

**INSPEÇÃO DE VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO DO REGIME DO DOMÍNIO  
HÍDRICO: AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELA APA/ARH DO ALENTEJO  
NO ÂMBITO DO ARTIGO 13.º-A DO DECRETO-LEI N.º 555/99, DE DEZEMBRO**

Processo N.º AOT/00004/14

Processo N.º AOT/00004/14

2

FICHA TÉCNICA

Natureza	Processo de Inspeção
Entidade abrangida pela ação de inspeção	Agência Portuguesa do Ambiente, IP, através da Administração da Região Hidrográfica do Alentejo
Fundamento	Ação de Inspeção Ordinária – Cumprimento do Despacho de Sua Excelência O Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, de 20/02/2014, que aprovou o Plano de Atividades da IGAMAOT
Âmbito Territorial	A circunscrição territorial correspondente à Administração da Região Hidrográfica do Alentejo, abrangendo as Regiões Hidrográficas do Sado e Mira e do Guadiana
Objetivos	Verificação do cumprimento da legislação do regime do domínio hídrico: avaliação dos procedimentos adotados pela APA, através da ARH do Alentejo, no âmbito do artigo 13.º-A do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro
Ciclo de Realização	Instrução do processo: de 31 de março a 24 de julho de 2014 Contraditório: de 25 de setembro a 24 de novembro de 2014
Equipa	Inspetor Diretor: José Diniz Freire
	Execução: Inspetoras: Isabel Soares de Almeida e Cecília Vaz Taborda

## ÍNDICE

	Fls
1.1. Origem e objetivos .....	8
1.2.1. Legislação aplicável.....	9
1.2.2. Enquadramento da entidade inspecionada .....	13
1.2.3. O Sistema Informático do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação .....	14
1.3. Âmbito temporal .....	16
1.4. Âmbito territorial .....	16
1.5. Nota metodológica .....	17
1.5.1. Análise do universo da ação de inspeção .....	17
1.5.2. Âmbito da análise da ação de inspeção.....	19
3. DO CONTRADITÓRIO .....	21
4. ANÁLISE E BALANÇO DA AVALIAÇÃO .....	22
4.1. Da análise dos processos e emissão de parecer .....	22
4.1.1. Forma e autoria dos pareceres.....	22
4.1.2. Verificação da instrução do processo (elementos constantes da Portaria n.º 232/2008, de 11 de Março).....	24
4.1.3. Fundamentação dos pareceres .....	24
4.1.4. Verificação da afetação do Domínio Hídrico .....	27
4.1.5. Verificação da sujeição a Título de Utilização de Recursos Hídricos .....	30
4.1.6. Indicação do Despacho de delegação de competências .....	31
4.1.7. Incumprimento dos prazos definidos no RJUE .....	32
4.1.8. Falta de verificação dos condicionamentos impostos .....	34
4.1.9. Ausência de fiscalização e de medidas sancionatórias ou de tutela da legalidade .....	35
4.2. Avaliação da conformidade dos usos ou ações com o Regime do Domínio Hídrico: análise exemplificativa.....	36
4.2.1. Processos PLM2012/00553 .....	37
4.2.2. Processo PLM2012/00584 .....	40
4.2.3. Processo PLM2012/00586 .....	44

Processo N.º AOT/00004/14

---

	4
4.2.4. Processo PLM2012/00589 .....	46
4.2.5. Processo PLM2012/00646 .....	49
4.2.6. Processo STB2013/004 .....	54
4.2.7. Processo STB2013/00285 .....	57
4.2.8. Processo ORO2013/00004 .....	59
4.2.9. Processo ORO2013/00005 .....	61
5.1 Conclusões relativas à atuação da APA, IP .....	64
5.2 Conclusões relativas ao Regime dos Recursos Hídricos .....	65
6 RECOMENDAÇÕES .....	66
7 PROPOSTAS.....	67

## SIGLAS UTILIZADAS

### A

APA - Agência Portuguesa do Ambiente, IP

ARH – Administração da Região Hidrográfica

ARH do Alentejo – Administração da Região Hidrográfica do Alentejo

### C

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CPA – Código do Procedimento Administrativo

### D

DGOTDU – Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

DGAL – Direção-Geral da Administração Local

### I

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

### M

MAMAOT – Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

MAOTE – Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia

### N

NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

### R

RAN – Reserva Agrícola Nacional

REN – Reserva Ecológica Nacional

RJREN – Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

RTRH – Regime da Titularidade dos Recursos Hídricos

### S

SIRJUE – Sistema Informático do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

### LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Enquadramento territorial da área abrangida pela Administração da Região Hidrográfica do Alentejo (Regiões Hidrográficas do Sado e Mira e do Guadiana)	17
Figura 2	Extrato de carta militar e Ortofotomapa – fonte DGT via wms	39
Figura 3	Extrato de carta militar e Ortofotomapa – fonte DGT via wms	42
Figura 4	Extrato de carta militar e Ortofotomapa – fonte DGT via wms	45
Figura 5	Extrato de carta militar e Ortofotomapa – fonte DGT via wms	48
Figura 6	Extrato de carta militar e Ortofotomapa – fonte DGT via wms	52
Figura 7	Extrato de carta militar e Ortofotomapa – fonte DGT via wms	56
Figura 8	Extrato de carta militar e Ortofotomapa – fonte DGT via wms	58
Figura 9	Extrato de carta militar e Ortofotomapa – fonte DGT via wms	60
Figura 10	Extrato de carta militar e Ortofotomapa – fonte DGT via wms	62

Honorable. Peneto, se ao SEA para  
ponderar e aprofundar  
de alterações legislativas

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

delegada.  
JORGE MOREIRA DA SILVA 15/12/2014  
Ministro do Ambiente,  
Ordenamento do Território e Energia  
PARECERES E DESPACHOS

Concordo com o teor do relatório,  
suas conclusões, recomendações e  
propostas.

Merecedora de especial realce é a  
circunstância dos pareceres emitidos  
pecarem por uma completa ausência  
do que se exigiria à APA/ARH do Alentejo  
em matéria em que território  
é materialmente competente, ou seja,  
constatou-se que a entidade não se  
pronuncia sobre o impacto do pedido  
na sua localização face ao domínio  
hídrico.

Com efeito, verificou-se que os pareceres  
vincidos a uma fórmula tipo, não  
acolhem as condições mínimas conso-  
grados no CPA sobre a conformação  
legal dos mesmos.

É um comportamento que urge alterar  
sob pena do não exercício das competên-  
cias legalmente conferidas no serviço  
insuficiente.

Mais se urge que a APA elabore  
um documento orientador para este  
tipo de serviços desconcentrados, dando

Visto C/ apelo pela  
qualidade do trabalho desenvol-  
vido e pela importância  
das conclusões alcançadas.

Submetido à  
Consideração de  
S. Ex.º MAOT  
e Prop.º de Trabalho

  
015/01/06

NUNO MIGUEL BANZA  
Inspetor-Geral

ASSUNTO: INSPEÇÃO DE VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO DO REGIME DO  
DOMÍNIO HÍDRICO: AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELA APA/ARH DO ALENTEJO NO  
ÂMBITO DO ARTIGO 13.º - A DO DECRETO - LEI N.º 555/99, DE 16 DE DEZEMBRO

notas dos reparos avançados no  
prelúdio relatório pelas suas inspeções

PROCESSO N.º AOT/00004/14

A' consideração do senhor 16 AOT

19/12/2014

José Dinis Freire  
Inspetor Diretor

## 1. ENQUADRAMENTO

### 1.1. Origem e objetivos

A presente inspeção tem como objeto a verificação do cumprimento da legislação do regime do domínio hídrico, concretamente, a avaliação dos procedimentos adotados pela APA, através da ARH do Alentejo, no âmbito do artigo 13.º-A do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro<sup>1</sup>.

Decorre do despacho de Sua Excelência o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, datado de 20/02/2014, encontrando-se prevista no plano de atividades da IGAMAOT para o ano em curso.

Enquadra-se na prossecução das atribuições da IGAMAOT, em matéria de controlo da atividade prosseguida pelos organismos tutelados pelo MAOTE, bem como, em matéria de acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade no domínio do ordenamento do território<sup>2</sup>.

Com a presente ação de inspeção visa-se avaliar a regularidade dos procedimentos adotados pela APA, através da ARH do Alentejo, na aplicação do artigo 13.º-A do RJUE.

<sup>1</sup> O artigo 13.º-A viria a ser aditado ao Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, sendo posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 26/2010 de 30 de Março, diplomas aplicáveis no âmbito temporal da presente ação de inspeção.

<sup>2</sup> Nos termos das alíneas a) e e) do n.º 2 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 17/2014, de 4 de fevereiro, que aprova a orgânica do MAOTE



## 1.2. Enquadramento da ação

### 1.2.1. Legislação aplicável

A presente ação de inspeção envolve um conjunto de normas que tocam matérias relacionadas com o ordenamento do território e o urbanismo, a conservação da natureza e os recursos hídricos que importa aqui explicitar.

O RJREN aplicável ao âmbito temporal da presente ação de inspeção foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, retificado pela Declaração de Retificação n.º 63-B/2008, de 21 de Outubro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 12 de novembro.

Aquele diploma revogou o Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, que por sua vez tinha revogado o Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho, o qual procedera à criação da REN.

A REN é qualificada, pelo n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, como 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.

A REN articula-se com outros regimes, designadamente no que respeita aos recursos hídricos, nos termos do artigo 17.º da Lei da Água, aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro.

Assim, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 24.º, nos «casos em que os usos e as ações previstos no anexo II<sup>3</sup> recaiam em áreas cuja utilização necessite de título de utilização dos recursos hídricos (...) a comissão de coordenação e desenvolvimento regional promove a realização de uma conferência de serviços com as entidades respetivamente competentes».

No âmbito desta conferência de serviços «sem prejuízo da emissão autónoma do título de utilização de recursos hídricos, é emitida uma comunicação única de todas as entidades competentes ao

<sup>3</sup> A Seção II respeita às Áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre, concretamente:

- a) Cursos de água e respetivos leitos e margens;
- b) Lagoas, lagos e respetivos leitos, margens e faixas de proteção;
- c) Albufeiras que contribuam para a conectividade e coerência ecológica da REN, com os respetivos leitos, margens e faixas de proteção;
- d) Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos.

Processo N.º AOT/00004/14

10

interessado, a qual colige todos os atos que cada uma das entidades envolvidas deve praticar».

No que respeita ao RJUE, a consulta, de forma individualizada de cada uma das entidades exteriores ao município, prevista nas versões iniciais do diploma<sup>4</sup>, passou, na versão aprovada pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, a realizar-se através de uma entidade única, a qual emite uma decisão global e vinculativa da administração central.

Este diploma, ao alterar o RJUE, introduziu um novo modelo de procedimento na realização das consultas às entidades da administração central, envolvendo diretamente as CCDR, consignado num novo preceito, o artigo 13.º-A.

Estabelece esta norma que a «consulta de entidades da administração central, direta ou indireta, que se devam pronunciar sobre a operação urbanística em razão da localização é efetuada através de uma única entidade coordenadora, a CCDR territorialmente competente». Esta decisão global vincula toda a Administração Central.

Após a identificação, das entidades que, nos termos da lei, devam emitir parecer, aprovação ou autorização de localização, a CCDR, promove a respetiva consulta devendo as entidades pronunciar-se, em regra, no prazo de 20 dias.

Sendo a posição das diversas entidades divergente, a CCDR deverá promover uma conferência decisória e tomar decisão final (favorável, favorável condicionada ou desfavorável) no prazo de 20 dias.

Não existindo posições divergentes a CCDR toma a decisão final.

Com as alterações introduzidas ao preceito pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, o prazo regra, de 20 dias, para as entidades consultadas se pronunciarem manteve-se.

A concessão de um prazo de 40 dias permaneceu, no caso de a obra respeitar a imóvel de interesse nacional ou de interesse público e passou a aplicar-se, também, às operações urbanísticas a realizar

<sup>4</sup> Assim, a primitiva redação do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, sofreu diversas alterações até à emissão da Lei referenciada, como foram os casos do Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, da Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, da Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto.

Processo N.º AOT/00004/14

24/11

em área integrada na *Rede Natura 2000*<sup>5</sup> ou em área integrada na *Rede Nacional de Áreas Protegidas*<sup>6</sup>, sempre que a emissão de parecer aí prevista se inclua em algum dos pedidos ou procedimentos previstos neste diploma.

No que respeita ao domínio hídrico, conforme definição da DGOTDU, «é constituído pelo conjunto dos bens que, pela sua natureza, são considerados de uso público e de interesse geral, que justificam o estabelecimento de um regime de carácter especial aplicável a qualquer utilização ou intervenção nas parcelas de terrenos localizadas nos leitos das águas do mar, correntes de água, lagos e lagoas, bem como as respetivas margens e zonas adjacentes a fim de os proteger. Por outro lado importa também salvaguardar os valores que se relacionam com as atividades piscatórias e portuárias, bem como a defesa nacional»<sup>7</sup>.

Nos termos do artigo 1.º do RTRH<sup>8</sup> e dos artigos 1.º e 2.º da Lei da Água, de 15 de novembro, consideram-se recursos hídricos todas as águas subterrâneas ou superficiais, os respetivos leitos e margens e ainda as zonas de infiltração máxima, as zonas adjacentes e as zonas protegidas.

O domínio público hídrico é constituído pelo domínio público marítimo, domínio público lacustre e fluvial e domínio público das restantes águas, conforme resulta do artigo 2.º do RTRH, nos termos definidos pelos artigos 3.º a 7.º do mesmo regime e pelo artigo 84.º da Constituição da República Portuguesa.

A noção de *leito* consta do artigo 10º do RTRH e da alínea *hh*) do artigo 4.º da Lei da Água<sup>9</sup> entendendo-se que abrange o terreno coberto pelas águas, quando não influenciadas pelas cheias extraordinárias, inundações ou tempestades (integrando mouchões, lodeiros e areais nele formados por deposição aluvial).

<sup>5</sup> Nos termos do n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro.

<sup>6</sup> Nos termos do n.º 7 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho.

<sup>7</sup> DGOTDU – Serviços e Restrições por Utilidade Pública, Edição digital, in <http://www.dgotdu.pt/detail.aspx?channelID=C62391E7-9A34-40C9-B047-6CAB1ED57B82&contentId=1EE5DB25-734F-4788-848A-3A4F429E84B9>

<sup>8</sup> Aprovado pela Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, alterada pela Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro, e Lei n.º 34/2014 de 19 de junho.

<sup>9</sup> Aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro (retificada pela Declaração de Retificação n.º 11-A/2006, de 23 de Fevereiro), alterada pelo Decreto-lei n.º 130/2012, de 22 de junho.

Processo N.º AOT/00004/14

24/12

*Margem*, conforme se encontra definida no artigo 11.º do Regime da Titularidade de Recursos Hídricos e alínea *gg*) artigo 4.º da Lei da Água, é a faixa de terreno contígua ou sobranceira à linha que limita o leito das águas, sendo a sua largura definida por lei<sup>10</sup>.

Assim, a *margem das águas do mar*, bem como a das águas navegáveis ou fluviáveis sujeitas à jurisdição das autoridades marítimas ou portuárias, tem a largura mínima de 50 metros.

A margem das restantes *águas navegáveis ou fluviáveis* tem a largura de 30 metros.

A margem das *águas não navegáveis nem fluviáveis*, designadamente, torrentes, barrancos e córregos de caudal descontínuo, tem a largura de 10 metros.

Considerando o regime especial de proteção a que estão sujeitos os **bens dominiais**, por força do fim de utilidade pública a que se destinam, a utilização privativa do domínio público hídrico só pode ocorrer mediante *licença* ou *concessão*, conforme resulta do artigo 59.º da Lei da Água.

Não integram o domínio público hídrico, sendo considerados **recursos hídricos particulares**, os leitos e as margens das águas públicas não navegáveis nem fluviáveis que atravessam terrenos particulares, encontrando-se sujeitos a servidão administrativa, nos termos definidos pela alínea b) do n.º 1 artigo 1386.º do Código Civil e pelo n.º 2 do artigo 12.º do RTRH.

Assim, nestas parcelas, não é permitida a execução de quaisquer obras permanentes ou temporárias, sem autorização da entidade a quem couber a jurisdição sobre a utilização das águas públicas correspondentes (n.º 2 do artigo 21.º do RTRH).

As zonas classificadas como *zonas adjacentes a águas públicas* são definidas pelo artigo 25.º do RTRH, como áreas de ocupação edificada proibida e áreas de ocupação edificada condicionada, estando sujeitas a restrições de utilidade pública nos termos do artigo 24.º do mesmo diploma.

Estão, igualmente sujeitas, por força do disposto no artigo 40.º da Lei da Água, a restrições de utilidade pública, as *zonas inundáveis ou ameaçadas pelas cheias*, que são águas contíguas à margem do mar ou de cursos de água, dentro do limite da maior cheia com período de retorno de 100 anos

<sup>10</sup> Vide alínea *gg*) e *jj*) do artigo 4.º da Lei da Água.

Processo N.º AOT/00004/14

13  
of

ou, dentro de uma faixa de 100 metros, quando se desconheça o limite da cheia com período de retorno de 100 anos.

A gestão dos recursos hídricos (incluindo o respetivo planeamento, licenciamento, monitorização e fiscalização ao nível da região hidrográfica) incumbe à APA, através dos seus serviços desconcentrados, nos termos do artigo 7.º da Lei da Água.

### 1.2.2. Enquadramento da entidade inspecionada

Nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 17/2014, de 4 de fevereiro, que estabelece a Lei Orgânica do MAOTE, a APA integra os serviços da administração indireta do Estado.

Ainda nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei acima referida, a APA, enquanto Autoridade Nacional da Água, tem como atribuições propor, desenvolver e acompanhar:

«a execução da política dos recursos hídricos, com vista à sua proteção e valorização, através do planeamento e ordenamento dos recursos hídricos e dos usos das águas, da gestão das regiões hidrográficas, da emissão dos títulos de utilização dos recursos hídricos e fiscalização do cumprimento da sua aplicação, da análise das características de cada região hidrográfica e das incidências das atividades humanas sobre o estado das águas, da análise económica das utilizações das águas, da aplicação do regime económico e financeiro nas regiões hidrográficas, da gestão das redes de monitorização, do desenvolvimento de uma estratégia de proteção e gestão integrada do litoral, bem como da garantia da consecução dos objetivos da Lei da Água»;

Nos termos da Portaria n.º 108/2013, de 15 de março, que aprova os estatutos da APA, esta entidade é constituída por serviços centrais e serviços territorialmente desconcentrados, designados como departamentos (integrados nos serviços centrais) ou administrações (integradas nos serviços territoriais).

Entre os departamentos dos serviços centrais consta o Departamento de Recursos Hídricos (cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 1.º dos Estatutos da APA).

As administrações dos serviços territorialmente desconcentrados integram, nos termos do n.º 3 do mencionado preceito:

Processo N.º AOT/00004/14

14

- a. a Administração da Região Hidrográfica do Norte;
- b. a Administração da Região Hidrográfica do Centro;
- c. a Administração da Região Hidrográfica do Tejo e Oeste;
- d. a Administração da Região Hidrográfica do Alentejo;
- e. a Administração da Região Hidrográfica do Algarve.

A circunscrição territorial correspondente à Administração da Região Hidrográfica do Alentejo, abrange as Regiões Hidrográficas do Sado e Mira e do Guadiana.

No domínio dos recursos hídricos, ao nível da respetiva circunscrição territorial, cabe às ARH, entre outras competências, as definidas nas seguintes alíneas do artigo 16.º da mencionada Portaria:

- f) Assegurar o inventário, cadastro e fiscalização das utilizações dos recursos hídricos, efetuado o licenciamento e a respetiva emissão e gestão dos títulos através do sistema nacional de informação dos recursos hídricos;
- g) Fomentar a constituição de associações de utilizadores e de empreendimentos de fins múltiplos;
- h) Fiscalizar as pressões sobre os recursos hídricos, incluindo as instalações, atividades ou meios de transporte suscetíveis de gerar riscos;
- i) Promover processos de reposição coerciva nos recursos hídricos;
- j) Assegurar e acompanhar a construção, fiscalização e receção de obras.

### 1.2.3. O Sistema Informático do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

Para efeitos de acesso e reprodução dos documentos constantes dos processos abrangidos pela presente ação de inspeção, a ARH disponibilizou a plataforma informática correspondente ao SIRJUE, a qual permite a tramitação desmaterializada dos procedimentos.

Este sistema informático possibilita, entre outras funcionalidades, a submissão dos procedimentos a consulta por entidades externas ao município, conforme resulta da alínea c) do mencionado preceito.

Processo N.º AOT/00004/14

15

A sua implementação decorre da sexta alteração introduzida ao RJUE pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, no âmbito da qual foi aditado o artigo 8.º-A que, no seu n.º 1, estabelece que a tramitação dos procedimentos previstos no diploma em causa se realize de modo informático, com recurso a sistema ou plataforma própria.

Assim, a apresentação de requerimentos e outros elementos, bem como a realização de comunicações através de via eletrónica, devem ser instruídos com assinatura digital qualificada, de acordo com o disposto no n.º 3.

De acordo com o n.º 2, este sistema informático é objeto de Portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pela justiça, pela administração local e pelo ordenamento do território.

A Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de março, veio cumprir o objetivo de regulamentar o funcionamento do mencionado sistema informático.

Aos municípios impôs-se a disponibilização de um sistema informático ou plataforma, com o objetivo de permitir a tramitação desmaterializada dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas.

No que respeita à administração central, a disponibilização da plataforma visa facultar a tramitação desmaterializada das consultas às entidades externas ao município.

A DGAL é a entidade gestora do procedimento no âmbito da administração central.

O sistema disponibilizado pela Administração Central deve incluir entre as suas funcionalidades o envio do pedido e da decisão, a tramitação procedimental desmaterializada, a realização de comunicações e notificações, a liquidação das taxas, gestão e contagem dos prazos, alertas de aproximação do fim dos prazos e gestão da informação documental, nos termos previstos pelas diversas alíneas do n.º 2 do artigo 2.º.

Deve ainda permitir registar, gerir e disponibilizar informação estatística, a criação de um histórico dos documentos e movimentos do processo, introdução de dados, parametrização de consultas *on line*, conversão de relatórios em ficheiros eletrónicos, ferramentas de exploração de base de dados, ajuda *on line*.

Para os efeitos relevantes em sede de inspeção são de sublinhar o envio do pedido e da decisão bem como a tramitação procedimental. Assim, o sistema informático ou plataforma disponibilizada pela Administração Central deve permitir, conforme dispõe a alínea a) do n.º 2 do artigo 4.º, o envio e receção do pedido relativo à realização de consultas externas que lhe sejam dirigidos pelos municípios.

Deve, igualmente, permitir a disponibilização simultânea *on line* dos elementos que integram os procedimentos de licenciamento, comunicação prévia, autorização de utilização e de informação prévia relativos a operações urbanísticas promovidas pela Administração Pública, bem como, o *envio da decisão*, parecer, autorização ou aprovação do pedido submetido a consulta, conforme dispõe a alínea b) do mencionado artigo.

A *tramitação procedimental* desmaterializada é imposta pela alínea c), abrangendo todos os procedimentos de consulta externa das operações urbanísticas promovidas pela Administração Pública.

O sistema informático do SIRJUE deve permitir a realização de todas as comunicações e notificações (al.d)), a liquidação e o pagamento das taxas (al. e)), a gestão e contagem dos prazos (al.f)).

A plataforma do SIRJUE permite, ainda a gestão da informação documental e procedimental (al. h), o registo, gestão e disponibilização de informação estatística (al. i)), entre outras funcionalidades.

### 1.3 Âmbito temporal

O âmbito temporal da presente ação de inspeção encontra-se limitado aos processos iniciados entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2013.

### 1.4. Âmbito territorial

No que concerne ao âmbito territorial, este abrange toda a área geográfica sobre a qual a APA, através da ARH do Alentejo, tem competência territorial, totalizando uma área de 23.761 km<sup>2</sup>.

Este serviço desconcentrado da APA abrange, em termos de circunscrição territorial, as Regiões



Hidrográficas do Sado e Mira e do Guadiana.

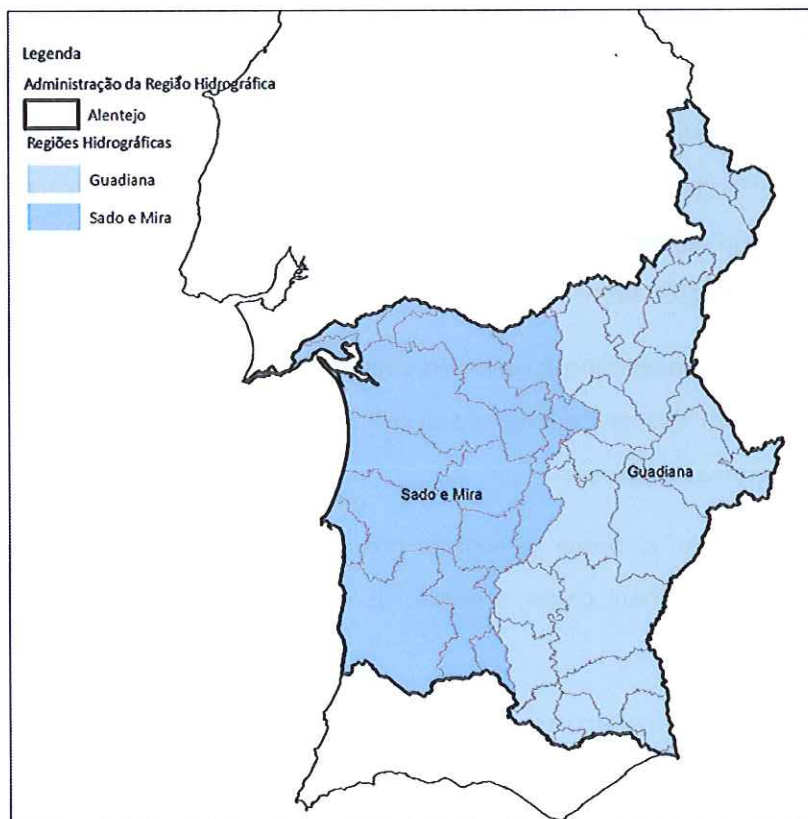


Figura 1 – Enquadramento territorial da área abrangida pela APA, através da ARH do Alentejo (Regiões Hidrográficas do Sado e Mira e do Guadiana)

## 1.5. Nota metodológica

### 1.5.1. Análise do universo da ação de inspeção

Considerando os objetivos definidos para a presente ação de inspeção, importa identificar os principais procedimentos de recolha de informação.

Numa primeira fase foi recolhida e atualizada a informação respeitante ao quadro normativo

Processo N.º AOT/00004/14

24 18

aplicável.

Seguidamente, foi comunicado à entidades visada o início da ação de inspeção e solicitada informação respeitante aos procedimentos objeto desta ação de inspeção, concretamente:

- Listagem dos processos instruídos com vista à emissão de pareceres no âmbito das ações, consignados no artigo 13.º-A do RJUE, na qual se inclua: o número de processo interno; a data de entrada; o tipo de procedimento; a identificação da aplicação da plataforma eletrónica do RJUE; a identificação do município abrangido; os usos e ações pretendidos; a decisão final e a sua data.
- Normas e procedimentos internos emitidos pela APA, no âmbito da ARH do Alentejo, no âmbito dos procedimentos acima referidos, incluindo as memórias descritivas, fluxogramas e anexos.
- Identificação e breve descrição dos sistemas de gestão de processos acima identificados, bem como, a gestão de bases de dados e o sistema de informação geográfica.
- Identificação dos recursos humanos alocados aos procedimentos acima identificados e a sua afetação.

Foi remetido, em tempo, ofício pela entidade inspecionada, o qual, ainda que não dando resposta integral ao solicitado, permitiu concluir que, no período abrangido pela presente ação de inspeção, foram constituídos 71 processos, organizados da seguinte forma:

- a. 9 processos relativos a pedidos de **informação prévia**;
- b. 5 processos identificados como de **comunicação prévia**;
- c. 57 processos de **licença**;

O único processo de **informação prévia** respeita a um pedido de alteração de utilização.

No que respeita aos processos de **comunicação prévia**, dois respeitam a obras de edificação (construção, alteração e ampliação) em área abrangida por operação de loteamento, um a obras de edificação (piscina associadas a edificação principal) e dois a outras operações urbanísticas.

Processo N.º AOT/00004/14

19  
64

Quanto aos processos de **licença**, um deles refere-se a operação de loteamento em área abrangida por Plano de Urbanização ou de Pormenor, quatro a operação de loteamento em área abrangida por Plano Diretor Municipal, 51 a obras de edificação (construção, alteração e ampliação) em área abrangida por operação de loteamento e uma a outras operações urbanísticas.

### 1.5.2. Âmbito da análise da ação de inspeção

Neste sentido e face à informação transmitida pela ARH, após análise genérica da mesma na sede da IGAMAOT, procedeu-se a uma análise mais detalhada nas instalações daquela entidade, da qual resultou uma verificação individualizada de processos por parte da equipa inspetiva.

Tendo em conta o número de processos constituídos nos anos abrangidos pelo âmbito temporal definido para a presente ação, bem como, a uniformidade no conteúdo dos respetivos pareceres, optou-se por analisar e incluir no presente relatório a totalidade dos mesmos.

Consta em anexo a tabela das situações identificadas pelo respetivo número de processo. (doc. de fls. 1 a 2).

Processo N.º AOT/00004/14

20

## 2. DILIGÊNCIAS REALIZADAS

A presente ação teve início com o envio do ofício S/2861/14/SE, de 07/03/2014, que comunicou, à APA o seu início, tendo sido transmitidos os objetivos da ação de inspeção e solicitados os elementos necessários ao seu planeamento e execução (doc. de fls. 3 a 6).

A fase de planeamento envolveu, essencialmente, a execução dos procedimentos inerentes à identificação e recolha de informação junto da APA e à análise dos dados enviados.

Previamente à consulta dos processos em causa, foi realizada uma primeira reunião com o Administrador da ARH, Dr. André Matoso, com o objetivo de esclarecer aspetos relacionados com o desenvolvimento dos procedimentos, o qual se manteve disponível para prestar os necessários esclarecimentos durante o período em que decorreu a consulta dos processos nas respetivas instalações.

Os processos disponibilizados para consulta encontravam-se registados no SIRJUE, pelo que, na impossibilidade de efetuar um acesso remoto ou de extrair automaticamente cópia dos processos e tendo em consideração os custos associados à reforma dos processos em papel - os quais iriam contra os princípios de economia e eficiência que presidiram à informatização dos processos, foi disponibilizado um posto de trabalho nas instalações da ARH, para consulta dos processos, em cumprimento das alíneas h) e i) o artigo 16.º do Decreto Lei n.º 276/2007, de 31 de julho.

Neste processo, da parte do organismo alvo da inspeção, a equipa inspetiva contou ainda com a colaboração atenta e diligente dos funcionários afetos às áreas da informática e ao secretariado.

Processo N.º AOT/00004/14

21

### 3. DO CONTRADITÓRIO

Decorrido o prazo de pronúncia, no que à audiência dos interessados diz respeito (artigos 100.º e 101.º do CPA), tendo-se notificado para o efeito a APA, através da ARH do Alentejo, foi rececionada a posição desta entidade (doc. de fls. 50 a 52).

A argumentação e os esclarecimentos prestados, determinaram a elaboração da Informação nº I/1598/14/SE (doc. de fls. 53 a 59), que constitui a síntese das observações transmitidas pela entidade acima identificada, nela tendo a equipa de inspeção procedido à apreciação e ponderação do respectivo conteúdo, para onde se remete.

#### 4. ANÁLISE E BALANÇO DA AVALIAÇÃO

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

Recolhidos e tratados os elementos trazidos da entidade inspecionada, procedeu a equipa de inspeção à análise dos mesmos, tendo esta incidido essencialmente sobre a forma, autoria e fundamentação dos pareceres, instrução dos processos, verificação da afetação dos recursos hídricos e da sujeição da pretensão a título de utilização de recursos hídricos.

Foram, ainda, objeto de análise questões como a existência e indicação de despacho de delegação de competências, o cumprimento dos prazos e as consequências do decurso do mesmo.

Por fim, foram analisadas algumas situações, a título de exemplo, com o objetivo de especificar o tipo de procedimentos exigíveis perante a localização da pretensão e em face do regime legal aplicável.

##### 4.1. Da análise dos processos e emissão de parecer

###### 4.1.1. Forma e autoria dos pareceres

Segundo a definição de Esteves de Oliveira<sup>11</sup> *pareceres* são «estudos fundamentados, com as respetivas conclusões, sobre questões **científicas, técnicas ou jurídicas**, elaboradas por serviços, colégios ou instâncias administrativas, funcionalmente vocacionados (apenas ou também) para o exercício de tarefas consultivas, emitidos por determinação da lei ou a solicitação dos órgãos com competência para a instrução ou decisão do procedimento para auxiliarem a tomada de decisão (ou a solução de uma questão procedimental)».

<sup>11</sup> OLIVEIRA, Mário Esteves de – Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2.ª Ed, Coimbra 2005, p. 442.

Processo N.º AOT/00004/14

23  
64

O Manual de Procedimentos<sup>12</sup> do SIRJUE determina, no ponto 2.1.7., que após a elaboração do “parecer” pelo técnico, num ficheiro extra SIRJUE, este deverá ser gravado na área de trabalho e posteriormente extraído para o portal.

De seguida, conforme resulta dos pontos 2.8. a 2.10, é selecionado o superior hierárquico para Despacho, definido o tipo de “parecer”, gravado o documento e proposto a despacho. O requerimento é encaminhado para o utilizador com perfil “aprovador”.

O perfil “Aprovador” permite visualizar o parecer do técnico e, entre outras funcionalidades, inserir “parecer final” com assinatura digital qualificada (ponto 3 a 3.5).

De acordo com o documento relativo ao Registo de Entidades no Portal RJUE<sup>13</sup>, da autoria da DGAL, o *técnico* tem por «missão analisar o Processo e propor o parecer final da entidade Externa da Administração Central a que está afeto. Propõe esse parecer a Despacho do superior hierárquico».

Este, sob a designação de “Aprovador” aprova ou recusa «o Parecer elaborado pelo Técnico e, quando aprovar, disponibiliza o mesmo para a entidade que o solicitou **aplicando uma assinatura digital qualificada (CEGER)**» (sublinhado nosso).

Ora, nenhum dos pareceres analisados em sede de inspeção continha a assinatura digital qualificada do titular da competência delegada para a prática do mesmo, mas apenas a indicação do nome do técnico.

Sendo certo que a assinatura do autor do ato constitui uma menção de obrigatória prossecução, nos termos da alínea g) do n.º 1 do artigo 123.º do CPA.

Ainda que o titular da competência delegada tenha apresentado declaração em como assume a autoria de todos os pareceres consultados no âmbito da presente inspeção (doc. de fls. 7), os atos administrativos que lhes correspondem encontrar-se-iam feridos de anulabilidade, nos termos do artigo 135.º do CPA, por violação da *supra* citada alínea do n.º 1 do artigo 123.º do mesmo diploma.

<sup>12</sup> In [http://www.ccdr-n.pt/fotos/editor2/ordenamentoterritorio/sirjue\\_manualprocedimentos.pdf](http://www.ccdr-n.pt/fotos/editor2/ordenamentoterritorio/sirjue_manualprocedimentos.pdf)

<sup>13</sup> In: <https://servicos.portalautarquico.pt/enterprise/>

#### 4.1.2. Verificação da instrução do processo (elementos constantes da Portaria n.º 232/2008, de 11 de Março)

O procedimento decorrente do artigo 13.º-A do RJUE deve ser instruído nos termos da Portaria n.º 232/2008, de 11 de março. Contudo, a lei não prevê a possibilidade de suspender o procedimento para solicitação de elementos adicionais.

Assim, se os elementos aí definidos não constarem do processo ou forem ilegíveis, deve ser proferida decisão desfavorável.

Acontece que, em nenhum dos processos analisados consta qualquer referência à verificação da instrução dos processos, o que constitui preterição de uma formalidade essencial à adequada apreciação do pedido.

#### 4.1.3. Fundamentação dos pareceres

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

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

No caso dos pareceres, dispõe o artigo 99.º do mesmo código que os mesmos «devem ser sempre fundamentados e concluir de modo expreso sobre todas as questões indicadas na consulta».

Dos processos analisados verificou-se que os pareceres não são correta e adequadamente fundamentados, nem concluem de modo expreso e claro sobre as questões indicadas na consulta.

Com efeito, no que respeita à fundamentação dos pareceres foi possível concluir que não são indicados os fundamentos de facto nem de direito. Na verdade, quanto aos factos o parecer limita-se



Processo N.º AOT/00004/14

25

a identificar o requerente e o tipo de operação urbanística submetida no âmbito do RJUE e, quanto ao direito, mais não faz do que remeter genericamente para o regime aplicável (Lei da Água e Regime dos Recursos Hídricos) e estabelecer condicionamentos de ordem geral.

Assim, invocando as competências que lhe foram atribuídas pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, a entidade inspecionada informa genericamente ser seu entendimento que, caso sejam efetuadas intervenções em domínio hídrico, deverão conter medidas de diminuição da impermeabilização do solo, não devendo ser encaradas numa mera perspetiva de obras de construção civil, mas numa ótica de intervenção integrada, de maior sensibilidade e respeito pelos padrões de escoamento natural em que se preserve e potencie a existência de vegetação marginal adequada, que contribua para uma efetiva valorização e estabilização das margens.

Ora, não é admissível que a ARH, enquanto entidade competente no domínio dos recursos hídricos, ao nível da respetiva circunscrição territorial, emita um parecer nos termos *supra* expostos por ser ela, justamente, a entidade habilitada para verificar se a intervenção proposta se localiza ou não em domínio hídrico. Tanto mais ser este o objetivo do pedido.

Também no que respeita às condições a observar nas intervenções propostas, não podia a APA, através da ARH do Alentejo, limitar-se a elencar a necessidade das mesmas conterem «medidas de diminuição da impermeabilização do solo», ou a perspetiva em que as mesmas deveriam ser encaradas: «numa ótica de intervenção integrada, de maior sensibilidade e respeito pelos padrões de escoamento natural em que se preserve e potencie a existência de vegetação marginal adequada, que contribua para uma efetiva valorização e estabilização das margens».

Deveria, pelo contrário, definir as medidas que se impunham em cada caso, e que, melhor acautelassem os interesses em presença.

Assim o impõe o artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, ao dispor, no seu n.º 3, que realização de construções<sup>14</sup> só é permitida desde que as mesmas não afetem:

<sup>14</sup> Definidas no n.º 2 do mesmo preceito como construção «todo o tipo de obras, qualquer que seja a sua natureza, nomeadamente edificações, muros e vedações, bem como as respetivas alterações e demolições».

- a) As condições de funcionalidade da corrente, o normal escoamento das águas e espraçamento das cheias;
- b) Os ecossistemas em presença, nomeadamente zonas húmidas e sistemas dunares;
- c) A integridade biofísica e paisagística do meio, dos leitos e das margens;
- d) As águas subterrâneas;
- e) Os terrenos agrícolas envolventes;
- f) A captação, represamento, derivação e bombagem de água;
- g) O respeito pelo estabelecido no plano específico de gestão de águas ou em plano especial de ordenamento do território;
- h) A segurança de obras marginais ou de transposição dos leitos;
- i) A flora e a fauna das zonas costeiras;
- j) A estabilidade e o equilíbrio dos sistemas costeiros;
- l) A vegetação ripária;
- m) O livre acesso ao domínio público.

Face ao exposto, entende-se que os pareceres assim elaborados revelam-se contrários às competências de pronúncia cometidas à entidade inspecionada, em virtude de estabelecerem condicionamentos que, ela própria, deveria verificar aquando da emissão do parecer, o que, como se viu, acaba por não acontecer..

Ora, como ensina João Caupers, «os pareceres são sempre fundamentados e devem formular conclusões (cfr. 99.º do CPA) de modo a permitir que o órgão que os pediu os utilize como suporte da decisão»<sup>15</sup>.

Em conclusão, sendo o parecer relativo à localização essencial para efeitos de apoio/suporte à decisão administrativa<sup>16</sup>, é fundamental que o mesmo se pronuncie circunstanciadamente sobre a

<sup>15</sup> CAUPERS, João – Introdução ao Direito Administrativo, 9.ª ed., Âncora, Lisboa, 2007, p. 165.

<sup>16</sup> Vide CAUPERS, João – Introdução ao Direito Administrativo, 9.ª ed., Âncora, Lisboa, 2007, p. 165

pretensão concreta.

É que limitar-se a enunciar obrigações/condições genéricas, poderá inquinar o ato administrativo de «ilegalidade por falta de fundamentação (ou de decisão) clara, suficiente e congruente»<sup>17</sup>, o que determina a anulabilidade do ato, nos termos do artigo 135.º do CPA.

#### 4.1.4. Verificação da afetação do Domínio Hídrico

Conforme foi referido no ponto 1.2.1. do presente Relatório, incumbe, às ARH, enquanto serviços desconcentrados da APA, zelar pelo cumprimento do disposto no 7.º da Lei da Água, ao nível da região hidrográfica, no que respeita à gestão dos recursos hídricos, designadamente, planeamento, licenciamento e monitorização.

Nas áreas abrangidas pelo domínio público hídrico, apenas são permitidas as utilizações privativas (construção ou alteração de instalações, fixas ou desmontáveis, apoios de praia ou similares e infraestruturas e equipamentos de apoio à circulação rodoviária), que impliquem a sua utilização temporária, ainda que sujeitas a licença, nos termos previstos na alínea d) do n.º 1 do artigo 60.º da Lei da Água.

De acordo com o n.º 1 do artigo 21.º do RTRH, todas as parcelas privadas de leitos e margens de águas públicas estão sujeitas às servidões estabelecidas por lei, designadamente, uma servidão de uso público, estabelecida no interesse geral.

Nos termos do n.º 2 é interdita a «execução de quaisquer obras permanentes ou temporárias sem autorização da entidade a quem couber a jurisdição sobre a utilização das águas públicas correspondentes».

Assim, independentemente da titularidade dos recursos hídricos, cabe à entidade responsável exercer as competências previstas no respetivo regime, salvaguardando os interesses que estão sob a sua tutela.

<sup>17</sup> OLIVEIRA, Mário Esteves de – Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2.ª Ed, Coimbra 2005, p. 446.

Processo N.º AOT/00004/14

28  
4

Com efeito, e conforme refere o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, «uma coisa é a sujeição a uso público dos (...) leitos e margens privados em função da utilidade pública dele emergente e outra, bem diversa, é a dominialidade sobre tais parcelas»<sup>18</sup>.

Assim, da «sujeição dessas parcelas e margens ao uso público resulta, para a Administração, o poder-dever de jurisdição sobre elas, mas isso não afeta, senão em termos limitativos o conteúdo do direito de propriedade privada respetivo».

Em face do exposto e concretamente no que respeita às competências que lhe estão atribuídas pelos diplomas mencionados é de concluir que, perante cada pretensão não poderia ao serviço objeto de inspeção deixar de apreciar:

- Se estavam em causa bens dominiais ou recursos hídricos particulares;
- Se, em face da sua localização, a sua construção era ou não permitida e, em que termos.

Neste sentido, a APA, através da ARH do Alentejo, deveria, em cada caso/processo, e antes de mais, proceder à implantação das coordenadas geográficas da pretensão nos elementos cartográficos em uso na entidade, analisar a afetação ou não de recursos hídricos, designadamente, pela aferição da distância da intervenção proposta relativamente à linha de água.

Concluindo pela afetação, deveria distinguir se estava em causa o domínio público hídrico ou águas particulares e, de seguida, verificar a admissibilidade da mesma em face do disposto nos artigos 60.º n.º 1 alínea d) e 62.º n.º 1 alínea a) da Lei da Água e artigos 12.º e 21.º do RTRH.

Concluindo pela admissibilidade e, estando em causa uma construção, deveria aferir se a mesma afetava, ou não, os valores elencados no artigo 62.º acima referidos.

Só depois de localizada a pretensão e enquadrada no regime legal aplicável, tendo em conta a sua especificidade, a entidade inspecionada se encontraria em condições de se pronunciar, em concreto, sobre o pedido e, definir condições ajustadas a cada situação.

<sup>18</sup> Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, Proc.º 000331992, de 09.07.1992, In: <http://www.dgsi.pt>.

Processo N.º AOT/00004/14

29

Ao omitir este procedimento, a APA, através da ARH do Alentejo, corre o risco de emitir pareceres em violação da servidão ou restrição de utilidade pública, que incide sobre os bens do domínio hídrico, independentemente da sua titularidade ou da sua dominialidade.

Estando em causa a violação da restrição de utilidade pública em área demarcada como **zona adjacente**, o RTRH sanciona com a nulidade «todos os atos ou licenciamentos que desrespeitem o regime referido», nos termos definidos no n.º 7 do artigo 25.º.

Contudo, o diploma em causa não estabelece qualquer sanção para a prática de um ato administrativo em violação de servidão administrativa sobre parcelas privadas de leitos e margens de águas públicas pondo em causa um bem que, pela sua natureza, é considerado de uso público e de interesse geral, o que justifica o estabelecimento de um regime de carácter especial.

O mesmo se diga quanto à eventual prática de um ato administrativo em violação de bens dominiais, sendo certo que a sua utilização privativa só é possível por licença e concessão e uma vez verificado o cumprimento dos requisitos estabelecidos por lei<sup>19</sup>.

Ora, tendo em conta a relevância dos bens jurídicos em presença, bem como, o facto da lei contemplar um conjunto de interdições, sem que oponha uma sanção correspondente à gravidade da prática de ato administrativo em violação do respetivo regime<sup>20</sup>, propõe-se submeter à consideração de Sua Excelência o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, a introdução no regime dos recursos hídricos de uma norma cominadora de uma **sanção de nulidade** para tal tipo de invalidade.

<sup>19</sup> Artigo 59.º e ss. da Lei da Água.

<sup>20</sup> À semelhança do que acontece nos Regimes Jurídicos da REN (artigo 27.º) e da RAN (artigo 38.º).

#### 4.1.5. Verificação da sujeição a Título de Utilização de Recursos Hídricos

Dos pareceres analisados consta o alerta para o "...facto de que eventuais ações associadas ao uso, ocupação e transformação do solo na área de intervenção do processo em causa, que impliquem a utilização de recursos hídricos (nomeadamente construções e a drenagem de águas residuais domésticas), tal como se encontra definida na Lei da Água e no Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de maio, terão de obter o respetivo Título de Utilização, a emitir pela APA/ARH, podendo ser aplicável às utilizações dos recursos hídricos o regime económico e financeiro dos recursos hídricos, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 97/2008, de 11 de junho."

Conforme disposto no n.º 1 do Artigo 62.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, na redação vigente, sob a epígrafe *utilização de recursos hídricos particulares*, estão sujeitas a autorização prévia de utilização de recursos hídricos as seguintes atividades, quando incidam sobre leitos, margens e águas particulares:

- a) Realização de construções;
- b) Implantação de infraestruturas hidráulicas;
- c) Captação de águas;
- d) Outras atividades que alterem o estado das massas de águas ou coloquem esse estado em perigo, para além das referidas no número seguinte.

Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, estão sujeitas a licença prévia de utilização e à observância do disposto no plano de gestão de bacia hidrográfica as seguintes atividades, quando incidam sobre leitos, margens e águas particulares:

- a) Rejeição de águas residuais;
- b) Imersão de resíduos;
- c) Recarga e injeção artificial em águas subterrâneas;
- d) Extração de inertes;
- e) Aterros e escavações.

Processo N.º AOT/00004/14

31

Ora, a APA, através da ARH do Alentejo, perante os documentos remetidos pela câmara para efeitos de parecer está, na maior parte das vezes, em condições de saber quais as ações associadas ao uso, ocupação e transformação do solo na área de intervenção do processo e, como tal, se as mesmas implicam ou não a utilização de recursos hídricos.

Tendo acesso aos elementos mínimos indispensáveis, em termos de localização e identificação da utilização, a entidade inspecionada estará em condições de aferir se a pretensão estava ou não sujeita a título de utilização de recursos hídricos.

#### 4.1.6. Indicação do Despacho de delegação de competências

Nos termos do n.º 1 do artigo 29.º do CPA, a competência é definida por lei ou regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes e à substituição.

A delegação de poderes, prevista no artigo 35.º do mesmo Código possibilita que os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria possam permitir, através de um ato de delegação de poderes a pratica por outro órgão ou agente de atos administrativos sobre a mesma matéria, desde que para tal estejam habilitados por lei.

A delegação de poderes é sempre possível no imediato inferior hierárquico, adjunto ou substituto do órgão competente, conforme dispõe o n.º 2 do mencionado preceito.

No uso da delegação ou subdelegação, o órgão que pratica o ato deve mencionar essa qualidade, por força do disposto no artigo 38.º.

Acontece que em nenhum dos processos consultados é identificado o autor do ato, nem indicado o Despacho de delegação de competências no Administrador da ARH, André Matoso.

Este Despacho, com o n.º 7111/2012, de 23 de maio, confere-lhe todos os poderes delegados no Vice Presidente da APA, à exceção da competência para autorizar despesas acima dos € 5.000, bem como as competências para autorizar o pagamento dos processos de despesa e para executar os processos de liquidação e cobrança de receita.

Tal indicação, relativa à delegação de competências, não consta dos despachos produzidos no âmbito dos processos consultados, violando o disposto no artigo 38.º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º ambos do CPA, o que constitui mera irregularidade formal de acordo com a doutrina (*vd. Oliveira, Mário Esteves et alt. Código do Procedimento Administrativo, 2.ª ed., Almedina, 1997*) e a jurisprudência do STA (*vd. Acórdão do STA, de 3 de setembro de 1993, Recurso n.º 26311*).

#### 4.1.7. Incumprimento dos prazos definidos no RJUE

Por força do disposto no n.º 3 do artigo 13º-A do RJUE, as entidades consultadas devem pronunciar-se no prazo de 20 dias (ou de 40 dias tratando-se de imóvel de interesse nacional ou de interesse público), sem possibilidade de suspensão do procedimento.

O sistema informático/plataforma SIRJUE, permite, nas suas funcionalidades, o disposto nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 4.º da Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de março, a contagem dos prazos previstos para consulta, de acordo com as regras estabelecidas no artigo 72.º do CPA.

O decurso do prazo opera automaticamente, fazendo constar da plataforma a indicação “parecer não emitido-arquivado”.

Acontece que, no que respeita á consulta a entidades externas, a ausência de parecer é equivalente à concordância das mesmas com a pretensão formulada, conforme prescreve o n.º 5 do artigo 13.º do RJUE.

Da análise dos processos que deram entrada no portal do RJUE para efeitos de parecer, verificou-se que, em alguns dos casos, não foram cumpridos os prazos definidos pelo artigo 13.º-A n.º 3 do RJUE nos seguintes processos (num total de 21):

**Município de Setúbal** (STB2012/00225; STB2012/00218; STB2012/00213; STB2012/00211; STB2012/00208);

**Município de Palmela** (PLM201200549; PLM201200530; PLM201200529; PLM201200528; PLM201200524; PLM201200522; PLM201200517; PLM201200511; PLM201200509; PLM201200502; PLM201200499; PLM201200493; PLM201200489; PLM201200485; PLM201200483; PLM201200465).

Esta omissão por parte da APA, através da ARH do Alentejo, leva à formação de ato tácito de



deferimento o que pode conduzir a que permaneçam na ordem jurídica atos administrativos com ela desconformes.

#### 4.1.7.1. Deferimento tácito

O princípio da decisão previsto no artigo 9.º do CPA impõe aos órgãos administrativos o dever de se pronunciarem sobre todos assuntos da sua competência, que lhes sejam apresentados pelos particulares.

A ausência de resposta das entidades consultadas nos prazos definidos faz presumir a concordância das mesmas, nos termos do n.º 5 do artigo 13.º do RJUE, concordância esta, operada automaticamente pelo sistema informático. Esta situação verificou-se em 21 dos processos analisados.

Acontece que o ato tácito, como qualquer ato administrativo, pode não se conter dentro dos limites da lei, e, como tal, ser possível a sua erradicação do ordenamento jurídico.

Assim, recai sobre a administração a obrigação de proceder à revogação ou à declaração de nulidade do ato de deferimento tácito ilegalmente produzido, porquanto permitiu, pelo seu silêncio, que se «formasse um ato administrativo nestas condições de ilegalidade, mas que pode criar direitos ou expectativas de boa-fé a favor dos interessados»<sup>21</sup>.

Neste sentido se pronunciou o Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 18 de junho de 2013, proferido no Processo 351/11.9TBGMR-B.G1, segundo o qual o «facto de existir um prazo a partir do qual se presume o deferimento tácito da pretensão formulada, não obsta a que, posteriormente, a competente entidade aprecie e indefira a referida pretensão expressamente, porquanto pode ser revogado o ato de deferimento tácito com fundamento na sua ilegalidade»<sup>22</sup>.

Concluindo que «o facto de existir um prazo a partir do qual se presume o deferimento tácito da pretensão formulada, não obsta a que, posteriormente, a competente entidade aprecie e indefira a

<sup>21</sup> OLIVEIRA, Mário Esteves de – Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2.ª Ed, Coimbra 2005, p. 486.

<sup>22</sup> In <http://www.dgsi.pt>

Processo N.º AOT/00004/14

34

referida pretensão expressamente, porquanto pode ser revogado o ato de deferimento tácito com fundamento na sua ilegalidade – no caso porque o requerente não estaria em condições objetivas para poder beneficiar da proteção jurídica (...)»<sup>23</sup>.

A ARH deverá, nestes casos, averiguar da conformidade ou desconformidade dos atos tácitos produzidos com o ordenamento jurídico, declarando a nulidade nos casos em que a lei o determine ou procedendo à revogação dos mesmos quando tal seja legalmente possível.

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

De entre os processos analisados verificou-se que apenas foram estabelecidos condicionamentos concretos em três situações:

- ORO013/00003, relativo à ampliação e remodelação de casa de campo, em área abrangida por plano especial de ordenamento do território, a implantar na Herdade do Marchicão, concelho de Ourique e a cargo da requerente, Castro da Cola – Restaurante em que a APA, através da ARH do Alentejo, emitiu parecer favorável condicionado ao cumprimento daquele plano;
- ORO013/00004, relativo a ampliação e remodelação de casa de campo, em área abrangida por plano especial de ordenamento do território, a implantar na Herdade do Marchicão e a cargo da requerente, Castro da Cola – Restaurante a entidade inspecionada emitiu parecer favorável condicionado ao cumprimento daquele plano;
- P-STB2013/00285, relativo a construção de vedação em área abrangida por plano municipal de ordenamento do território, a implantar no local de Herdade do Poço, freguesia de S. Sebastião, concelho de Setúbal e a cargo da requerente Maria de Lurdes Brito Barreira

<sup>23</sup> Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 18 de junho de 2013, proferido no Processo 351/11.9TBGMR-B.G1, in <http://www.dgsi.pt>

Processo N.º AOT/00004/14

35  
6/4

Guedes, em que a APA, através da ARH do Alentejo, emitiu parecer favorável condicionado ao afastamento de 5 metros à linha de água da vedação proposta.

No que respeita às duas primeiras situações, o serviço inspecionado condiciona o parecer ao cumprimento do Regulamento do Plano de Ordenamento da Albufeira de Santa Clara, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 185/2007, de 21 de dezembro. Acontece que, por um lado, aquela entidade estava em condições de verificar, desde logo, a compatibilidade da pretensão com o Plano por outro, não verificou, em sede sucessiva, o cumprimento da condição imposta.

O mesmo se diga quanto à condição estabelecida no P-STB2013/00285. Não só a ARH deveria, em sede de parecer, pronunciar-se sobre o cumprimento do afastamento da vedação à linha de água, como proceder à verificação deste condicionamento uma vez concretizada a pretensão.

#### 4.1.9. Ausência de fiscalização e de medidas sancionatórias ou de tutela da legalidade

Em nenhum dos procedimentos a que esta Inspeção-Geral teve acesso, consta qualquer registo sobre a realização de ações de fiscalização destinadas a verificar, quer o cumprimento da legislação aplicável em matéria de recursos hídricos, quer das condições genericamente impostas nos pareceres emitidos.

A alínea a) do artigo 90.º da Lei da Água, dispõe que a verificação do cumprimento das normas previstas na presente lei pode revestir a forma de fiscalização, «a desenvolver de forma sistemática pelas autoridades licenciadoras, no cumprimento da obrigação legal de vigilância que lhes cabe sobre os utilizadores dos recursos hídricos, quer disponham ou não de títulos de utilização, e de forma pontual em função das queixas e denúncias recebidas relativamente à sua área de jurisdição».

Nos termos do n.º 2 do mencionado preceito, a «fiscalização compete à autoridade nacional da água na área da utilização e às demais entidades a quem for conferida legalmente competência para o licenciamento da utilização dos recursos hídricos nessa área, cabendo-lhes igualmente a competência para a instauração, a instrução e o sancionamento dos processos de contraordenações por infrações cometidas na sua área de jurisdição».

Também a alínea f) do artigo 16.º da Portaria n.º 108/2013, de 15 de março, que aprova os Estatutos da Agência Portuguesa do Ambiente, atribui aos seus serviços desconcentrados no domínio dos recursos hídricos e ao nível da respetiva circunscrição territorial, a competência para fiscalizar «as pressões sobre os recursos hídricos incluindo as instalações, atividades ou meios de transporte suscetíveis de gerar riscos».

Não foram, igualmente, presentes à equipa de inspeção, quaisquer processos de contraordenação, nem qualquer despacho determinando a reposição da legalidade, sendo certo que a alínea i) do mencionado artigo 16.º, lhe atribui a competência para promover «processo de reposição coerciva nos recursos hídricos».

#### **4.2. Avaliação da conformidade dos usos ou ações com o Regime do Domínio Hídrico: análise exemplificativa**

Considerando que todos os processos consultados enfermavam dos mesmos vícios, conforme consta do ponto precedente, optou-se por analisar detalhadamente alguns deles, escolhidos de forma considerada como representativa do universo visionado.

Pretendeu a equipa de inspeção, não apenas dar uma visão mais pormenorizada das irregularidades detetadas, como, também, apontar um metodologia de análise, que venha a ser útil na apreciação de futuras pretensões pela entidade inspecionada.

Assim, de um total de 71 situações foram analisadas de forma detalhada nove, correspondentes a outros tantos pedidos de parecer.

#### 4.2.1. Processos PLM2012/00553

##### 4.2.1.1. Factos

De acordo com a informação técnica apresentada pela Câmara Municipal de Palmela, registada na plataforma SIRJUE, o presente processo tem como origem o pedido apresentado pela Herdade de Vale Sil – Agropecuária, Ld.ª, relativo ao **licenciamento de um conjunto de edificações constituído** por quatro núcleos, integrando:

Núcleo 1: licenciamento de um edifício de arrumos e garagens e alpendres;

Núcleo 2: ampliação de dois fogos e licenciamento de edifício de arrumos e garagens e alpendres;

Núcleo 3: ampliação de adega e alpendres;

Núcleo 4: licenciamento de armazém de apoio à adega bem como de edifício de arrumos de apoio agrícola.

O pedido apresentado é sujeito a parecer da APA, através da ARH do Alentejo, de acordo com a informação técnica da câmara, diz respeito apenas ao “...licenciamento/legalização das construções edificadas na adega após 1951...” (doc. de fls. 8 a 9).

Acrescenta o aditamento à memória descritiva que “O “corpo” principal da adega corresponde à construção anterior a 51 (...) enquanto as outras construções (zonas técnicas, l. sanitária e alpendre) interligadas ao corpo principal apenas por meio de telheiro e sem encerramento do espaço são construções posteriores.” (doc. de fls. 10 e 11).

A Câmara Municipal de Palmela refere que o “...prédio é atravessado por uma linha de água cartografada na carta militar...”, razão pela qual é solicitado o parecer prévio da APA, através da ARH do Alentejo, (doc. de fls. 9).

Conforme proposta de parecer da autoria do técnico superior Rui Sequeira, datada de 28 de agosto de 2012, é emitido parecer **favorável** para Obra de Requalificação de Edificação para

Adega/Habitação em área não abrangida por operação de loteamento, a implantar no local de Aqualva de Cima, concelho de Palmela e a cargo do requerente Herdade de Vale Sil – Agropecuária, Lda. (doc de fls. 12).

Adverte-se, na referida proposta de parecer, que “...as intervenções preconizadas em domínio hídrico deverão conter medidas de diminuição da impermeabilização do solo, não devendo ser encaradas numa mera perspetiva de obras de construção civil, mas numa ótica de intervenção integrada, de maior sensibilidade e respeito pelos padrões de escoamento natural em que se preserve e potencie a existência de vegetação marginal adequada, que contribua para uma efetiva valorização e estabilização das margens.” (doc. de fls. 12).

Assim, o referido técnico afirma que a APA, através da ARH do Alentejo, emite parecer favorável, alertando “... para o facto de que eventuais ações associadas ao uso, ocupação e transformação do solo na área de intervenção do processo em causa, que impliquem a utilização de recursos hídricos (nomeadamente construções e a drenagem de águas residuais domésticas), tal como se encontra definida na Lei da Água e no Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de maio, terão de obter o respetivo Título de Utilização, a emitir pela Agência Portuguesa do Ambiente / Administração da Região Hidrográfica do Alentejo, podendo ser aplicável às utilizações dos recursos hídricos o regime económico e financeiro dos recursos hídricos, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 97/2008, de 11 de junho.” (doc. de fls. 12).

O parecer não é assinado digitalmente pelo Administrador da ARH, com competências delegadas na matéria, André Matoso.

#### 4.2.1.2. Apreciação

Com base nos elementos constantes do processo procedeu esta Inspeção-Geral à implantação da situação em apreço sobre extrato da carta militar e ortofotomapa, conforme figura 2.

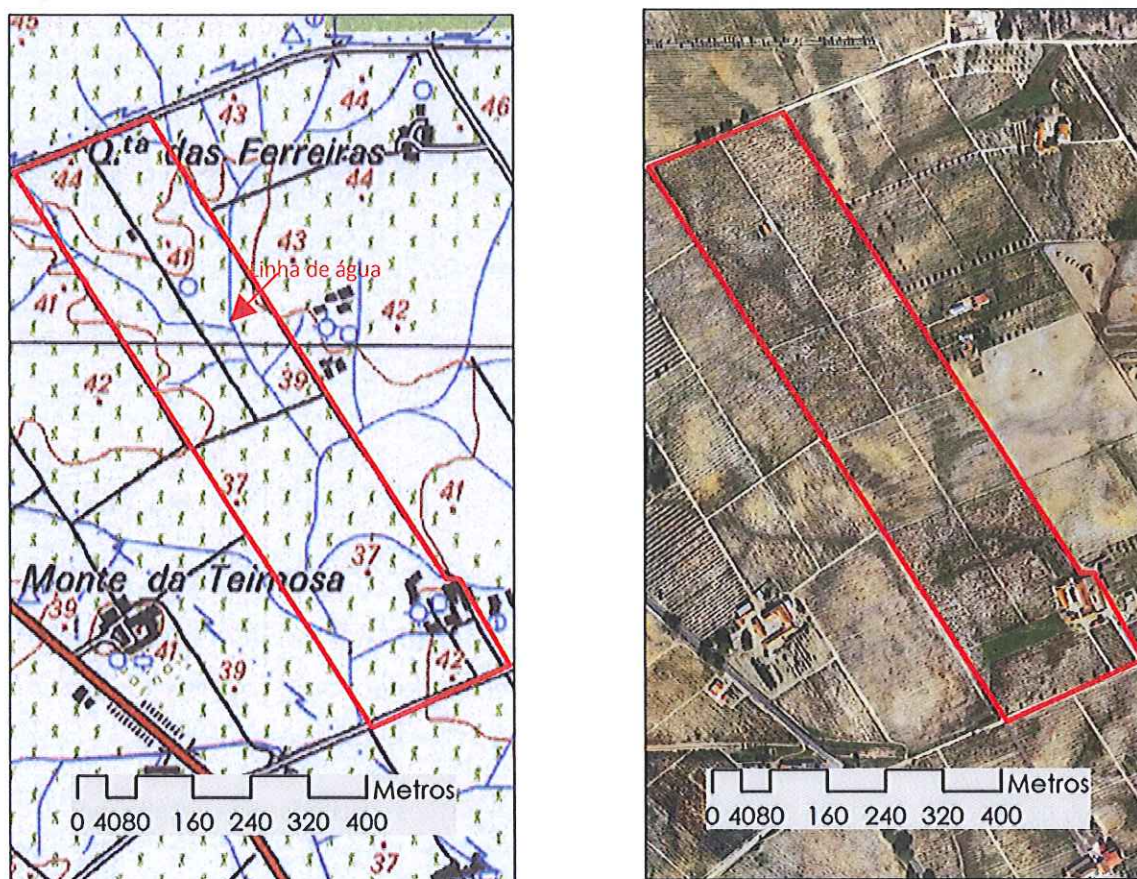


Figura 2: Implantação da situação sobre extrato da carta militar e ortofotomapa.

Da análise desta figura conclui-se que o núcleo da construção a Sudoeste da parcela de terreno se localiza entre duas linhas de água (Norte e Sul).

O vértice da construção a Nordeste (apoio 2 – adegas) confina com a linha de água, bem como o vértice Sudoeste (garagem de apoio às habitações 1 e 2).

Perante esta implantação das construções, a entidade inspecionada devia ter verificado a afetação ou não dos recursos hídricos, avaliando, em cada uma das ocupações, a distância que as separa da linha de água.

Para tanto, essencial seria a demonstração da preexistência das edificações, já que, não sendo a construção possível na área em causa, a emissão de parecer poderia conduzir à violação da servidão

Processo N.º AOT/00004/14

40

administrativa incidente sobre o domínio hídrico, quer estejamos perante bens dominiais ou recursos hídricos particulares.

Não tendo tal preexistência sido demonstrada, a APA, através da ARH do Alentejo, deveria ter emitido parecer desfavorável.

#### 4.2.1.3. Conclusões

O parecer carece de fundamentação de facto, por não se pronunciar em concreto sobre a pretensão apresentada, designadamente, a distância da construção à linha de água e a afetação de recursos hídricos.

Também lhe falta a fundamentação de direito, por se limitar a remeter para os diplomas legais aplicáveis e as estabelecer condicionantes de ordem geral, não procedendo à subsunção da situação concreta na norma legal aplicável.

Acresce que, não conclui de modo expreso sobre todas as questões suscitadas na consulta, por não se pronunciar sobre a afetação ou não de recursos hídricos.

Viola, assim, o disposto no artigo 99.º do CPA, bem como, a alínea d) do n.º 1 do artigo 123.º do mesmo diploma.

Por fim, o parecer em causa não contém a assinatura eletrónica do titular da competência delegada, nem indica a delegação de competências, em desconformidade com o constante das alíneas a) e g) do artigo 123.º do CPA.

#### 4.2.2. Processo PLM2012/00584

##### 4.2.2.1. Factos

De acordo com a informação apresentada pela Câmara Municipal de Palmela o pedido respeita ao licenciamento de um "...edifício composto por uma zona de arrumos que contempla uma instalação sanitária e por um alpendre." (doc. de fls. 14)



Processo N.º AOT/00004/14

41  
4

A Câmara concluiu, mediante análise da carta militar, que a propriedade era atravessada por uma linha de água, donde ter procedido à consulta da APA, através da ARH do Alentejo, no âmbito da Lei da Água (doc. de fls. 14).

Com data de 22 de outubro de 2012, o técnico superior Rui Sequeira elabora proposta de parecer favorável, onde se alerta para o facto de que "...eventuais ações associadas ao uso, ocupação e transformação do solo na área de intervenção do processo em causa, que impliquem a utilização de recursos hídricos (nomeadamente construções e a drenagem de águas residuais domésticas), tal como se encontra definida na Lei da Água e no Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de maio, terão de obter o respetivo Título de Utilização, a emitir pela Agência Portuguesa do Ambiente / Administração da Região Hidrográfica do Alentejo, podendo ser aplicável às utilizações dos recursos hídricos o regime económico e financeiro dos recursos hídricos, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Junho." (doc. de fls. 15).

Mais esclarece, ser entendimento da entidade em causa "...que as intervenções preconizadas em domínio hídrico deverão conter medidas de diminuição da impermeabilização do solo, não devendo ser encaradas numa mera perspetiva de obras de construção civil, mas numa ótica de intervenção integrada, de maior sensibilidade e respeito pelos padrões de escoamento natural em que se preserve e potencie a existência de vegetação marginal adequada, que contribua para uma efetiva valorização e estabilização das margens." (doc. de fls. 15).

Ainda informa que "...a intervenção não pode condicionar o normal escoamento das águas e a funcionalidade da corrente; a vegetação e os ecossistemas em presença; a integridade biofísica e paisagística do meio, dos leitos e das margens; as águas subterrâneas, em respeito pelos Instrumentos de Gestão Territorial em vigor." (doc. de fls. 15).

Deverão ainda, de acordo com a proposta de parecer, ser equacionadas e dinamizadas ações tendentes a melhorar o escoamento das linhas de drenagem, assim como a diminuição da impermeabilização do solo nas linhas de água e respetivas margens» (doc. de fls. 15).

Não consta da proposta de parecer a assinatura digital do Administrador da ARH, André Matoso, nem a indicação da respetiva delegação de competências.

#### 4.2.2.2. Apreciação

Com base nos elementos constantes do processo procedeu esta Inspeção-Geral à implantação da situação em apreço sobre extrato da carta militar e ortofotomapa, conforme figura 3.

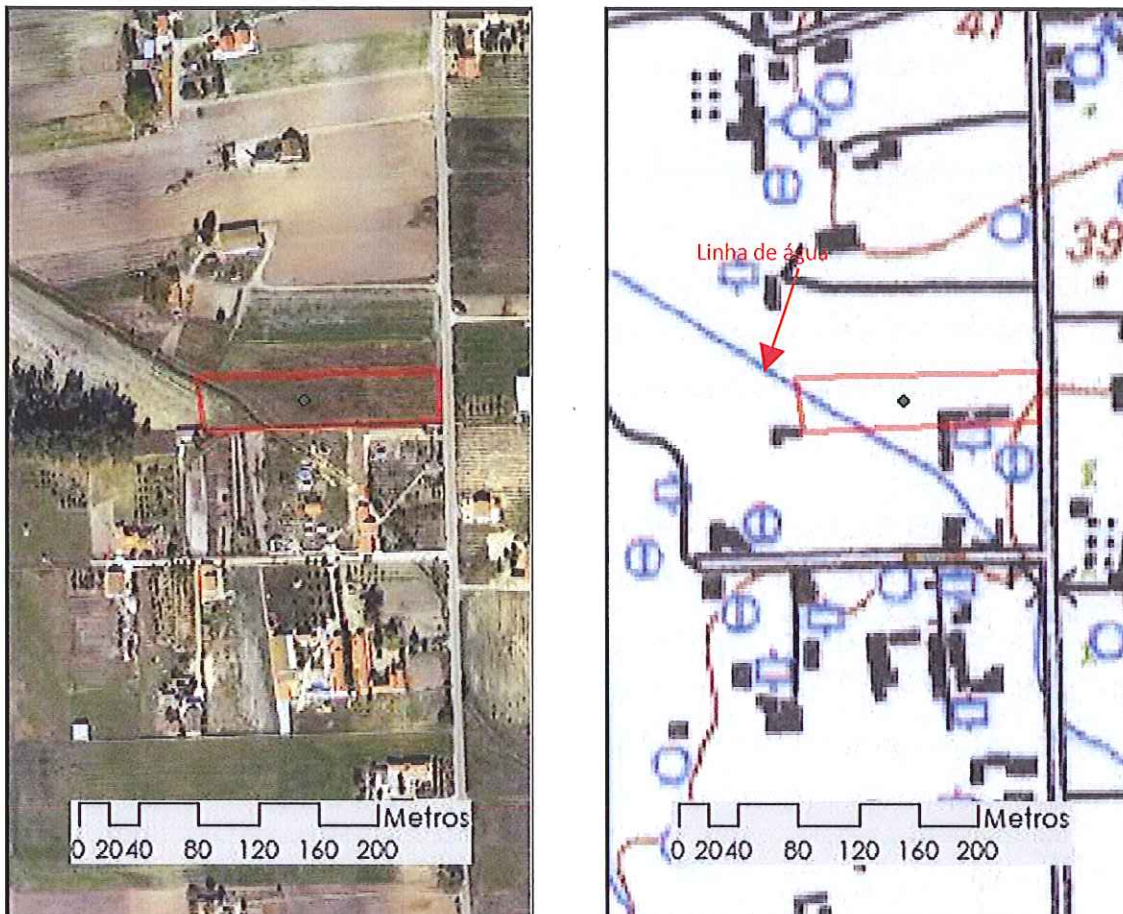


Figura 3: Implantação da situação sobre extrato da carta militar e ortofotomapa.

Da análise da situação, face à Implantação da mesma sobre extrato da carta militar e ortofotomapa e aos elementos constantes do processo, é de concluir que a APA, através da ARH do Alentejo, se encontrava em condições de apreciar a pretensão de forma a concluir do afastamento a construção à linha de água, bem como, da afetação ou não de recursos hídricos.

Com efeito, o levantamento topográfico (doc. de fls. 16) desenha a linha de água, enquanto que a planta de implantação (doc. de fls. 17) indica claramente a localização da construção.

Processo N.º AOT/00004/14

43

Assim, o serviço inspecionado deveria, antes de mais, proceder à delimitação da parcela objeto do pedido, implantando em elemento cartográfico o polígono da construção pretendida.

De seguida, deveria verificar a existência/permanência do curso de água (identificada na carta militar), e aferir da distância da referida intervenção relativamente aos recursos hídricos em presença.

Pelo contrário, a ARH limitou-se, como em todas as situações observadas, a remeter genericamente para a lei vigente e a fazer recomendações de ordem geral, contrariando o já referido artigo 99.º do CPA.

#### 4.2.2.3. Conclusões

O parecer carece de fundamentação de facto, por não se pronunciar em concreto sobre a pretensão apresentada, designadamente, a distância da construção à linha de água e a afetação de recursos hídricos.

Também lhe falta a fundamentação de direito, por se limitar a remeter para os diplomas legais aplicáveis e as estabelecer condicionantes de ordem geral, não procedendo à subsunção da situação concreta na norma legal aplicável.

Acresce que, não conclui de modo expreso sobre todas as questões suscitadas na consulta, por não se pronunciar sobre a afetação ou não de recursos hídricos.

Deste modo, foi violado o disposto no artigo 99.º do CPA, bem como, a alínea d) do n.º 1 do artigo 123.º do mesmo diploma.

Por fim, o parecer em causa não contém a assinatura eletrónica do titular da competência delegada, nem indica a delegação de competências, em desconformidade com o constante das alíneas a) e g) do artigo 123.º do CPA.

#### 4.2.3. Processo PLM2012/00586

##### 4.2.3.1. Factos

O requerimento apresentado junto da Câmara Municipal de Palmela respeita a um pedido de **informação prévia** relativo à viabilidade de **construção de uma moradia unifamiliar** com a área de 300 m<sup>2</sup>.

Tendo em conta a carta militar e o Regulamento do Plano Diretor Municipal, de onde resulta ser a propriedade atravessada por uma linha de água, foi desencadeada pela edilidade a consulta da APA no âmbito da Lei da Água (*vide* informação técnica, doc. de fls. 18 e 19).

Em, 6 de novembro de 2012 o técnico superior Rui Sequeira elabora proposta de parecer favorável, alertando para o facto de que "...eventuais ações associadas ao uso, ocupação e transformação do solo na área de intervenção do processo em causa, que impliquem a utilização de recursos hídricos (nomeadamente construções e a drenagem de águas residuais domésticas), tal como se encontra definida na Lei da Água e no Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, terão de obter o respetivo Título de Utilização, a emitir pela Agência Portuguesa do Ambiente / Administração da Região Hidrográfica do Alentejo, podendo ser aplicável às utilizações dos recursos hídricos o regime económico e financeiro dos recursos hídricos, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Junho." (doc. de fls. 20).

Tal como nos anteriores pareceres, sublinha-se que "...as intervenções preconizadas em domínio hídrico deverão conter medidas de diminuição da impermeabilização do solo, não devendo ser encaradas numa mera perspetiva de obras de construção civil, mas numa ótica de intervenção integrada, de maior sensibilidade e respeito pelos padrões de escoamento natural em que se preserve e potencie a existência de vegetação marginal adequada, que contribua para uma efetiva valorização e estabilização das margens." (doc. de fls. 20).

Consta, ainda da proposta de parecer, que "...a intervenção não pode condicionar o normal escoamento das águas e a funcionalidade da corrente; a vegetação e os ecossistemas em presença; a integridade biofísica e paisagística do meio, dos leitos e das margens; as águas subterrâneas, em respeito pelos Instrumentos de Gestão Territorial em vigor." (doc. de fls. 20).

Processo N.º AOT/00004/14

45

Bem como que deverão ser "...equacionadas e dinamizadas ações tendentes a melhorar o escoamento das linhas de drenagem, assim como a diminuição da impermeabilização do solo nas linhas de água e respetivas margens." (doc. de fls. 20).

Não consta da proposta de parecer a assinatura digital do Administrador da ARH, André Matoso, nem a indicação da respetiva delegação de competências.

#### 4.2.3.2. Apreciação

Tal como nas situações anteriores, procedeu esta Inspeção-Geral à implantação da situação em apreço sobre extrato da carta militar e ortofotomapa, tendo por base os elementos constantes do processo, conforme figura 4.

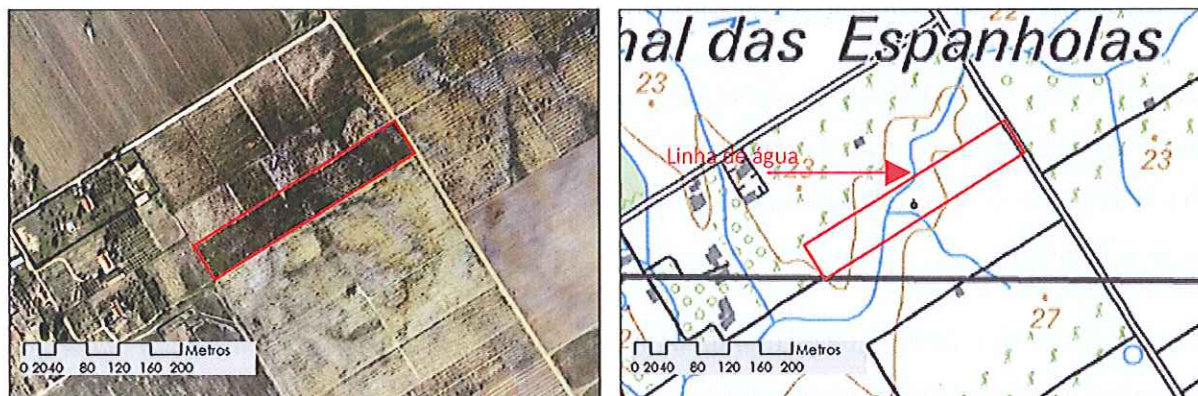


Figura 4: Implantação da situação sobre extrato da carta militar e ortofotomapa.

A pretensão diz respeito a um pedido de informação prévia, para efeitos de construção de uma moradia unifamiliar.

Encontrando-se a parcela atravessada por uma linha de água que ramifica em duas era essencial, para a emissão de parecer favorável, conhecer o local de implantação da edificação.

Contudo, entre os elementos instrutórios remetidos pela câmara não constava a planta de implantação, pelo que, não era possível à APA, através da ARH do Alentejo, implantar a construção no terreno para efeitos de verificação da afetação dos recursos hídricos em presença.

Processo N.º AOT/00004/14

46

Também não podia aquela entidade rejeitar o pedido por deficiente instrução do processo ou indeferir a pretensão por faltar um elemento essencial, uma vez que, a Portaria n.º 232/2008, de 11 de março, que regulamenta o RJUE, apenas recomenda a apresentação de planta de implantação à escala 1:5000.

Neste contexto, deveria o serviço objeto da presente inspeção ter emitido parecer condicionado ao cumprimento do afastamento da construção relativamente às linhas de água.

#### 4.2.3.3. Conclusões

A APA, através da ARH do Alentejo, emite parecer favorável numa situação em que o pedido não é claro quanto à implantação da construção no terreno, quando tal informação era fundamental à tomada de decisão, por o mesmo ser atravessado por uma linha de água.

Também, neste caso o parecer carece de fundamentação de facto e de direito, não concluindo de modo expreso sobre todas as questões suscitadas na consulta pelo que viola o disposto nos artigos 99.º e 123.º do CPA, o que determinaria a anulabilidade do ato, nos termos do artigo 135.º do mesmo diploma.

A anulabilidade decorreria, igualmente, da falta de assinatura do titular da competência delegada, bem como da indicação do respetivo despacho, em desconformidade com o constante nas alíneas a) e g) do artigo 123.º do CPA.

#### 4.2.4. Processo PLM2012/00589

##### 4.2.4.1. Factos

De acordo com a informação técnica apresentada pela Câmara Municipal de Palmela foi apresentado um pedido de licenciamento referente à **legalização de uma garagem**. Face à localização da pretensão foi solicitado parecer junto da APA, através da ARH do Alentejo, (doc. de fls. 21 e 22).

Processo N.º AOT/00004/14

47  
64

Em 20 de novembro de 2012, o técnico superior Rui Sequeira elabora proposta de parecer favorável, a alertar "... para o facto de que eventuais ações associadas ao uso, ocupação e transformação do solo na área de intervenção do processo em causa, que impliquem a utilização de recursos hídricos (nomeadamente construções e a drenagem de águas residuais domésticas), tal como se encontra definida na Lei da Água e no Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de maio, terão de obter o respetivo Título de Utilização, a emitir pela Agência Portuguesa do Ambiente / Administração da Região Hidrográfica do Alentejo, podendo ser aplicável às utilizações dos recursos hídricos o regime económico e financeiro dos recursos hídricos, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 97/2008, de 11 de Junho." (doc. de fls. 23).

Esclarece que "...as intervenções preconizadas em domínio hídrico deverão conter medidas de diminuição da impermeabilização do solo, não devendo ser encaradas numa mera perspetiva de obras de construção civil, mas numa ótica de intervenção integrada, de maior sensibilidade e respeito pelos padrões de escoamento natural em que se preserve e potencie a existência de vegetação marginal adequada, que contribua para uma efetiva valorização e estabilização das margens." (doc. de fls. 23).

Informa que a "...intervenção não pode condicionar o normal escoamento das águas e a funcionalidade da corrente; a vegetação e os ecossistemas em presença; a integridade biofísica e paisagística do meio, dos leitos e das margens; as águas subterrâneas, em respeito pelos Instrumentos de Gestão Territorial em vigor." (doc. de fls. 23).

Acrescenta que deverão ainda ser "...equacionadas e dinamizadas ações tendentes a melhorar o escoamento das linhas de drenagem, assim como a diminuição da impermeabilização do solo nas linhas de água e respetivas margens." (doc. de fls. 23).

Não consta da proposta de parecer a assinatura digital do Administrador da ARH, André Matoso, nem a indicação da respetiva delegação de competências.

#### 4.2.4.2. Apreciação

Também neste caso e, a título exemplificativo, procedeu esta Inspeção-Geral à implantação da situação em apreço sobre extrato da carta militar e ortofotomapa, tendo por base os elementos constantes do processo, conforme figura 5.

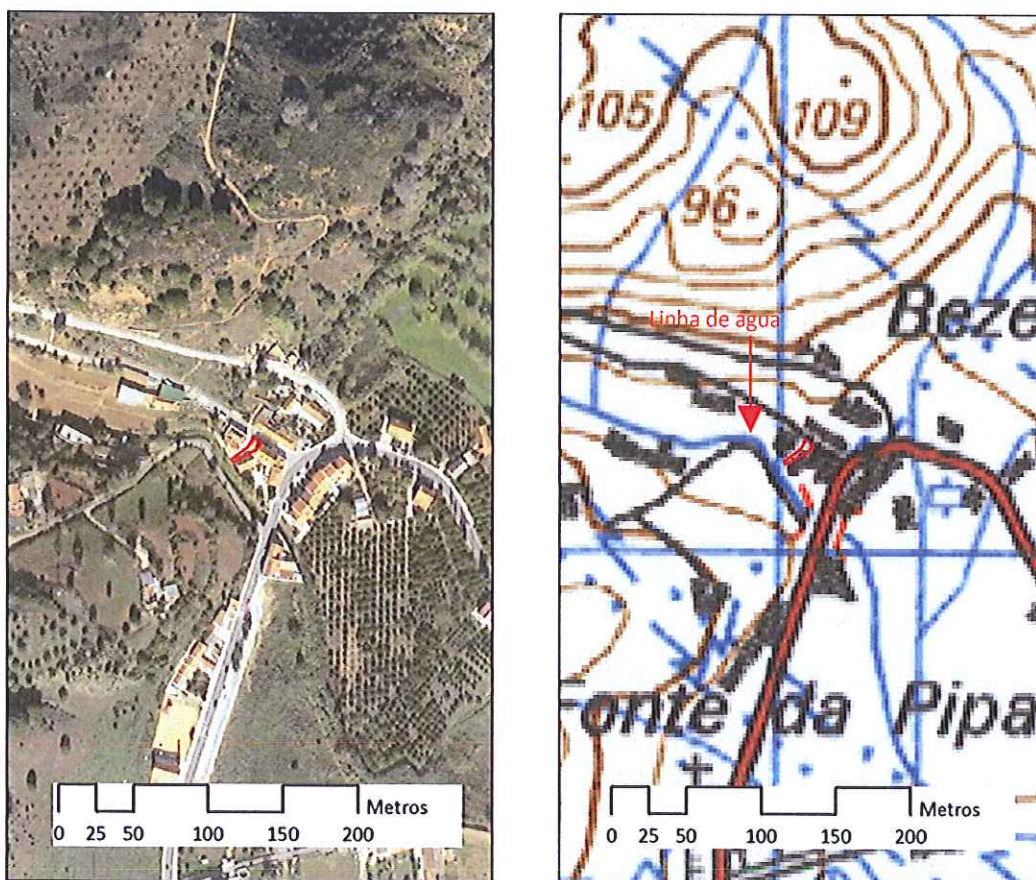


Figura 5: Implantação da situação sobre extrato da carta militar e ortofotomapa.

Tendo-se procedido, com base nos elementos apresentados, à implantação da situação sobre extrato da carta militar e ortofotomapa, foi possível concluir que a do terreno confinante com a linha de água dista cerca de 17 m da construção (garagem).

#### 4.2.4.3. Conclusões



Processo N.º AOT/00004/14

49

A APA, através da ARH do Alentejo, emite parecer favorável, sem verificar se a pretensão se localiza ou não em área abrangida por recursos hídricos.

Também, neste caso, o parecer carece de fundamentação de facto e de direito, não concluindo de modo expreso sobre todas as questões suscitadas na consulta, pelo que, ultrapassa o disposto nos artigos 99.º e 123.º do CPA.

De igual modo, constata-se a falta de assinatura do titular da competência delegada, bem como da indicação do respetivo despacho, em desconformidade com o constante nas alíneas a) e g) do artigo 123.º do CPA.

#### 4.2.5. Processo PLM2012/00646

##### 4.2.5.1. Factos

O presente processo respeita ao **pedido de licenciamento/legalização de ampliação de pavilhão industrial, posto de expedição, posto de camionagem e de ampliação de zonas de circulação viária e de estacionamento**, apresentado, junto da CM de Palmela pela SLEM, Sociedade Luso-Espanhola de Metais, Ld.ª.

De acordo com a *memória descritiva* apresentada pelo requerente, o estudo "...visa restabelecer as condições de continuidade e de drenagem natural do caudal gerado pela bacia hidrográfica que contribui para a linha de água que atravessa a propriedade do requerente, designada nos cadastros existentes na Câmara Municipal de Palmela por linha de água da SLEM (...) cujo curso natural foi alterado pela construção de um dos edifícios da SLEM..." (doc. de fls. 24).

Segundo a dita *memória descritiva*, o local onde atualmente se encontram implantados os edifícios da SLEM era atravessado por duas linhas de água: uma classificada como REN e outra designada "linha de água SLEM" (sendo esta afluente da primeira).

A “linha REN” encontra-se canalizada sob o edifício principal da SLEM através de um manilha de betão e, descarrega numa passagem hidráulica localizada sobre a via férrea que atravessa o local, o que significa que “...a mesma não tem continuidade ou tem continuidade mal definida...” (doc. de fls. 24).

Assim, por considerar que a passagem hidráulica referida é manifestamente insuficiente para escoar o caudal gerado a SLEM, “...tendo em conta o provável aumento das áreas impermeabilizadas.”, propõe a criação de duas bacias de retenção, tendo em vista amortecer o caudal gerado pela linha SLEM (doc. de fls. 24).

A informação técnica da CM de Palmela, de 2 de julho de 2013, do Departamento de Administração Urbanística, Divisão de Obras Particulares, Habitação e Atividades Económicas, que tem como assunto “Pedido de licenciamento/legalização de ampliação de pavilhão industrial – metalomecânica/laminagem a frio – de um posto de expedição, de um posto de camionagem e de ampliação de zonas de circulação viária e de estacionamento, para os terrenos da SLEM – receção de parecer do DPCQI” propõe a consulta da APA/ARH, nos termos definidos na informação da Divisão de Planeamento, Controlo e Qualidade de Infraestruturas, do Departamento de Ambiente e Infraestruturas (doc. de fls. 28 a 31).

Esta informação, datada de 21 de março de 2013, incide sobre os elementos entregues para análise, relativos à solução apresentada pela SLEM, para o “...restabelecimento da continuidade do afluente à linha de água classificada como REN e à criação de duas bacias de retenção no terreno do requerente.”, nos termos definidos pela câmara (doc. de fls. 28).

Nesta informação são suscitadas diversas questões relacionadas com a capacidade de escoamento da passagem hidráulica existente sob a via férrea, o caudal máximo proveniente da linha de água REN, a delimitação das bacias hidrográficas, a segurança da bacia de retenção 1 e o estudo de enquadramento paisagístico (doc. de fls. 30).

Considerando a competência da APA relativamente às construções e descargas em domínio hídrico a câmara remete o pedido de licenciamento/legalização para consulta no âmbito do Decreto-Lei n.º 226-A/2007 (doc. de fls. 31).

Em 15 de julho de 2013, o técnico superior Rui Sequeira elabora proposta de parecer favorável alertando para o facto de que “...as ações associadas ao uso, ocupação e transformação do solo na área de intervenção do processo em causa, que impliquem a utilização de recursos hídricos (nomeadamente construções), tal como se encontra definida na Lei da Água e no Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de maio, terão de obter o respetivo **Título de Utilização**, a emitir pela Agência Portuguesa do Ambiente / Administração da Região Hidrográfica do Alentejo, podendo ser aplicável às utilizações dos recursos hídricos o regime económico e financeiro dos recursos hídricos, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 97/2008, de 11 de Junho.” (doc. de fls. 32).

Mais refere que “...as intervenções não podem condicionar o normal escoamento das águas e a funcionalidade da corrente; a vegetação e os ecossistemas em presença; a integridade biofísica e paisagística do meio, dos leitos e das margens; as águas subterrâneas, em respeito pelos Instrumentos de Gestão Territorial em vigor.”.

Deverão ainda ser “...equacionadas e dinamizadas ações tendentes a melhorar o escoamento das linhas de drenagem, assim como a diminuição da impermeabilização do solo nas linhas de água e respetivas margens.”.

Acrescenta que “...as intervenções preconizadas em domínio hídrico deverão conter medidas de diminuição da impermeabilização do solo, não devendo ser encaradas numa mera perspetiva de obras de construção civil, mas numa ótica de intervenção integrada, de maior sensibilidade e respeito pelos padrões de escoamento natural em que se preserve e potencie a existência de vegetação marginal adequada, que contribua para uma efetiva valorização e estabilização das margens.” (doc. de fls. 32).

Não consta da proposta de parecer a assinatura digital do Administrador da ARH, André Matoso, nem a indicação da respetiva delegação de competências.

#### 4.2.5.2. Apreciação

Tendo por base os elementos constantes do processo, procedeu esta Inspeção-Geral à implantação da situação em apreço sobre extrato da carta militar e ortofotomapa, conforme figura 6.

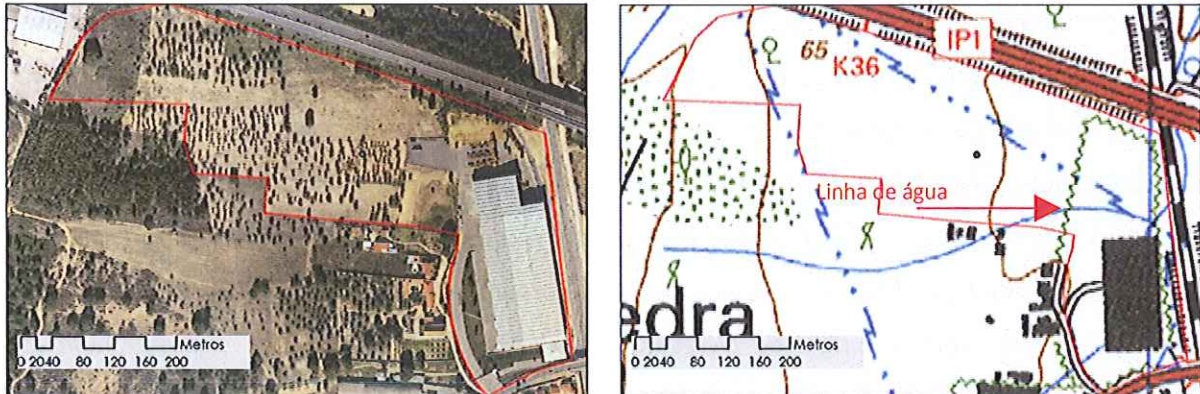


Figura 6: Implantação da situação sobre extrato da carta militar e ortofotomapa.

O presente processo diz respeito a um pedido de licenciamento/legalização de ampliação de pavilhão industrial, envolvendo, igualmente, um estudo visando o restabelecimento da continuidade do afluente à linha de água classificada como REN e, a criação de duas bacias de retenção no terreno do requerente.

Perante um pretensão formulada nestes termos, convém mais uma vez sublinhar que, a APA, através da ARH do Alentejo, não podia limitar-se a referir genericamente a necessidade de as medidas adotadas preverem a «sensibilidade e o respeito pelos padrões de escoamento natural», uma vez que não estamos, claramente, perante um caso em que o escoamento das águas ocorra de forma natural.

Tanto mais que a linha de água, designada como REN, se encontra, de acordo com os elementos apresentados pela câmara, canalizada sob o edifício principal da empresa, através de uma manilha de betão, descarregando numa passagem hidráulica.

Nem faz qualquer sentido que, numa situação artificializada como aquela a que referem os documentos apresentados, a entidade inspecionada refira a necessidade de as intervenções preconizadas em domínio hídrico potenciarem a “...existência de vegetação marginal adequada, que contribua para a efetiva valorização e estabilização das margens.”.

Processo N.º AOT/00004/14

53

Sendo questionada pela câmara a capacidade de escoamento da passagem hidráulica existente sob a via férrea por não ter conseguido, o município, em face dos elementos apresentados pela requerente, calcular o valor do caudal máximo proveniente da linha de água REN, deveria a APA, através da ARH do Alentejo, ter-se pronunciado sobre esta questão.

É igualmente questionada a segurança da bacia de retenção 1 com dois metros de profundidade, questão sobre a qual também a APA, através da ARH do Alentejo, não se pronunciou.

E, estando em causa a legalização de um edifício (ampliação) e correspondentes descargas em área abrangida por recursos hídricos, a APA, através da ARH do Alentejo, não podia limitar-se a referir genérica e condicionalmente que, as ações "...que impliquem a utilização de recursos hídricos (nomeadamente construções, o abastecimento de água e a drenagem de águas residuais domésticas), tal como se encontra definida na Lei da Água e no Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de maio, terão de obter o respetivo Título de Utilização..." (doc. de fls.38).

Incumbia-lhe, por ser entidade para tal competente, verificar se as construções (ampliações) submetidas a licenciamento/legalização implicavam ou não a utilização de recursos hídricos, e se estavam, ou não, sujeitas à emissão de título de utilização.

Competia-lhe, igualmente, determinar a eventual sobreposição da ampliação com as linhas de água constantes da carta militar (Norte – no sentido Nascente/Poente) e Norte-Sul.

A edificação preexistente (nave industrial) implanta-se sobre a segunda linha de água (designada em planta como linha de água REN), pelo deveria, a ARH adotar as medidas de tutela da legalidade adequadas ao caso.

Considerando que a ampliação se implanta sobre a primeira linha de água, designada como linha de água da SLEM (doc. de fls. 33 - Projeto de dimensionamento de bacias de retenção, última planta), não poderia a APA, através da ARH do Alentejo, ter emitido parecer favorável.

Em qualquer dos casos deveria a entidade inspecionada ter-se pronunciado, em concreto, sobre o projeto apresentado, o que não acontece.

#### 4.2.5.3. Conclusões

A APA, através da ARH do Alentejo, emite parecer favorável, sem verificar se a pretensão se localiza ou não em área abrangida por recursos hídricos.

Também, neste caso, o parecer carece de fundamentação de facto e de direito, não concluindo de modo expreso sobre todas as questões suscitadas na consulta, pelo que, violaria o disposto nos artigos 99.º e 123.º do CPA.

De igual modo, nota-se a falta de assinatura do titular da competência delegada, bem como da indicação do respetivo despacho, em desconformidade com o constante nas alíneas a) e g) do artigo 123.º do CPA.

#### 4.2.6. Processo STB2013/004

##### 4.2.6.1. Factos

O presente processo diz respeito à **comunicação prévia para ampliação** em área abrangida por operação de loteamento. Pretende o requerente proceder à **execução de um telheiro e montagem de silos verticais para armazenagem**, a erigir num dos lotes constituídos pela operação de loteamento do Parque Industrial SAPEC BAY, tendo sido emitida o Alvará de Licença de Utilização n.º 82/12, no Processo 300/05 (doc. de fls. 34 a 36).

Na memória descritiva especifica-se que a ampliação comportará um telheiro de características amovíveis destinado a resguardar carvões, bem como, a montagem de mais quatro silos verticais, semelhantes aos já existentes, para aumentar a capacidade de armazenagem de produtos acabados (doc. de fls. 37).

Em 28 de janeiro de 2013, o técnico superior Rui Sequeira elabora proposta de parecer alertando para o "...facto de que eventuais ações associadas ao uso, ocupação e transformação do solo na área de intervenção do processo em causa, que impliquem a utilização de recursos hídricos (nomeadamente construções, o abastecimento de água e a drenagem de águas residuais

domésticas), tal como se encontra definida na Lei da Água e no Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de maio, terão de obter o respetivo **Título de Utilização**, a emitir pela Agência Portuguesa do Ambiente /Administração da Região Hidrográfica do Alentejo, podendo ser aplicável às utilizações dos recursos hídricos o regime económico e financeiro dos recursos hídricos, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 97/2008, de 11 de Junho.” (doc. de fls. 38).

Adverte que “...a intervenção não pode condicionar o normal escoamento das águas e a funcionalidade da corrente; a vegetação e os ecossistemas em presença; a integridade biofísica e paisagística do meio, dos leitos e das margens; as águas subterrâneas, em respeito pelos Instrumentos de Gestão Territorial em vigor.” (doc. de fls. 38).

Devendo, ainda, ser “...equacionadas e dinamizadas ações tendentes a melhorar o escoamento das linhas de drenagem, assim como a diminuição da impermeabilização do solo nas linhas de água e respetivas margens.” (doc. de fls. 38).

Afirma-se, na proposta de parecer, ser entendimento da APA, através da ARH do Alentejo, “...que as intervenções preconizadas em domínio hídrico deverão conter medidas de diminuição da impermeabilização do solo, não devendo ser encaradas numa mera perspetiva de obras de construção civil, mas numa ótica de intervenção integrada, de maior sensibilidade e respeito pelos padrões de escoamento natural em que se preserve e potencie a existência de vegetação marginal adequada, que contribua para uma efetiva valorização e estabilização das margens.” (doc. de fls. 38).

Não consta da proposta de parecer a assinatura digital do Administrador da ARH, André Matoso, nem a indicação da respetiva delegação de competências.

#### 4.2.6.2. Apreciação

Tendo por base os elementos constantes do processo, procedeu esta Inspeção-Geral à implantação da situação em apreço sobre extrato da carta militar e ortofotomapa, conforme figura 7.

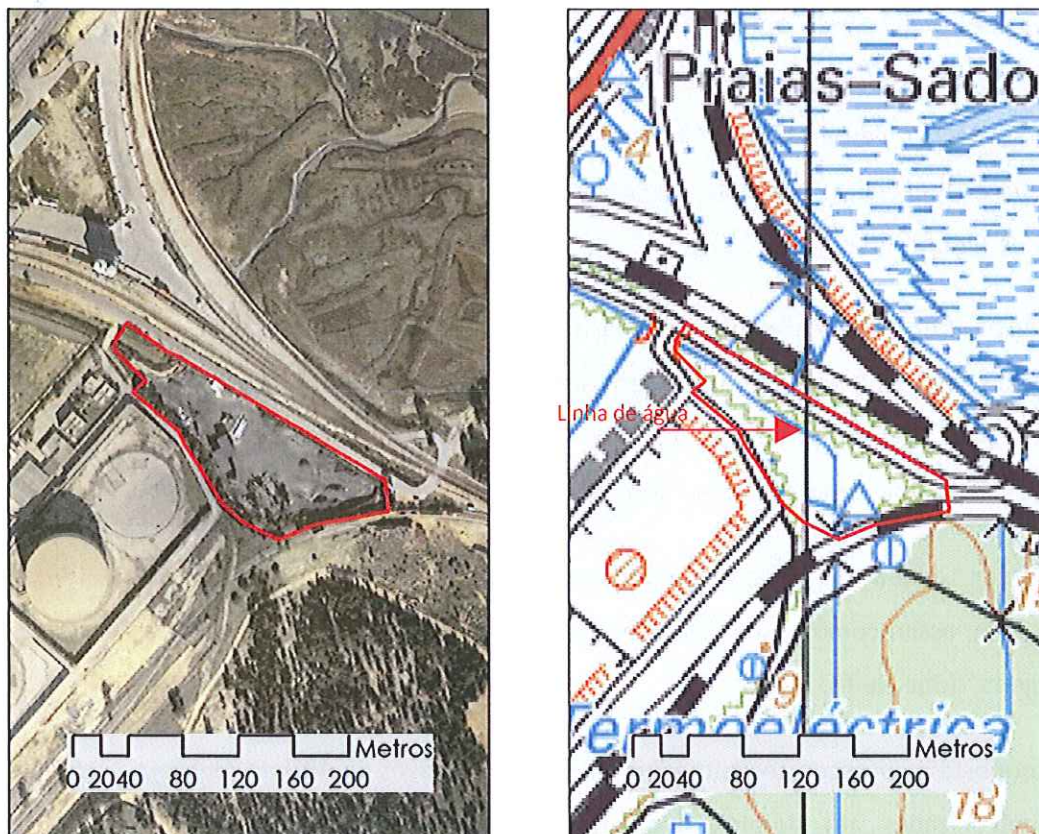


Figura 7: Implantação da situação sobre extrato da carta militar e ortofotomapa.

A pretensão diz respeito a um pedido de **comunicação prévia** para efeitos de construção de um telheiro e, montagem de quatro silos verticais para armazenagem.

Contudo, entre os elementos instrutórios remetidos pela câmara não constava a planta de implantação (ainda que venha referenciada na lista dos documentos apresentados, em anexo ao projeto de arquitetura), pelo que, não era possível à APA, através da ARH do Alentejo, implantar a construção no terreno para efeitos de verificação da afetação dos recursos hídricos em presença.



#### 4.2.6.3. Conclusões

Constituindo a «indicação precisa do local onde se pretende executar a obra» elemento essencial para efeitos de instrução do pedido de comunicação prévia, conforme resulta do disposto no n.º 1 do artigo 12.º da Portaria n.º 232/2008, de 11 de março, que regulamenta o RJUE, deveria a APA, através da ARH do Alentejo, rejeitar o pedido por deficiente instrução do processo ou indeferir a pretensão por faltar um elemento essencial.

Também, neste caso, o parecer carece de fundamentação de facto e de direito, não concluindo de modo expreso sobre todas as questões suscitadas na consulta, pelo que, violava o disposto nos artigos 99.º e 123.º do CPA.

De igual modo, a falta de assinatura do titular da competência delegada, bem como, da indicação do respetivo despacho, encontram-se em desconformidade com o constante nas alíneas a) e g) do artigo 123.º do CPA.

#### 4.2.7. Processo STB2013/00285

##### 4.2.7.1. Factos

Respeita o pedido de parecer remetido pela Câmara Municipal de Setúbal ao **projeto de vedação com postes de madeira e rede**, nos termos definidos na memória descritiva (doc. de fls. 39 a 41).

Na proposta de parecer realizada pelo técnico superior Rui Sequeira, datada de 29 de outubro de 2013, para além das condições genericamente impostas em todos os pareceres, informa-se que “...por norma não serão tituladas vedações, com as características da presente, a menos de 5 m da linha de água.” (doc. de fls. 42).

O parecer é favorável condicionado nos exatos termos expressos em todos os restantes pareceres.

Não consta da proposta de parecer a assinatura digital do Administrador da ARH, André Matoso, nem a indicação da respetiva delegação de competências.

#### 4.2.7.2. Apreciação

Tendo por base os elementos constantes do processo, procedeu esta Inspeção-Geral à implantação da situação em apreço sobre extrato da carta militar e ortofotomapa, conforme figura 8.

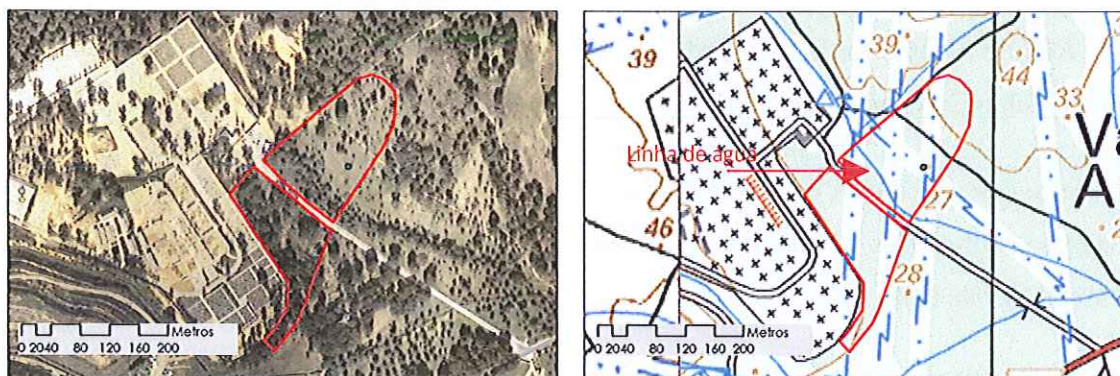


Figura 8: Implantação da situação sobre extrato da carta militar e ortofotomapa.

Neste caso, a APA, através da ARH do Alentejo, pronuncia-se mais detalhadamente sobre a pretensão, ainda que persista no recurso aos enunciados genéricos, tais como: «por norma não serão tituladas vedações, com as características da presente, a menos de 5 m da linha de água».

Estando em causa a emissão de parecer sobre uma situação concreta, a APA, através da ARH do Alentejo, deveria ter verificado se aquela vedação cumpria ou não a distância de 5 m à linha de água, deferindo ou indeferindo a pretensão, consoante a resposta fosse positiva ou negativa.

#### 4.2.7.3. Conclusões

Não fazia sentido, neste caso, emitir parecer condicionado. A APA, através da ARH do Alentejo, deveria ter verificado se a pretensão cumpria o necessário afastamento à linha de água, emitindo parecer favorável se a resposta fosse positiva ou desfavorável em caso contrário.

#### 4.2.8. Processo ORO2013/00004

##### 4.2.8.1. Factos

O pedido de parecer que deu origem ao presente processo diz respeito à **ampliação e remodelação de casa de campo**.

Na *planta de implantação global*, apresentada juntamente com o pedido, são representadas as duas construções sob as quais se pretende intervir: Casa do Marchicão de Cima e Casa do Marchicão de Baixo (doc. de fls. 43).

À primeira corresponde uma área edificada proposta de 156,75 m<sup>2</sup> (110 m<sup>2</sup> de área existente e 46,75 m<sup>2</sup> de área acrescida) e à segunda uma área edificada proposta de 61,86 m<sup>2</sup> (41,25 m<sup>2</sup> de área existente e 20,61 m<sup>2</sup>). O projeto prevê ainda a construção de uma piscina com 52,59 m<sup>2</sup>.

Na fotografia aérea apresentada é indicada ainda uma terceira construção (doc. de fls. 44).

Na proposta de parecer realizada pelo técnico superior Rui Sequeira, datada de 19 de junho de 2013, depois de enumeradas as condições genéricas e habitualmente impostas em todos os pareceres, é sublinhada a necessidade de cumprimento do Plano de Ordenamento da Albufeira da Santa Clara, aprovado pela RCM n.º 185/2007, de 21 de dezembro (doc. de fls. 45).

O parecer é favorável, condicionado ao cumprimento do regulamento daquele Plano.

Não consta da proposta de parecer a assinatura digital do Administrador da ARH, André Matoso, nem a indicação da respetiva delegação de competências.

##### 4.2.8.2. Apreciação

Tendo por base os elementos constantes do processo, procedeu esta Inspeção-Geral à implantação da situação em apreço sobre extrato da carta militar e ortofotomapa, conforme figura 9.

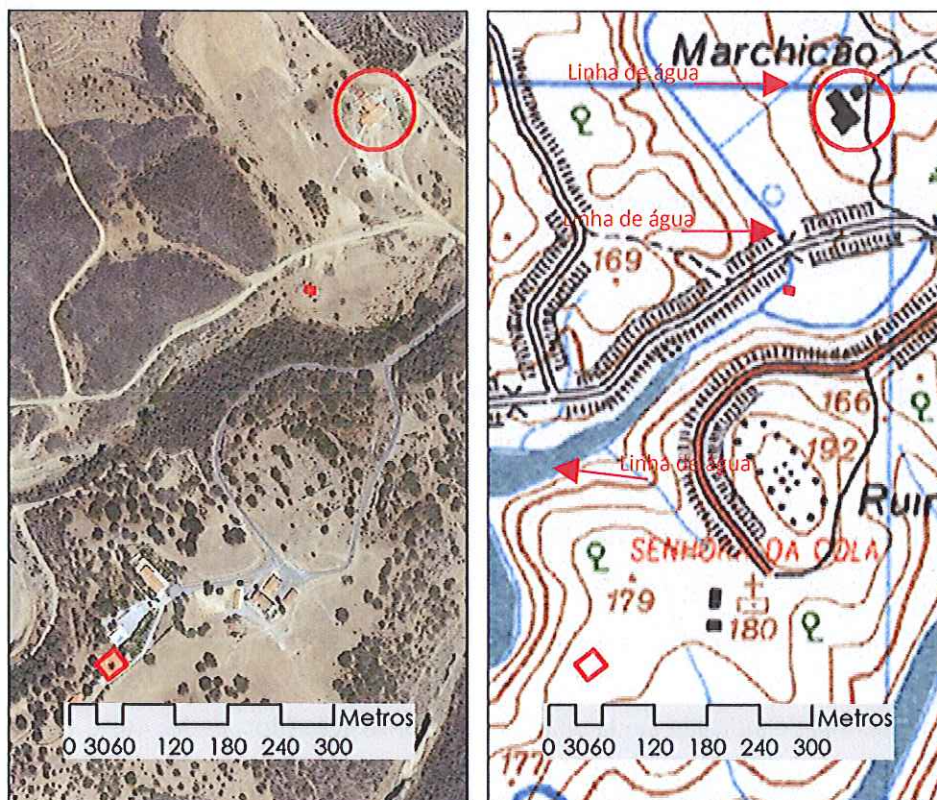


Figura 9: Implantação da situação sobre extrato da carta militar e ortofotomapa.

A pretensão em apreço integra dois núcleos: o Monte do Marchicão de Cima e o Monte do Marchicão de Baixo.

No Monte do Marchicão de Cima localiza-se a edificação a alterar/ampliar, inscrita sob artigo 1558 encontrando-se, a mesma implantada a cerca de 40 m da linha de água mais próxima, situada a Norte da situação.

No Monte do Marchicão de Baixo situa-se a edificação a demolir e a construir, inscrita sob artigo 3395, implantando-se contiguamente à linha de água.

Processo N.º AOT/00004/14

61

Na fotografia aérea referida (doc. de fls. 44) vem ainda identificada uma construção, inscrita sob o artigo 3391, destinada a habitação com parte afeta a turismo rural e que não é abrangida no presente processo. Neste caso, a linha de água mais próxima localiza-se a 74 m.

#### 4.2.8.3. Conclusões

A APA, através da ARH do Alentejo, emite parecer favorável sem verificar se a pretensão se localiza ou não em área abrangida por recursos hídricos.

Também, neste caso, o parecer carece de fundamentação de facto e de direito, não concluindo de modo expreso sobre todas as questões suscitadas na consulta, pelo que, violou o disposto nos artigos 99.º e 123.º do CPA.

Também se dirá que, a falta de assinatura do titular da competência delegada, bem como a indicação do respetivo despacho, encontram-se em desconformidade com o constante nas alíneas a) e g) do artigo 123.º do CPA.

#### 4.2.9. Processo ORO2013/00005

##### 4.2.9.1. Factos

A memória descritiva que acompanhou o pedido de parecer remetido pela Câmara Municipal de Ourique refere-se ao projeto de **alterações ao edifício anteriormente destinado a dormitório da REFER**, que a associação de solidariedade social “Futuro Garvão” pretende remodelar de forma a adaptá-lo a lar de idosos (doc. de fls. 46 e 47).

O técnico superior Rui Sequeira, em 4 de novembro de 2013, elabora uma proposta de parecer favorável em termos semelhantes aos formulados nos anteriores processos (doc. de fls. 48).

Não consta da proposta de parecer a assinatura digital do Administrador da ARH, André Matoso, nem a indicação da respetiva delegação de competências.

#### 4.2.9.2. Apreciação

Tendo por base os elementos constantes do processo, procedeu esta Inspeção-Geral à implantação da situação em apreço sobre extrato da carta militar e ortofotomapa, conforme figura 10.

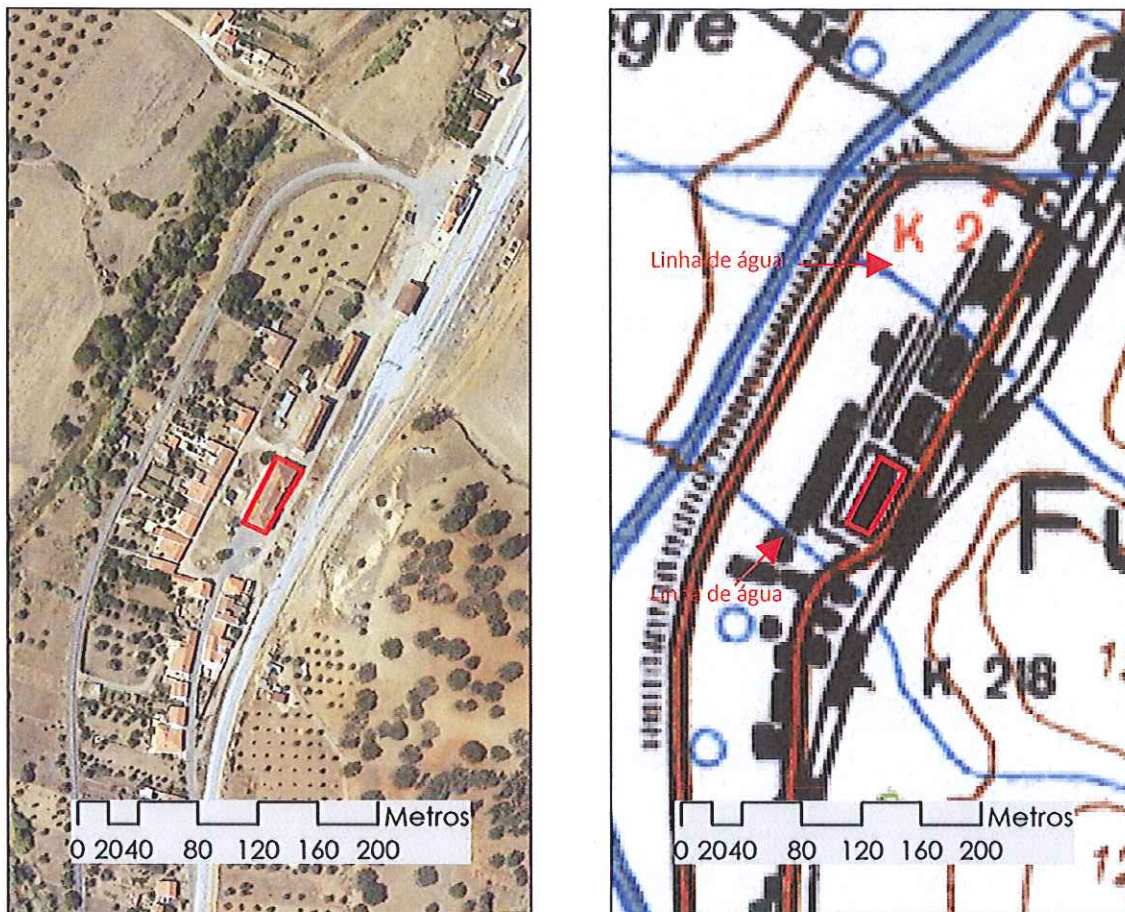


Figura 10: Implantação da situação sobre extrato da carta militar e ortofotomapa.

O edifício objeto de alteração de uso a que se reporta o presente processo, encontra-se implantado entre duas linhas de água: a mais próxima localiza-se a 30 m a Sul do edifício. A que se localiza a Norte da construção dista cerca de 100m da pretensão, o mesmo sucedendo com a linha de água situada a poente.

Processo N.º AOT/00004/14

63

---

#### 4.2.9.3. Conclusões

A APA, através da ARH do Alentejo, emite parecer favorável sem verificar se a pretensão se localiza ou não em área abrangida por recursos hídricos.

Também, neste caso, o parecer carece de fundamentação de facto e de direito, não concluindo de modo expreso sobre todas as questões suscitadas na consulta, pelo que, viola o disposto nos artigos 99.º e 123.º do CPA, e ao faltar a assinatura do titular da competência delegada e a indicação do respetivo despacho, está em desconformidade com o constante nas alíneas a) e g) do artigo 123.º do CPA.

## 5. CONCLUSÕES

### 5.1 Conclusões relativas à atuação da APA, IP

Efetuada a avaliação da atuação da APA, através da ARH do Alentejo, no âmbito dos procedimentos adotados na aplicação do artigo 13.º-A do RJUE, em termos de balanço global é de concluir que a entidade inspecionada não adotou uma atuação passível de ser classificada como adequada aos fins subjacentes à instituição de tal Regime.

Com efeito, dir-se-á genericamente que em nenhum dos procedimentos analisados se verificou uma correta e adequada apreciação da situação de facto e aplicação do direito, por falta de subsunção do facto à norma, como se impunha por força do princípio da legalidade, e como lhe competia enquanto entidade com competências na matéria objeto dos pareceres.

Assim, ao invés de definir as medidas que se impunham em cada caso, e que melhor acautelassem os interesses em presença, a APA, através da ARH do Alentejo, limitou-se a remeter genericamente para o regime aplicável (Lei da Água e Regime dos Recursos Hídricos) e estabelecer condicionamentos de ordem geral.

Pretende-se que, com o contributo do presente relatório, a ARH possa alcançar um mais adequado e eficiente patamar de aplicação do artigo 13.º-A do RJUE, erradicando alguns comportamentos e interpretações objeto de reparo e adotando outros aqui sugeridos.

Entrando num campo de maior detalhe das conclusões a que se chegou, relativamente à avaliação da aplicação do referido regime pela APA, através da ARH do Alentejo, verificou-se o seguinte:

- a) A ausência de fundamentação em todos os pareceres emitidos.
- b) Falta de indicação do Despacho de delegação de competências em todas as situações analisadas.



Processo N.º AOT/00004/14

65

- c) Falta de assinatura digital em todas as situações analisadas.
- d) O incumprimento dos prazos definidos nos artigos 13.º e 13.º-A do RJUE, gerou o deferimento tácito em 21 situações (vide ponto 4.1.7.1).
- e) Não foi realizada a fiscalização para efeitos de verificação dos condicionamentos impostos e de adoção de medidas sancionatórias e de tutela da legalidade em três situações (vide ponto 4.1.8).
- f) Não foi verificada, em concreto, a afetação do domínio hídrico, designadamente pela georeferenciação das situações em nenhum dos processos analisados.
- g) Não foi, igualmente verificada a sujeição a Título de Utilização de Recursos Hídricos das pretensões submetidas a parecer.

## 5.2 Conclusões relativas ao Regime dos Recursos Hídricos

Na aplicação do Regime dos Recursos Hídricos constatou-se que a sanção adequada para a prática de um ato administrativo em violação de servidão administrativa sobre parcelas privadas de leitos e margens de águas públicas – onde é interdita a realização de quaisquer obras permanentes ou temporárias sem autorização -, ou em violação de bens dominiais, sendo certo que a sua utilização privativa só é possível por licença e concessão e uma vez verificado o cumprimento dos requisitos estabelecidos por lei<sup>24</sup>, passaria pela introdução da cominação de nulidade para os comportamentos em causa.

<sup>24</sup> Artigo 59.º e ss. da Lei da Água.

## 6 RECOMENDAÇÕES

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

- 6.1 Recomenda-se que a APA, através da ARH do Alentejo, passe, de futuro, a indicar em cada ato administrativo praticado, a qualidade em que atua o respetivo autor, fazendo referência à correspondente delegação de competências, de forma a permitir aos destinatários adotar os meios adequados, caso pretendam reagir contra o mesmo, cumprindo desta forma o disposto no artigo 38.º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º ambos do CPA (*vide* ponto 4.1.1.);
- 6.2 Seja indicado o despacho de delegação de competências em todos os atos administrativos praticados, sempre que a mesma ocorra;
- 6.3 O autor do parecer deve aplicar a assinatura digital qualificada;
- 6.4 Necessidade da APA, através da ARH do Alentejo, exercer de forma continuada e integral, as competências próprias, designadamente na avaliação a afetação do domínio hídrico, procedendo à georeferenciação das situações e à subsunção das mesmas no regime legal aplicável;
- 6.5 O mesmo se diga em matéria de fiscalização, regime sancionatório e de medidas de tutela da legalidade urbanística, de modo a cumprir os deveres que lhe são legalmente cominados, neste domínio de intervenção de interesse inequivocamente nacional;
- 6.6 Necessidade da APA, através da ARH do Alentejo, sancionar as condutas ilicitamente praticadas no território, promovendo para o efeito a instrução dos competentes processos de contraordenação, bem como, as necessárias medidas de reposição da legalidade, e ainda, fazer cessar os usos e ações realizados em violação do Regime dos Recursos Hídricos.
- 6.7 Necessidade da APA, através da ARH do Alentejo, cumprir todos prazos previstos no RJUE, designadamente, dos estabelecidos para proferir parecer no âmbito daqueles procedimentos, sob pena de virem a ser praticados atos materiais ou produzido ato tácito de deferimento, relativos a pretensões incidentes sobre a servidão de utilidade pública.

Processo N.º AOT/00004/14

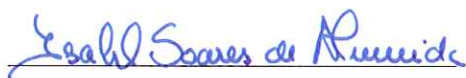
67

## 7 PROPOSTAS

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

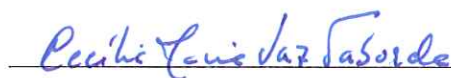
- 7.1 O envio do presente relatório ao Gabinete de Sua Excelência o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, tendo em vista a respetiva homologação nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho.
- 7.2 Submeter à consideração de Sua Excelência o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, a introdução no regime dos recursos hídricos de uma norma que sancione com nulidade a prática de ato administrativo em violação do respetivo regime, nos termos propostos no ponto 4.1.4..
- 7.3 A remessa do relatório à Agência Portuguesa do Ambiente, IP.

A Inspetora,



(Isabel Soares de Almeida)

A Inspetora,



(Cecília Vaz Taborda)

Novembro de 2014