



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT**

**1. Síntese da Ação de Inspeção/Auditoria**

**1.1. Âmbito e Objetivo**

Esta ação, integrada no Plano de Atividades da IGAMAOT para o ano de 2021, visou avaliar os usos e ações compreendidos na Reserva Ecológica Nacional (REN) do município de Santiago do Cacém, com o objetivo de promover a indicação de medidas a adotar, de natureza técnica, administrativa, sancionatória ou outra, com vista à observância, em particular, do regime jurídico da reserva ecológica nacional (RJREN).

**1.2. Conclusões e Recomendações**

Da ação de inspeção realizada decorrem as seguintes conclusões e recomendações:

Conclusão		Recomendação	
<b>C1</b>	Nenhuma das 25 situações avaliadas reúne as condições exigíveis em matéria de conformidade com as normas e disposições legais aplicáveis no domínio do ordenamento do território.		
<b>C2</b>	21 das situações são reconduzíveis a operações urbanísticas/ações destituídas de controlo prévio ou realizadas à revelia dos projetos aprovados.  <b>Situações n.º 02, 03, 04, 05, 06, 07, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24 e 25</b>	<b>R1</b>	<b>Câmara Municipal de Santiago do Cacém (CMSC)</b>  Desencadear e perseverar, em articulação com a CCDRALT, na aplicação das medidas de sancionamento e de tutela da legalidade particularizadas nas <i>Fichas de Análise</i> das situações n.º <b>02, 03, 04, 05, 06, 07, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24 e 25</b> , informando a IGAMAOT dos resultados obtidos, <b>no prazo de 60 dias após a receção do relatório homologado.</b>
		<b>R2</b>	<b>CCDRALT</b>  Acompanhar, junto da CMSC, a execução das medidas de tutela da legalidade associadas às situações n.º <b>02, 03, 04, 05, 06, 07, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24 e 25</b> , particularizadas nas respetivas <i>Fichas de Análise</i> , dada a sua interferência com a REN.



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Conclusão		Recomendação	
<b>C3</b>	<p>Do ponto de vista da legalidade dos atos administrativos praticados em sede de licenciamento urbanístico, considera-se que foram deferidas operações urbanísticas em violação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Do RJREN, <b>situações n.º 01, 08, 10, 12, 19 e 24.</b></li> <li>✓ Do RPDM, <b>situações n.º 09, 10, 12, 18, 19, 21, 22 e 25.</b></li> </ul> <p>Estando, contudo, prescrito o prazo para suscitar a invalidade dos atos administrativos praticados no âmbito dos processos de licenciamento das <b>situações n.º 09, 21, 22 e 25</b>, por força do disposto no n.º 4 do artigo 69.º do RJUE.</p> <p>Nas restantes, na falta de concordância da CMSC com esta conclusão, a matéria é objeto de proposta de participação ao Departamento Central de Contencioso do Estado e Interesses Coletivos e Difusos, junto da Procuradoria-Geral da República, para apreciação das invalidades.</p>		
<b>C4</b>	<p>No âmbito dos processos de licenciamento desenvolvidos com base em preexistências, regista-se que, em três situações, a CMSC não demonstrou ter exigido ao particular os elementos atestadores da respetiva legalidade, para efeitos de salvaguarda do princípio da proteção do existente do artigo 60.º do RJUE.</p> <p><b>Situações n.º 07, 08 e 23</b></p>	<b>R3</b>	<b>CMSC</b>  Assegurar, de futuro, a apresentação, em fase de instrução de licenciamento ou de comunicação prévia, e na esteira do artigo 116.º do CPA, da(s) cobertura(s) aérea(s) da série mais antiga conhecida, demonstrativa(s) da existência do edificado sobre o qual se pretende intervir, com a identificação precisa da sua implantação, assegurando a efetiva presença da construção primitiva à luz do artigo 60.º do RJUE.
<b>C5</b>	<p>Em sete situações, a CMSC não assegurou o cumprimento de uma norma do seu PDM que coenvolve interesses municipais e supramunicipais ao licenciar operações urbanísticas conducentes à construção de habitações.</p> <p><b>Situações n.º 09, 10, 18, 19, 21, 22 e 25</b></p>	<b>R4</b>	<b>CMSC</b>  De futuro, abster-se de licenciar ou autorizar quaisquer operações urbanísticas para fins habitacionais sem previamente exigir a demonstração, pelos requerentes, de que possuem o título de proprietário-agricultor, comprovado pelas entidades competentes, de modo a assegurar, em particular, o cumprimento da alínea b) do n.º 1



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT**

Conclusão		Recomendação	
			do art.º 28.º e a alínea a) do n.º 1 do art.º 31.º do seu PDM.
<b>C6</b>	<p>A CCDRALT, no âmbito da apreciação técnica circunscrita à admissão ou autorização de usos ou ações, no contexto do artigo 20.º do RJREN, não demonstrou ter expressamente verificado o cumprimento de todos os requisitos cumulativos decorrentes do exercício conjugado dos n.º 2 e 3 do referido artigo 20.º e da Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro, a que aqueles estão vinculados.</p> <p><b>Situações n.º 01, 12, 13, 15 e 19</b></p>	<b>R5</b>	<p><b>CCDRALT</b></p> <p>Rever o procedimento de admissão das comunicações prévias que lhe são submetidas no âmbito do RJREN, de forma a garantir o cumprimento de todos os requisitos cumulativos decorrentes deste regime, fundamental para a necessária salvaguarda das funções da REN nas áreas a intervencionar.</p>
<b>C7</b>	<p>No caso das <b>situações n.º 14 e 23</b> não foram disponibilizados os processos de obras e/ou informação necessária, que permita aferir a conformidade dos projetos submetidos a licenciamento camarário com o implementado no terreno.</p> <p><b>Situação n.º 14 e 23</b></p>	<b>R6</b>	<p><b>CMSC</b></p> <p>Tendo presente o disposto no artigo 95.º do RJUE, apresentar evidências da realização de uma ação de inspeção/fiscalização às situações n.º 14 e 23, que demonstrem, inequivocamente, através de auto, a conformidade das obras e uso implementados com os projetos licenciados, <b>no prazo de 60 dias após a receção do relatório homologado.</b></p>
<b>C8</b>	<p>No plano da fiscalização, a CMSC e a CCDRALT não demonstraram ter conhecimento das operações urbanísticas realizadas à revelia da lei.</p> <p><b>Situações n.º 02, 03, 04, 05, 06, 07, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24 e 25</b></p>	<b>R7</b>	<p><b>CMSC   CCDRALT</b></p> <p>Desenvolver e implementar procedimentos de planeamento e execução de ações de fiscalização, com vista a reprimir a edificação ilegal na sua área de jurisdição, sempre que pertinente, em articulação com as entidades igualmente competentes em face dos IGT e das servidões administrativas e restrições de utilidade pública aplicáveis.</p>
<b>C9</b>	<p>No âmbito criminal, foram identificadas intervenções passíveis de integrar a prática do crime de violação de regras urbanísticas p. e p. nos termos do artigo 278.º-A do Código Penal.</p> <p><b>Situações n.º 02, 03, 04, 05, 06, 07, 09, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 22, 23 e 25</b></p>	<b>R8</b>	<p><b>CMSC</b></p> <p>Ponderar participar ao Ministério Público, junto do tribunal territorialmente competente, a factualidade suscetível de integrar a prática de um crime de violação de regras urbanísticas p. e p. nos termos do artigo 278.º-A do Código Penal.</p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT**

Conclusão		Recomendação	
<b>C10</b>	A documentação disponibilizada pela CCDRALT, para as situações assinaladas, corresponde a um conjunto de elementos facultados de forma fracionada, sem permitir a reconstituição cronológica dos factos e a perceção da sucessão ordenada dos factos e formalidades relativos à decisão tomada.  <b>Situações n.º 01, 07, 12, 13, 15, 17, 19 e 24</b>	<b>R9</b>	<b>CCDRALT</b>  Adotar procedimentos de organização e constituição dos processos administrativos que permitam coligir em suporte adequado todos os desenvolvimentos processuais, com vista a garantir, em particular, a documentação de todas as diligências, na esteira do disposto no n.º 2 do artigo 1.º do CPA, e em conformidade com o artigo 64º do mesmo diploma.

### 1.3. Propostas

Face às conclusões alcançadas e recomendações acima enunciadas, foi proposto:

- (1) O envio do relatório aos **Gabinetes de S. Ex.ª. o Ministro do Ambiente e da Ação Climática e de S. Ex.ª. a Ministra da Coesão Territorial**, 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, e no n.º 3 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 10466/2017, de 30 de novembro.
- (2) ponderação, pelo **Gabinete de S. Ex.ª. a Ministra da Coesão Territorial**:
  - a) Com fundamento no n.º 2 do artigo 184.º do RJGT, de encetar o procedimento, junto da **Comissão Nacional do Território**, conducente à declaração da invalidade da decisão consubstanciada no ponto três da ata da sua 12.ª reunião ordinária, ocorrida em 12 de dezembro de 2017, atendendo a que essa deliberação, pelos motivos aclarados no subcapítulo 2.2.2. deste relatório, configura uma violação do RJREN, com repercussões nos atos administrativos a emitir no âmbito deste regime, face ao que prescreve o seu artigo 27.º;
  - b) De promover a atualização da Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro, cujos requisitos e condições não se mostram articulados com os novos condicionamentos para a ocupação



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

de solos da REN, à luz da quarta alteração operada pelo Decreto-Lei n.º 124/2019, de 28 de agosto.

- (3) O envio, pelo **Gabinete de S. Ex.ª a Ministra da Coesão Territorial**, do relatório à **Inspeção-Geral de Finanças**, para efeitos de acompanhamento das recomendações R4, R7 e R8, tendo em consideração a missão e atribuições deste organismo no exercício da tutela inspetiva sobre as autarquias locais.
- (4) O envio do relatório ao **Departamento Central de Contencioso do Estado e Interesses Coletivos e Difusos, junto da Procuradoria-Geral da República**, para apreciação das invalidades suscitadas no contexto das situações n.º 01, 08, 10, 12, 18, 19 e 24, com fundamento no n.º 1 do artigo 27º do RJREN, nas alíneas a) e c) do artigo 68.º do RJUE e nos termos do n.º 1 do artigo 161.º e artigo 162.º do CPA, e do n.º 1 do artigo 58.º do CPTA.
- (5) O envio do relatório à **Direção Geral do Território**, enquanto autoridade nacional do cadastro geométrico da propriedade rústica e de cadastro predial, para avaliação dos procedimentos de divisão e transformação fundiária identificados no contexto **das situações n.º 06, 07, 09, 10 e 18**, com fundamento nos pontos (68) e (69) e nas respetivas fichas de análise, constantes do Volume II.
- (6) O envio do relatório à **Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo** e à **Câmara Municipal de Santiago do Cacém**, tendo em vista o desenvolvimento das recomendações consignadas no precedente título, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e do artigo 29.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT.



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

## Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de Santiago do Cacém

Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

### 2. Ponderação

No que respeita às recomendações identificadas no Capítulo 4, a apreciação realizada encontra-se sistematizada na matriz em anexo (Anexo I), que reflete a posição da CMSC e da CCDRALT, procedendo à sua ponderação. Pretende-se, por esta via, coligir a posição da equipa de inspeção relativamente aos argumentos apresentados por aquelas entidades, bem como registar os respetivos efeitos no teor do projeto de relatório, caso resulte da ponderação efetuada que este carece de alterações ao seu conteúdo.

Não obstante tal detalhe, procura-se nesta informação, salientar o conjunto de asserções, de ordem geral, efetuado pelas entidades, assim como os aspetos particulares trazidos pela CCDRALT respeitantes ao conceito de ampliação à luz do RJREN. **Esta informação deverá ter reflexos no volume I do relatório final, ponto 2.2 contraditório, com a criação, respetivamente, de dois novos subcapítulos 2.2.1, de apreciação geral e 2.2.2, alusivo à questão controvertida que se prende com o conceito de “obras de ampliação” à luz do RJREN.**

A CMSC organizou a sua pronúncia por situação avaliada, referindo, de uma forma geral, a pertinência das recomendações e reparos enunciados no projeto de relatório, cuja adoção será tida em conta para futura atuação.

Alerta para lapso no descritivo da localização das **Situações n.º 12 e 19**, o que justifica a verificação global das respetivas localizações, constantes nas fichas de análise disponibilizadas pela autarquia, e alteração em conformidade no volume II do relatório final.

No que respeita à recomendação que aponta para a declaração de nulidade dos atos administrativos praticados pela CMSC, vem esta entidade, em nota prévia, defender que a declaração de nulidade de atos administrativos constitutivos de direitos apenas deverá ser utilizada como último recurso e se puder ser evitada através da legalização, não deverá ocorrer. Justifica tal tese mobilizando o extrato de um Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 06.09.2007, sem, contudo, identificar o respetivo processo e contextualizar o objeto dessa decisão.



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de Santiago do Cacém**

**Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT**

Ora, uma vez interpelado para o efeito pela IGAMAOT, o município tem competência para declarar a nulidade, como decorre do n.º 2 do artigo 162.º do CPA, e o dever de a declarar por estar sujeito ao princípio da legalidade, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do mesmo diploma.

Subsequentemente, com a declaração da nulidade desse ato, tem também o município o dever - nesta parte, vinculado -, de adotar as medidas adequadas à tutela e restauração da legalidade urbanística, como decorre do n.º 1 do artigo 102.º do RJUE.

E atente-se, nesta parte, que o artigo 102.º veio também estabelecer um quadro geral de medidas adequadas de tutela e restauração da legalidade urbanística constantes do n.º 2, obrigando as autarquias a considerá-las, nomeadamente, quando sejam realizadas operações urbanísticas ao abrigo de ato administrativo de controlo prévio declarado nulo.

Ou seja, o legislador acabou por criar, no RJUE, um regime específico, no campo do direito do urbanismo, através da consagração de uma forma própria de dar sequência aos atos declarados nulos, com o qual a CMSC se deveria conformar.

A CCDRALT estruturou o seu contraditório sob a forma de nota informativa, esclarecendo que as observações e decisões relativas às situações ali constantes são resultado da articulação de procedimentos efetuada com a CMSC. Participa, ainda, que irá proceder a análise e fiscalização, em conjunto com a autarquia, das situações destituídas de controlo prévio, de forma a verificar a respetiva conformidade com o RJREN, o que deverá ser vertido no volume II do relatório final.

Esta entidade vem sustentar a admissão da comunicação prévia respeitante à **Situação n.º 1** no entendimento enquadrado pela **Ata da 12.ª reunião da Comissão Nacional do Território (CNT), realizada em 12 de dezembro de 2017**, que aprovou “(...) o entendimento segundo o qual, no âmbito do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN), a ampliação máxima das edificações reporta-se à área total de implantação, sendo admissíveis ampliações de edifícios fisicamente separadas do edificado pré-existente desde que se comprove i) o cumprimento cumulativo dos requisitos aplicáveis à ação em causa constantes do Anexo I da Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro, ii) haver dependência funcional entre os diferentes volumes e/ou uma evidente integração no conjunto edificado existente e iii) o não agravamento da afetação das funções que a REN visa salvaguardar. (...)” (sublinhado nosso).



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de Santiago do Cacém**  
**Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT**

Tal entendimento justifica a proposta de aditamento ao documento final do subcapítulo 2.2.2 acima referido (vd. ponto 6), cujo teor se encontra refletido na matriz em anexo e, por uma questão de método, a seguir sistematizado.

De acordo com o artigo 2.º do RJREN, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na sua atual redação, a REN é *“uma estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que pela sensibilidade, função e valor ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais, são objeto de proteção especial”* e é *“uma restrição de utilidade pública, à qual se aplica um regime territorial especial que estabelece um conjunto de condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo, identificando os usos e as ações compatíveis com os objetivos desse regime nos vários tipos de áreas”*.

O RJREN é, assim, um regime proibicionista – n.º 1 do artigo 20.º - estabelecendo, por princípio, a interdição da construção nas áreas ali integradas – alínea b) do referido artigo, admitindo excepcionalmente os usos e ações que, cumulativamente, preencham os requisitos decorrentes do exercício conjugado dos n.º 2 e 3 do referido artigo 20.º, isto é, que constem do respetivo Anexo II e não coloquem em causa as funções das áreas de REN onde estão previstos.

Por outro lado, a **evolução legislativa deste regime acompanhou os conceitos aplicáveis nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo**, por força da necessidade de assegurar uma maior sinergia entre regimes jurídicos, destacando-se a Lei da Água, mas, com particular relevo para a matéria aqui em análise, o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua atual redação, que aprova o regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE).

Relevo porque, não estando consagrados no RJREN quaisquer conceitos ou definições, os termos encontrados no respetivo Anexo II, que identifica os usos e ações compatíveis com os objetivos das áreas integradas em REN, devem encontrar definição no RJUE.

Diploma que estabelece na alínea e), do artigo 2.º que *“Obras de ampliação”* são *“(…) as obras de que resulte o aumento da área de implantação, da área total de construção, da altura da fachada ou do volume de uma edificação existente; (...)*”. Isto é, obras que se projetam a partir de pré-existências.





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

## Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de Santiago do Cacém

Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

O que vem literal e expressamente refletido nas alíneas do ponto I do Anexo II, já referido, que dispõem sobre obras de ampliação [alíneas e), f) e g)], identificando como compatível em área de REN a “*Ampliação de edificações existentes (...)*”. É que o legislador optou por não dissociar a edificação do tipo de obra admitida à luz do RJREN, sendo o objeto da ampliação, assim, indissociável do elemento preexistente: a edificação.

Aliás, seria anacrónico, e até antagónico, que o legislador, nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, utilizasse o mesmo conceito com diferentes significados ou do mesmo instituto jurídico com diferentes designações, com consequências negativas para a gestão do território, nomeadamente no que se refere à aplicação objetiva e rigorosa de um conceito técnico instituído pelo RJUE, que adquire idêntico conteúdo e finalidade no RJREN.

Mais, se o Governo, através do Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de maio, e, posteriormente, através da sua alteração pelo Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro, considerou indispensável assegurar a harmonização de conceitos técnicos nestes domínios, não pode a Administração, e muito menos entidades com responsabilidades acrescidas neste plano de atuação, escolher a decisão que lhe parece ser a mais conveniente, interpretando-a em desconformidade com o ordenamento jurídico e com a *mens legislatoris*.

**Assim, e na letra da lei, o conceito de ampliação é indissociável da continuidade física entre as edificações.**

Para a IGAMAOT esta parece ser a única leitura possível se fizermos apelo aos elementos lógico e teleológico da interpretação, sentido e alcance do RJREN, que de resto foi sufragado pela tutela em outras ações de inspeção, designadamente a auditoria à REN, efetuada no ano de 2012, no âmbito do Processo de inspeção n.º AA/000016/2012 - “*Inspeção à atuação da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve no âmbito da gestão de solos abrangidos pelo Regime Jurídico da REN*” -, homologado por despacho do Sr. Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, de 26.11.2013, na qual, perante análoga situação, o conceito de *ampliação* prosseguido é o constante no RJUE.

Daqui se conclui que **a decisão da CNT, ocorrida no ano de 2017, para além de desrespeitar um ato de homologação tutelar – que incorporou o sentido e as propostas da IGAMAOT – e de introduzir um novo**



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém**

**Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT**

**conceito, bem como de estabelecer tipificações para efeitos de aplicação do RJREN** que, de resto, nem sequer encontram reflexo na recente alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 124/2019, de 28 de agosto, cria arbitrariedade na decisão e **potencia a construção dispersa em solo afeto à REN** (as epigrafadas unidades de alojamento, para os casos que nos ocupam), o que o regime, por princípio, proíbe.

Tal circunstância faz com que a decisão *contra legem*, incompatível com o ordenamento jurídico vigente, se configure como uma **violação do RJREN**, com repercussões nos atos administrativos a emitir no âmbito deste regime, face ao que prescreve o seu artigo 27.º e, como decorrência, que a deliberação da CNT, consubstanciada no ponto três da ata da sua 12.ª reunião ordinária, ocorrida em 12 de dezembro de 2017, padeça de invalidade, o que exigirá a **declaração da sua nulidade, cujo procedimento conducente à sua efetivação se propõe seja realizado pela tutela.**

Extrato



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém**

Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

**ANEXO I**

Extrato



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

**1. Matriz de ponderação decorrente da audiência dos interessados**

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
<p><b>R1</b></p> <p>Desencadear e perseverar, em articulação com a CCDRALT, na aplicação das medidas de sancionamento e de tutela da legalidade particularizadas nas <i>Fichas de Análise</i> das <b>situações n.º 02, 03, 04, 05, 06, 07, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24 e 25</b>, informando a IGAMAOT dos resultados obtidos, <b>no prazo de 60 dias após a receção do relatório homologado.</b></p> <p>C2. Situações n.º 02, 03, 04, 05, 06, 07, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24 e 25 [Vd. Título 3.2.   Título 3.3. / Pontos (49) a (50) e (61) a (62)] <i>Vol. II - Fichas de Análise das situações</i></p>	<p><b>CMSC</b></p>	<p>A CMSC aceita a recomendação e vem reiterar a informação anteriormente transmitida, respeitante ao conjunto de diligências encetadas, no caso das <b>situações n.º 02, 03, 04, 05, 06, 07, 11, 15 e 16.</b></p> <p>Acrescenta ainda, neste âmbito, ter procedido à abertura de processo de “obra ilegal”, no caso das <b>situações n.º 09, 10, 12, 13, 14, 18, 20, 22, 23 e 25.</b></p> <p>No caso da <b>situação n.º 09</b>, a CMSC, quanto à discrepância de áreas tituladas por alvará de utilização (99,90m<sup>2</sup>) e constantes na CRP apresentada pelo proprietário (125m<sup>2</sup>), informa que esse elemento é documento autêntico, ao abrigo do qual se pode legalmente presumir que o direito existe e que pertence ao titular inscrito nos precisos termos em que o registo o define – art. 7.º do Código do Registo Predial.</p> <p>A autarquia não faz qualquer referência às <b>situações n.º 17 e 24.</b></p>	<p>A CMSC reforça e reitera ter encetado diligências, designadamente a abertura de processos de fiscalização, atualizando informação respeitante às <b>situações n.º 09, 10, 12, 13, 14, 18, 20, 22, 23 e 25</b>, o que <b>deve ser refletido no Volume I e nas Fichas de Análise respetivas</b>, constantes do Volume II e documentos anexos.</p> <p>No respeitante à aceitação da área inscrita na certidão da CRP pela CMSC, no caso da <b>situação n.º 09</b>, do qual se presume o direito do titular, importa trazer à colação o Acórdão do STA n.º 014/08, de 21.05, que afirma:</p> <p><i>“(…) o registo predial não tem como finalidade garantir os elementos de identificação do prédio e a presunção resultante da inscrição da aquisição do direito, que se estabelece no art.º 11.º do Código do Registo Predial, abrange apenas o facto jurídico em si mesmo, não</i></p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
		<div style="font-size: 4em; opacity: 0.2; transform: rotate(-45deg); pointer-events: none;">Extrato</div>	<p><i>abrangendo a área, limites e confrontações dos prédios descritos. (...)”.</i></p> <p>Estamos assim perante um documento que legitima a propriedade, mas cujo conteúdo e descritivo é da exclusiva responsabilidade do proprietário. Veja-se, ainda, com relevância na presente situação, o parecer jurídico da CCDRC<sup>1</sup>: “(...) <i>Sobre isto, diremos que se não está dentro das atribuições e competências do município questionar e ilidir a presunção da veracidade do registo predial de certos direitos relativos ao prédio, nomeadamente direitos reais – a propriedade, o usufruto, etc -, devendo essa tarefa cingir-se aos tribunais, já o mesmo não acontece quando estão em causa elementos que colidam com interesses e imposições legais referentes ao ordenamento do território e urbanismo, os quais compete aos municípios proteger e fazer cumprir. Neste sentido, o escrutínio da veracidade das</i></p>

<sup>1</sup> [Consultado em 17.03.2022]. Disponível na Internet: [http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_pareceres&view=details&id=1948&Itemid=45](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=1948&Itemid=45).



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
		<p>Extrato</p>	<p><i>descrições do registo predial pode e deve ser usado pelo órgão licenciador, quando este tenha suspeitas fundadas que da aceitação das mesmas resulte violação das condicionantes legais ao uso do solo, como sejam a RAN e a REN. (...)</i>”.</p> <p>Termos em que se mantêm as conclusões alcançadas na respetiva ficha de análise.</p> <p>Propõe-se, assim, <b>manter a recomendação</b>, para efeitos de acompanhamento das medidas de sancionamento e de tutela da legalidade a implementar, nos termos estabelecidos nas respetivas fichas de análise e no prazo definido na parte final da recomendação.</p>
<p><b>R2</b></p> <p>Acompanhar, junto da CMSC, a execução das medidas de tutela da legalidade associadas às <b>situações n.º 02, 03, 04, 05, 06, 07, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24 e 25,</b></p>	<p><b>CCDRALT</b></p>	<p>A CCDRALT aceita a recomendação e afirma que, quanto às <b>situações n.º 02, 03, 05, 06, 07, 09, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 22, 23 e 24,</b> irá proceder, conjuntamente com a autarquia, à análise e fiscalização das operações para atestar os usos/ações desconformes com o RJREN.</p>	<p>As diligências a que a CCDRALT se vinculou <b>devem ser refletidas no Volume I e nas Fichas de Análise respetivas,</b> constantes do Volume II e documentos anexos.</p> <p>Sem prejuízo de tal, entende-se ser de <b>manter a recomendação,</b> para efeitos de</p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
<p>particularizadas nas respetivas <i>Fichas de Análise</i>, dada a sua interferência com a REN.</p> <p>C2. Situações n.º 02, 03, 04, 05, 06, 07, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24 e 25 [Vd. Título 3.2.   Título 3.3. / Pontos (49) a (50) e (61) a (62)] Vol. II - <i>Fichas de Análise das situações</i></p>		<p>Esta entidade não faz qualquer referência às <b>situações n.º 04, 12, 18 e 25</b>.</p>	<p>acompanhamento das medidas de sancionamento e de tutela da legalidade a implementar, nos termos estabelecidos nas respetivas fichas de análise.</p>
<p><b>R3</b></p> <p>Ponderar a declaração de invalidade dos atos decisórios identificados nas <i>Fichas de análise</i> das <b>situações n.º 01, 08, 10, 12, 18, 19 e 24</b>, encetando, caso assim venha a reconhecer, as indispensáveis medidas de tutela da legalidade, <b>com reporte a esta Inspeção-Geral, no prazo concedido para a audiência dos interessados, das diligências efetuadas e dos resultados alcançados.</b></p> <p>C3.</p>	<p><b>CMSC</b></p>	<p>O município sustenta, como princípio de atuação nesta matéria, que "(...) a <i>declaração de nulidade de atos urbanísticos constitutivos de direitos deverá ser usada apenas como solução de último recurso, devendo sempre ser ponderada tendo em conta a situação objetiva e todos os valores em causa; sendo sempre, em caso de colisão, ponderado o custo e o benefício da prevalência de um deles.</i>".</p> <p>Com este enquadramento opta por não declarar a nulidade dos atos administrativos respeitantes às <b>situações n.º 01, 08, 10, 12, 18, 19 e 24</b>, nos termos e com os seguintes fundamentos:</p>	<p>Com base na argumentação aduzida, que deverá ter repercussões nas respetivas <i>fichas de análise</i>, importa salientar o seguinte:</p> <p><b>Situação n.º 1</b> – A CMSC defende a conformidade do licenciamento, sustentado no parecer emitido pela CCDRALT, que por sua vez teve como linha de orientação uma interpretação do conceito de "<i>obras de ampliação de edificação</i>" contrária à lei, pelos motivos melhor aclarados na parte final desta matriz.</p> <p>Quanto à justificação apresentada pela CCDRALT para a admissão das áreas de</p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
<p>[Vd. Título 3.1.   Título 3.2. / Pontos (36) a (40) e (51) a (55)] Vol. II - Fichas de Análise das situações</p>		<p><b>Situação n.º 01</b> – A CMSC considera que está em causa uma única pretensão, respeitante a um edifício de empreendimento turístico, e que embora as unidades de alojamento se encontrem dispersas (edifícios B, C e D), encontram-se funcionalmente ligadas entre si e pelos espaços exteriores, piscina e percursos e dependentes dos serviços comuns presentes no edifício A, resultante da ampliação da pré-existência. Acrescenta ainda que o processo licenciado nos seus serviços corresponde ao apreciado favoravelmente pela CCDRALT, termos em que considera ter atuado no cumprimento da lei.</p> <p>A CMSC sustenta ainda que a eventual declaração de nulidade dos atos de licenciamento aguarda a “(...) avaliação da CCDRALT, indispensável neste caso para determinar o caminho a seguir (...)”, sendo que esta entidade informou ter admitido a operação urbanística no âmbito do RJREN em linha com o entendimento do ponto três da 12.ª reunião da Comissão Nacional do Território, de 17.12.2017.</p> <p>A CCDRALT vem ainda justificar as áreas admitidas em REN, com o enquadramento da área impermeabilizada de 430,13m<sup>2</sup> (edifícios, muros e outras áreas de ligação</p>	<p>implantação previstas no projeto licenciado, faz-se apelo à letra da lei, salientando que a aplicação das subalíneas em causa é cumulativa. Termos em que não se alcança, nem aceita, a interpretação da CCDRALT.</p> <p>Face ao que antecede, mantém-se o entendimento expresso nas conclusões alcançadas na respetiva ficha e os subsequentes fundamentos para declaração de invalidade dos atos, por violação do RJREN.</p> <p><b>Situação n.º 8</b> – A CMSC vem sustentar a legalidade da sua atuação, face aos elementos do processo, e em particular ao parecer da CCDRALT. Contudo, do respetivo processo não consta qualquer parecer, matéria aliás confirmada por esta última entidade, nos termos e com o detalhe explanado na respetiva ficha de análise. Mais, está identificado como fundamento para suscitar a invalidade dos atos administrativos praticados,</p>





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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
		<p>entre os mesmos), na subalínea ii) da alínea f do Ponto I do Decreto-Lei nº 166/2008, de 22 de agosto, na redação então em vigor, e as restantes áreas, respeitantes a equipamentos de recreio e lazer de apoio ao empreendimento, na subalínea iii) da mesma alínea.</p> <p><b>Situação n.º 08</b> – A CMSC alega que a operação urbanística em causa, no que se refere às questões do enquadramento no âmbito do RJREN, foi licenciada com base nos documentos constantes do processo, designadamente o parecer “positivo” da CCDRALT.</p> <p>Já quanto à legalidade da pré-existência vem, nesta data, afirmar que a construção em causa, existente em fotografia aérea datada de 1979, tinha enquadramento no artigo 85.º do regulamento do PDM, sendo, portanto, uma edificação passível de ser legalizada.</p> <p>Conclui assim ter atuado em conformidade com o legalmente previsto.</p> <p>Não obstante, considera que a eventual declaração de nulidade dos atos de licenciamento está dependente da</p>	<p>o facto de o município, perante a alteração da delimitação da REN em momento prévio ao ato de aprovação do projeto de arquitetura, não ter promovido a consulta daquela entidade, frustrando o disposto no artigo 20.º do RJUE e licenciando a operação urbanística em violação do RJREN.</p> <p>Já quanto ao comprovativo da legalidade da preexistência, não contesta a conclusão alcançada por esta IGAMAOT, vindo alegar matéria distinta da constante do respetivo processo de licenciamento, amplamente documentado na respetiva ficha de análise e documentos anexos, assumindo a suscetibilidade de legalização da edificação preexistente.</p> <p>Tal assunção confirma a constatação alcançada por esta IGAMAOT, de que a legalidade daquela preexistência não fora comprovada (Veja-se também ponderação efetuada na R4).</p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
		<p>avaliação da CCDRALT, indispensável para determinar o caminho a seguir.</p> <p><b>Situação n.º 10</b> - A CMSC alega ter confrontado a pretensão com a Carta de REN, ainda que com as dificuldades e limitações que à data se verificavam. Em resultado, afirma que as construções existentes eram parcialmente afetadas pela REN, assim como a nova pretensão. Adicionalmente a sobreposição desta nova operação urbanística com a REN era coincidente com o polígono da construção preexistente e a ampliação ocorria para área não afetada pela restrição.</p> <p>Acrescenta que, em caso de dúvida, “(...) <i>sempre foi apanágio desta Câmara Municipal beneficiar o particular</i> (...)” e que, em articulação com a CCDRALT, sempre resultou o entendimento de que “(...) <i>as edificações anteriores à data da entrada em vigor da cartografia da REN no concelho, por já existirem antes da cartografia, não são consideradas áreas de REN</i> (...)”, mesmo que sujeitas a obras de demolição.</p>	<p>Termos em que se mantém o entendimento expresso nas conclusões alcançadas na respetiva ficha e os subsequentes fundamentos para declaração de invalidade dos atos, por violação do RJREN.</p> <p><b>Situação n.º 10</b> – A exposição da CMSC, apesar de asseverar contrapor a análise desta IGAMAOT, no que se refere à implantação da operação urbanística, não arrolou novos elementos para apreciação.</p> <p>Diga-se ainda, que os elementos coligidos por esta inspeção, designadamente o enquadramento na Carta Oficial da REN de 1997, facultada pela CCDRALT, não permitem alcançar o entendimento veiculado pela CMSC.</p> <p>Sempre se acrescenta, que no caso das edificações situadas no limite da restrição, é legítima a dúvida suscitada pela CMSC, mas sobrepondo-se o dever de proteção do bem</p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
		<p>Em conclusão a autarquia entendeu não solicitar parecer à CCDRALT.</p> <p>Sobre o artigo 54.º do PDM, a CMSC veicula o entendimento, da desnecessária observância desta norma em caso de preexistência para fins habitacionais, ainda que seja objeto de demolição, pois o direito à habitação naquele prédio estaria, desse modo, garantido.</p> <p>Do fracionamento, a autarquia afirma não ter localizado nenhum processo referente e constatou que "(...) a Certidão da Conservatória do Registo Predial inicialmente entregue no processo já referia a divisão do prédio, pois referia que foi "desanexado do n.º 2674/19950301", desconhecendo-se como terá ocorrido essa desanexação."</p> <p>Em súmula, a CMSC entende ter atuado nos termos da lei, tomando a devida nota das recomendações da IGAMAOT, para atuação futura.</p> <p><b>Situação n.º 12</b> - De modo geral, a CMSC anui às considerações suscitadas pela IGAMAOT e assume que,</p>	<p>público, justificaria a submissão do projeto à entidade com competências na REN.</p> <p>Quanto à aplicação do artigo 54.º, a CMSC confirma tratar-se de uma nova construção, após uma obra de demolição, circunstância em que cessa o princípio da garantia do existente (cfr. artigo 60.º do RJUE), estando objetiva e obrigatoriamente sujeita ao disposto no regulamento do PDM, em vigor à data, que vincula a execução de novas construções ao título de agricultor. Veja-se, em detalhe sobre esta matéria, ponderação efetuada, abaixo, para a situação n.º 19.</p> <p>Termos em que se mantém a argumentação expendida que fundamenta a invalidade dos atos administrativos praticados pela edilidade no licenciamento da operação urbanística aqui em cotejo.</p> <p>Relativamente às questões do fracionamento (em conjunto com a parcela adjacente correspondente à situação n.º 09) constitui</p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT**

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
		<p>por lapsos de análise e entendimento, não realizou as devidas consultas à CCDRALT.</p> <p>Em particular, assume que, a coberto do PO n.º 01/2016/48, foram regularizadas as imprecisões constantes do PIP n.º 06/2015/89, designadamente, a representação das edificações preexistentes e os valores de áreas de implantação e construção. Refere a legalidade das preexistências atestada pela Junta de Freguesia (processos n.º 92239/1999 e n.º 21/2003/2) e informa que a demais matéria foi tratada em sede de atendimento com autora do projeto, pese embora sem o devido registo.</p> <p>Quanto ao PO n.º 01/2018/92, confirma a variação da área de impermeabilização e justifica a ausência de consulta à CCDRALT, pela incorreta delimitação da REN, na planta de implantação.</p> <p>Sobre a construção da piscina, veicula o entendimento municipal de que “(...) as edificações como piscinas não são contempladas nas áreas de construção (...)” e, por isso, não foi colocado em causa o Índice de Utilização do Solo. Assume ainda, alterações no decurso da obra –</p>	<p>matéria a remeter à entidade com competência neste domínio, a DGT.</p> <p><b>Situação n.º 12</b> – A CMSC vem confirmar que o PO n.º 01/2016/48 é distinto do PIP n.º 06/2015/89, corroborando o alcançado por esta inspeção. Note-se que os novos elementos, ora referidos, fichas de atendimento e processos n.º 92239/1999 e 21/2003/2, não foram facultados em sede de instrução da ação.</p> <p>Das restantes asserções, a CMSC não refuta as conclusões alcançadas, designadamente a obrigatoriedade de consulta da CCDRALT, face ao condicionamento da parcela por REN.</p> <p>Termos em que se mantém a argumentação expendida que fundamenta a invalidade dos atos administrativos praticados pela edilidade no licenciamento da operação urbanística aqui em cotejo, devendo esta inspeção participar os factos aos serviços do MP uma vez que a CMSC</p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
		<p>desvio na implantação e aumento da área impermeabilização – que deveriam ter sido submetidas a parecer prévio vinculativo da CCDRALT.</p> <p>Conclui registando a pertinência das recomendações efetuadas pela IGAMAOT, a aplicar de futuro.</p> <p>Por seu turno, a CCDRALT, embora não visada diretamente pela presente recomendação, vem reiterar a conformidade da respetiva pronúncia, na parte respeitante à admissão da piscina, afirmando que os 60,4% de acréscimo de área de implantação pretendido, resultando numa área total de implantação de 397,81m<sup>2</sup>, inferior a 1000m<sup>2</sup> e não excedendo o máximo admissível de 500m<sup>2</sup>, cumpre os requisitos legais.</p> <p><b>Situação n.º 18</b> – A CMSC informa que tendo em conta as conclusões alcançadas pela IGAMAOT, procedeu à verificação do cumprimento das normas aplicáveis na operação de fracionamento do prédio e ainda que, abriu processo de obra ilegal para aferir as áreas impermeabilizadas sem o devido controlo prévio, para</p>	<p>nada refere sobre o procedimento de regularização a adotar.</p> <p>Por último, relativamente ao alegado pela CCDRALT, faz-se, novamente, apelo à letra da lei. A subalínea ii) da alínea f) do Ponto I da Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro, subdivide-se em dois requisitos. O primeiro consagra o teto de 50% de acréscimo sobre a área de implantação existente. Conforme decorre da respetiva redação, <b>apenas quando cumprido</b> se pode apurar, complementar e acessoriamente, se o quadro de áreas máximas admissíveis (existente e a ampliar) tem acolhimento na segunda parte da norma.</p> <p>Pelo que não se alcança, nem aceita, o entendimento subscrito pela CCDRALT na interpretação da referida previsão legal, que de resto se encontra condicionado pelo ato inválido primitivo praticado pelo município, com o qual existe uma relação de dependência.</p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
		<p>aferir da possibilidade de legalização, para o que irá consultar posteriormente a CCDRALT.</p> <p>Não contesta nem refuta os factos apurados respeitantes à invalidade dos atos administrativos praticados, em violação do respetivo PDM. Limita-se a acrescentar que a ponderação dessa invalidade, estará dependente do referido parecer a solicitar à CCDRALT, no sentido de saber se o edificado é legalizável.</p> <p><b>Situação n.º 19</b> - A CMSC reitera a conformidade do projeto de arquitetura, onde foi proposta a demolição de uma construção preexistente e uma construção nova, realocada, executada ao abrigo de direito anterior.</p> <p>Acrescenta que tal direito, advém das construções preexistentes, com enquadramento no artigo 34º do PDM, que admite "(...) nas edificações que constituem preexistências em solo rústico (...) obras de conservação, alteração, ampliação e reconstrução (...)" e cuja legalidade se encontra, no caso concreto, devidamente</p>	<p><b>Situação n.º 18</b> - A CMSC nada alega quanto à conclusão alcançada, termos em que se mantém a argumentação expendida que fundamenta a invalidade dos atos administrativos praticados pela edilidade no licenciamento da operação urbanística aqui em cotejo, por violação de norma do respetivo PDM.</p> <p><b>Situação n.º 19</b> – A pronúncia da CMSC, vem confirmar que estamos perante uma nova edificação, reconduzida integralmente a obras de construção nos termos e para os efeitos do disposto na alínea b) do artigo 2.º do RJUE, executada ao abrigo, conforme alegado pela autarquia, de direito anterior (direito a edificabilidade).</p> <p>Quanto a este alegado direito, importa salientar o seguinte:</p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
		<p>comprovada pelas respetivas certidões de dispensa de licença de utilização.</p> <p>Acrescenta ainda que nesta circunstância - construção nova com nova implantação - a aplicabilidade do artigo 31.º do PDM, nomeadamente a apresentação da declaração da entidade competente atestando a legitimidade de proprietário-agricultor, não estaria em causa, isto é, estaria dispensada, ao abrigo do direito anterior (direito à edificabilidade). Mais participa que este requisito obrigatório, decorrente do artigo 31.º, tem sido aplicado apenas e só às situações em que se verifique ausência de qualquer preexistência.</p> <p>Informa, assim, que a prática no município, para situações com preexistências, mesmo que a operação urbanística configure uma obra de construção nos termos do artigo 2.º do RJUE, com o enquadramento do artigo 34.º do RPDM, é o de assumir o direito à edificabilidade, incluindo a permissão de realocização.</p> <p>Este entendimento justifica igualmente a ausência de aferição dos índices dispostos na alínea e) do n.º 1 do</p>	<p>O princípio da garantia do existente encontra-se expressamente consignado no preâmbulo do RJUE, que explicita que “(...) à realização de obras em construções já existentes não se aplicam as disposições legais e regulamentares que lhe sejam supervenientes, desde que tais obras não se configurem como obras de ampliação e não agravem a desconformidade com as normas em vigor. (...)”. Desenvolvido no respetivo artigo 60.º, dispõe o seu n.º 2 que “(...) A licença de <b>obras de reconstrução ou de alteração</b> das edificações não pode ser recusada com fundamento em normas legais ou regulamentares supervenientes à construção originária, desde que tais obras não originem ou agravem desconformidade com as normas em vigor ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação. (...)”.</p> <p>Naturalmente que o ponto de partida da noção de “obras de reconstrução” deve ser sempre a pré-existência. Isto é, a atuação</p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
		<p>artigo 31º, onde a garantia ao direito à edificabilidade salvaguarda também a dimensão do prédio.</p> <p>Refere, por último, que não há qualquer incumprimento da alínea a) do n.º 5 do artigo 32.º, referida no projeto de relatório, pois não tem aplicabilidade à situação em concreto.</p> <p>Confirma que em visita ao local, a 21.02.2022, a referida preexistência foi demolida e foi acautelado que no prédio em causa apenas existisse uma edificação para fins habitacionais, cumprindo a área máxima admitida para esse efeito.</p> <p><b>Situação n.º 24</b> - A CMSC alega que a operação urbanística em causa, no que se refere às questões do enquadramento no âmbito do RJREN, foi devidamente licenciada com base nos documentos constantes do processo, mencionando ainda a assunção do parecer tácito favorável da CCDRALT, face aos ofícios que lhe foram remetidos.</p>	<p>sobre um edifício existente e não a realização de uma construção de raiz em local distinto da originária, sob pena de decair no âmbito da noção de “<i>obras de construção</i>”. Ambas as noções com definição expressas no artigo 2.º do RJUE, com sentido e âmbito distintos.</p> <p>Neste mesmo sentido vai o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 10.05.2007, proferido no processo n.º 01078/06, no qual, ressalvadas as diferenças com o caso vertente, se confirma que “<i>na verdade, reconstruir é construir de novo, é edificar no espaço de edifício anterior de forma a manter a mesma implantação, estrutura, forma e cêrceas, ainda que com diferentes materiais</i>”.</p> <p>Com efeito, se os edifícios onde se pretende intervir são construídos no mesmo local, com idêntica área, estrutura, cêrcea e número de pisos, trata-se seguramente de uma reconstrução, à letra e espírito da lei. Mas, se forem demolidos para dar lugar a uma única</p>





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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
		<p>Não contesta o facto de o novo edifício, respetiva ampliação e piscinas, configurarem obras de construção, confirmando que assim foram considerados nos respetivos processos de licenciamento.</p> <p>Esclarece, ainda, que quando se fala em ampliação, se refere ao Empreendimento Turístico existente no prédio rústico, na modalidade de Casa de Campo, com uma única edificação principal e as restantes consideradas unidades de alojamento.</p> <p>Assim reconhece que o que poderá estar incorreto é o alvará de obras de ampliação n.º 69/2018 que menciona “<i>Ampliação de edifício destinado a turismo em espaço rural, na modalidade de casas de campo</i>” ao invés de consignar Ampliação de edifício destinado a Empreendimento de turismo em espaço rural – construção de 4 unidades de alojamento e 2 piscinas.</p> <p>Não obstante, acrescenta ainda que o alvará de utilização n.º 59/2021, de 06.07.2021, regista, corretamente, a utilização a que foi destinado o edifício– <i>Ampliação de empreendimento de turismo em espaço rural, na modalidade de casas de campo (processo inicial titulado</i></p>	<p>edificação, que acolheu o somatório da área dos edifícios pré-existentes, entretanto demolidos, ninguém dirá que se trata das mesmas construções.</p> <p>Ora, no caso, tendo desaparecido a construção originária para dar lugar a uma nova construção, com nova implantação, são de aplicar as novas regras, já que o regime especial para edificações existentes, previsto na citada previsão legal, não tem, nestas circunstâncias, qualquer aplicação.</p> <p>Veja-se, a propósito, Fernanda Paula Oliveira <i>et al.</i>, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, comentado, com as alterações da Lei n.º 60/2007, de 04/09, Almedina, pág. 397: <i>Visando o presente normativo evitar a aplicação de novas normas urbanísticas a edifícios que, por se encontrarem consolidados, não as podem cumprir, parece-nos que deve ser feita uma interpretação restritiva das situações às quais o mesmo se aplica. (...) Numa situação destas,</i></p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT**

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
		<p>pela Autorização de Utilização nº 124/2014 e Averbamento nº 126/2014), dando lugar a mais 4 unidades de alojamento, com capacidade máxima de 8 pessoas e 2 piscinas, pelo que entente e conclui ter atuado no cumprimento dos requisitos legais.</p>	<p>desaparecendo a edificação originária, não vemos porque não cumprir com as novas regras entradas em vigor em data posterior à edificação originária, já que o regime especial previsto para edifícios existentes parte do pressuposto da impossibilidade fática de cumprir novas exigências, o que não sucede no caso.”.</p> <p>Estando ainda em causa, na presente situação, a transferência da capacidade edificatória, cumpre sublinhar que esta matéria foi ponderada no Decreto-Lei n.º 130/2017, de 9 de outubro, que estabelece o regime excecional de controlo prévio relativo à reconstrução de edifícios destruídos ou gravemente danificados em resultado de catástrofe.</p> <p>Pelo exposto, é de concluir que se tal possibilidade é admitida excecionalmente nestes casos é porque não resulta do regime geral.</p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
		<p style="font-size: 48px; opacity: 0.3; transform: rotate(-45deg);">Extrato</p>	<p>Em face do que antecede, não se pode acompanhar o entendimento perfilhado pela autarquia, termos em que se mantém o entendimento expresso nas conclusões alcançadas na respetiva ficha e os subsequentes fundamentos para declaração de invalidade dos atos, por violação do RJREN e do RJUE.</p> <p>Por último esclareça-se que a referência à alínea a) do n.º 5 do artigo 32.º do RPDM, efetuada, procura ilustrar as normas do PDM, em vigor, que estabelecem dimensão mínima da parcela edificável, independentemente da finalidade da construção. As conclusões alcançadas, identificam <i>a final</i> apenas as normas do PDM violadas pelos atos administrativos praticados, designadamente as respeitantes aos artigos 28.º e 31.º aplicáveis, neste caso concreto.</p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT**

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
		<p>Extrato</p>	<p><b>Situação n.º 24</b> – A pronúncia da CMSC, vem confirmar que estamos perante uma nova edificação, reconduzida integralmente a obras de construção nos termos e para os efeitos do disposto na alínea b) do artigo 2.º do RJUE. Nada acrescenta, nessa circunstância, à ausência de todo e qualquer enquadramento da operação urbanística nas exceções previstas no RJREN.</p> <p>No respeitante à argumentação desenvolvida quanto à ampliação do empreendimento de turismo, veja-se parte final da presente matriz, questão controvertida: o conceito de ampliação à luz do RJREN.</p> <p>Em conclusão, não sendo de acolher a argumentação da CMSC e não tendo esta acompanhado, em fase de audiência dos interessados, as invalidades suscitadas pela IGAMAOT, <b>propõe-se que a recomendação seja eliminada no sentido de a direcionar, sob</b></p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
			<p><b>a forma de proposta, para a participação ao MP</b>, para efeitos de propositura das competentes ações administrativas com vista à impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades suscitadas.</p>
<p><b>R4</b></p> <p>Assegurar, de futuro, a apresentação, em fase de instrução de licenciamento ou de comunicação prévia, e na esteira do artigo 116.º do CPA, da(s) cobertura(s) aérea(s) da série mais antiga conhecida, demonstrativa(s) da existência do edificado sobre o qual se pretende intervir, com a identificação precisa da sua implantação, assegurando a efetiva presença da construção primitiva à luz do artigo 60.º do RJUE.</p> <p><b>C4. Situações n.º 07, 08 e 23</b> [Vd. Título 3.2 / Ponto (56)] Vol. II - Fichas de Análise das situações</p>	<p><b>CMSC</b></p>	<p>A CMSC, pese embora não se pronuncie especificamente sobre o teor desta recomendação, aborda esta matéria na exposição apresentada respeitante à <b>situação n.º 08</b>. Nada refere quanto às <b>situações n.º 07 e 23</b>.</p> <p>Relativamente à <b>situação n.º 08</b>, veja-se síntese e ponderação efetuadas na recomendação anterior.</p> <p>A autarquia refere, ainda, que toma a devida nota das recomendações da IGAMAOT, para atuação futura.</p>	<p>Sobre esta matéria, decorre das fichas de análise das situações e da exposição em sede de contraditório, os diferentes critérios utilizados pela CMSC para comprovar a legalidade das construções existentes [registre-se a título exemplificativo, a emissão de Certidão de dispensa de licença de utilização, antecedida de vistoria pela Comissão técnica de vistorias da autarquia (<b>Situações n.º 01, 19 e 25</b>), certidão da CRP com inscrição anterior a 1968 (<b>Situação n.º 07</b>), fotografia aérea do ano de 1979 (<b>Situação n.º 08</b>), declaração da Junta de Freguesia (<b>Situação n.º 12</b>)].</p> <p>Assim, importa salientar que, nos termos e para os efeitos do RJREN, o comprovativo de legalidade de qualquer preexistência no</p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
			<p>concelho de Santiago do Cacém deverá ser efetuado com recurso a fotografia aérea anterior àquela na qual o RGEU (Decreto-Lei n.º 38382, de 07.08.1951) se passou a aplicar, naquele território, ou seja, a partir de 10.01.1968, conforme informação transmitida pelo próprio município, no decurso da ação de inspeção.</p> <p><b>Mantém-se a</b> redação antes avançada por se tratar de uma <b>recomendação</b> que tem por objetivo orientar a CMSC no cumprimento das determinações decorrentes da legislação aplicável sobre a matéria.</p>
<p><b>R5</b></p> <p>De futuro, abster-se de licenciar ou autorizar quaisquer operações urbanísticas para fins habitacionais sem previamente exigir a demonstração, pelos requerentes, de que possuem o título de proprietário-agricultor, comprovado pelas entidades</p>	<p><b>CMSC</b></p>	<p>A CMSC, pese embora não se pronuncie especificamente sobre o teor desta recomendação, aborda esta matéria na exposição apresentada respeitante às <b>situações n.º 09, 10, 19, 22 e 24.</b></p> <p>Assim, e em termos gerais, veicula o entendimento de não solicitar a demonstração da condição de proprietário-agricultor sempre que a operação urbanística ocorra numa parcela com pré-existências,</p>	<p>Sobre a argumentação apresentada pela CMSC apela-se aos aspetos já expostos nos pontos (36) a (40), do projeto de relatório, Volume I, salientando que que a norma aqui em cotejo vigora, no território municipal, desde a aprovação do Plano Regional de Ordenamento do Território do Litoral Alentejano (PROTALI), aprovado pelo Decreto-Regulamentar n.º</p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
<p>competentes, de modo a assegurar, em particular, o cumprimento da alínea b) do n.º 1 do art.º 28.º e a alínea a) do n.º 1 do art.º 31.º do seu PDM.</p> <p><b>C5. Situações n.º 09, 10, 18, 19, 21, 22 e 25 [Vd. Título 3.1 / Pontos (36) a (40)]</b> <b>Vol. II - Fichas de Análise das situações</b></p>		<p>independentemente da operação urbanística que lhe suceda, designadamente a respetiva demolição e nova construção (<b>Situações n.º 09, 10 e 19</b>).</p> <p>Mais acrescentou que nas situações em que se configura a realização de novas obras de construção, o cumprimento deste requisito – título de proprietário-agricultor - só passou a ser solicitado a partir de 2010, com a entrada em vigor da alteração por adaptação do PDM (Aviso 24318/2010, de 23 de novembro) (<b>Situações n.º 22 e 24</b>).</p> <p>Em detalhe e no caso da <b>situação n.º 09</b>, a CMSC admite que a referência à existência de um edifício de r/c e dependência agrícola, poderá configurar lapso do gestor do procedimento, designadamente, confusão com a descrição predial referente à situação adjacente (situação n.º 10), onde constava o registo das edificações. Relativamente a esta situação informa ainda da existência do processo n.º 03/2016/119, respeitante a uma divisão de facto, e à respetiva certidão n.º 131/2016, considerando esclarecidos os aspetos do fracionamento da propriedade rústica.</p>	<p>26/93, de 27 de agosto, norma com a qual se conformou o respetivo PDM (aprovado pela RCM n.º 62/1993, de 3 de novembro), o que vincularia (como ainda vincula), desde essa data, o município, ao seu cumprimento estrito.</p> <p>Relativamente à isenção de cumprimento da norma nas situações em que o prédio tem inscritas pré-existências, independentemente da operação urbanística que lhes sucede, veja-se ponderação efetuada na R3, para as <b>situações n.º 10 e 19</b>.</p> <p>De igual forma, relativamente às questões do fracionamento referidas para a <b>situação n.º 09</b> (em conjunto com a parcela adjacente correspondente à <b>situação n.º 10</b>) constitui matéria a remeter à entidade com competência neste domínio, a DGT.</p> <p><b>Mantém-se a redação antes avançada por se tratar de uma recomendação que tem por objetivo orientar a CMSC no cumprimento das</b></p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
		<p>A autarquia nada menciona quanto às <b>Situações n.º 18, 21 e 25</b>.</p> <p>Não obstante, refere que toma a devida nota das recomendações da IGAMAOT, para atuação futura.</p>	determinações decorrentes da legislação aplicável sobre a matéria.
<p><b>R6</b></p> <p>Rever o procedimento de admissão das comunicações prévias que lhe são submetidas no âmbito do RJREN, de forma a garantir o cumprimento de todos os requisitos cumulativos decorrentes deste regime, fundamental para a necessária salvaguarda das funções da REN nas áreas a intervir.</p> <p><b>C6. Situações n.º 01, 12, 13, 15 e 19</b> [Vd. Título 3.2 / Ponto (57)] Vol. II - Fichas de Análise das situações</p>	<b>CCDRALT</b>	A CCDRALT não se pronuncia sobre a recomendação.	<b>Recomendação a manter.</b>
<b>R7</b>	<b>CMSC</b>	A CMSC apresenta o conjunto de diligências realizadas, para a <b>Situação n.º 14</b> .	As diligências apresentadas pela CMSC, designadamente a apresentação de documentos, não demonstram a





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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT**

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
<p>Demonstrar, <b>no prazo concedido para a audiência dos interessados</b>, a conformidade das <b>obras e uso</b> implementados com os projetos licenciados.</p> <p><b>C7. Situações n.º 14 e 23</b> [Vd. Título 3.2 / Ponto (58)] Vol. II - Fichas de Análise das situações</p>		<p>Vem assim afirmar que, da análise dos processos de licenciamento respeitantes a esta situação, as plantas de implantação não identificavam os usos, o que decorria apenas das plantas de piso. Não obstante, apresenta planta de implantação com os usos identificados pelos serviços municipais, tendo por base o projeto de arquitetura aprovado, considerando demonstrada a conformidade das obras e usos com os projetos aprovados.</p> <p>A CMSC nada refere quanto à <b>Situação n.º 23</b>.</p>	<p>conformidade das obras e o uso atual das edificações.</p> <p>De facto, a mera alusão num documento, de que estamos perante dependências agrícolas, sem recurso a uma ação de inspeção/fiscalização, com métodos de registo, nomeadamente fotográficos, que consubstanciem evidências das obras realizadas e do seu uso atual, não é suficiente para demonstrar a conformidade das obras e respetivo uso.</p> <p>Acrescente-se ainda que, para além das situações expressamente aqui visadas, também nas <b>Situações n.º 09, 10, 18 e 22</b>, os processos de licenciamento de habitação e apoio agrícola, disponibilizados pelo município, indiciam eventual alteração do uso de apoio agrícola para habitação e vice-versa.</p> <p>Face ao exposto <b>propõe-se que a presente recomendação seja alterada, passando a ter a seguinte redação:</b></p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
			<i>Tendo presente o disposto no artigo 95.º do RJUE, deve a CMSC, no prazo de 60 dias após o relatório homologado, apresentar evidências da realização de uma ação de inspeção/fiscalização às situações n.º 14 e 23, que demonstrem inequivocamente, através de auto, a conformidade das <b>obras e uso</b> implementados com os projetos licenciados.</i>
<p><b>R8</b></p> <p>Desenvolver e implementar procedimentos de planeamento e execução de ações de fiscalização, com vista a reprimir a edificação ilegal na sua área de jurisdição, sempre que pertinente, em articulação com as entidades igualmente competentes em face dos IGT e das servidões administrativas e restrições de utilidade pública aplicáveis.</p> <p>C8. Situações n.º 02, 03, 04, 05, 06, 07, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24 e 25</p>	<p><b>CMSC   CCDRALT</b></p>	<p>Nenhuma das entidades envolvidas se pronuncia sobre a recomendação.</p>	<p><b>Recomendação a manter.</b></p>



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
[Vd. Título 3.3 / Pontos (61) a (65)] Vol. II - Fichas de Análise das situações			
<p><b>R9</b></p> <p>Ponderar participar ao Ministério Público, junto do tribunal territorialmente competente, a factualidade suscetível de integrar a prática de um crime de violação de regras urbanísticas p. e p. nos termos do artigo 278.º-A do Código Penal.</p> <p>C9. Situações n.º 02, 03, 04, 05, 06, 07, 09, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 22, 23 e 25 [Vd. Título 3.3 / Ponto (73)] Vol. II - Fichas de Análise das situações</p>	<b>CMSC</b>	A CMSC informa que se encontra em avaliação jurídica a possibilidade de ser efetuada a participação dos factos aos serviços do Ministério Público, para efeitos criminais, no caso específico das <b>situações n.º 02, 03, 07, 09, 11, 13, 14, 17, 20 e 25.</b>	As diligências a que a CMSC se vinculou deverão ter reflexos no volume I e nas Fichas de Análise respetivas, constantes do Volume II e documentos anexos.  <b>Recomendação a manter.</b>
<p><b>R10</b></p> <p>Adotar procedimentos de organização e constituição dos processos administrativos que permitam coligir em suporte adequado todos os desenvolvimentos processuais, com vista a garantir, em particular, a</p>	<b>CCDRALT</b>	A CCDRALT não se pronuncia sobre a presente recomendação.	<b>Mantém-se a</b> redação antes avançada por se tratar de uma <b>recomendação</b> que tem por objetivo orientar a CCDRALT no cumprimento das determinações decorrentes da legislação aplicável sobre a matéria.



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de Santiago do Cacém**  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
<p>documentação de todas as diligências, na esteira do disposto no n.º 2 do artigo 1.º do CPA, e em conformidade com o artigo 64º do mesmo diploma.</p> <p><b>C10. Situações n.º 01, 07, 12, 13, 15, 17, 19 e 24</b> <i>Vol. II - Fichas de Análise das situações</i></p>			
<p><b>Questão controvertida a aditar ao capítulo 2 – O conceito de obras de ampliação à luz do RJREN</b></p> <p>A CCDRALT vem sustentar a admissão da comunicação prévia respeitante à <b>situação n.º 1</b> no entendimento enquadrado pela <b>Ata da 12.ª reunião da Comissão Nacional do Território (CNT), realizada em 12 de dezembro de 2017</b>, que aprovou “(...) o entendimento segundo o qual, no âmbito do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN), a ampliação máxima das edificações reporta-se à área total de implantação, <u>sendo admissíveis ampliações de edifícios fisicamente separadas do edificado pré-existente desde que se comprove i) o cumprimento cumulativo dos requisitos aplicáveis à ação em causa constantes do Anexo I da Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro, ii) haver dependência funcional entre os diferentes volumes e/ou uma evidente integração no conjunto edificado existente e iii) o não agravamento da afetação das funções que a REN visa salvaguardar. (...)</u>” (sublinhado nosso).</p> <p>De acordo com o artigo 2.º do RJREN, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na sua atual redação, a REN é “<i>uma estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que pela sensibilidade, função e valor ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais, são objeto de proteção especial</i>” e é “<i>uma restrição de utilidade pública, à qual se aplica um regime territorial especial que estabelece um conjunto de condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo, identificando os usos e as ações compatíveis com os objetivos desse regime nos vários tipos de áreas</i>”.</p> <p>O RJREN é, assim, um regime proibicionista – n.º 1 do artigo 20.º - estabelecendo, por princípio, a interdição da construção nas áreas ali integradas – alínea b) do referido artigo, admitindo excecionalmente os usos e ações que, cumulativamente, preencham os requisitos decorrentes do exercício conjugado dos n.º 2 e 3 do referido artigo 20.º, isto é, que constem do respetivo Anexo II e não coloquem em causa as funções das áreas de REN onde estão previstos.</p>			



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de Santiago do Cacém**

Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
<p>Por outro lado, <b>a evolução legislativa deste regime acompanhou os conceitos aplicáveis nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo</b>, por força da necessidade de assegurar uma maior sinergia entre regimes jurídicos, destacando-se a Lei da Água, mas, com particular relevo para a matéria aqui em análise, o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua atual redação, que aprova o regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE).</p> <p>Relevo porque, não estando consagrados no RJREN quaisquer conceitos ou definições, os termos encontrados no respetivo Anexo II, que identifica os usos e ações compatíveis com os objetivos das áreas integradas em REN, devem encontrar definição no RJUE.</p> <p>Diploma que estabelece na alínea e), do artigo 2.º que “<i>Obras de ampliação</i>” são “(...) <i>as obras de que resulte o aumento da área de implantação, da área total de construção, da altura da fachada ou do volume de uma edificação existente; (...)</i>”. Isto é, obras que se projetam a partir de pré-existências.</p> <p>O que vem literal e expressamente refletido nas alíneas do ponto I do Anexo II, já referido, que dispõem sobre obras de ampliação [alíneas e), f) e g)], identificando como compatível em área de REN a “<i>Ampliação de edificações existentes (...)</i>”. É que o legislador optou por não dissociar a edificação do tipo de obra admitida à luz do RJREN, sendo o objeto da ampliação, assim, indissociável do elemento preexistente: a edificação.</p> <p>Aliás, seria anacrónico, e até antagónico, que o legislador, nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, utilizasse o mesmo conceito com diferentes significados ou do mesmo instituto jurídico com diferentes designações, com consequências negativas para a gestão do território, nomeadamente no que se refere à aplicação objetiva e rigorosa de um conceito técnico instituído pelo RJUE, que adquire idêntico conteúdo e finalidade no RJREN.</p> <p>Mais, se o Governo, através do Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de maio, e, posteriormente, através da sua alteração pelo Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro, considerou indispensável assegurar a harmonização de conceitos técnicos nestes domínios, não pode a Administração, e muito menos entidades com responsabilidades acrescidas neste plano de atuação, escolher a decisão que lhe parece ser a mais conveniente, interpretando-a em desconformidade com o ordenamento jurídico e com a <i>mens legislatoris</i>.</p> <p><b><u>Assim, e na letra da lei, o conceito de ampliação é indissociável da continuidade física entre as edificações.</u></b></p> <p>Para a IGAMAOT esta parece ser a única leitura possível se fizermos apelo aos elementos lógico e teleológico da interpretação, sentido e alcance do RJREN, que de resto foi sufragado pela tutela em outras ações de inspeção, designadamente a auditoria à REN, efetuada no ano de 2012, no âmbito do Processo de inspeção n.º AA/000016/2012 - “<i>Inspeção à atuação da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve no âmbito da gestão de solos abrangidos pelo Regime Jurídico da REN</i>” -, homologado por despacho do Sr. Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, de 26.11.2013, na qual, perante análoga situação, o conceito de ampliação prosseguido é o constante no RJUE.</p>			



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

Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém

Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT

Recomendações reconduzidas ao projeto de relatório	Entidade(s) visada(s)	Síntese da Resposta / Pronúncia apresentada pela CMSC (E/03700/CGI/22) e pela CCDRALT (E/03789/CGI/22)	Ponderação / Resultado
<p>Daqui se conclui que <b>a decisão da CNT</b>, ocorrida no ano de 2017, para além de <b>desrespeitar um ato de homologação tutelar – que incorporou o sentido e as propostas da IGAMAOT – e de introduzir um novo conceito, bem como de estabelecer tipificações para efeitos de aplicação do RJREN</b> que, de resto, nem sequer encontram reflexo na recente alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 124/2019, de 28 de agosto, cria arbitrariedade na decisão e <b>potencia a construção dispersa em solo afeto à REN</b> (as epigrafadas unidades de alojamento, para os casos que nos ocupam), o que o regime, por princípio, proíbe. Face ao que antecede, entende-se manter a invalidade suscitada.</p>			



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

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de  
Santiago do Cacém  
Processo n.º NUI/AA/OT/000008/21.2.AOT**

**3. Despacho(s) de Homologação do Relatório**

O Relatório foi homologado, em 26/07/2023, pelo Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, no qual exarou o seguinte despacho:

*“Homologo o relatório.  
26-07-2023  
Ass.) Carlos Miguel”*

Em 08/08/2023, pelo Senhor Ministro do Ambiente e da Ação Climática, no qual exarou o seguinte despacho:

*“Homologo.  
09-08-2023  
Ass.) Duarte Cordeiro”*

Extrato