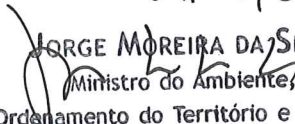


RELATÓRIO N.º I/889/14/SE  
PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º AOT/00005/13

RELATÓRIO FINAL

*Homologo. De-se  
conhecimento ao  
Senhor MADR.  
01/08/2014*

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

INSPEÇÃO À ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO NO ÂMBITO DA GESTÃO DE SOLOS ABRANGIDOS  
PELO REGIME JURÍDICO DA RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL

2014

FICHA TÉCNICA

Natureza	Processo de Inspeção
Entidades abrangidas pela ação de inspeção	Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT)
Fundamento	Ação de Inspeção Ordinária – Cumprimento do Despacho de Sua Excelência A Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
Âmbito Territorial	NUTS II - Lisboa e Vale do Tejo
Objetivos	Aferir a regularidade dos procedimentos / atos administrativos no contexto dos processos submetidos à CCDR-LVT no âmbito do Regime Jurídico da, bem como analisar a atuação daquela entidade na realização de ações de fiscalização / sancionatórias e de reposição da legalidade supervenientes a pareceres ou decisões por ela emitidos naquele âmbito
Restrição de Utilidade Pública	REN
Ciclo de Realização	Instrução do processo: de 6 de fevereiro a 2 de dezembro de 2013  Elaboração do Relatório: de 2 a 31 de dezembro de 2013
Contraditório	
Despacho	Sua Excelência A Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território de 21/01/2013
Direção	José Diniz Freire
Equipa	Execução: Daniel Martins e Isabel Almeida

## ÍNDICE

SIGLAS E ACRÓNIMOS .....	1
1. ENQUADRAMENTO .....	3
1.1. ENQUADRAMENTO DA AÇÃO.....	3
1.2. ENQUADRAMENTO DO OBJETO.....	3
1.3. ENQUADRAMENTO DA ENTIDADE AUDITADA.....	6
1.4. ÂMBITO TEMPORAL.....	7
1.5. ÂMBITO TERRITORIAL .....	8
1.6. NOTA METODOLÓGICA.....	9
1.6.1. Análise do universo e seleção da amostra .....	9
1.6.2. Quanto à análise dos processos integrantes da amostra .....	12
2. DILIGÊNCIAS REALIZADAS.....	17
3. DO CONTRADITÓRIO .....	18
4. ANÁLISE E BALANÇO DA AVALIAÇÃO .....	19
4.1. QUESTÕES PRÉVIAS .....	19
4.1.1. Fundamentação das decisões.....	19
4.1.2. Falta de indicação do Despacho de delegação de competências.....	20
4.1.3. Taxas .....	20
4.2. AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DOS USOS OU AÇÕES COM O RJREN .....	25
4.2.1. Processos classificados pela CDDR como deferidos.....	25
4.2.1.1. Aplicação do artigo 40.º em situações que não caem no âmbito de aplicação da referida norma. ....	25
4.2.1.2. Ausência de convocação e / ou realização da conferência de serviços .....	28
4.2.1.3. Incumprimento dos prazos definidos no RJREN .....	32
4.2.1.4. Pareceres favoráveis sujeitos a condições não previstas na lei .....	32
4.2.1.5. Falta de delimitação das áreas incluídas na REN com indicação das suas diferentes tipologias .....	33
4.2.1.6. Falta de verificação dos condicionamentos impostos .....	35
4.2.2. Processos classificados pela CDDR como indeferidos .....	35
4.2.2.1. Verificação do cumprimento dos requisitos constantes do RJREN.....	36
4.2.2.2. Audiência prévia dos interessados.....	37
4.2.2.3. Prática do ato final de indeferimento .....	38
4.2.2.4. Ausência de fiscalização, verificação dos condicionamentos impostos e de adoção de medidas sancionatórias e de tutela da legalidade .....	38
4.2.3. Processos classificados pela CDDR como “isentos”, “não carece de parecer” ou “não está em REN” .....	42
4.2.3.1. Processos classificados pela CDDR como “isentos” .....	42
4.2.3.2. Processos classificados pela CDDR como “Não Carece de Parecer” .....	42
4.2.3.3. Processos classificados pela CDDR como “não está em REN” .....	43
4.2.4. Processos classificados pela CDDR-LVT como “Sem decisão” .....	43
4.2.4.1. Análise do tempo decorrido nos processos de comunicação prévia. ....	44
4.2.4.2. Análise do tempo decorrido nos processos de autorização .....	45
4.2.4.3. Análise do tempo decorrido entre a apresentação do pedido e o início do procedimento.....	45



4.2.4.4.	Da extinção do procedimento.....	47
4.2.4.5.	Conferência de serviços .....	48
4.2.4.6.	Prática de ato final .....	50
4.2.4.7.	Ausência de fiscalização, verificação dos condicionamentos impostos e de adoção de medidas sancionatórias e de tutela da legalidade .....	51
<b>5.</b>	<b>CONCLUSÕES: .....</b>	<b>52</b>
5.1.	QUESTÕES DE ORDEM GENÉRICA.....	53
5.2.	QUESTÕES RELATIVAS À CONFORMIDADE DOS USOS OU AÇÕES COM O RJREN: .....	53
<b>6.</b>	<b>RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>55</b>
<b>7.</b>	<b>PROPOSTAS .....</b>	<b>57</b>

### ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Competência territorial da CCDR-LVT, subdividida segundo as NUTS 3 e respetivos concelhos	9
Figura 2	Figura 2 – Extrato de Ortofotomapa do ano de 2004– fonte DGT via wms	40

## SIGLAS E ACRÓNIMOS

### A

ARH – Administração da Região Hidrográfica  
ARH do Tejo – Administração da Região Hidrográfica do Tejo, IP  
APA, IP – Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto Público

### C

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional  
CCDR-LVT – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo  
CNREN – Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional  
CPA – Código do Procedimento Administrativo

### D

DAJ – Divisão de Apoio Jurídico  
DOT – Divisão de Ordenamento do Território  
DSAJAL – Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local  
DSOT – Direção de Serviços de Ordenamento do Território  
DSRVT – Delegação Sub-Regional do Vale do Tejo  
DSRO – Delegação Sub-Regional do Oeste  
DSRPS – Delegação Sub-Regional da Península de Setúbal  
DGT – Direção-Geral do Território

### E

ERRALVT – Entidade Regional da Reserva Agrícola de Lisboa e Vale do Tejo

### I

ICNF – Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas  
IGAMAOT – Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

### L

LQCOA – Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais

### M

MAMAOT – Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território  
MAOTE – Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia  
M<sup>o</sup> P<sup>o</sup> – Ministério Público

### N

NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

### P

PDM – Plano Diretor Municipal

### R

RAN – Reserva Agrícola Nacional  
REN – Reserva Ecológica Nacional  
RJREN – Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional  
RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação  
RFCN – Rede Fundamental da Conservação da Natureza

### S

STA – Supremo Tribunal Administrativo

### T

TAF – Tribunal Administrativo e Fiscal

PARECERES E DESPACHOS

Concordo com as conclusões,  
recomendações e propostas  
constantes do Parecer Relativo.  
É de salientar a boa receção  
do Relatório, porquanto, mais de  
metade das recomendações já foram  
adoptadas pela CCDR LVT.

De destacar o uso irregular do  
artigo 40º do RJNEU, aplicando-o a  
situações não previstas pelo legislador.  
Também de salientar os contornos  
inerentes à figura da conferência de  
serviços, a qual deverá ser alvo de  
uma especial atenção em iniciativas  
legislativas futuras.

No mais, constata-se a existência  
de diversas irregularidades na  
tramitação dos processos, que poderão  
ser rapidamente ultrafuncionais  
pela entidade gestora.

Vale os autos a aprovação do  
seu nº 16 ANAOT

Josepina Freire  
Inspeção-Geral

Visto e muito interessado pela  
forma cuidada como foi  
conduzida a acção, devido ser  
evidenciada a postura construtiva  
e empenhada da CCDR -  
LVT.

A Consideração de S. Ex.ª o  
MAOT e Proposta de  
Handwritten signature

ASSUNTO: RELATÓRIO N.º 1/889/14/SE / sobre "Inspeção à atuação da Comissão de  
Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo no âmbito da  
gestão de solo abrangidos pelo Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional"

PROCESSO N.º AOT/00005/13

Handwritten signature  
014/06/26

NUNO MIGUEL BANZA

Inspeção-Geral

## 1. Enquadramento

### 1.1. Enquadramento da ação

A presente ação de inspeção tem como objeto a atuação da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT), no âmbito da gestão de solos abrangidos pelo Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN), e decorre do despacho de Sua Excelência a Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, datado de 21/01/2013 (doc. de fls 1 a 8).

Esta mesma ação enquadra-se na prossecução das atribuições da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), em matéria de controlo à atividade prosseguida pelos organismos tutelados pelo Ministério do Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT), bem como, em matéria de acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade no domínio do ordenamento do território, nos termos das alíneas a) e g) do n.º 2 do art.º 2 do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, que aprova a Lei Orgânica desta Inspeção-Geral.

Visa a presente ação de inspeção avaliar a regularidade dos procedimentos/atos administrativos no contexto dos processos submetidos à CCDR-LVT em razão da sua localização em solos afetos à Reserva Ecológica Nacional (REN), bem como, avaliar os resultados decorrentes da realização de ações de fiscalização, da aplicação do regime sancionatório e da reposição da legalidade, no âmbito do regime legal que rege a referida restrição de utilidade pública.

### 1.2. Enquadramento do objeto

O RJREN em vigor foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, retificado pela Declaração de Retificação n.º 63-B/2008, de 21 de outubro e alterado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 12 de novembro. Os atos praticados pela CCDR deverão ser analisados à luz do regime jurídico vigente à data da respetiva prática, sendo certo que importará retirar as necessárias conclusões em matéria de eficácia de atuação da entidade, face às alterações introduzidas pelo regime entretanto aprovado.

A REN foi criada pelo Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de julho, tendo sido estabelecido o primeiro regime jurídico pelo Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março o qual, após sucessivas alterações, foi substituído pelo atualmente em vigor, *supra* referido.

A REN é definida como uma estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que, pelo valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais, são objeto de proteção especial (nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do RJREN).

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 de acordo com as várias tipologias de áreas (nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do RJREN).

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

- *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;*
- *Prevenir e reduzir os efeitos da degradação da recarga de aquíferos, dos riscos de inundação marítima, de cheias, de erosão hídrica do solo e de movimentos de massa em vertentes, contribuindo para a adaptação aos efeitos das alterações climáticas e acautelando a sustentabilidade ambiental e a segurança de pessoas e bens;*
- *Contribuir para a conectividade e a coerência ecológica da Rede Fundamental de Conservação da Natureza;*
- *Contribuir para a concretização, a nível nacional, das prioridades da Agenda Territorial da União Europeia nos domínios ecológico e da gestão transeuropeia de riscos naturais.*

A REN faz parte da Rede Fundamental da Conservação da Natureza (RFCN), a qual é composta pelo Sistema Nacional de Áreas Classificadas e pelas áreas de continuidade na qual esta restrição se insere, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho.

Nos termos do n.º 1 do artigo 20.º do RJREN, nas áreas incluídas na REN são interditos os usos e as ações de iniciativa pública ou privada que se traduzam em: Operações de Loteamento; Obras



de Urbanização, Construção e Ampliação; Vias de Comunicação; Escavações e Aterros; e Destruição do coberto vegetal.

Excetuam-se dos usos ou ações interditas aqueles que sejam compatíveis com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais, nos termos do n.º 2 do artigo acima citado. Consideram-se compatíveis com os objetivos mencionados os usos e ações que, cumulativamente:

- a. Não coloquem em causa as funções das respetivas áreas, nos termos do anexo I ao Decreto-Lei.
- b. Constem do anexo II do Decreto-Lei em apreço como:
  - i. Isentos de qualquer tipo de procedimento;
  - ii. Sujeitos a comunicação prévia; ou
  - iii. Sujeitos à obtenção de autorização<sup>1</sup>.

O RJREN prevê no seu artigo 36.º e seguintes as disposições respeitantes à fiscalização e ao regime contraordenacional. Nos termos do n.º 1 do referido artigo a verificação do cumprimento deste regime jurídico “é desenvolvida de forma sistemática pelas autoridades da administração central e local em função das respetivas competências e área de intervenção”. Ainda nos termos do artigo citado essa verificação é desenvolvida de forma pontual em função de queixas e denúncias, assumindo a forma de fiscalização.

A fiscalização compete às CCDR, às Administrações das Regiões Hidrográficas (ARH<sup>2</sup>) e aos municípios, de acordo com o n.º 2 do referido artigo.

Tendo presente o disposto no artigo 36.º, cumpre relevar as atribuições da IGAMAOT nesta matéria, que se corporizam na verificação do cumprimento deste regime jurídico, assumindo a forma de ação de inspeção – na qual de enquadra a presente ação, e na centralização da informação relativa à fiscalização, competindo às entidades com atribuição ao nível da fiscalização o envio de cópia de autos de notícia ou participações, bem como dos embargos e demolições que forem ordenados.

<sup>1</sup> Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, foi profundamente alterado o anexo II, tendo sido revogada a disposição respeitante à figura da autorização.

<sup>2</sup> Em face da reforma da administração decorrente do PREMAC as ARH foram alvo de um processo de fusão com outros organismos do MAMAOT e com a APA, IP, entidade que atualmente centraliza as competências exercidas pelas ARH.

O regime contraordenacional encontra-se previsto no artigo 37.º e rege-se, para além do disposto no presente diploma, pela Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais (LQCOA), aprovada pela Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei 89/2009, de 31 de agosto<sup>3</sup>.

A instrução e a decisão dos respetivos processos competem às CCDR ou aos serviços desconcentrados da APA, IP., quando a entidade que procedeu ao levantamento do auto de notícia se integre na administração direta do Estado, bem como às câmara municipais.

Para além das medidas acessórias previstas na LQCOA, o presente regime jurídico estipula o embargo, a demolição e a cessação de usos e ações como medidas de tutela da legalidade, cuja competência, para serem determinadas, cabe a esta Inspeção-Geral, às CCDR, à APA, IP. e às câmara municipais.

### 1.3. Enquadramento da entidade auditada

Conforme exposto acima, a CCDR tem atribuições em matéria de gestão dos solos classificados como REN.

Nos termos do n.º 3 do artigo 4.º e do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro, que estabelece a Lei Orgânica do MAMAOT, a CCDR-LVT integra os serviços periféricos sob administração direta do Estado.

Ainda nos termos do artigo 19.º da Lei acima referida e da alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, a CCDR prossegue, entre outras as seguintes atribuições: executar, avaliar e fiscalizar, ao nível regional, as políticas de ambiente e de ordenamento do território articulando-se, para o efeito, com os outros serviços do MAMAOT;

Nos termos da alínea m) do artigo 3.º da Portaria n.º 528/2007, de 30 de abril, que estabelece a estrutura nuclear dos serviços e as competências das respetivas unidades orgânicas, compete à Direção de Serviços de Ordenamento do Território (DSOT) das CCDR: “exercer as competências que estejam atribuídas às CCDR no âmbito da Reserva Ecológica Nacional ...”.

De acordo com o Despacho n.º 12 166/2007, de 19 de junho, que aprova a estrutura flexível da CCDR-LVT, à Divisão de Ordenamento do Território (DOT) da DSOT compete, nos termos da alínea c) do ponto 3.2.1 do anexo ao citado despacho, “Promover e assegurar a delimitação da Reserva Ecológica Nacional e garantir a gestão da sua ocupação”.

<sup>3</sup> Cumpre chamar a atenção para o facto de que com a alteração ao RJREN efetuada por via da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, a gravidade do regime sancionatório foi fortemente reduzida.

Paralelamente às competências acima descritas, compete, nos termos da alínea d) do ponto 3.4.2, à Divisão de Apoio Jurídico (DAJ) da Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local (DSAJAL): a “análise, instrução e conclusão de processos de contraordenação em relação aos quais a CCDR é a entidade fiscalizadora competente;”.

A CCDR-LVT integra as seguintes três Divisões Sub-Regionais cuja competência territorial se encontra dividida da seguinte forma:

- a Delegação Sub-Regional do Vale do Tejo (DSRVT) com competência sobre as regiões NUTS III – Lezíria do Tejo e Médio Tejo;
- a Delegação Sub-Regional do Oeste (DSRO), com competência sobre a região NUTS III - Oeste; e
- a Delegação Sub-Regional da Península de Setúbal (DSRPS), com competência sobre a região NUTS III – Península de Setúbal.

As matérias respeitantes à região NUTS III – Grande Lisboa, encontram-se sob a alçada da DOT e da DAJ.

Compete às Divisões sub-regionais, nos termos das alíneas e), g) e h) do ponto 3.8 do anexo ao despacho acima referido:

- a emissão de pareceres no âmbito do regime da REN;
- a realização de ações de vigilância da natureza, de vistoria e de fiscalização do cumprimento da legislação ambiental aplicável e das condições constantes dos pareceres, licenças e concessões emitidas pela CCDR; e
- a instrução de processos de contraordenação.

#### 1.4. Âmbito temporal

Os procedimentos objeto de análise da presente ação encontram-se temporalmente balizados entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2012. Apesar deste limite foram tomados em consideração os atos praticados após 31 de dezembro de 2012, no âmbito dos processos objeto de análise.

### 1.5. Âmbito territorial

A presente auditoria abrange toda a área geográfica sobre a qual a CCDR-LVT tem competência territorial. A área em apreço é composta pelas seguintes NUTS III, abrangendo os municípios que abaixo se especificam.

- **Grande Lisboa**, composta pelos municípios: Amadora; Cascais; Lisboa; Loures; Mafra; Oeiras; Odivelas; Sintra e Vila Franca de Xira.
- **Lezíria do Tejo**, composta pelos municípios: Almeirim; Alpiarça; Azambuja; Benavente; Cartaxo; Chamusca; Coruche; Golegã; Rio Maior; Salva Terra de Magos e Santarém.
- **Médio Tejo**, composto pelos municípios: Abrantes; Alcanena; Constança; Entroncamento; Ferreira do Zêzere; Mação; Ourém; Sardoal; Tomar; Torres Novas e Vila nova da Barquinha.
- **Oeste**, composto pelos municípios: Alcobaça; Alenquer; Arruda dos Vinhos; Bombarral; Cadaval; Caldas da Rainha; Lourinhã; Óbidos; Peniche; Sobral de Monte Agraço; Torres Vedras.
- **Península de Setúbal**, composta pelos municípios: Alcochete; Almada; Barreiro; Moita; Montijo; Palmela; Seixal; Sesimbra e Setúbal.

A competência territorial da CCDR-LVT totaliza uma área de 12.203 Km<sup>2</sup>.



- Pedidos de parecer para usos e ações em solos afetos à REN, nos termos do artigo 13.ºA do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação<sup>4</sup> (RJUE);
- Ações de verificação do cumprimento do regime jurídico em apreço e das ações de fiscalização desenvolvidas, decorrentes de processos de denúncia ou queixa;
- Processos de contraordenação e medidas de tutela da legalidade empreendidas e determinadas por esta CCDR.

Para uma melhor compreensão dos procedimentos empregues nesta CCDR e das condicionantes associadas ao seu desempenho, foi ainda solicitada informação respeitante:

- Às normas e procedimentos internos emitidos por essa CCDR aplicáveis à tramitação dos processos acima referidos, incluindo as memórias descritivas, fluxogramas e anexos;
- À identificação e breve descrição dos sistemas de gestão de processos acima identificados, bem como, a gestão de bases de dados e o sistema de informação geográfica; e
- Aos recursos humanos alocados aos procedimentos acima identificados e a sua afetação.

Do universo de processos identificados, e face à sua significativa dimensão, no total de 741, optou-se por se estratificar de acordo com os quatro tipos de decisão com que se apresentavam classificados nas listas fornecidas: “Deferidos”; “Indeferidos”; “S/ Decisão” e um quarto tipo agrupando as classificações de “Isenta”, “N/ carece de parecer” e “N/ está em REN”.

Face aos estratos estabelecidos definiram-se critérios específicos para cada a seleção de processos em cada estrato:

- Quanto aos processos classificados como “deferidos” por esta Comissão de Coordenação, procurou-se concentrar a análise nos processos que à partida mostravam indícios de um maior impacto no território, o que correspondeu, no caso dos procedimentos de “autorização” ou no âmbito do “RJUE”, a obras de urbanização, construção, ampliação e operações de loteamento. Quanto aos processos de comunicação prévia, cujo procedimento o legislador limitou às ações que à partida

<sup>4</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro.

seriam de menor risco para os valores em presença, procurou-se abranger um leque mais vasto de ações;

- Quanto aos processos “Indeferidos”, procurou-se focar a análise sobre aqueles que dizem respeito a “legalizações”, uma vez que à partida estaríamos perante ações materializadas no terreno sem prévio licenciamento pelas entidades públicas e, sobre as quais impende um dever acrescido de fiscalização;
- Quanto aos processos classificados, no que respeita à decisão ou estado, como “Isenta”, “N/carece de parecer” ou “N/ está em REN”, foi selecionada uma amostra que abrangesse as diferentes classificações atribuídas;
- Quanto aos processos classificados como “s/ decisão”, a amostra centrou-se nos processos que apresentavam um tempo de decorrido superior a 200 dias;

Como critério geral e abrangente optou-se por procurar a representação de todas as NUTSIII em cada estrato.

Do universo de processos, no total de 741, e face aos critérios acima expostos optou-se por selecionar uma amostra de 98 processos, o que representa cerca de 13 % do universo inicial, cuja representatividade está em linha com as outras inspeções à atuação das CCDR efetuadas por esta Inspeção-Geral. Daqui resultou a seguinte estratificação dos processos:

- a. 29 processos deferidos;
  - i. Destes 14 derivaram de procedimento de autorização;
  - ii. 10 de procedimento de Comunicação Prévia;
  - iii. 4 de Parecer no âmbito do artigo 13.ºA do RJUE; e
  - iv. 1 de Relevante de Interesse Público.
- b. 14 processos cuja decisão foi o indeferimento, dos quais:
  - i. 7 procedimentos de Autorização; e
  - ii. 7 de Parecer no âmbito do artigo 13.ºA do RJUE.
- c. 17 processos cuja proposta / pedido foi classificada como “Isenta”, “N/carece de parecer” ou “N/ está em REN”, tendo em vista a avaliação dos procedimentos adotados que suportam a decisão, nomeadamente os elementos cartográficos, dos quais:

- i. 3 procedimentos de Autorização;
  - ii. 11 de comunicação Prévia; e
  - iii. 3 de Parecer no âmbito do artigo 13.ºA do RJUE.
- d. 38 processos de identificados como “s/ decisão”, cujo prazo decorrido na tramitação é muito superior ao legalmente estabelecido, pretendendo-se aprofundar as razões subjacentes à ausência de decisão por parte da entidade auditada e respetivas consequências também à luz do atual regime, dos quais:
- i. 23 procedimentos de Autorização; e
  - ii. 15 de comunicação Prévia;

Embora, após a análise individualizada ao conteúdo dos processos, se tenham verificado pequenas discrepâncias entre a classificação constante das tabelas inicialmente fornecidas e o estado do processo no momento da sua consulta, discrepâncias essas decorrentes quer de desenvolvimentos ocorridos no processo, quer de lapsos na sua classificação, optou-se por manter a estrutura de análise inicialmente preconizada para efeitos de análise e estratificação da informação.

#### 1.6.2. Quanto à análise dos processos integrantes da amostra

Associado a cada estrato está um nível de análise e de avaliação processual próprio, tendo em vista os objetivos específicos a alcançar. Neste sentido e face à informação genérica transmitida pela CCDR, procedeu-se a uma reiteração de pedido de informação consubstanciada no tratamento dos dados fornecidos, da qual resultou uma verificação individualizada de processos por parte da equipa inspetiva.

Quanto ao primeiro estrato, associado a processos objeto de decisão favorável, foi dado especial enfoque à verificação efetuada pelos serviços da CCDR-LVT, quanto às condições para que uma ação ou uso seja considerada compatível com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais de áreas integradas na REN previstas nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 20.º do RJREN, as quais remetem para o Anexo I e II do referido regime, bem como, das condições referidas no n.º 4 do mesmo artigo, cuja materialização se consubstanciou na publicação da Portaria n.º 1356/2008, de 28 de novembro, com especial incidência no seu Anexo I, que estabelece as condições de viabilização dos usos e ações, bem como, de forma supletiva, ao cumprimento dos anexos II e III da mesma



portaria que estabelecem os elementos instrutórios nos procedimentos de autorização e de comunicação prévia<sup>5</sup>.

Quanto ao segundo estrato, referente a processos indeferidos, cuja amostra se focou nos processos objeto de indeferimento, a análise concentrou-se na avaliação da atuação da CCDR-LVT do ponto de vista da aplicação das medidas sancionatórias e de reposição da legalidade.

Quanto aos processos classificados como “Isentos”, “Não carece de parecer” e “Não está em REN”, agrupados num único estrato, a análise procurou apurar o fundamento das diversas classificações atribuídas.

Finalmente, no que diz respeito ao estrato referente aos processos classificados como “sem decisão”, procurou-se apurar as razões que determinaram a persistência dos processos sem decisão, bem como o cumprimento dos prazos de resposta previstos, quer nos artigos 22.º e seguintes do RJREN, quer os decorrentes dos artigo 13.ºA, do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), relativo às consultas das entidades externas aos município, aos pareceres de aprovação ou autorização de localização e às consultas prévias promovidas pelos interessados, respetivamente.

Nas seguintes páginas reproduz-se a tabela de correlação Situações / n.º do processo

---

<sup>5</sup> Com a alteração ocorrida ao regime jurídico da REN a referida Portaria foi substituída, com efeitos a partir de 01/12/2012, pela Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro.

## 2. Diligências Realizadas

A presente ação teve início com o envio do ofício S/1198/13/SE, de 06/02/2013, que comunicou à CCDR-LVT o seu início tendo na mesma esteira solicitado os elementos necessários ao seu planeamento e execução (doc. de fls. 9 a 11).

Da parte da CCDR-LVT a equipa inspetiva contou como interlocutores com o seu Vice-Presidente, Eng. Damas Antunes, com o Dr. Carlos Pina, enquanto Diretor de Serviços da DSOT, com a Dr. Adriana Raimundo, Diretora de Serviços da DSAJAL. Para além destes contou-se ainda, no decorrer da ação, com a colaboração dos funcionários afetos às áreas da fiscalização, da DOT, da Unidade de Verificação e Triagem e da Divisão de Documentação.

Os processos disponibilizados para consulta encontram-se registados no sistema informático da CCDR-LVT, na ferramenta de gestão documental Filedoc, na qual tramitam os processos sob análise. Face ao exposto e na impossibilidade de efetuar um acesso remoto ou de extrair cópia dos processos e tendo em consideração os custos associados à reforma dos processos em papel, os quais iriam contra os princípios de economia e eficiência que presidiram à informatização dos processos foram disponibilizados dois postos de trabalho nas instalações da CCDR-LVT para consulta dos processos.

No âmbito da consulta acima referida foi extraída cópia digital dos documentos relevantes para análise e relato das situações, bem como, para referência dos factos em anexo ao presente relatório.

### 3. Do Contraditório

O presente documento foi, enquanto projeto de relatório, em 30 de janeiro de 2014, sujeito às determinações expressas nos artigos 23.º e 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, aprovado pelo despacho n.º 15171/2012, de 26 de Novembro, referentes ao contraditório, tendo-se notificado, para o efeito, a CCDR LVT (doc. de fls. 49).

Decorrido o prazo de pronúncia e após prorrogação desse prazo, foi rececionada a posição daquela Comissão de Coordenação em 06/03/2014 (doc. de fls. 50 a 64).

A argumentação e os esclarecimentos prestados determinaram a elaboração da Informação n.º I/678/14/SE, que constitui a síntese das observações e / ou sugestões transmitidas pela entidade acima identificada, nela procedendo à ponderação daquelas e, subsequentemente, à transposição, quando pertinente, das mesmas para o presente Relatório (doc. de fls. 65 a 82).

Em termos de balanço é de salientar a pronta adopção de oito das quinze recomendações propostas, as quais não obstante se considerou pertinente manter no presente relatório, dando nota desse facto nas recomendações adoptadas.

#### 4. Análise e Balanço da Avaliação

##### 4.1. Questões prévias

Analisados os processos resultantes da amostra apurada foram detetadas várias irregularidades de natureza procedimental que, não resultando da violação do RJREN, não podiam ser ignoradas por esta equipa de inspeção, porquanto, correspondem a regras gerais a observar por parte da administração no desenvolvimento da sua atividade.

##### 4.1.1. Fundamentação das decisões

A obrigação de fundamentação dos atos administrativos decorre da alínea d) do n.º 1 do artigo 123.º do Código do Procedimento Administrativo, concretizando o artigo 124.º que, para além dos casos em que a lei especialmente o exija, devem ser fundamentados os atos administrativos que neguem, extingam, restrinjam ou afetem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos, ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções, conforme dispõe a alínea a).

O artigo 125.º concretiza que a fundamentação deve ser «expressa, através da sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão».

Dos processos analisados verificou-se que as informações que servem de suporte ao ato administrativo são, na sua quase totalidade, correta e adequadamente fundamentadas tanto de facto como de direito.

Contudo, tal não aconteceu nas situações que se seguem:

- Na **situação n.º 6**, processo 16.08.06.116.2012, a CCDR-LVT emitiu um ofício informando o requerente de que nada tinha a opor à pretensão. Do processo não constam informações que fundamentem o invocado.
- Na **situação n.º 31**, processo n.º 16.08.06.00052.2012 não é apresentada fundamentação de facto e de direito que suportem a decisão comunicada.
- (alterado)<sup>6</sup>
- (alterado)<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Foi alterado o conteúdo em função da resposta ao contraditório.

<sup>7</sup> Foi alterado o conteúdo em função da resposta ao contraditório.

#### 4.1.2. Falta de indicação do Despacho de delegação de competências

Em nenhum dos processos consultados é identificado o Despacho de delegação de competências do Presidente da CCDR no diretor de serviços da Direção de Serviços de Ordenamento do Território, Carlos Alberto Pina Nunes.

Este Despacho, com o n.º 4419/2012, de 28 de março, confere-lhe poderes para despachar os pedidos de parecer, de comunicação prévia e de autorização relativos a intervenções em áreas de REN, bem como, os procedimentos decorrentes da aplicação do artigo 13.º e 13.º-A, ambos do Decreto Lei n.º 555/99, de 30 de março, na redação vigente à data.

Tal indicação não consta dos despachos produzidos no âmbito dos processos consultados, violando o disposto no artigo 38.º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º ambos do Código do Procedimento Administrativo, o que constitui mera irregularidade formal de acordo com a doutrina (*vd. Oliveira, Mário Esteves et alt. Código do Procedimento Administrativo, 2.ª ed., Almedina, 1997*) e a jurisprudência do STA (*vd. Acórdão do STA, de 3 de setembro de 93, Recurso n.º 26311*).

Ainda assim, recomenda-se que a CCDR, de futuro, passe a indicar em cada ato administrativo praticado, a qualidade em que atua o autor do ato, fazendo referência à respetiva delegação de competências, de forma a permitir aos destinatários adotar os meios adequados, caso pretendam reagir contra o mesmo.

#### 4.1.3. Taxas

Não sendo objetivo desta ação verificar as questões relativas à liquidação e pagamento de taxas referentes aos atos administrativos praticados pela CCDR, não podia esta auditoria ignorar as disposições da Portaria n.º 1247/2008, de 4 de novembro, que rege a taxa de apreciação dos atos da CCDR em matéria de REN com impacto no desenrolar dos procedimentos.

Como ponto prévio, cumpre salientar o carácter desatualizado da presente portaria dada a alteração ocorrida ao RJREN. Com a entrada em vigor da recente alteração, promovida pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, um conjunto de ações anteriormente sujeitas a autorização passaram a estar sujeitas ao procedimento de comunicação prévia. E, no mesmo



sentido de simplificação processual, atos que anteriormente estavam sujeitos a procedimentos de comunicação prévia passaram a estar isentos de procedimento.

Com estas alterações deixou de estar prevista a figura de autorização e, dado o grau de especificação constante da portaria citada, existem ações introduzidas nesta alteração legislativa para as quais a taxa não se encontra definida. A título de exemplo refira-se o Ponto V - Salicultura e a alínea c) do ponto VII referente a equipamentos de apoio à náutica de recreio. A introdução de um ponto V referente à *Salicultura* no referido anexo altera, também, as referências aos pontos e alíneas subsequentes que importa clarificar.

4.1.3.1. Nos termos do ponto 3.º da Portaria n.º 1247/2008, de 4 de novembro, a taxa de apreciação consagrada neste normativo deve ser paga pelo requerente aquando da apresentação do pedido de autorização<sup>8</sup> junto da CCDR, mais se prescrevendo que o seu pagamento constitui condição para o início do procedimento.

A não ser assim, caso o requerente não proceda ao oportuno pagamento da taxa, o procedimento extingue-se, conforme decorre do artigo 113.º n.º 1 do CPA. Há no entanto que salientar que, se é dever do requerente efetuar o pagamento oportuno da taxa, não é menos verdade que é obrigação da CCDR-LVT proceder à liquidação da mesma, condição *sine qua non* para o seu pagamento.

A determinação do momento para o início do procedimento é condição necessária para o apuramento do cumprimento dos prazos previstos.

Quanto aos procedimentos de autorização, estabelece o RJREN, nos termos do n.º 2 do artigo 23.º, o pedido considera -se tacitamente deferido na ausência de decisão final no prazo de 25 dias a contar da data da sua apresentação. O presente artigo foi revogado, regendo-se atualmente todos os prazos pelo estabelecido para o procedimento de comunicação prévia.

Quanto aos procedimentos de comunicação prévia, conforme o n.º 7 do artigo 22.º do RJREN, a “não rejeição (...) determina que os usos e ações objeto de comunicação prévia podem iniciar-se no prazo de 25 dias a contar da data de apresentação da comunicação prévia”. Desta forma os prazos ganham maior protagonismo no desenrolar do procedimento.

Com esta alteração legislativa ao RJREN, as disposições respeitantes ao cumprimento dos prazos vêm a sua importância acrescida.

<sup>8</sup> E necessariamente das comunicações prévias aquando da sua apresentação por escrito, já que, não se vislumbra outro momento em que o mesmo se possa efetuar à luz do fluxograma constante da antecedente Figura 2.

Mais se refere que, o legislador apenas previu a suspensão do prazo no procedimento de autorização e, somente no caso da CCDR efetuar pedidos de informações ou correções ao requerente e nos casos em que a pretensão careça de pedido de parecer à APA, IP em ambas as situações por 10 dias. Ora, no prescrito para o procedimento de comunicação prévia não se prevê que o início do procedimento possa estar dependente do pagamento da taxa.

Ainda no que diz respeito ao início do procedimento, estando a liquidação da taxa dependente do impulso da CCDR, não pode esta fazer depender o início do procedimento de um ato que é da sua responsabilidade, como é a liquidação da taxa.

Da análise realizada verifica-se um generalizado cumprimento por parte dos interessados, no que respeita ao pagamento da taxa. Já no que diz respeito à celeridade adotada pela CCDR constatou-se existir um desfasamento entre os momentos da apresentação do pedido e o da liquidação da taxa.

- No caso da **situação n.º 1**, correspondente ao processo n.º 16.08.06.00017.201, na **situação n.º 5**, processo n.º 16.08.06.00086.2012 e na **situação n.º 11**, processo n.º 16.29.01.00066.2012, relativos a pedidos de parecer no âmbito da consulta às entidades externas da administração central em razão da localização, cujos processos tramitaram via portal SIRJUE, não foram liquidadas as taxas.
- No caso da **situação n.º 2**, correspondente ao processo n.º 16.08.06.00040.2012, e da **situação n.º 4**, processo n.º 16.08.06.00081.2012, a liquidação da taxa ocorreu mais de um mês após a entrada do requerimento.
- No caso da **situação n.º 7**, processo n.º 16.08.06.00118.2012, **situação n.º 9**, processo n.º 16.08.06.00160.2012, **situação n.º 13**, processo n.º 16.08.06.00203.2012, **situação n.º 14**, processo n.º 16.08.06.00248.2012, a liquidação da taxa ocorreu mais de dois meses após a entrada do requerimento.
- No caso da **situação n.º 8**, processo n.º 16.08.06.00145.2012, **situação n.º 15**, processo n.º 16.08.07.00005.2012, **situação n.º 19**, processo n.º 16.08.07.00040.2012, a liquidação da taxa ocorreu mais de três meses após a entrada do requerimento.
- No caso da **situação n.º 10**, processo n.º 16.08.06.00161.2012, a liquidação da taxa ocorreu mais de cinco meses após a entrada do requerimento.

- No caso da **situação n.º 21**, processo n.º 16.08.08.00008.2012, a CCDR adotou um procedimento sem qualquer base legal. Perante uma pretensão situada em município para o qual não existia carta da REN publicada (conforme informação constante da ficha de instrução do processo datada de 16/07/2012), a CCDR-LVT informou o requerente (em 31/07/2012) que, nos termos do artigo 42.º, a pretensão, sujeita por norma a comunicação prévia estava, por força do referido artigo, abrangida pelo procedimento de Autorização, liquidando a taxa de acordo com este enquadramento. Em informação posterior (datada de 04/09/2012) o técnico reiterou a informação constante da ficha de instrução do processo quanto à tipologia em presença, concluindo que, uma vez que esta não constava do anexo III ao RJREN, a ação não se encontra va sujeita a autorização da CCDR-LVT. Ora, tendo a CCDR-LVT conhecimento da tipologia em que se implantava a pretensão, não deveria ter reconduzido o procedimento à figura da autorização e cobrado a respetiva taxa.

Nestas circunstâncias, recomenda-se que a CCDR-LVT proceda á liquidação da taxa no momento da apresentação do pedido, mediante a adequada emissão de documento de cobrança, por forma a que se verifique, sempre, a justaposição dos momentos temporais de apresentação do pedido e concretização do pagamento.

A par da pronta exigência de pagamento, deverá a CCDR fixar um prazo para o efeito sob pena de extinção do procedimento nos termos do artigo 113.º do CPA.

4.1.3.2. Nos termos do artigo 4.º, da Portaria n.º 1247/2008, de 4 de novembro, referente à realização da conferência de serviços, cumpre salientar que “o requerente procede ainda ao pagamento junto da CCDR das demais taxas que sejam devidas pela prática dos outros atos em causa nos termos dos regimes respetivamente aplicáveis, remetendo a CCDR imediatamente ao serviço competente o resultado dessa cobrança.”.

O cumprimento deste preceito não se verificou em nenhum dos processos apreciados. Ao contrário do objetivo prosseguido pelo legislador com esta simplificação administrativa – concentrando a comunicação do particular numa só entidade que coordena o procedimento e produz uma decisão final vinculativa de toda a administração – a prática verificada nesta CCDR foi em sentido contrário. Com efeito, não houve lugar à cobrança das taxas devidas pelos pareceres emitidos pelas entidades consultadas.



Por outro lado a CCDR exigiu, em diversos casos, que fosse o requerente a solicitar o parecer junto do ICNF e APA, chegando a condicionar a sua decisão à apresentação dos mesmos pelo particular. Vejam-se as seguintes situações, a título de exemplo:

- No caso da **situação n.º 7**, processo n.º 16.08.06.00118.2012, é solicitado o comprovativo de pedido de parecer ao ICNB.
- Na **situação n.º 14**, processo n.º 16.08.06.00248.2012, é solicitado o envio dos comprovativos de pedido de parecer junto da ERRALVT e da APA.
- No caso da **situação n.º 19**, processo n.º 16.08.07.00040.2012, o requerente é informado de que, “pelo facto de poder estar em causa a ocupação do Domínio Hídrico, deverá (...) consultar a Agência Portuguesa do Ambiente...”.
- No caso da **situação n.º 26**, processo n.º 16.29.01.00044.2012, o parecer da CCDR é condicionado à emissão de parecer favorável por parte do ICNB.

4.1.3.3. Também, quanto ao preceito constante do artigo 5.º da *supra* mencionada Portaria, se verificou um incumprimento generalizado da norma. O referido artigo prevê que, quando o pedido seja apresentado na câmara municipal, esta deve proceder à cobrança da taxa nesse momento e à posterior entrega da receita na CCDR.

Este preceito respeita aos procedimentos decorrentes ao artigo 13.º-A do RJUE, atualmente apresentados via SIRJUE. Pelo facto de, segundo a CCDR-LVT, não serem cobradas taxas de apreciação através desta plataforma, optou por condicionar o seu parecer à instrução do processo juntos desta comissão de coordenação.

Assim foi solicitado ao requerente que apresentasse pedido com o fim único de cobrança da taxa uma vez que a ação já havia sido autorizada, no âmbito do parecer emitido no procedimento urbanístico à luz do RJUE, condicionado ao parecer favorável do ICNF e à verificação por parte da CM de Setúbal do cumprimento dos parâmetros urbanísticos constantes no PDM em vigor.

- No caso da **situação n.º 26**, processo n.º 16.29.01.00044.2012, é, em 14/06/2012, emitido parecer favorável, condicionado à instrução de procedimento de autorização junto daquela CCDR. Posteriormente é instruído o referido procedimento e emitida a autorização.

## 4.2. Avaliação da conformidade dos usos ou ações com o RJREN

### 4.2.1. Processos classificados pela CCDR como deferidos

Dos 29 processos objeto de análise cuja decisão foi favorável, por a CCDR ter concluído serem os correspondentes usos e ações compatíveis com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais, concluiu-se pela conformidade dos pareceres emitidos com as disposições do RJREN na generalidade dos casos analisados.

Dos processos acima referidos, inicialmente identificados como tendo sido objeto de parecer favorável, verificou-se que, apenas em cinco dos casos, se encontravam incorretamente classificados porquanto:

- Na situação n.º 3, processo n.º 16.08.06.00066.2012, na situação n.º 6, processo n.º 16.08.06.00116.2012, e situação n.º 14, processo n.º 16.08.06.00248.2012, de acordo com as conclusões do processo as pretensões não se implantam em solos afetos à REN.
- Na situação n.º 9, processo n.º 16.08.06.00160.2012, a ação não foi considerada interdita nos termos do RJREN.
- Na situação n.º 16, processo n.º 16.08.07.00006.2012, a ação foi considerada isenta de procedimento de autorização ou comunicação prévia.

#### 4.2.1.1. Aplicação do artigo 40.º em situações que não caem no âmbito de aplicação da referida norma.

O RJREN salvaguarda da aplicação do seu capítulo III as ações já licenciadas ou autorizadas à data da entrada em vigor da delimitação da REN nos termos do artigo 12.º.

Da análise realizada constatou-se que, em vários processos, a CCDR integrou no artigo 40.º do RJREN situações em que esta norma não era aplicável.

O preceito tem como antecedente a alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março que admitia, excecionalmente, nas zonas incluídas na REN, a «realização de ações já previstas e autorizadas à data da entrada em vigor da Portaria» que definia as áreas a integrar e a excluir da REN.

Esta exceção manteve-se com as alterações introduzidas ao mencionado diploma pelo Decreto-Lei n.º 180/2006, de 6 de setembro conforme disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 4.º.

Com a revisão do RJEN, operada pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, a referida previsão passou a constar do artigo 40.º, onde se estabelece que o «disposto no capítulo III não se aplica à realização de ações já licenciadas à data da entrada em vigor da delimitação da REN nos termos do artigo 12.º», que se refere à publicação da delimitação a nível municipal.

De acordo com o parecer homologado pelo Secretário de Estado Adjunto do Ordenamento do Território, de 10 de agosto de 2002, as *ações autorizadas* pressupõem «a existência de título jurídico válido e eficaz, que viabilize a execução do projeto cujo licenciamento ou autorização foi obtido em momento anterior ao da delimitação da REN», enquanto as *ações previstas* são definidas como as correspondentes «a projetos de iniciativa pública que não são objeto de licenciamento ou de autorização».

Ora, a CCDR aplicou o mencionado preceito a situações em que claramente não havia sido emitido qualquer título jurídico, baseando-se apenas, no facto de considerar que o mesmo não era à data exigível. Ainda noutros casos a CCDR-LVT aplicou a presente disposição a processos, para cuja localização havia sido emitido título válido, cuja concretização já ocorrera, mas em que o requerente apresenta pretensão diferente da autorizada pelo referido título.

- Tal acontece na **situação n.º 1**, correspondente ao processo n.º 16.08.06.00017.2012, em que aquela comissão de coordenação emitiu parecer favorável, ao abrigo do artigo 40.º, relativamente a um pedido de obras de demolição, de edificação e construção de uma habitação unifamiliar, no qual foi apresentada pela Câmara certidão em como, para o prédio em questão «não foi passada licença de habitação e/ou ocupação, por se verificar que a sua construção é anterior ao dia três de outubro de mil novecentos e sessenta e dois, data em que, por deliberação camarária, se passou a exigir para todo o Concelho de Santarém a referida licença de habitação e/ou ocupação».

Ora, uma situação como a presente deveria antes ser qualificada como ação não abrangida pelo RJEN, tendo em conta que as obras de reconstrução não estão incluídas nos usos interditos definidos pelo artigo 20.º, o qual, apenas interdita as obras de urbanização, construção e ampliação.

Assim, desde que o projeto apenas preveja a reconstrução, tal com definidas no artigo 2.º, alínea c) do Decreto Lei n.º 555/99, de 30 de março, na redação vigente,



respeitando o polígono de implantação da construção previamente licenciada ou não sujeita a licenciamento, a CCDR apenas terá que verificar o cumprimento do legalmente definido e declarando a ação como não interdita pelo RJREN.

- O mesmo acontece na **situação n.º 5**, processo n.º 16.08.06.00086.2012, relativo à demolição parcial e reconstrução de uma moradia unifamiliar e de um muro de vedação.
- Também no caso da **situação n.º 27**, processo n.º 16.29.01.00056.2012, a pretensão foi incorretamente enquadrada no preceito constante do artigo 40.º do RJREN, referente a ações já licenciadas ou autorizadas. De facto, as obras de reconstrução não são interditas nos termos do artigo 20.º do RJREN. Assim, a CCDR LVT apenas se deveria ter pronunciado sobre a ampliação, pretensão esta que foi abandonada pelo requerente na última versão do projeto, de acordo com informação prestada pela Câmara Municipal em 14/09/2012. Face ao exposto, na versão final da pretensão, não haveria lugar à pronúncia da CCDR LVT.
- Na **situação n.º 11**, referente ao processo n.º 16.29.01.00066.2012, em que o artigo 40.º não é claramente aplicável uma vez que a pretensão diz respeito à alteração e ampliação das construções existentes, e não, à prática de um ato previamente autorizado ou licenciado.
- Finalmente no caso da **situação n.º 28**, processo n.º 16.29.01.00104.2012, referente ao licenciamento das obras de urbanização decorrentes de um processo de loteamento, a CCDR emitiu parecer favorável nos termos do artigo 40.º do RJREN em vigor à data. No entanto, consta do parecer emitido a constatação de que existem discrepâncias entre a pretensão e o alvará aprovado em 2000, pelo que, o parecer é condicionado ao cumprimento do disposto no alvará emitido nessa data.

Consta da informação produzida pela CCDR que da «análise dos elementos do portal verifica-se que o requerente faz referência à entrega, após 2000, de diversos aditamentos, que se desconhecem. Da leitura da Memória Descritiva e das plantas de implantação apresentadas (da operação de loteamento de 2000 e da presente) afigura estar-se perante alteração de implantação e eventualmente de fracionamento, sendo que por exemplo as áreas dos lotes agora propostas divergem das aprovadas em 2000, prevê-se um piso abaixo da cota da soleira anteriormente não possível, a área máxima de construção poderá ser excedida para os lotes 3 e 4 e o índice de construção é ligeiramente superior (caso se considere as garagens)» (sublinhado nosso).

Acresce que, conforme informa a CCDR de «acordo com o artº 40º do DL 166/2008, de 22/08, a ação encontra-se excecionada do regime da REN se licenciada ou autorizada anteriormente à entrada em vigor deste diploma. Tendo a operação de loteamento sido aprovada em 2000 aplicar-se-á perante esta exceção desde que essa deliberação se mantenha válida e eficaz e todo o subsequente desenvolvimento do processo respeite integralmente o constante nesse loteamento aprovado».

Ora, a CCDR, em sede de apreciação do pedido, deveria ter verificado e analisado a deliberação emitida pela câmara bem como o cumprimento do constante do alvará, não podendo limitar-se a emitir um parecer condicionado, tanto mais que estes são apenas admissíveis nos limites definidos pelo n.º 4 do artigo 23.º.

Assim, deverá, neste caso a CCDR, analisar a pretensões à luz do RJREN, avaliando se a pretensão é ou não admissível e adotando as subseqüentes medidas.

#### 4.2.1.2. Ausência de convocação e / ou realização da conferência de serviços

Nos termos do RJREN deverá ser promovida, pela CCDR, uma conferência de serviços sempre que as pretensões correspondentes aos usos e as ações previstos no anexo II recaiam em áreas cuja utilização necessite de título de utilização dos recursos hídricos, se localizem em áreas classificadas ou em áreas integradas na Reserva Agrícola Nacional (RAN), nos termos definidos pelo artigo 24.º do RJREN, na versão aprovada pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto.

No âmbito desta conferência deverá ser «emitida uma comunicação única de todas as entidades competentes ao interessado, a qual colige todos os atos que cada uma das entidades envolvidas deve praticar, nos termos legais e regulamentares», a qual deve «refletir a posição manifestada por cada uma das entidades» conforme prescrevem o n.ºs 2 e 3 do mencionado preceito.

As alterações introduzidas ao RJREN pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro não alteraram esta norma, limitando-se a revogar os n.ºs 6 e 8.

Contudo, em muitos dos processos consultados, verificou-se que a conferência de serviços não se realizou, limitando-se as entidades competentes a remeter o seu parecer:

- No caso da **situação n.º 8**, referente ao processo n.º 16.08.06.00145.2012, a conferência de serviços foi convocada mas não realizada: a APA limitou-se a remeter o seu parecer.

- Ainda no caso da situação n.º 20, processo n.º 16.08.08.00003, não foi convocada nem realizada conferência de serviços mas apenas, solicitado parecer da APA que se pronunciou favoravelmente.
- Também na situação n.º 22, processo n.º 16.08.07.00156, ainda que na *ficha de instrução de processos* se conclua que a pretensão afeta área de RAN, não foi convocada nem realizada conferência de serviços. Ainda assim, a requerente remete parecer da Entidade Regional da Reserva Agrícola de LVT onde esta entidade deliberou por unanimidade nada ter a opor ao pretendido, por considerar «tratar-se de estruturas indispensáveis á atividade a desenvolver pela requerente sem alternativa de localização viável em solos exteriores à RAN, e facilmente amovíveis finda a atividade, não causando graves prejuízos para os interesses tutelados pelo Regime Jurídico da RAN».
- O mesmo aconteceu na situação n.º 24, processo n.º 16.08.07.00283, onde, na *ficha de instrução de processos* se concluiu que a pretensão abrange áreas de RAN e REN, tendo a requerente remetido à CCDR cópia do parecer favorável emitido pela ERRALVT.

A prática adotada pela CCDR e entidades envolvidas contraria o disposto no artigo 24.º do RJREN, sendo que o artigo 27.º sanciona com a nulidade os atos administrativos praticados em violação do disposto no capítulo III, onde se inclui a *supra* mencionada norma.

Contudo, a jurisprudência tem vindo a considerar a falta de interesse em agir sempre que, estando em causa meros vícios de forma, a repetição do ato administrativo com o mesmo conteúdo em nada colide com a substância do ato praticado.

Numa situação semelhante à dos autos, os serviços do Ministério Público junto do TAF de Beja consideraram que, para que fosse integrada no artigo 27.º, a irregularidade detetada «teria de se consubstanciar em ato grave de violação das normas substantivas do RJREN», concluindo que a «circunstância de uma das entidades convocadas faltar não obstaculiza a ocorrência da conferência».

Assim, qualificou o referido Tribunal como «correto o procedimento adotado», sempre que uma das entidades, não podendo estar presente, se limito a enviar o seu parecer.

Também os serviços do Ministério Público junto TAF de Castelo Branco, consideraram que não havia, em casos semelhantes, interesse em agir por ser destituída de efeito útil a impugnação contenciosa dos atos assinalados como nulos. Com efeito refere-se no correspondente



Despacho que a defesa da legalidade constitui um dos escopos da atuação do Ministério Público mas não o único sendo necessário, além disso, «a existência de utilidade na instauração da ação».

A este respeito cita o Acórdão do STA de 2 de dezembro de 2004, Proc.º 830/04, onde se defende que «se é exato que ao Ministério Público está legalmente atribuída a defesa da legalidade, também é certo que com essa atribuição se almeja obter quaisquer efeitos úteis (...). E nessa linha de entendimento, a indesmentível legitimidade do Mº Pº para defender a legalidade não permite a sobrevivência dos recursos, por ele interpostos, que se mostrem destituídos de uma qualquer utilidade jurídica ou prática».

Tendo presente este entendimento e, ainda que esta posição seja questionável sob o ponto de vista estritamente jurídico-formal, é incontestável que de nada serve suscitar a nulidade dos atos administrativos não precedidos da realização da necessária conferência de serviços, mas em que foi emitido parecer pelas entidades competentes, pois o reinício do procedimento e a consequente prática, pela Administração, de novos atos expurgados dos vícios que afetaram os primeiros, conduziria exatamente ao mesmo resultado.

Sem prejuízo do aqui exposto, entende-se que deverá ser emitida por esta IGAMAOT uma recomendação, para que a CCDR, de futuro, adote os procedimentos legalmente definidos.

Diferente entendimento se impõe nos casos em que a dita conferência não chegou, sequer a ser convocada, ou em que as entidades não emitiram o necessário parecer:

- Na **situação n.º 1**, correspondente ao processo n.º 16.08.06.00017.2012, cuja implantação se insere dentro da área do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros, a conferência de serviços não foi convocada;
- No caso da **situação n.º 17**, relativa ao processo n.º 16.08.07.00019, ainda que na ficha de instrução do processo relativo à localização da pretensão se refira que a mesma se localiza em área de RAN, não foi convocada nem realizada conferência de serviços. A pretensão foi admitida, condicionada à adoção de medidas de minimização preconizadas e à necessidade de consulta à ARH do Tejo.
- Na **situação n.º 19**, processo n.º 16.08.07.00040.2012, em que é aceite a comunicação prévia para a ação, sendo o requerente informado de que, “pelo facto de poder estar em causa a ocupação do Domínio Hídrico, deverá (...) consultar a Agência Portuguesa do Ambiente...” não sendo convocada nem realizada a conferência de serviços.

- Na **situação n.º 23**, processo n.º 16.08.07.00190.2012, foi o requerente informado da necessidade de “obter o título de utilização dos recursos hídricos”. Nos termos do artigo n.º 1 do 24.º do RJREN, estando a ação dependente da emissão de título de utilização dos recursos hídricos, a CCDR estava obrigada à promoção da realização de uma conferência de serviços, **a qual não se realizou**, ficando o parecer condicionado à obtenção do respetivo título.
- Na **situação n.º 26**, processo n.º 16.29.01.00044.2012, por a pretensão se localizar em área de Rede Natura 2000 e na Reserva Natural do Estuário do Sado, deveria ter sido realizada conferência de serviços conforme obriga o artigo 24.º do RJREN. Não obstante a CCDR reconhecer a necessidade de pronúncia do ICNF, limita-se a condicionar o parecer favorável à consulta daquele instituto. Acresce que, as condições impostas pela CCDR em sede de autorização, apenas podem ser as estabelecidas no n.º 4 do artigo 23.º, ou seja, quando estejam em causa condicionantes de ordem ambiental e paisagística.

Quanto ao segundo parecer, emitido na sequência do requerimento acima referido, verifica-se que o mesmo se encontra condicionado à emissão de parecer favorável por parte do ICNF e à verificação do cumprimento dos parâmetros urbanísticos constantes do PDM por parte da Câmara Municipal de Setúbal.

Ora o RJREN prevê, para os casos em que os usos ou ações estejam sujeitos a outros regimes, a realização de uma conferência de serviços e uma comunicação única de todas as entidades competentes, a qual colige todos os atos que cada uma das entidades envolvidas deve praticar. A prática aqui desenvolvida por esta CCDR contraria os objetivos de simplificação e racionalização, que se pretende contribuam para uma maior transparência e simplificação dos procedimentos exigidos aos cidadãos e às entidades envolvidas, reduzindo formas desnecessárias de conflitualidade e fazendo prevalecer de forma mais compreensível para a sociedade os grandes benefícios de uma boa delimitação e gestão da REN, conforme exposto no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto que aprovou o RJREN.

Assim, cumpre suscitar a nulidade dos seguintes atos administrativos:

- **Situação n.º 1**, relativa ao processo n.º 16.08.06.00017.2012

Despacho sem data do Diretor de Serviços da Direção de Serviços do Ordenamento do Território, Carlos Pina, (doc. de fls. 12 a 13).





- Situação n.º 17, relativa ao processo n.º 16.08.07.00019

Despacho de 16/04/2012 do Diretor de Serviços da Direção de Serviços do Ordenamento do Território, Carlos Pina, (doc. de fls. 14 a 18).

- Situação n.º 19, processo n.º 16.08.07.00040.2012

Parecer de 31/10/2012, da Chefe de Divisão da DSRO, (doc. de fls. 19 a 24).

- Situação n.º 23, processo n.º 16.08.07.00190.2012

Despacho de 26/11/2012 do Diretor de Serviços da Direção de Serviços do Ordenamento do Território, Carlos Pina, (doc. de fls. 25 a 29).

- Situação n.º 26, processo n.º 16.29.01.00044.2012

[Não foi praticado ato administrativo de deferimento no processo mas apenas remetido ofício ao requerente transmitindo a emissão de parecer favorável, (doc. de fls. 30 a 31).

#### 4.2.1.3. Incumprimento dos prazos definidos no RJREN

Da análise dos processos que foram objeto de parecer favorável pela CCDR verificou-se que, em alguns dos casos, não foram cumpridos os prazos definidos pelos artigos 22.º e 23.º do RJREN:

- Na situação n.º 12, relativa ao processo n.º 16.08.06.00201.2012, a CCDR solicitou os elementos em falta, mas não cumprindo, o prazo fixado no artigo 23.º, n.º 3 do RJREN.

#### 4.2.1.4. Pareceres favoráveis sujeitos a condições não previstas na lei

Verificou-se em vários processos que a CCDR emite pareceres favoráveis sujeitos a condições que não se encontram previstas no RJREN, na versão aprovada pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, concretamente, pelo n.º 4 do artigo 23.º.

- No caso da situação n.º 9, a que se reporta o processo n.º 16.08.06.00160.2012, foi remetido ao requerente o ofício S11548-201210-DSOT\_DOT, comunicando-lhe que CCDR nada tinha a opor à pretensão, no âmbito da REN, caso a Câmara Municipal de Mafra comprovasse que não haviam sido efetuadas obras de ampliação depois da emissão da licença de construção do armazém, e esta se mantinha válida e eficaz.

Ora, o procedimento deveria ter sido o de a CCDR solicitar tal informação previamente à emissão da autorização.

Para além do acima exposto verificou-se que, também em processos de comunicação prévia foram emitidos pareceres favoráveis condicionados, procedimento que não se encontra previsto no RJREN, nomeadamente no seu artigo 22.º, o qual ao contrário do artigo 23.º (referente ao procedimento de autorização), não previu essa possibilidade.

- No caso da **situação n.º 17**, relativa ao processo n.º 16.08.07.00019, a pretensão foi admitida, condicionada à necessidade de consulta à ARH do Tejo.
- Na **situação n.º 23**, processo n.º 16.08.07.00190.2012, foi o requerente informado da necessidade de “obter o título de utilização dos recursos hídricos”, ficando o parecer condicionado à obtenção do respetivo título
- Na **situação n.º 26**, processo n.º 16.29.01.00044.2012, é emitido parecer favorável condicionado à pronúncia favorável do ICNF.

#### 4.2.1.5. Falta de delimitação das áreas incluídas na REN com indicação das suas diferentes tipologias

Desde a alteração ao RJREN aprovado pelo Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, resultante da aprovação do Decreto-Lei n.º 180/2006, de 6 de setembro, que são estabelecidas as diferentes tipologias da REN, e que, os usos e ações ficam condicionados à tipologia em presença.

E que, nos termos do artigo 12.º do RJREN em vigor, a CCDR LVT, após aprovação da delimitação da REN, envia a mesma para publicação em Diário da República, com o conteúdo mencionado no n.º 3 do artigo 9.º, que identifica na alínea a) a necessidade de especificação das tipologias.

Considerando que, nos termos da alínea c) do ponto 3.2.1 do anexo ao Despacho n.º 12 166/2007, de 19 de junho, que aprova a estrutura flexível da CCDR-LVT, compete à Divisão de Ordenamento do Território da DSOT “Promover e assegurar a delimitação da Reserva Ecológica Nacional e garantir a gestão da sua ocupação”.

Considerando ainda que a delimitação da REN é obrigatória, por força do disposto no n.º 1 do artigo 9.º, e que a indicação das suas diferentes tipologias, conforme estabelecidas no artigo



4.º, deve constar da respetiva carta, não poderia a CCDR ignorar o facto das mesmas não especificarem as tipologias em presença, apesar dessa informação integrar os processos objeto de emissão de parecer por essa CCDR.

É o caso da **situação n.º 1**, em que a pretensão incide sobre solos da REN, conforme Carta da REN aprovada pela RCM n.º 68/2000 de 1 de julho, alterada pela Portaria n.º 876/2009, de 14 de agosto. Esta carta da REN não especifica, no entanto, as diferentes tipologias da REN previstas no diploma, representando apenas a REN “bruta”.

A informação referente à tipologia em presença proveio de informação interna produzida no âmbito do processo de elaboração das referidas cartas. Esta informação não foi objeto de aprovação pela Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional (CNREN), ao contrário da carta publicada, nem foi objeto de publicação em Diário da República.

Sendo certo que, cabe à CCDR enviar a delimitação da REN, com o conteúdo mencionado no n.º 3 do artigo 9.º, para publicação em Diário da República, deveria esta entidade ter adotado os procedimentos legalmente definidos.

O mesmo acontece no caso da **situação n.º 4**, processo n.º 16.08.06.00081.2012, em que a pretensão incide sobre solos da REN, conforme Carta da REN aprovada pela RCM 190/97, de 29 de outubro de 1997. A publicação desta carta da REN não contempla a especificação das diferentes tipologias da REN previstas no diploma em vigor, representando apenas a REN “genérica”.

Também na **situação n.º 14**, processo n.º 16.08.06.00248.2012, apesar de o PDM de Azambuja<sup>9</sup>, já conter a delimitação da REN “bruta”, não se encontra, ainda publicada a respetiva Carta da REN.

No caso da **situação n.º 27**, processo n.º 16.29.01.00056.2012, a delimitação da REN, a nível municipal, foi efetuada pela RCM n.º 68/2000, de 1 de julho e alterada pela Portaria n.º 876/2009, de 14 de Agosto, e pelo Aviso n.º 5372/2013, de 22 de abril, não tendo sido especificadas as correspondentes tipologias.

Também no caso das situações com os n.ºs 57 e 58 se verificou a ausência de publicação da carta da REN com a especificação das respetivas tipologias.

<sup>9</sup> Aprovado pela RCM n.º 14/95, de 16 de fevereiro, alterado pela RCM n.º 3/97, de 11/1. O referido PMOT foi ainda alterado por adaptação ao PROTVT através do Aviso n.º 5053/2010, de 10 de março, publicado no DR II Série n.º 48 e foi objeto de uma correção material publicada com o aviso n.º 13222/2012, de 3 de outubro, publicado no DR II Série n.º 192.

Para além da ausência da identificação das tipologias da REN constata-se que oito municípios não têm a delimitação da REN aprovada e publicada – Alcochete, Azambuja, Entroncamento, Montijo, Nazaré, Odivelas, Oeiras e Setúbal. Este facto verifica-se apesar de em cada um dos seus respetivos PDM constar essa delimitação na carta de condicionantes ou em carta autónoma de condicionante REN.

Assim, deverá a CCDR-LVT promover a publicação das cartas da REN, com as tipologias especificadas, no âmbito dos procedimentos de revisão das Cartas da REN de âmbito municipal.

#### 4.2.1.6. Falta de verificação dos condicionamentos impostos

Dispõe o n.º 4 do artigo 23.º do RJREN que a comissão de coordenação, uma vez reunidas as condições para concessão de autorização, pode estabelecer condicionamentos de ordem ambiental e paisagística à realização das obras, tendo em vista a preservação dos valores que levaram à classificação do local como REN.

- No caso da **situação n.º 12**, relativa ao processo n.º 16.08.06.00201.2012, a CCDR impôs um conjunto de condições, designadamente, demonstração (aquando da apresentação do projeto de execução) da aplicação de metodologias de intervenção compatíveis com o Plano de Gestão da ZPE PTZPE0010 e com as “Orientações de Gestão” em vigor para a ZPE PTZPE0010 – Estuário do Tejo e com o SIC PTCON0009 – Estuário do Tejo, não destruição dos habitats naturais presentes na área de intervenção, correta calendarização da intervenção, nomeadamente no que diz respeito à gestão das massas vegetais, ao abrigo da supra citada norma.

Contudo, não consta do processo informação que demonstre ter sido realizada qualquer ação de fiscalização destinada a verificar o respetivo cumprimento.

#### 4.2.2. Processos classificados pela CCDR como indeferidos

Do universo de processos cuja decisão foi o indeferimento ou o parecer desfavorável, selecionou-se uma amostra de 14 (catorze) processos, dos quais 7 (sete) dizem respeito a procedimentos de *autorização* e os restantes 7 (sete) a procedimentos de *comunicação prévia*.



Desta amostra verificou-se que na **situação n.º 36**, processo n.º 16.08.06.00206.2012, após um primeiro parecer desfavorável (no âmbito de procedimento de consulta às entidades da administração central, nos termos do artigo 13.º A do RJUE), foi desencadeado novo procedimento, em 22/03/2013, desta feita através da figura da comunicação prévia. Assim, não obstante a classificação atribuída pela CCDR, este procedimento encontrava-se, ainda, sem decisão em 06/08/2013, conforme pedido de urgência do requerente.

No que respeita aos processos, efetivamente objeto de despacho de indeferimento, e conforme exposto *supra*, a amostra, e posterior análise, concentrou-se em processos cuja referência inicial apontasse para operações urbanísticas já materializadas no terreno de forma a verificar o grau de atuação dos serviços de fiscalização nestes casos.

#### 4.2.2.1. Verificação do cumprimento dos requisitos constantes do RJREN

Conforme exposto no RJREN, cumpre à CCDR proceder ao enquadramento das pretensões apresentadas pelos particulares, verificando o cumprimento dos requisitos definidos no artigo 20.º, designadamente no que respeita à compatibilidade dos usos e ações com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais, nos termos definidos pela Portaria 1356/2008, de 28 de novembro, alterada pela Portaria n.º 239/2012 de 2 de novembro.

- Na **situação n.º 30**, processo n.º 16.08.06.00024.2012, foi inicialmente emitido parecer desfavorável, fundamentado no não enquadramento da pretensão nas ações constantes do anexo II do RJREN. Verifica-se, no entanto, da análise do processo, que a pretensão diz respeito a alterações no interior de uma edificação e à ampliação correspondente a um anexo e telheiro. Quanto à primeira ação, esta não é interdita nos termos do artigo 20.º do RJREN. No que diz respeito à ampliação, a mesma tem previsão na alínea g) do Ponto I do Anexo II ao RJREN. O parecer final emitido, não exclui a possibilidade de autorização da ampliação, mas deixa a sua apreciação para momento futuro. Deverá a CCDR concluir os procedimentos adotando as medidas legalmente previstas.
- Na **situação n.º 41**, processo n.º 16.08.06.00144.2012, é invocado como causa para a decisão de indeferimento o facto de “a legalização de edificações não licenciadas”,

constituir uma ação interdita pelo regime jurídico da REN e não se enquadrar em nenhuma das suas exceções, pelo que, considerou a CCDR-LVT não ser pretensão legalmente admissível.

Este entendimento não é adotado em mais nenhum dos processos consultados. Efetivamente dos restantes casos em que estavam em causa ações já materializadas no terreno, nenhuma pretensão foi indeferida com este fundamento. Com efeito, tendo os procedimentos como objetivo a legalização de situações existentes, a sua natureza irregular não conduziu ao indeferimento, tendo-se em vários casos concluído pela emissão de decisões favoráveis.

Deverá a CCDR uniformizar os procedimentos adotados, verificando a suscetibilidade de as ações não licenciadas se enquadrarem no RJREN, adotando as medidas legalmente previstas.

#### 4.2.2.2. Audiência prévia dos interessados

Dispõe o n.º 1 do artigo 100.º do Código do Procedimento Administrativo, que «os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final».

Ainda que a CCDR-LVT tenha procedido em algumas situações à audiência dos interessados, conforme estipula o CPA verificou-se que tal não aconteceu nas situações seguintes:

- Situação n.º 30, processo n.º 16.08.06.00024.2012;
- Situação n.º 31, processo n.º 16.08.06.00052.2012;
- Situação n.º 34, processo n.º 16.08.06.00209.2012.<sup>10</sup>

Nos termos dos n.ºs 2 dos artigos 101º e 102º, referentes à audiência escrita e oral respetivamente, fica conferido o direito ao interessado de ser informado de todos os aspetos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito.

Esta prática é regra nos processos referentes a parecer das entidades da administração central, no âmbito do artigo 13.º A do RJUE, nos quais o parecer contém toda a informação referente à análise da pretensão.

<sup>10</sup> Em sede de contraditório a CCDR LVT informou e aceitou a recomendação.

#### 4.2.2.3. Prática do ato final de indeferimento

Em duas das situações em que a CCDR-LVT procedeu à audiência dos interessados, verificou-se contudo, a ausência do ato final de indeferimento da pretensão de autorização.

- Na **situação n.º 32**, processo n.º 16.08.06.00098.2012, o requerente foi informado da intenção de indeferimento, sendo dada a possibilidade deste se pronunciar nos termos da audiência prévia prevista no CPA, no entanto o ato final de indeferimento não foi produzido.
- Na **situação n.º 35**, processo n.º 16.08.06.0122.2012, relativo à construção de estábulo, com alteração de localização foi comunicada ao requerente, a intenção de emissão de parecer desfavorável, dando 10 dias para este se pronunciar nos termos do disposto dos artigos 100.º e seguintes do CPA. Contudo não foi praticado o ato definitivo de indeferimento.

Foi ainda identificada uma situação em que, para além de não ter sido realizada a audiência dos interessados, não foi produzido ato final de indeferimento no processo:

- Na **situação n.º 31**, processo n.º 16.08.06.0052.2012, não foi praticado ato administrativo de indeferimento, limitando-se a CCDR a remeter ofício transmitindo a não admissão do pedido.

#### 4.2.2.4. Ausência de fiscalização, verificação dos condicionamentos impostos e de adoção de medidas sancionatórias e de tutela da legalidade

Dos 14 (catorze) casos de processos indeferidos objeto de análise, verificou-se que, em apenas 2 (dois) casos foram determinadas medidas de fiscalização do cumprimento do RJREN. tendentes à aplicação do regime contraordenacional e de reposição da legalidade:

- Na **situação n.º 37**, processo n.º 16.29.01.00006.2012, de acordo com o relatório de fiscalização não foram obtidos quaisquer resultados por impossibilidade de aceder ao interior do terreno. Face a esta impossibilidade, e uma vez que até à data não haviam sido apresentados os elementos destinados a avaliar a legalidade ou ilegalidade das

alterações efetuadas, os serviços de fiscalização não desencadearam qualquer ação, tendo decidido aguardar por nova e eventual decisão sobre a o processo.

Ora, não será o projeto a apresentar que determinará a legalidade ou ilegalidade das alterações efetuadas. As obras foram realizadas sem parecer prévio da CCDR LVT e foi emitido parecer “final” desfavorável sobre a pretensão, pelo que, deveriam os serviços ter, desde logo, adotado as medidas sancionatórias e de reposição da legalidade adequadas ao caso.

- Na **situação n.º 38**, processo n.º 16.29.01.00020.2012, foi realizada ação de fiscalização no local. Em resultado desta verificou-se a existência de 7 construções, na sequência do que foi lavrado o auto de notícia de 24/08/2012, pela prática da infração decorrente da realização de usos ou ações interditos nos termos do n.º1 do artigo 20.º do RJREN, enquadrando a contraordenação no disposto no artigo 37.º.

Na mesma data, o referido Auto de Notícia acompanhado do relatório de fiscalização é remetido à Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local, para instrução do respetivo processo de contraordenação. Desconhece-se o resultado dos procedimentos desencadeados.

Em sede de contraditório a CCDR LVT informou que o processo instaurado foi arquivado por preescrção.

Nos restantes casos, concluiu-se que não foi verificado o cumprimento da decisão de indeferimento proferida pela CCDR em sede de autorização, admissão da comunicação prévia ou emissão de parecer:

- No caso da **situação n.º 31**, processo n.º 16.08.06.0052.2012, referente à legalização da construção de um anexo e piscina, a CCDR emitiu parecer desfavorável por se tratar de uma ação interdita pelo RJREN, não se enquadrando em nenhuma das exceções previstas naquele regime jurídico.

Contudo, verificou-se que, pelo menos desde 2004, existe uma construção no local, conforme ortofotomapa de 2004, cujo extrato se reproduz abaixo.



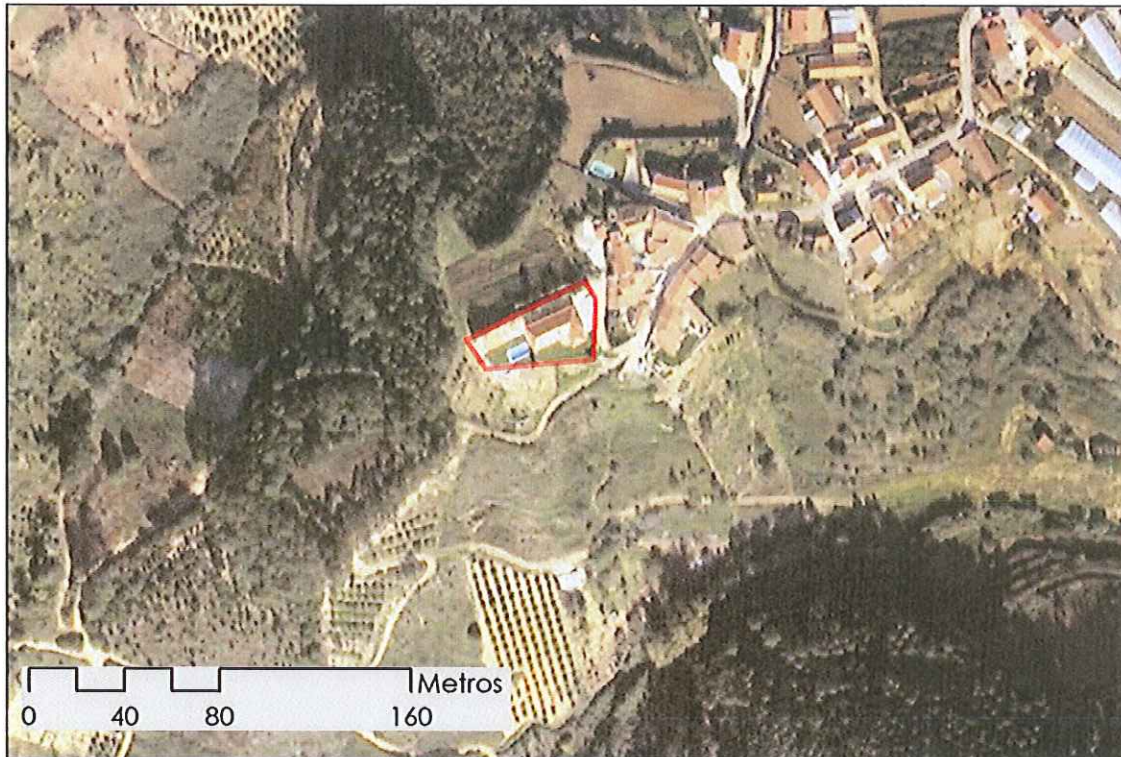


Figura 2 – Extrato de Ortofotomapa do ano de 2006– fonte DGT via wms

Face ao exposto deverá a CCDR LVT desenvolver as diligências de fiscalização no sentido de verificar se a referida construção foi licenciada, ou se, ocorreu uma violação do RJREN por atos materiais praticados por particular sem autorização da administração, adotando as medidas sancionatórias e de reposição da legalidade que caibam ao caso.

- Na situação n.º 32, processo n.º 16.08.06.0098.2012, referente à **legalização** da ampliação e alterações a uma moradia em REN, a CCDR emitiu parecer desfavorável por desconformidade da pretensão com o PDM de Maфра.

Contudo, não realizou qualquer ação de fiscalização destinada a verificar se as obras em causa permanecem materializadas no terreno em violação do RJREN adotando, caso tal facto se confirme, as necessárias medidas sancionatórias e de reposição da legalidade previstas por este regime.

- Na situação n.º 33, processo n.º 16.29.01.00067.2012, referente a obras de recuperação e alteração de um barracão agrícola, a CCDR emitiu parecer desfavorável, sem que, posteriormente, tenha realizado qualquer ação de fiscalização destinada a verificar se a ação se encontra, ou não, materializada no local.

- Na **situação n.º 34**, processo n.º 16.08.06.0209.2012, relativa à **legalização** de edificação de estrutura de apoio à comercialização de produtos hortofrutícolas, a pretensão foi objeto de indeferimento. Do processo consultado não constam elementos que permitam concluir que tenha sido desencadeada qualquer ação de fiscalização.
- Semelhante caso ocorre na **situação n.º 36**, processo n.º 16.08.06.0206.2012, relativa a ampliação e alteração de uma moradia.
- Na **situação n.º 39**, processo n.º 16.29.01.00055.2012, referente à **legalização** de um restaurante construído em REN, emitido o parecer desfavorável, fundamentado na interdição da ação face à tipologia de solos da REN em presença, não foi realizada ação de fiscalização nem adotadas quaisquer medidas sancionatórias ou de tutela da legalidade.
- Na **situação n.º 42**, processo n.º 16.29.01.00145.2012, relativa à **legalização** de conjunto habitacional e anexos, foi emitido **parecer desfavorável**, por estar em causa uma ação interdita e não enquadrável nas exceções previstas no artigo 20.º do RJREN.
- Na **situação n.º 43**, processo n.º 16.29.01.00168.2012, respeitante à **legalização** de Parque de Garrafas de Gás, a ação foi considerada interdita nos termos do RJREN.

No âmbito da instrução da presente ação de inspeção foi solicitada a colaboração do SEPNA da GNR no sentido de ser verificada a concretização das ações previstas em três processos:

- Na **situação n.º 35**, processo n.º 16.08.06.00122.2012, após deslocação ao local, foi elaborado o relatório de ocorrência n.º 76/13, datado de 13/10/2012, de acordo com o qual não foi executada a ação objeto de pretensão, tendo no entanto sido efetuado corte de arvoredos na área de implantação da infraestrutura.
- Na **situação n.º 36**, processo n.º 16.08.06.00206.2012, após deslocação ao local, foi elaborado o relatório de ocorrência n.º 100/EPNA13, datado de 15/10/2012 de acordo com o qual a construção não apresentava alterações.
- No caso da **situação n.º 41**, processo n.º 16.29.01.00144.2012, foi, em 08/10/2013, verificado pelo SEPNA da GNR que a construção se encontrava em ruínas.

#### 4.2.3. Processos classificados pela CCDR como “isentos”, “não carece de parecer” ou “não está em REN”

Do universo inicial de processos referenciados pela CCDR-LVT, 87 (oitenta e sete) estavam classificados, como “Isentos”, 13 (treze) como “Não Carecem de Parecer” e 16 (dezasseis) como “Não estão implantados em REN”. Destes, foi selecionada uma amostra de 9 (nove) processos classificados como “Isentos”, 5 (cinco) como “Não Carecem de Parecer” e 3 (três) como “Não estão implantados em REN”, resultando numa amostra de 17 (dezassete) processos.

##### 4.2.3.1. Processos classificados pela CCDR como “isentos”

Dos processos classificados como Isentos, apenas em 4 (quatro) casos a análise efetuada pela CCDR-LVT concluiu que a ação se encontrava isenta de comunicação prévia ou autorização: **Situação n.º 44**, processo n.º 16.08.06.00211.2012; **Situação n.º 50**, processo n.º 16.08.07.00214.2012; **Situação n.º 51**, processo n.º 16.08.07.00275.2012; e **Situação n.º 52**, processo n.º 16.08.07.00289.2012.

Nos restantes casos: **Situação n.º 45**, processo n.º 16.08.07.00007.2012, **Situação n.º 46**, processo n.º 16.08.07.00060.2012, **Situação n.º 47**, processo n.º 16.08.07.00081.2012, **Situação n.º 48**, processo n.º 16.08.07.00098.2012, e **Situação n.º 49**, processo n.º 16.08.07.00142.2012, os processos seguiram as formalidades correspondentes à figura da comunicação prévia, tendo sido objeto de decisão favorável.

Na caso da **situação n.º 49**, processo n.º 16.08.07.00142 verificou-se que foi convocada, mas não se realizou a conferência de serviços. Contudo, as entidades emitiram parecer favorável, pelo que é de adotar, também neste caso, o entendimento defendido *supra*, no ponto 4.2.1.2.

Mais se concluiu que, na mesma situação não foram verificados os condicionalismos impostos pela CCDR-LVT à realização da ação no âmbito da decisão favorável emitida.

##### 4.2.3.2. Processos classificados pela CCDR como “Não Carece de Parecer”

Quanto aos processos classificados como “Não Carece de Parecer”, verificou-se que em 2 (dois) casos as ações objeto de pretensão não se implantavam em REN: **Situação n.º 53**, processo n.º 16.08.06.00194.2012; e **Situação n.º 57**, processo n.º 16.29.01.00162.2012. Foi efetuada a

georeferenciação das implantações face às cartas da REN, tendo-se confirmado as conclusões da CCDR-LVT nesta matéria.

Em 2 (dois) casos, as ações objeto de pretensão implantava-se em municípios sem carta de delimitação da REN aprovada e publicada, aplicando-se as normas previstas para o regime transitório constantes do artigo 42.º do RJREN.

- Na **Situação n.º 55**, processo n.º 16.08.07.00191.2012, a ação não se implantava em solos constantes do anexo III ao RJREN, não sendo por isso sujeita a autorização.
- Na **Situação n.º 56**, processo n.º 16.08.06.00024.2012, a ação encontra-se abrangida por solos sujeitos ao regime transitório, sendo emitida a autorização à pretensão.

Finalmente no caso da **Situação n.º 54**, processo n.º 16.08.07.00082.2012, a ação foi considerada como não sendo interdita por se enquadrar nas exceções da alínea e) do n.º 1 do artigo 20.º do RJREN, pois foi considerada como “necessária ao normal e regular desenvolvimento das operações culturais de aproveitamento agrícola do solo”. Ora, o RJREN apenas admite a referida exceção, quando esteja em causa a destruição do coberto vegetal. Considerando que a pretensão diz respeito a um conjunto de três ações: retificação do terreno; limpeza de valas e arranjo de caminhos, estariam em causa ações enquadráveis nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º, e não na alínea e) conforme entendeu a CCDR-LVT.

#### 4.2.3.3. Processos classificados pela CCDR como “não está em REN”

Dos 3 (três) processos classificados como “não está em REN”, após georeferenciação das pretensões nas respetivas cartas da REN, confirmaram-se as conclusões alcançadas pela CCDR-LVT, não se encontrando efetivamente implantadas em área abrangida por aquela restrição de utilidade pública: **Situação n.º 58**, processo n.º 16.08.06.00038.2012; **Situação n.º 59**, processo n.º 16.08.07.00240.2012; e **Situação n.º 60**, processo n.º 16.29.01.00160.2012.

#### 4.2.4. Processos classificados pela CCDR-LVT como “Sem decisão”

No âmbito da análise às listas de processos enviadas pela CCDR-LVT, e que serviram de base à presente ação de inspeção, verificou-se a existência de um grande número de processos que se encontravam ainda sem decisão. Do universo inicial de 742 290 estavam classificados como



“sem decisão” processos – 155 de autorização e 135 de comunicação prévia. Destes, foi selecionada uma amostra tendo como critério o decurso de mais de 200 dias seguidos desde a data de entrada do processo até à data do último movimento registado. O que correspondeu a 23 processos de autorização e a 15 de comunicação prévia.

Chegados a esta amostra a análise centrou-se no apuramento da razão do desfasamento temporal, entre os prazos definidos no RJREN e os verificados nas situações objeto de análise, bem como, nas irregularidades praticadas em face das normas legais vigentes.

#### 4.2.4.1. Análise do tempo decorrido nos processos de comunicação prévia.

Nos termos do n.º 3 do artigo 22.º do RJREN, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, referente aos procedimentos de Comunicação Prévia, o requerente pode dar início ao uso ou promover a ação passados **25 dias** da apresentação da comunicação.

Este prazo é reduzido para 10 dias, nos factos respeitantes a ações de defesa da floresta contra incêndios, nos termos do mesmo artigo.

No caso de procedimentos desencadeados ao abrigo do artigo 13º-A do RJUE, os prazos a aplicar são os decorrentes daquele diploma e variam entre 30 e 70 dias, sem possibilidade de suspensão do procedimento.

Analisados os processos de Comunicação Prévia concluiu-se que, em apenas um dos processos objeto de decisão, foi cumprido o prazo aqui estabelecido:

- Na **Situação n.º 89**, processo n.º 16.08.07.00046.2012, sendo no entanto de referir a demora de mais de 6 meses entre a entrada do requerimento e a liquidação da taxa.

Em três situações, o requerente afirma que face aos prazos estabelecidos e ao tempo decorrido **considera a comunicação prévia efetuada** e, informa que o projeto **já se encontra em execução**.

- **Situação n.º 90**, processo n.º 16.08.07.00051.2012;
- **Situação n.º 91**, processo n.º 16.08.07.00052.2012; e
- **Situação n.º 98**, processo n.º 16.08.07.00056.2012.

#### 4.2.4.2. Análise do tempo decorrido nos processos de autorização

Embora o RJREN não estabeleça um prazo para a CCDR emitir a autorização solicitada, nos termos do n.º 2 do artigo 23.º do RJREN o pedido considera-se tacitamente deferido na ausência de decisão final no prazo de **25 dias**, pelo que se pode considerar este o prazo indicativo para avaliar o cumprimento deste regime jurídico. Tal como exposto acima, também no caso de procedimentos desencadeados ao abrigo do artigo 13.º-A do RJUE, os prazos a aplicar são os estabelecidos nesse regime.

Nos termos do n.º 3 do artigo em análise, a CCDR-LVT tem 10 dias a contar da data da receção do processo para solicitar elementos em falta e, por uma única vez, elementos adicionais relevantes para a decisão, suspendendo-se para o efeito o prazo da decisão.

Analisados os processos de autorização concluiu-se que em apenas dois casos, foi cumprido o prazo aqui estabelecido:

- Na **Situação n.º 73**, processo n.º 16.08.06.00058.2012, sendo no entanto de referir a demora de mais de 11 meses entre a entrada do requerimento e a liquidação da taxa; e
- Na **Situação n.º 77**, processo n.º 16.08.06.00096.2012, em que após a entrada do requerimento em 09/04/2012 é emitido despacho em 07/05/2012, remetendo a decisão para procedimento de Avaliação de Incidências Ambientais, saindo do âmbito dos prazos aqui em questão.

#### 4.2.4.3. Análise do tempo decorrido entre a apresentação do pedido e o início do procedimento

Cumprir ainda salientar que, nos termos no artigo 3.º da Portaria n.º 1247/2008, de 4 de novembro, o pagamento da taxa de apreciação é feito no momento de apresentação do pedido e é condição para o início do procedimento.

Em nenhum dos processos analisados se verificou a sobreposição do momento de apresentação do pedido e a liquidação e pagamento da taxa. Em todos os casos ocorreu um desfasamento superior a 1 mês.

Dado o incumprimento generalizado da norma somos a dar relevo às seguintes situações:



- **Situação n.º 65**, processo n.º 16.08.06.00006.2012, cujo requerimento foi apresentado em **02/01/2012** e a liquidação da taxa ocorreu **mais de um ano após**, em **19/02/2013**;
- **Situação n.º 68**, processo n.º 16.08.06.00045.2012, cujo requerimento foi apresentado em 21/02/2012 e a liquidação da taxa ocorreu **quase dez meses depois**, em 18/12/2012;
- **Situação n.º 71**, processo n.º 16.08.06.00053.2012, cujo requerimento foi apresentado em 27/02/2012 e do qual não constava, à data da análise do processo, a liquidação da taxa, encontrando-se o processo sem decisão;
- **Situação n.º 73**, processo n.º 16.08.06.00058.2012, cujo requerimento foi apresentado 02/03/2012 e a liquidação da taxa ocorreu **mais de onze meses após**, em 19/02/2013;
- **Situação n.º 79**, processo n.º 16.08.06.00111.2012, cujo requerimento foi apresentado 14/02/2012 e a liquidação da taxa ocorreu **mais de onze meses após**, em **30/01/2013**;
- **Situação n.º 81**, processo n.º 16.08.06.00142.2012, cujo requerimento foi apresentado 14/05/2012 e a liquidação da taxa ocorreu **mais de dez meses após**, em **03/04/2013**;
- **Situação n.º 86**, processo n.º 16.08.07.00032.2012, cujo requerimento foi apresentado 02/03/2012 e a liquidação da taxa ocorreu **mais de seis meses após**, em 25/09/2012;
- **Situação n.º 87**, processo n.º 16.08.07.00033.2012, cujo requerimento foi apresentado 27/02/2012 e a liquidação da taxa ocorreu **mais de sete meses após**, em 27/09/2012;
- **Situação n.º 89**, processo n.º 16.08.07.00046.2012, cujo requerimento foi apresentado 14/03/2012 e a liquidação da taxa ocorreu **mais de seis meses após**, em 27/09/2012;
- **Situação n.º 93**, processo n.º 16.08.08.00006.2012, cujo requerimento foi apresentado 18/05/2012 e a liquidação da taxa ocorreu **mais de seis meses após**, em 07/12/2012;
- **Situação n.º 94**, processo n.º 16.08.07.00091.2012, cujo requerimento foi apresentado 30/05/2012 e a liquidação da taxa ocorreu **mais de seis meses após**, em 18/12/2012;

- Situação n.º 95, processo n.º 16.08.07.00111.2012, cujo requerimento foi apresentado 22/06/2012 e a liquidação da taxa ocorreu mais de seis meses após, em 21/01/2013;

#### 4.2.4.4. Da extinção do procedimento

Determina o artigo 111.º do Código do Procedimento Administrativo a necessidade de declarar «deserto o procedimento que, por causa imputável ao requerente, esteja parado por mais de seis meses, salvo se houver interesse público na decisão do procedimento».

Pretende-se, com esta norma, evitar que o processo se mantenha indefinidamente parado por causa imputável ao interessado constituindo, simultaneamente, um ato de natureza sancionatória da inércia do particular.

Cabe, no entanto, à Administração o ónus de declarar o procedimento extinto, notificando previamente o interessado de que o mesmo não continuará, enquanto não der seguimento à formalidade para que foi notificado.

Nas situações abaixo elencadas, não obstante ter decorrido o prazo definido no mencionado artigo do CPA, a CCDR-LVT não declarou o procedimento extinto como lhe competia:

- Na situação n.º 71, processo n.º 16.08.06.00053.2012, relativa à legalização de pavilhão avícola, o processo não teve continuidade após a notificação do requerente, em 20 de março de 2012, para que enviasse cópia da licença de construção do pavilhão, sem o que não seria possível dar sequência ao pedido formulado. Assim, tendo decorrido o prazo fixado no citado artigo deveria ter sido o procedimento declarado deserto em conformidade.
- Na situação n.º 76, processo n.º 16.08.06.00079, relativa à legalização da ampliação de uma moradia, não tendo o requerente praticado qualquer ato no processo, após ter sido notificado para apresentar os elementos em falta, em 13 de novembro de 2012, sem que conste do processo qualquer resposta, deveria a CCDR ter declarado deserto o procedimento.
- Na situação n.º 87.º, Proc. N.º 16.08.07.00033, respeitante a mobilização do solo destinada a arborização, o processo não teve continuidade desde 13 de novembro de





2012, data em que foi remetido ofício ao requerente, pelo qual a CCDR reitera o pedido formulado no anterior no sentido de o requerente remeter os documentos em falta.

- Na **situação n.º 89**, processo n.º 16.08.07.00046 foi remetido ao requerente, em 27 de setembro de 2012, ofício, informando-o de que o procedimento se encontrava deficientemente instruído pelo que a comunicação deveria ser instruída com os elementos constantes da Portaria n.º 1356/2088 de 28 de novembro. Perante a ausência de resposta ao novo ofício remetido pela CCDR, em 22 de outubro de 2012, solicitando, mais uma vez os elementos em falta, o qual não obteve resposta, deveria a CCDR-LVT, ter atuado em conformidade.
- Na **situação n.º 97**, processo n.º 16.08.07.00116.2012, emitida a guia de pagamento n.º 31079, e remetida a mesma ao requerente, por ofício de 17 de agosto de 2012, o processo não teve continuidade.
- Caso semelhante ocorreu na **situação n.º 79**, processo n.º 16.08.07.00111.2012, em que emitida a guia de pagamento e remetida a mesma ao requerente, o processo não teve continuidade.

Deve a CCDR avaliar os prazos decorridos desde o último movimento do processo, declarando o procedimento extinto, sempre que, se mostrem preenchidos os requisitos definidos pelo artigo 111.º do CPA.

#### 4.2.4.5. Conferência de serviços

Também no que se refere aos processos classificados como sem decisão, e à semelhança do que foi referido no ponto 4.2.1.2, verificou-se em algumas das situações que não foi cumprido o estipulado no artigo 24.º do RJREN, referente à realização de conferência de serviços.

Casos houve em que apesar da conferência de serviços não ter sido realizada as entidades que deveriam ter sido ouvidas deram o seu parecer favorável:

- Na **situação n.º 79**, processo n.º 16.08.06.00111, logo na informação técnica se coloca à consideração superior que não seja agendada a conferência de serviços prevista no artigo 24.º do RJREN, face aos pareceres favoráveis emitidos pela APA e pela ERRALVT que constam no processo, proposta que mereceu o despacho de acordo do Diretor de Serviços.

- Na **situação n.º 88**, processo n.º 16.08.07.00034 relativa à plantação de eucaliptos, beneficiação da rede viária, ações de defesa da floresta contra incêndios a pretensão localiza-se em área de REN e domínio hídrico pelo que deveria a CCDR ter procedido à convocação e realização da conferência de serviços. Ainda que a APA emita parecer favorável não é cumprido o procedimento definido pelo artigo 24.º do RJUE.

Mesmo que os serviços considerem ser de dispensar a realização da conferência de serviços, «porquanto a mesma não teria qualquer utilidade» e, por considerarem que estão reunidos as condições de aceitação da comunicação prévia em apreço, a lei não permite que seja feita essa ponderação, já que, define de forma taxativa e sem exceções, as circunstâncias em que a mesma se deve realizar. Ainda assim, remete-se, neste caso, para as conclusões alcançadas no ponto 4.2.1.2 do presente relatório

Em outros casos a dita conferência não chegou, sequer a ser convocada.

- Na **situação n.º 45**, processo n.º 16.08.07.00007.2012, referente a instalação de central de rega e depósito localizando-se a pretensão, tal como informado na ficha de instrução de processo em área abrangida pelo domínio hídrico, deveria ter sido convocada e realizada conferência de serviços, o que não aconteceu. Não podia a CCDR limitar-se a informar o requerente da necessidade de consulta à ARH Tejo.
- Também na **situação n.º 48**, processo n.º 16.08.07.00098.2012, relativa a limpeza motomanual, desramação das árvores e arbustos a manter, desobstrução de linhas de água, situando-se a mesma, de acordo com a informação constante da ficha de instrução de processos, em áreas abrangidas por REN, RAN e domínio hídrico, deveria ter sido convocada e realizada conferência de serviços. Também neste caso não podia a CCDR limitar-se a informar o requerente da necessidade de consulta à APA.
- Na **situação n.º 90**, processo n.º 16.08.07.00051.2012, foi convocada mas não realizada a conferência de serviços sendo que a pretensão se localiza em áreas de RAN e REN. Ainda que o requerente tenha invocado a produção de ato tácito a CCDR emite ato expresso de admissão da comunicação prévia, sem se pronunciar sobre a questão.
- Situação semelhante aconteceu no caso da **situação n.º 91**, processo n.º 16.08.07.00052.

Nestes casos, tal como já foi referido no ponto 4.2.1.2 deverá a CCDR-LVT declarar a nulidade dos seguintes atos administrativos:



Na situação n.º 45, processo n.º 16.08.07.00007.2012, Despacho do Diretor de Serviços da DSOT, Carlos Pina, de 19/03/2012 (doc de fls. 32 a 37).

Na situação n.º 48, processo n.º 16.08.07.00098.2012, Despacho do Diretor de Serviços da DSOT, Carlos Pina, de 31/07/2012 (doc de fls. 40 a 42).

Na situação n.º 90, processo n.º 16.08.07.00051.2012, Despacho do Diretor de Serviços da DSOT, Carlos Pina, de 25/03/2013 (doc de fls. 43 a 45).

Na situação n.º 91, processo n.º 16.08.07.00052.2012, Despacho do Diretor de Serviços da DSOT, Carlos Pina, de 25/03/2013 (doc de fls. 46 a 48).

#### 4.2.4.6. Prática de ato final

Também nos processos classificados pela CCDR como “sem decisão”, à data do início da presente ação de inspeção, mas que foram entretanto objeto de ulteriores desenvolvimentos, se verificou a ausência de ato final de deferimento ou de indeferimento da pretensão:

- No caso da situação n.º 49, processo n.º 16.08.07.00142.2012, relativa à construção de estufas, não consta do processo a informação nem o despacho, que precederam o ofício pelo qual foi transmitida ao requerente nada ter a CCDR a opor à realização da pretensão.
- Na situação n.º 72, processo n.º 16.08.06.00062.2012, foi o requerente notificado para se pronunciar ao abrigo dos artigos 100.º e seguintes do Código de Procedimento Administrativo sobre o projeto de indeferimento do seu pedido. Tendo solicitado a prorrogação do prazo, por 60 dias, o processo acabou por não ter qualquer seguimento, quando deveria ter sido praticado ato expresso de indeferimento.
- Caso semelhante é o da situação n.º 74, processo n.º 16.08.06.00069.2012, referente à ampliação de edifício existente destinado a unidade de cuidados continuados, em que a proposta de indeferimento foi transmitida ao requerente em 4 de setembro de 2012, nos termos e para os efeitos do artigo 100.º do Código do Procedimento Administrativo. Contudo o processo não teve continuidade, carecendo de decisão final.

4.2.4.7. Ausência de fiscalização, verificação dos condicionamentos impostos e de adoção de medidas sancionatórias e de tutela da legalidade

Cumpra, ainda referir que nos processos inicialmente classificados pela CCDR como “sem decisão”, mas que foram entretanto objeto de ulteriores desenvolvimentos, se verificou:

- Na **situação n.º 67**, processo n.º 16.08.06.00029.2012, relativa a regularização de Exploração Suinícola, tendo-se concluído estar em causa uma «ação interdita face ao regime jurídico da REN, que configura uma contraordenação ambiental muito grave, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 3 do art.º 37.º do Decreto-Lei n.º 166/2008 de 22 de agosto, na sua atual redação», foi proposta a realização de ação de fiscalização que mereceu o despacho de concordância do Diretor de Serviços. Contudo do processo não consta que tenha sido realizada qualquer diligência neste sentido. Não foram, igualmente adotadas quaisquer medidas sancionatórias ou de reposição da legalidade.
- No caso da **situação n.º 74**, processo n.º 16.08.06.00069.2012, referente à ampliação de edifício existente destinado a unidade de cuidados continuados, em que a proposta de indeferimento foi transmitida ao requerente em 4 de setembro de 2012, nos termos e para os efeitos do artigo 100.º do Código do Procedimento Administrativo, a CCDR-LVT não realizou ação de fiscalização destinada a averiguar se a ação solicitada foi ou não materializada no terreno.
- Também na **situação n.º 76**, processo n.º 16.08.06.00079.2012, relativo a legalização de ampliação de moradia, apesar de o processo não ter tido desenvolvimentos desde 13 de novembro de 2012, a CCDR LVT não realizou ação de fiscalização destinada a averiguar se a ocupação se mantém materializada no terreno.

## 5. Conclusões:

Efetuada a avaliação da atuação da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo no âmbito da gestão de solos abrangidos pelo Regime Jurídico da REN é possível avançar, em termos de balanço global, que a entidade inspecionada adotou uma atuação passível de ser classificada, de um modo geral, como adequada aos fins subjacentes à instituição de tal Regime.

Com efeito, se bem que nem todos os procedimentos analisados se tenham contido dentro dos ditames legais, certo é que as patologias detetadas não são de molde a poder repudiar-se, frontalmente, os atos praticados pela CCDR-LVT, até porque se notou existir um certo cuidado no tratamento das petições perante ela apresentadas.

Porém, constataram-se, como pontos merecedores de realce, os seguintes problemas: com o cumprimento dos prazos previstos no artigo 22.º e 23.º do RJREN relativos aos procedimentos de Autorização (entretanto revogados) e Comunicação Prévia a que está associado o desfasamento temporal entre o momento de apresentação da comunicação pelo requerente e a liquidação da taxa pela CCDR-LVT; com a aplicação da disposição relativa às ações licenciadas, previamente à publicação da carta da REN, constante do artigo 40.º, em situações que não se enquadram neste normativo; com o incumprimento das disposições referentes à convocação da conferência de serviços prevista no artigo 24.º; e a desarticulação entre as áreas licenciadora e fiscalizadora, o que muito contribui para que em determinadas áreas de risco, se registre uma notória ausência da indispensável fiscalização sucessiva, frustrando-se, assim, uma das mais importantes vertentes das prerrogativas dos poderes públicos.

Crê-se que com o contributo do presente relatório a CCDR-LVT poderá arrancar para um patamar superior de aplicação do RJREN, erradicando alguns comportamentos e interpretações objeto de crítica pelos signatários.

Entrando num campo de maior detalhe das conclusões a que se chegou, relativamente à avaliação da aplicação do RJREN pela CCDR-LVT, dir-se-á o seguinte:

**5.1. Questões de ordem genérica.**

- 5.1.1. Verificou-se a ausência de fundamentação das decisões nas situações n.ºs 6 e 31.<sup>11</sup>
- 5.1.2. Falta de indicação do Despacho de delegação de competências em todos as situações analisadas.
- 5.1.3. Verificou-se a ausência da liquidação e cobrança de taxa de apreciação nas situações n.º 1, 5 e 11
- 5.1.4. Ainda no que diz respeito à taxa de apreciação, verificou-se um grande desfasamento entre o momento da apresentação do requerimento e a sua liquidação, nas situações n.º 2, 4, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 19 e 60 a 98.
- 5.1.5. Quanto ao cumprimento do disposto no artigo 4.º da Portaria n.º 1247/2008, de 4 de novembro, referente à realização da conferência de serviços, cumpre salientar que não foram cobradas as taxas referentes aos pareceres das entidades consultadas em nenhum dos casos analisados.
- 5.1.6. Também quanto à previsão de cobrança da taxa de apreciação da CCDR-LVT, por parte das Câmaras Municipais gestoras dos procedimentos desencadeados no âmbito do artigo 13-A do RJUE, constante do artigo 5.º da portaria supra citada, se verificou um incumprimento generalizado da norma.
- 5.1.7. A CCDR-LVT não procedeu à audiência prévia dos interessados no caso das situações n.º 30, 31 e 34.
- 5.1.8. Não foi praticado pela CCDR-LVT o ato final de deferimento ou indeferimento no caso das situações n.º 31, 32, 35, 49, 72 e 74.

**5.2. Questões relativas à conformidade dos usos ou ações com o RJREN:**

- 5.2.1. Em diversas situações analisadas concluiu-se que a CCDR-LVT aplicou o artigo 40.º, referente a ações já previstas e autorizadas em situações estranhas ao âmbito de aplicação desta norma. Nomeadamente nas situações n.ºs 1, 5, 11, 27 e 28.
- 5.2.2. Quanto ao dever de promover a conferência de serviços, situações houve que a mesma não foi convocada. Situações n.º 1, 17, 23, 26, 45, 48, 49, 90 e 91.

<sup>11</sup> Alterado em função da resposta ao contraditório.

- 5.2.3. Nas situações n.º 8, 19, 20, 22, 24, 79 e 88 a CCDR-LVT, limitou-se a recolher os pareceres das entidades competentes.
- 5.2.4. Quanto aos prazos definidos nos artigos 22.º e 23.º do RJREN, os mesmos não foram cumpridos nas situações n.º 8, 10, 12, 60 a 72, 74 a 76, 78 a 88 e 90 a 98.
- 5.2.5. Verificou-se nas situações n.º 9 e 26 que a CCDR emitiu parecer favorável sujeito a condições que não se encontram previstas no RJREN.
- 5.2.6. Constatou-se da análise das situações n.º 4, 14 e 27, que da Carta da REN em vigor não consta a delimitação das áreas incluídas na REN, com indicação das suas diferentes tipologias.
- 5.2.7. Nas situações n.º 12, 30 a 36 e 39 a 43, a CCDR-LVT não verificou o cumprimento dos condicionamentos impostos em sede de autorização.
- 5.2.8. A verificação do cumprimento dos requisitos constantes do RJREN não foi corretamente realizada, no caso das situações n.º 30 e 41.
- 5.2.9. Não foi realizada a fiscalização para efeitos de verificação dos condicionamentos impostos e de adoção de medidas sancionatórias e de tutela da legalidade, nas situações n.º 31, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 41, 42, 43, 74 e 76.
- 5.2.10. Em matéria de georeferenciação das situações conclui-se pela eficácia dos procedimentos adotados por esta CCDR.
- 5.2.11. Não obstante ter decorrido o prazo definido no artigo 111.º do CPA, encontrando-se reunidos os demais requisitos definidos pela norma, a CCDR-LVT não declarou extinto o procedimento nas situações n.º 71, 76, 87, 89 e 97.
- 5.2.12. Foram praticados atos administrativos em violação das prescrições do RJREN, nas situações n.º 17, 23 e 26, referenciadas no ponto 4.2.1.2, bem como nas situações n.º 45, 48, 90 e 91, referenciadas no ponto 4.2.4.5 os quais se encontram feridos de nulidade, conforme decorre do artigo 27.º do RJREN.

## 6. Recomendações

Atenta a análise efetuada no ponto 4, bem como as conclusões alcançadas no ponto precedente, considera-se de formular as seguintes recomendações:

- 6.1. Recomenda-se que a CCDR-LVT, de futuro, passe a indicar em cada ato administrativo praticado, a qualidade em que atua o autor do ato, fazendo referência à respetiva delegação de competências, de forma a permitir aos destinatários adotar os meios adequados caso pretendam reagir contra o mesmo, cumprindo desta forma o disposto no artigo 38.º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º ambos do Código do Procedimento Administrativo. (*vide* ponto 4.1.2)<sup>12</sup>
- 6.2. Seja indicado o Despacho de delegação de competências em todos os atos administrativos praticados, sempre que a mesma ocorra.<sup>12</sup>
- 6.3. Recomenda-se que a CCDR-LVT proceda á liquidação da taxa no momento da apresentação do pedido, mediante a adequada emissão de documento de cobrança, por forma a que se verifique, sempre, a justaposição dos momentos temporais de apresentação do pedido e concretização do pagamento. (*vide* ponto 4.1.3.1)
- 6.3.1. Que a CCDR-LVT institua, em coordenação com os municípios integrados na sua área de atuação, os procedimentos conducentes à cobrança da taxa de apreciação por parte destas entidades da administração local, no âmbito dos procedimentos decorrentes do artigo 13.º do RJUE.<sup>13</sup>
- 6.4. Que se a CCDR-LVT promova, sempre, a produção de informações no âmbito da aplicação do RJREN, e que, as mesmas passem a ser alvo de despacho por parte da Direção.<sup>12</sup>
- 6.5. Preenchidos os pressupostos constantes do artigo 24.º do RJREN, deverá a CCDR-LVT promover a realização da Conferência de Serviços com as entidades competentes. (*vide* ponto 4.2.1.2)
- 6.6. Assim, deverá a CCDR-LVT, no âmbito dos procedimentos de revisão das Cartas da REN a nível municipal, diligenciar junto dos municípios para que procedam à delimitação

<sup>12</sup> Em sede de resposta ao contraditório a CCDR LVT informou que irá dar cumprimento à recomendação.

<sup>13</sup> Em sede de contraditório a CCDR LVT informou que irá, em articulação com as Câmaras Municipais, adotar a recomendação efectuada.



das áreas incluídas na REN, indicando as diferentes tipologias. (*vide* ponto 4.2.1.2 e 4.2.1.5)<sup>12</sup>

- 6.7.** Nas situações objeto de parecer favorável ao abrigo do disposto no artigo 40.º do RJREN, deverá, a CCDR, analisar cada uma das pretensões à luz do mencionado regime, avaliando se os pedidos são ou não admissíveis e adotando as subseqüentes medidas de tutela da legalidade. (*vide* ponto 4.2.1.2 e 4.2.1.1)<sup>14</sup>
- 6.8.** Necessidade da CCDR-LVT, exercer, de forma continuada e integral, as competências próprias em matéria de fiscalização, regime sancionatório e de medidas de tutela da legalidade urbanística previstas no RJREN, de modo a cumprir os deveres que lhe são legalmente cominados neste domínio de intervenção, de interesse inequivocamente nacional.<sup>12</sup>
- 6.9.** Recomenda-se, designadamente, que a CCDR LVT desenvolva as diligências de fiscalização, no sentido de verificar se os atos materiais praticados por particular sem autorização da administração em violação do RJREN, adotando, as medidas sancionatórias e de reposição da legalidade que caibam ao caso. (*vide* ponto 4.2.1.2 e 4.2.2.4)<sup>12</sup>
- 6.10.** Necessidade da CCDR-LVT sancionar as condutas ilicitamente praticadas no território, promovendo para o efeito a instrução dos competentes processos de contraordenação, bem como, as necessárias medidas de reposição da legalidade, e ainda, fazer cessar os usos e ações realizados em violação do RJREN.<sup>12</sup>
- 6.11.** Necessidade da CCDR-LVT cumprir todos prazos previstos no RJREN, designadamente dos estabelecidos para proferir decisão final no âmbito daqueles procedimentos, sob pena de virem a ser praticados atos materiais ou produzido ato tácito de deferimento, relativos a pretensões incidentes sobre a restrição de utilidade pública REN.<sup>12</sup>
- 6.12.** Necessidade da CCDR-LVT, no exercício da sua competência, promover, oficiosamente, a consulta das entidades que, em razão da localização, se tenham de pronunciar, cobrando a taxa legalmente definida para o efeito.<sup>12</sup>
- 6.13.** Sempre que a ação ou uso incida sobre áreas sujeitas aos regimes específicos mencionados no n.º 1 do artigo 24.º do RJREN, a CCDR-LVT deve promover o

<sup>14</sup> Em sede de contraditório a CCDR LVT informou que já se encontra a adoptar este procedimento para os procedimentos futuros.

agendamento de uma conferência de serviços, na qual deve ser elaborada uma ata assinada por todos os representantes das entidades intervenientes, na esteira do consignado no n.º 2 daquela disposição legal.

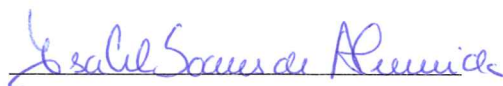
- 6.14.** Necessidade da CCDR-LVT, em querendo, proclamar a nulidade dos atos administrativos praticados nas situações identificadas nos pontos **4.2.1.2** e **4.2.4.5** deste Relatório.

## 7. Propostas

Tendo presente o teor do presente relatório e as precedentes conclusões e recomendações, entende-se formular as seguintes propostas:

- 7.1.** O envio do presente relatório ao Gabinete de S. Ex.ª o Senhor Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia, tendo em vista a respetiva homologação nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho.
- 7.2.** A remessa do relatório final à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo.
- 7.3.** A promoção, junto dos Serviços do Ministério Público do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa, da via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades suscitadas a propósito dos atos administrativos analisados nos pontos **4.2.1.2** e **4.2.4.5.**, para efeitos de propositura da competente ação administrativa especial (vd. n.º 1 do artigo 27.º do RJEN).

A Inspetora,



(Isabel Almeida)

O Inspetor,



(Daniel Martins)



Junho de 2014