

RELATÓRIO TEMÁTICO

Universo da atividade inspetiva

Com Referência aos Instrumentos de Gestão Territorial e Servidões e Restrições de Utilidade Pública

I/06389/AOT/20



Fernando da Costa Gomes | Sofia CastelBranco da Silveira

ÍNDICE

ÍNDICE	1
ÍNDICE DE FIGURAS	2
1. INTRODUÇÃO	3
2. ENQUADRAMENTO	4
3. METODOLOGIA	7
4. SÍNTESE DA AVALIAÇÃO	8
4.1 Natureza das Ações de Inspeção	8
4.2 Tipologia das Ações de Inspeção	8
4.3 Entidades abrangidas	9
4.4 Tipologia de IGT avaliados	10
4.5 Tipologia das SRUP avaliadas	10
4.6 Expressão Territorial das Ações de Inspeção	11
5. CONCLUSÕES	14

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Natureza das ações de inspeção	8
Figura 2 – Tipologia das ações de inspeção	8
Figura 3 – Entidades abrangidas pelas ações de inspeção	9
Figura 4 – Preponderância dos IGT avaliados no universo das ações de inspeção	10
Figura 5 – Preponderância das SRUP avaliadas no universo das ações de inspeção	10
Figura 6 – Número de ações de inspeção de carácter procedimental por NUTS II	11
Figura 7 – Municípios abrangidos por ações de inspeção com incidência em IGT e SRUP	12

1. INTRODUÇÃO

Criada em 1997, a Inspeção Geral do Ambiente (IGA) passa a configurar o serviço central de inspeção com competências alargadas, no contexto do ordenamento do território e da conservação da natureza, em 2003, com a aprovação da lei orgânica do então, Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e do Ambiente, pelo Decreto-Lei n.º 97/2003, de 7 de maio.

A importância de tal desiderato é reforçada quando, em 2005, com a aprovação da lei orgânica do então Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, pelo Decreto-Lei n.º 53/2005, de 25 de fevereiro, a própria designação do organismo se altera em função desta temática e é criada a Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT).

Não obstante, a responsabilidade sobre as referidas matérias – OT e CN –, adquire completa operacionalização com a aprovação da estrutura nuclear da Inspeção Geral, pela Portaria n.º 827-C/2007, de 31 de julho e constituição, pelo Despacho n.º 24086/2007, de 22 de outubro, da equipa multidisciplinar (EM) responsável pela realização das atividades de inspeção referentes à avaliação e acompanhamento do cumprimento da legalidade na área do ordenamento do território – atualmente designada por EM AOT/CN –, em particular e desde essa data, com o desenvolvimento de diversas ações com incidência sobre Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) e Servidões e Restrições de Utilidade Pública (SRUP).

Em 2012, esta área de intervenção é reafirmada, com a aprovação das leis orgânicas do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território – Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro e da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) – Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, e as competências, na área da avaliação e acompanhamento do ordenamento do território, alargadas aos domínios e entidades diretamente relacionadas com a agricultura e mar.

Com este contexto e decorridas quase duas décadas, entendeu-se chegado o momento para proceder a um balanço e avaliação do trabalho realizado, bem como dos resultados alcançados.

Nesse sentido, a equipa de inspetores que integra a EM AOT/CN foi desafiada a realizar, no contexto do plano de atividades para o ano de 2020, um conjunto de relatórios reconduzidos a diversas temáticas da sua esfera de responsabilidades.

O presente relatório, elaborado nesta circunstância, versa sobre o *Universo da Atividade Inspetiva com referência aos Instrumentos de Gestão Territorial e Servidões e Restrições de Utilidade Pública*.

Este documento apresenta a sistematização de todas as ações de inspeção, ordinárias e extraordinárias, realizadas entre 2006 e 2019, que tiveram por objeto a verificação do cumprimento de IGT – de âmbito nacional e regional – e de SRUP sob tutela dos Ministérios que dirigem a IGAMAOT.

2. ENQUADRAMENTO

Os IGT, objeto das ações de inspeção que compõem a presente temática, integram a tipologia dos planos especiais de ordenamento do território (PEOT)¹, a qual tem enquadramento no Decreto-Lei n.º 151/95², de 24 de junho e no Decreto-Lei n.º 380/99³, de 22 de setembro, que revogou o primeiro, tendo sido por sua vez revogado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na sua atual redação.

Os PEOT são instrumentos de natureza regulamentar elaborados pela administração central e constituem um meio supletivo de intervenção do Governo, tendo em vista a prossecução de objetivos de interesse nacional com repercussão espacial, estabelecendo regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e assegurando a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território. Visam em particular o ordenamento da orla costeira, das áreas protegidas, das albufeiras de águas públicas e dos estuários.

Por outro lado e de acordo com a publicação *“Servidões e Restrições de Utilidade Pública”*, da DGOTDU⁴, por servidão administrativa **“deve entender-se o encargo imposto sobre um imóvel em benefício de uma coisa, por virtude da utilidade pública desta”**, sendo necessário, para além do conceito genérico, atender às características principais das servidões administrativas, de que se destaca em particular o facto de resultarem de imposição legal ou ato administrativo, terem

¹ Na sua maioria elaborados sob a disciplina do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro. Registe-se que nos termos dos artigos n.º 78.º e 80.º da nova lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo – Lei n.º 31/2014, de 31 de maio, na sua atual redação -, as normas destes planos especiais deverão ser vertidas no plano diretor intermunicipal ou municipal aplicável à área abrangida pelo plano especial e, findo o prazo para tal tarefa, reconduzidos a programas especiais no âmbito do sistema de planeamento estabelecido nesta nova lei.

² Diploma que harmoniza o regime jurídico dos planos especiais de ordenamento do território.

³ Diploma que aprova o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT).

⁴ Servidões e Restrições de Utilidade Pública, Margarida Castelo Branco e Anabela Coito, Edição Digital, 2011, DGOTDU.

Universo da atividade inspetiva com referência aos IGT e SRUP

subjacente um fim de utilidade pública e cessarem com a desafetação dos bens onerados ou com o desaparecimento da função de utilidade pública para a qual foram constituídos⁵.

Nos termos da referida publicação, a noção de restrição de utilidade pública é distinta e *“deve entender-se como toda e qualquer limitação sobre o uso, ocupação e transformação do solo que impede o proprietário de beneficiar do seu direito de propriedade pleno, sem depender de qualquer ato administrativo uma vez que decorre diretamente da Lei”*.

Às restrições de utilidade pública aplica-se um regime territorial especial, que estabelece um conjunto de condicionantes à ocupação, uso e transformação do solo, identificando os usos e ações compatíveis com os objetivos desses regimes nos vários tipos de áreas e com a observância dos limites e condições aí definidos.

Pese embora a diferenciação de conceitos, as autoras da referida publicação concluem que, a servidão administrativa se afigura como uma restrição de utilidade pública, uma vez que, embora com características próprias, tem subjacente a proteção de um bem ou de um interesse público.

Das diversas servidões administrativas e restrições de utilidade pública que podem surgir ao direito de propriedade destacam-se, no âmbito da atividade inspetiva realizada, a Reserva Ecológica Nacional (REN), a Reserva Agrícola Nacional (RAN), o Domínio Público Hídrico (DPH) e a Rede Natura 2000 (RN2000).

A REN é uma restrição de utilidade pública com conceito criado em 1983 através da publicação do Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de julho. 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.

A RAN, foi instituída pelo Decreto-Lei n.º 451/82, de 16 de novembro, ao considerar que o solo era um recurso de fundamental importância para a sobrevivência e o bem-estar das populações e para a independência económica do País, particularmente por ser o suporte da produção vegetal, em especial a destinada à alimentação. Assim, a RAN, enquanto restrição de utilidade pública, estabelece um conjunto de condicionamentos à utilização não agrícola do solo, e desempenha um papel fundamental na preservação do recurso solo e a sua afetação à agricultura.

⁵ A constituição de servidões administrativas processa-se nos termos do regime legal previsto no Código das Expropriações aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, na sua atual redação.

As servidões e restrições de utilidade pública respeitantes ao DPH são constituídas nos termos do regime previsto na Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, na Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro⁶, que estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas e no Decreto-Lei n.º 226-A/2007 de 31 de maio, que aprova o regime jurídico da utilização dos recursos hídricos, todos os diplomas na sua atual redação. O DPH integra um conjunto de bens, cuja natureza é considerada de uso público e de interesse geral que justificam serem objeto de um regime de carácter especial aplicável a qualquer utilização ou intervenção que nele se pretenda desenvolver.

A RN2000 integra as áreas classificadas ao abrigo das Diretivas Aves e Habitats⁷, a primeira relativa à conservação das aves selvagens e a segunda com o objetivo principal de assegurar a manutenção da biodiversidade e a conservação dos habitats naturais e da flora e da fauna selvagens listados nos respetivos anexos. Constitui, a nível europeu, um instrumento fundamental da política em matéria de conservação da natureza e da biodiversidade.

Para a elaboração do presente relatório atendeu-se exclusivamente às ações de inspeção que visaram avaliar o cumprimento de PEOT e de SRUP, por parte das entidades integradas na administração central e local, com vista a aferir da conformidade legal da sua atuação face aos regimes de salvaguarda e de gestão estabelecidos nestes instrumentos de gestão territorial e/ou nos regimes legais associados, bem como analisar a intervenção dessas mesmas entidades no âmbito das suas competências de fiscalização, de aplicação do regime sancionatório e de reposição da legalidade.

Com a presente avaliação procurou-se efetuar a sistematização dos IGT e SRUP alvo de inspeção, por tipologia de entidade envolvida e/ou visada, abrangência e distribuição territorial, e fazer um balanço de atuação da atividade desenvolvida, cujo resultado poderá sustentar, em termos prospetivos, algumas orientações para a programação do trabalho, nestas áreas e nos próximos anos.

⁶ Transpõe para a ordem jurídica nacional a diretiva n.º 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.

⁷ Diretiva n.º 79/409/CEE, de 2 de abril e diretiva n.º 92/43/CEE, de 21 de maio, respetivamente. Foram transpostas para o direito interno pelo Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, na sua atual redação.

3. METODOLOGIA

A avaliação realizada teve por base a análise da documentação das ações de inspeção realizadas entre 2006 e 2019, num total de **noventa e dois relatórios**, correspondentes ao mesmo número de ações.

A informação recolhida foi sistematizada e agregada numa folha de cálculo, por forma a efetuar o apuramento estatístico.

Para cada um dos processos de inspeção foram identificadas as entidades da administração central e local intervenientes, a natureza e a tipologia das ações, os IGT e as SRUP avaliadas e a abrangência territorial.

No que se refere à natureza dos processos inspetivos, foram consideradas tanto as ações ordinárias decorrentes dos Planos de Atividades da IGAMAOT como as ações extraordinárias que resultaram, por exemplo, de solicitações do Ministério Público ou de denúncias.

Registe-se também que, no apuramento estatístico efetuado, se consideraram todos os IGT e SRUP avaliados no decurso de cada ação, independentemente de constituírem o seu foco principal.

No âmbito da presente análise, optou-se ainda por categorizar as ações em tipologias distintas, designadamente em integradas, procedimentais e com incidência territorial.

As integradas referem-se especificamente a ações de inspeção multidisciplinar, nas quais convergem vários domínios de atuação da IGAMAOT, circunscritas às bacias hidrográficas dos rios Trancão e Alviela, realizadas em 2007 e 2008, respetivamente.

As ações procedimentais referem-se a processos de averiguação e auditoria, referentes à atuação das entidades da administração central no âmbito das suas competências, e a procedimentos específicos, como por exemplo a avaliação da transposição das normas dos PEOT ou das alterações simplificadas da delimitação da REN ao abrigo do artigo 16.º-A do RJREN. Atendendo à dimensão regional destas ações, a respetiva representação espacial teve como base os limites das NUTS II.

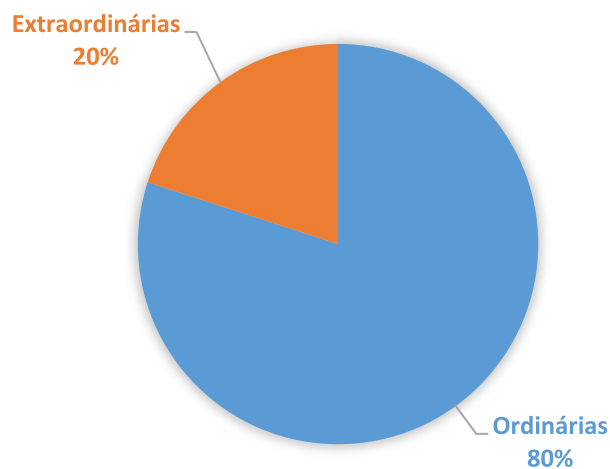
Nas ações de incidência territorial, com recurso à análise por fotointerpretação, correspondentes às que visam os IGT, designadamente os Planos de Ordenamento de Orla Costeira (POOC), de Áreas Protegidas (POAP) e de Albufeiras de Águas Públicas (POAAP), e as SRUP (REN, RN2000, RAN, DPH), a respetiva representação espacial teve como base os limites dos municípios abrangidos pelas ações de inspeção.

4. SÍNTESE DA AVALIAÇÃO

4.1 Natureza das Ações de Inspeção

A maioria das ações de inspeção têm um carácter ordinário (80%), sendo que as ações extraordinárias representam 20% do universo avaliado.

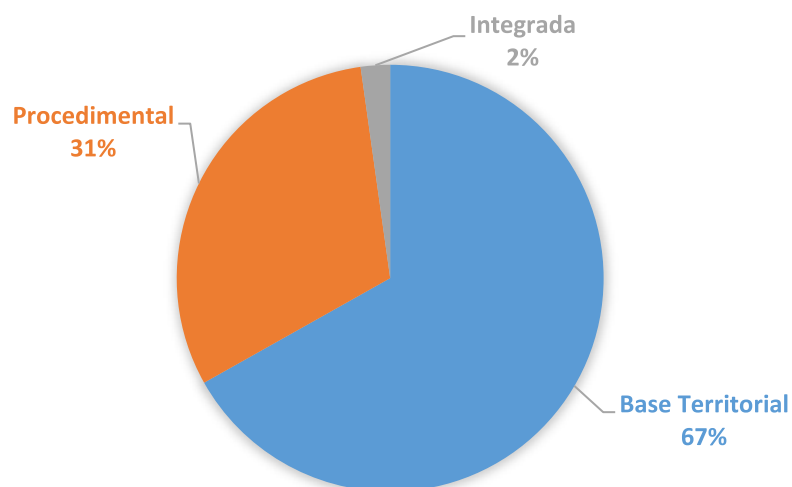
Figura 1 – Natureza das ações de inspeção



4.2 Tipologia das Ações de Inspeção

Regista-se que ao nível da tipologia das ações de inspeção predominam as de base territorial (67%), sendo que as ações procedimentais representam 31% e as ações integradas 2%.

Figura 2 – Tipologia das ações de inspeção



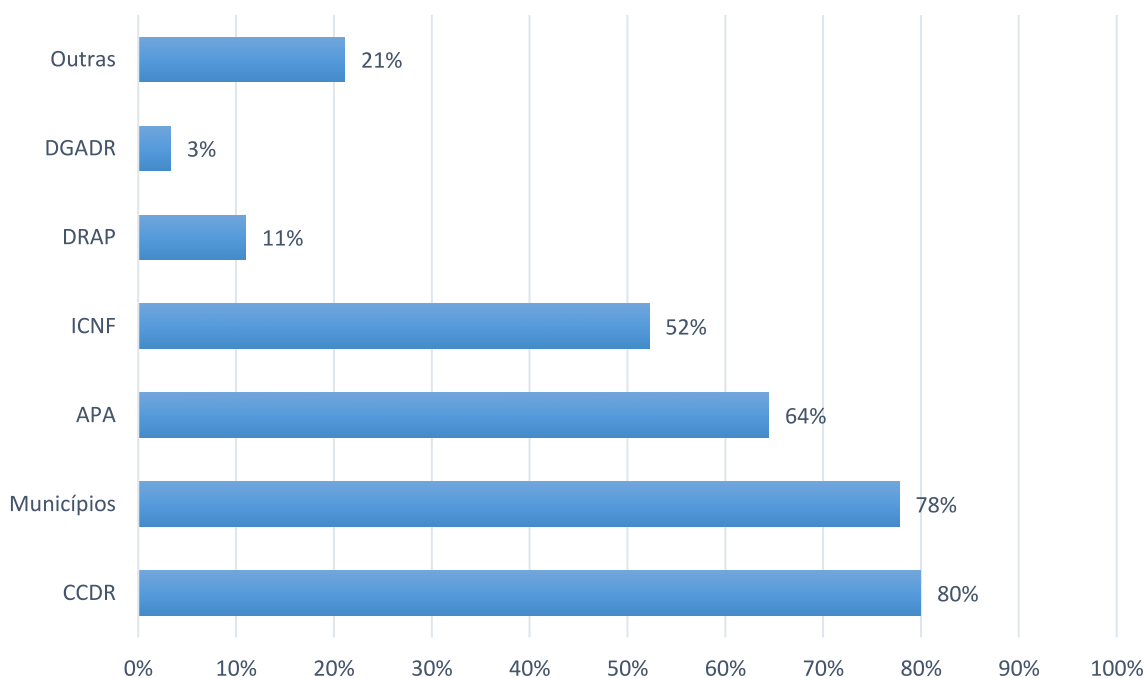
4.3 Entidades abrangidas

As CCDR e os municípios foram as entidades visadas num maior número de ações de inspeção, sendo que do universo avaliado, intervieram em 80% e 78%, respetivamente.

Salienta-se igualmente a relevância da APA (64%) e do ICNF (52%) que intervieram em mais de metade das ações realizadas.

As DRAP e a DGADR adquirem menor expressão pelo facto de, até ao ano de 2012, estar cometida à então Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas a avaliação do desempenho e gestão destes serviços.

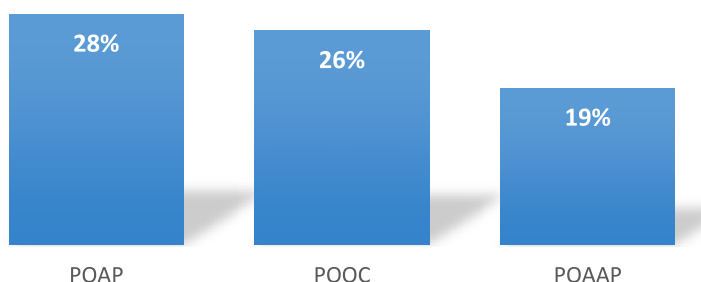
Figura 3 – Entidades abrangidas pelas ações de inspeção



4.4 Tipologia de IGT avaliados

Do universo das ações constata-se que a maioria incidu em territórios vinculados ao cumprimento de POAP e POOC.

Figura 4 – Preponderância dos IGT avaliados no universo das ações de inspeção

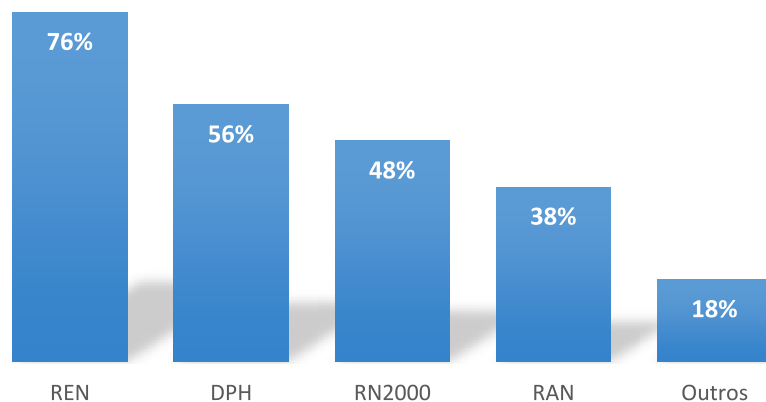


4.5 Tipologia das SRUP avaliadas

A REN é a restrição de utilidade pública com maior expressão (76%) ao nível das SRUP avaliadas. O DPH e a RN2000 também têm uma representação significativa com 56% e 48%, respetivamente.

A RAN foi avaliada em 38% das ações de inspeção, sendo que pontualmente foram visadas outras SRUP (18%), designadamente albufeiras de águas públicas e obras de aproveitamento hidroagrícola.

Figura 5 – Preponderância das SRUP avaliadas no universo das ações de inspeção



4.6 Expressão Territorial das Ações de Inspeção

As figuras 6 e 7 ilustram a porção do território de Portugal Continental, alvo de ações de inspeção no período temporal entre 2006 e 2019.

A figura 6 apresenta o número de ações de inspeção procedimentais por NUTS II e a figura 7 apresenta os municípios, onde os diferentes IGT e SRUP foram avaliados no âmbito dos processos inspetivos.

Figura 6 – Número de ações de inspeção de carácter procedimental por NUTS II

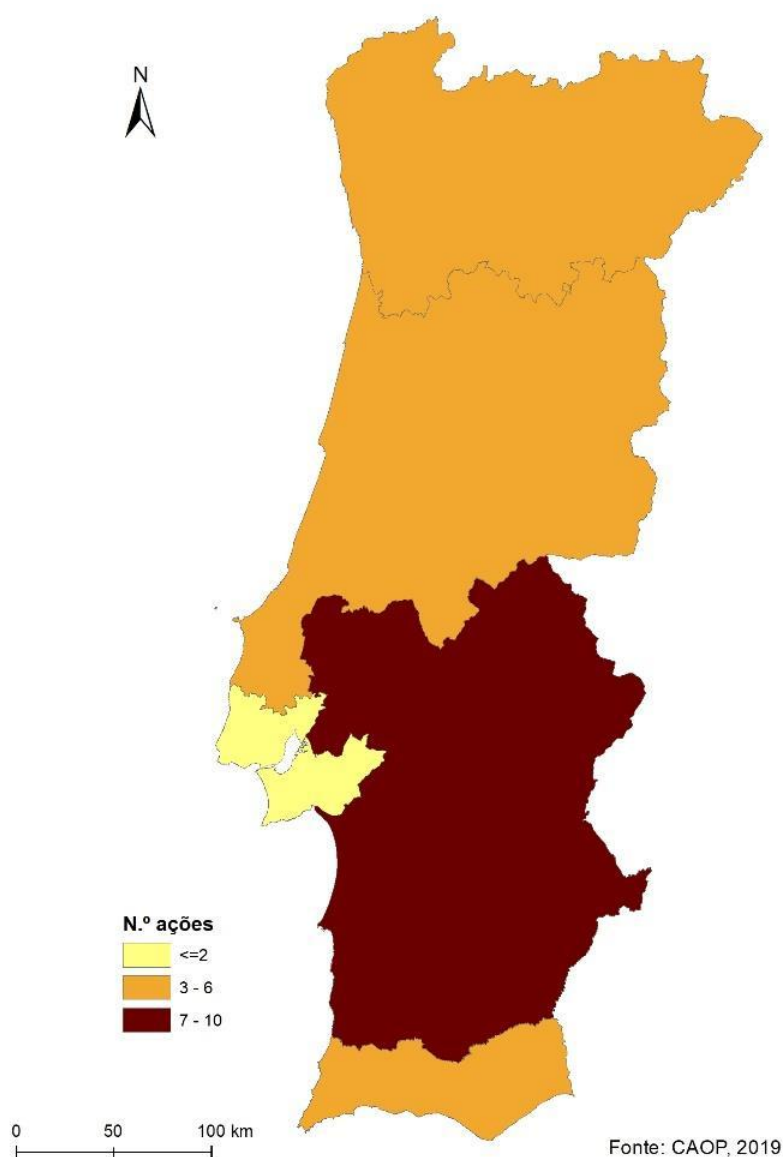
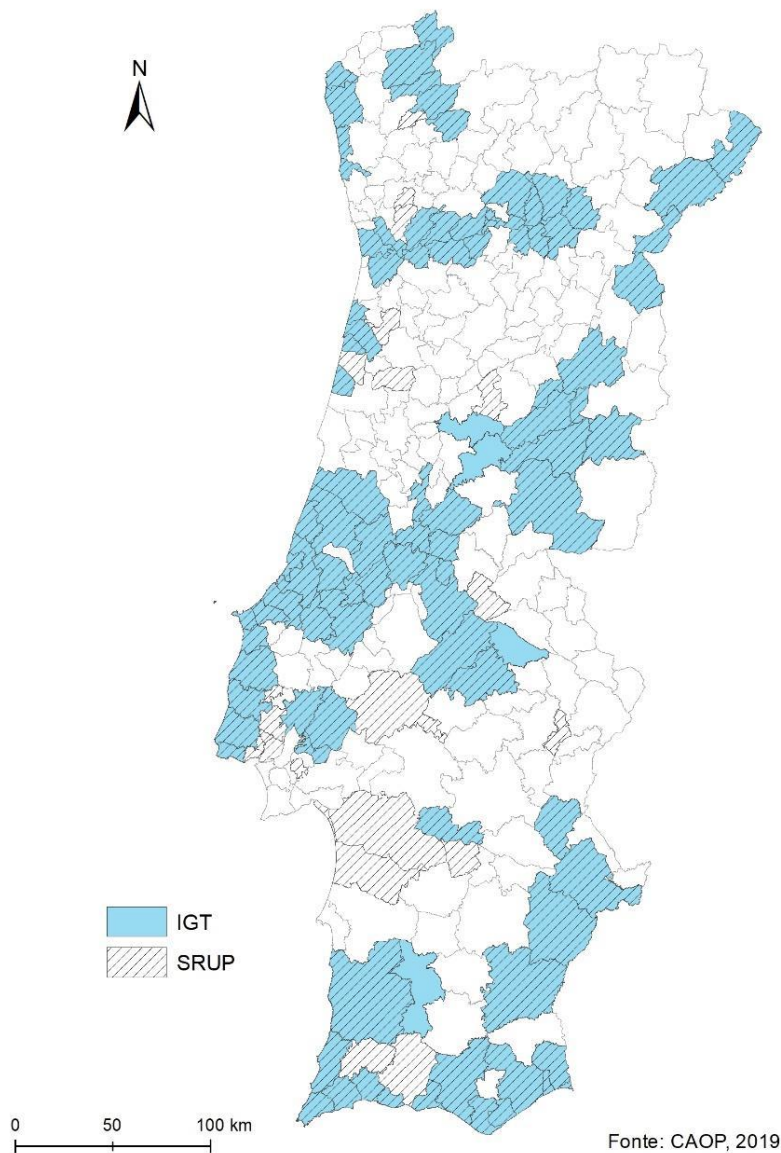


Figura 7 – Municípios abrangidos por ações de inspeção com incidência em IGT e SRUP

Dos PEOT válidos e em vigor à data da realização das ações de inspeção, foi possível avaliar o cumprimento da maioria dos POOC: sete dos nove que abrangem a totalidade da faixa costeira entre Caminha e Vila Real de Santo António.

Saliente-se também que, da amostra objeto de avaliação, os POOC Alcobaça-Mafra, Sines-Burgau, Vilamoura-Vila Real de Santo António foram alvo de mais do que uma ação.

Universo da atividade inspetiva com referência aos IGT e SRUP

Na Rede Nacional de Áreas Protegidas, das **vinte e cinco** que detêm plano de ordenamento válido e em vigor, **onze** foram submetidas a escrutínio, distribuídas da seguinte forma pelas NUTII – Parque Nacional da Peneda-Gerês e Parque Natural do Douro Internacional, na região Norte, Parque Natural da Serra da Estrela, Paisagem Protegida da Serra do Açor e Reserva Natural das Dunas de São Jacinto no Centro, Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros, Parque Natural da Arrábida e Reserva Natural do Estuário do Tejo em Lisboa e Vale do Tejo (LVT), Parque Natural do Vale do Guadiana no Alentejo e Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina e Parque Natural da Ria Formosa no Algarve.

Regista-se, contudo, que as áreas protegidas, Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros e Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina foram objeto de mais do que uma ação.

Analisando o panorama das albufeiras de águas públicas e de acordo com os elementos consultados no sítio da internet da APA, do total de **cinquenta e três** albufeiras com plano especial, **dezoito** foram alvo de inspeção, correspondendo a **doze** planos especiais deste domínio de atuação. Considerando igualmente as regiões, sinalizaram-se **seis** albufeiras na região Norte, **oito** em Lisboa e Vale do Tejo e **quatro** no Alentejo. As regiões Centro e Algarve não integraram esta área de inspeção.

No âmbito das SRUP, evidencia-se a maior expressão territorial das ações de inspeção que versaram esta temática. Neste sentido, salienta-se ainda que, na maioria dos municípios onde as ações foram dirigidas para a avaliação dos IGT, foram simultaneamente apreciadas as repercussões dos usos e ações nas SRUP em presença.

5. CONCLUSÕES

No período temporal analisado foram consideradas **noventa e duas** ações de inspeção no domínio do ordenamento do território e da conservação da natureza, sendo que a grande maioria foram de carácter ordinário e com incidência territorial (base municipal).

Registe-se igualmente, neste universo, o conjunto alargado de entidades da administração central e local visadas – a totalidade das CCDR e das DRAP, ICNF, APA, DGADR e **cento e dezassete** municípios.

Na avaliação dos IGT, evidencia-se a relevância das áreas protegidas (POAP) e da orla costeira (POOC), seguindo-se as albufeiras de águas públicas (POAAP), sendo que em 85% das ações de inspeção realizadas foi avaliado pelo menos um plano especial de ordenamento do território.

Neste âmbito, realça-se, ainda, que foram avaliados cerca de 78% dos POOC em vigor e 44% e 34% dos POAP e POAAP, respetivamente.

Ao nível das SRUP, salienta-se a preponderância dos recursos ecológicos (REN, RN2000) e hídricos (DPH), sendo que em 90% das ações de inspeção foi avaliada pelo menos uma servidão ou restrição de utilidade pública.

Do ponto de vista geográfico, regista-se que as ações de inspeção de base territorial com incidência em IGT, abrangeram **noventa e cinco** autarquias e com incidência em SRUP, **cento e treze** autarquias, correspondendo a 34% e 41%, respetivamente, do total de municípios de Portugal Continental.

Por último, julga-se poder afirmar que, as asserções aqui veiculadas, sustentadas na informação resultante do universo de ações realizada no horizonte temporal 2006-2019, permitem ter uma noção da dimensão e abrangência da atuação da EM AOT/CN e apresentar uma síntese para eventual apoio na ponderação das linhas de trabalho a desenvolver no futuro.

Os inspetores,