

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º AOT/11/15

*Hoje logo
21.6.16
Flac*

RELATÓRIO

João Pedro Matos Fernandes
Ministro do Ambiente

N.º I/00195/AOT/16

**AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO REGIME JURÍDICO DA RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL NO
MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DO HOSPITAL**

VOLUME I

Março 2016

FICHA TÉCNICA

Natureza	Inspeção Ordinária
Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção	Câmara Municipal de Oliveira do Hospital / CCDR Centro
Fundamento	Plano de Atividades – Ano 2015
Âmbito Territorial	REN do Município de Oliveira do Hospital aprovada pela RCM n.º 148/97, de 10 de setembro, posteriormente objeto de nova delimitação operada pela Portaria n.º 158/2014, de 19 de agosto
Objetivos	Avaliação do cumprimento do Regime Jurídico da REN (RJREN) a realizar através da técnica de amostragem
Instrumentos de Gestão Territorial Aplicáveis (vinculativos dos particulares)	PDM de Oliveira do Hospital
Regimes Complementares e Conexos do Sistema de Gestão Territorial	Domínio hídrico RAN Rede Natura 2000
Despachos	Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, de 19.06.2015 Ministra da Agricultura e do Mar, de 30.06.2015
Planeamento	Despacho de concordância: 25.09.2015
Ciclo de Realização	Instrução do processo: 11 de agosto a 13 de novembro de 2015
	Elaboração do Projeto de Relatório: 16 de novembro a 2 de dezembro de 2015
	Audiência dos interessados: 16 dezembro de 2015 a 5 de fevereiro de 2016
	Ponderação do contraditório e Elaboração do Relatório Final: 8 de fevereiro a 31 de março de 2016
Direção	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território (EM AOT)
Equipa	Coordenação: Fernando Alves, Insp. CEM Execução: Cecília Taborda, Insp.ª / José Diniz Freire, Insp.

707

ÍNDICE

	Volume I
Índice de Figuras e Tabelas	4
Siglas e abreviaturas	5
Pareceres e Despachos	7
1. Enquadramento da Ação	8
1.1. Âmbito e Objetivo	8
1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo	8
1.3. Nota Metodológica	11
1.4. Estrutura do Relatório	12
2. Diligências Realizadas	13
2.1. Âmbito e Condicionais	13
2.2. Do Contraditório	13
3. Resultados da Ação	15
3.1. Das Situações Detetadas	15
3.2. Exercício do regime sancionatório e medidas de tutela da legalidade desenvolvidas	21
4. Conclusões	25
5. Recomendações	27
6. Propostas	29
ANEXO I	Documentos
ANEXO II	Cartas da REN (Suporte digital)

ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1	Enquadramento territorial da ação	9
Tabela 1	Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis / Situação à data do início desta ação	16-17
Tabela 2	Síntese do enquadramento das infrações ao RJREN, participadas pela Câmara Municipal de Oliveira do Hospital, com as disposições legais aplicáveis / Situação à data do início desta ação	22

SIGLAS E ABREVIATURAS

C

CCDRC Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

CMOH Câmara Municipal de Oliveira do Hospital

CPA Código do Procedimento Administrativo

D

DGT Direção-Geral do Território

E

EM AOT Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território

I

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

IGT Instrumento de Gestão Territorial

P

PCO Processo de Contraordenação

PDM Plano Diretor Municipal

R

RAN Reserva Agrícola Nacional

RCM Resolução do Conselho de Ministros

REN Reserva Ecológica Nacional

RFCN Rede Fundamental de Conservação da Natureza

RJREN Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional

RJUE Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

S

SIC Sítio de Importância Comunitária (Rede Natura 2000)

SIG Sistema de Informação Geográfica

SNIT Sistema Nacional de Informação Territorial

T

TAF Tribunal Administrativo e Fiscal

W

WMS Web Map Service

PARECERES E DESPACHOS

Concordo.

Atendendo a que a demolição se afirma como um ato de última ratio, não será despiciendo considerar o desencadear dos procedimentos propostos visando a eventual regularização das situações, a qual, não sendo possível de concretizar à luz dos comandos normativos vigentes, deve redundar na determinação das medidas de tutela urbanística que se impõem com vista a erradicar os atos materiais ilegais aqui apontados.

À consideração superior

15.04.2016 *Ana Cristina Branco*
Inspetora Diretora

As conclusões alcançadas no âmbito desta ação de inspeção, vertidas no corpo do presente relatório, evidenciam a presença de um conjunto de situações realizadas à revelia do RJREN – 10, num total de 13 –, materializadas, em particular, por operações urbanísticas destituídas de controlo prévio.

Este cenário de incumprimento, recorrente em ações desta natureza, deve impelir a Administração a retirar ilações sobre a forma como têm sido abordados os procedimentos de regularização, afeiçoando restrições de utilidade pública – como a REN – a casos concretos, comprometendo bens de inequívoco interesse nacional, em prol do infrator.

Chegados aqui, e em caso de impossibilidade de legalização à luz da legislação vigente, a alteração futura e hipotética da REN do município de Oliveira do Hospital não deverá, salvo melhor opinião, traduzir-se na aceitação de factos consumados ao arrepio da lei, desconsiderando princípios de adequação e de proporcionalidade conciliáveis com a prossecução de objetivos de interesse nacional merecedores de tutela.

Face ao exposto, submete-se à consideração superior a aprovação do presente relatório e posterior reencaminhamento, para homologação, a S. Ex.ª o Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território.

14.04.2016

Fernando Alves
Fernando Alves
Chefe de E.M.

*Visto e/interun pela
Cuidada análise e pelas
importantes conclusões
alcançadas.
De acordo e proposto
Submetta-se à consideração
de S. Ex.ª o Ministro do
Ambiente e do Ordenamento
do Território para
Homologação.*

**ASSUNTO: RELATÓRIO N.º I/00195/AOT/16 “AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO REGIME JURÍDICO
DA RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL NO MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DO HOSPITAL”**

PROCESSO N.º AOT/11/15

Nuno Miguel Banza
NUNO MIGUEL BANZA
16/04/20
Inspetor-Geral

1. Enquadramento da Ação

1.1. Âmbito e Objectivo

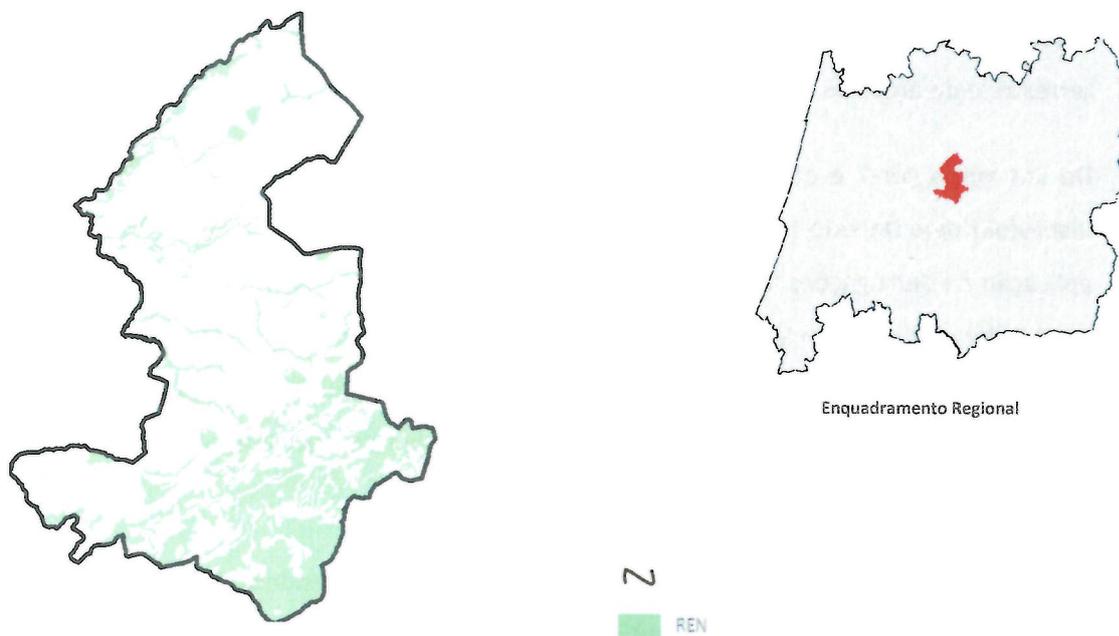
- (1) A presente ação de inspeção encontra-se prevista no Plano de Atividades desta Inspeção-Geral para o ano de 2015, o qual foi autorizado pelos despachos de 19.06.2015 e de 30.06.2015, respetivamente, de Suas Excelências o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e a Ministra da Agricultura e do Mar.
- (2) A delimitação da **REN do município de Oliveira do Hospital** foi aprovada pela **RCM n.º 148/97, de 10 de setembro, tendo sido posteriormente objeto de nova delimitação operada pela Portaria n.º 158/2014, de 19 de agosto**, com a finalidade de possibilitar a proteção dos recursos naturais e enquanto componente essencial do suporte biofísico do território nacional (*Anexo II*).
- (3) Constitui objetivo desta ação a **avaliação dos usos e ações compreendidos naquela restrição de utilidade pública**.
- (4) Pretende-se, na senda da missão e atribuições conferidas pela lei a esta Inspeção-Geral¹, assegurar, sob a forma de verificação, o acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade no domínio do ordenamento do território, promovendo a indicação de medidas a adotar, de natureza técnica, administrativa, sancionatória ou outra, com vista à observância, em particular, do RJREN.

1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo

- (5) A REN, nesta circunscrição administrativa, abarca aproximadamente **6000 hectares** do território municipal, onde a proteção e a preservação daquela estrutura biofísica se sobrepõe a qualquer outro uso do solo, o que representa cerca de **25% da área do município** condicionada pelo regime decorrente desta restrição de utilidade pública (Fig. 1).

¹ Corporizada no Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, que aprovou a orgânica da IGAMAOT.

Figura 1 – Enquadramento territorial da ação



Fonte: DGT (CAOP) / CNREN (REN vetorial)

- (6) Muito embora não constitua um dos domínios de avaliação da presente ação, mas com reflexos na proteção dos recursos naturais e enquanto componente da denominada Rede Fundamental de Conservação da Natureza² na qual se integra a REN, foi ainda considerada a área integrada na Rede Natura 2000, no caso o Sítio de Interesse Comunitário PTCON0027 - Carregal do Sal.
- (7) Como regra, até à entrada em vigor do RJREN vigente, proibiam-se quaisquer ações de iniciativa pública ou privada que se traduzissem em operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios, obras hidráulicas, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição do revestimento vegetal.
- (8) Criada com o objetivo de contribuir para a proteção dos recursos naturais, especialmente a água e o solo, a REN assume, para além das componentes essenciais deste suporte biofísico, uma função de regulação associada à exposição e suscetibilidade aos riscos naturais, todas desenvolvidas através de tipos de áreas a

² Consagrada no art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, que estabelece o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

afetar a cada um destes domínios de proteção, mediante a sua integração em áreas de proteção do litoral, de áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre e de áreas de prevenção de riscos naturais.

- (9) De um modo geral, e atendendo ao artigo 20.º do RJREN, são mantidas as proibições instituídas pelo Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, todavia, foi alargado o âmbito de aplicação de derrogações legais, uma vez que as ações proibidas podem, de acordo com o n.º 2 daquele preceito legal, ser objeto de um regime excecional, que visa estabelecer 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.
- (10) Assim, à luz do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, consideram-se compatíveis com os objetivos deste regime jurídico os usos e ações que, cumulativamente, não coloquem em causa as funções das respetivas áreas, nos termos do seu anexo I, e constem do anexo II do mesmo diploma legal, desde que sujeitos a autorização ou comunicação prévia da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional territorialmente competente, nos casos previstos no anexo I da Portaria n.º 1356/2008, de 28 de novembro.
- (11) Posteriormente, com as alterações operadas pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, o apontado anexo II do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, foi profundamente alterado, generalizando-se as intervenções objeto de mera comunicação prévia ou isentas deste controlo prévio, em função da ponderação técnica realizada face às tipologias de áreas da REN, tendo a Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro, definido as condições e requisitos para a sua admissão.
- (12) O desenvolvimento de novas exceções às proibições estabelecidas permite, agora, a implementação de operações urbanísticas que não se enquadravam nos procedimentos de interesse público, nomeadamente, tendo em vista a construção, alteração e ampliação de habitação, turismo, indústria, agroindústria e pecuária, entre outros.

- 74
- (13) De notar que a aplicação do RJREN não afasta a necessidade de cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as constantes nos IGT e nos demais regimes jurídicos de licenciamento.
 - (14) Por outras palavras, os usos ou ações devem compatibilizar-se com as disposições contidas nos IGT em vigor na área, em particular nos planos municipais de ordenamento do território. Em abstrato, o regime de uso do solo definido nestes planos pode, até, impossibilitar a viabilização de operações urbanísticas consideradas compatíveis com as funções da REN.
 - (15) Finalmente, cumpre realçar que a presente ação, por compreender um âmbito temporal de análise amplo, condicionado, como atrás se descreveu, por alterações sucessivas ao RJREN, exige que os eventuais atos administrativos praticados no contexto das situações identificadas neste âmbito de atuação, sejam reconduzidos ao momento do quadro normativo então em vigor.

1.3. Nota Metodológica³

- (16) No que respeita ao período temporal balizador desta ação, foram considerados os ortofotomapas das coberturas aéreas digitais dos anos de 2005, 2007, 2010 e 2012, todos disponibilizados pela DGT.
- (17) Com base nestes elementos, procedeu-se à análise fotointerpretativa a partir da qual a informação gráfica e alfanumérica foi estruturada, tratada e uniformizada, recorrendo, entre outros, à ligação, via WMS, ao SNIT e ao formato vetorial da delimitação da REN cedida pela CNREN, de modo a sistematizar o processo de avaliação com recurso ao SIG desta Inspeção-Geral.
- (18) A partir deste processo, complementado pela saída de campo, realizada em agosto p.p., gerou-se a compilação de todas as situações detetadas sob a forma de *Fichas de Identificação*, remetidas, em função da natureza das intervenções, à CMOH e à CCDRC.

³ O desenvolvimento da metodologia utilizada pela equipa de inspeção encontra-se espelhado na informação de planeamento elaborada a este propósito, conforme doc. de fls.1 a 8.

- (19) Pretendeu-se identificar todos os atos administrativos relevantes associados quer ao eventual deferimento daquelas situações, quer à ação sancionatória e de reposição da legalidade no caso das que não foram precedidas de controlo prévio.
- (20) Aditaram-se a estas situações as participações que constituem a centralização das infrações relativas à fiscalização, coligidas pela IGAMAOT, na senda do disposto no n.º 4 do artigo 36.º do RJREN, remetidas, por sua vez, à autarquia, no sentido de verificar os procedimentos por ela desenvolvidos direcionados para a reposição da legalidade.

1.4. Estrutura do Relatório

- (21) A organização deste documento, que constitui o Volume I do presente projeto de relatório, reflete os vários andamentos da sua elaboração, procurando sintetizar o conjunto de informação recolhida e tratada em sede da ação, a formulação de problemas detetados e o enunciar de recomendações e propostas sobre este domínio de intervenção.
- (22) De notar que o projeto de relatório se desdobra por um outro Volume – o II -, no qual se encerraram as *Fichas de Análise das Situações*, que abordam cada uma *de per si* de um modo mais descritivo a matéria de facto e de direito subjacente às situações com que se deparou no decurso da presente ação de inspeção, o qual é acompanhado de documentos anexos às mesmas, que se encontra segmentado por cada uma das situações verificadas.

7/4

2. Diligências Realizadas

2.1. Âmbito e Condicionalismos

- (23) As asserções e conclusões alcançadas foram sustentadas na Carta da REN do município de Oliveira do Hospital, a partir da qual se procedeu à individualização, sob a forma de extrato, de todas as operações urbanísticas e ações identificadas em função da metodologia adotada⁴.
- (24) Realce-se, no entanto, que o conteúdo daquele sistema de informação oficial de âmbito nacional não detém força probatória nos termos e para os efeitos previstos no artigo 371.º do Código Civil, pelo que o recurso àquele serviço foi tido em conta enquanto informação adicional e de referência.
- (25) Com vista à correta prossecução da avaliação, que contou com a estreita colaboração de todas as entidades envolvidas, procedeu-se à consulta e análise, junto da CMOH, dos processos de licenciamento, autorização, admissão e de contraordenação referentes às ocupações identificadas. Para além da disponibilidade manifestada por todas as entidades, convém assinalar a pronta partilha e cedência da informação pretendida.
- (26) Evidencie-se ainda que, a análise desenvolvida exigiu confrontar as duas circunscrições territoriais da REN, a primeira operada pela RCM n.º 148/97, de 10 de setembro, e a atual definida pela Portaria n.º 158/2014, de 19 de agosto.

2.2. Do Contraditório

- (27) Na sequência da análise prévia do projeto de relatório superiormente efetuada e, tendo em vista as determinações constantes dos artigos 121.º e 122.º do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e do artigo 23.º do Despacho n.º 15171/2012, de 26 de novembro, foi remetido o projeto

⁴ Note-se que, atentas as atribuições desta Inspeção-Geral, constantes do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, e a natureza das ações de inspeção desenvolvidas, a informação solicitada constitui um elemento imprescindível, não só para a sua preparação, mas também para a fundamentação e prova dos factos constatados no decurso da avaliação.

de relatório à Câmara Municipal de Oliveira do Hospital e à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, a fim de se pronunciarem sobre o teor do mesmo (doc. de fls. 24 e 25).

- (28) Decorrido o prazo para a pronúncia não foram tempestivamente recebidas as respostas das entidades em questão, sendo que, a autarquia solicitou, expressamente a prorrogação do prazo por mais 20 dias, tendo sido concedidos 15 dias.
- (29) As respostas da Câmara Municipal de Oliveira do Hospital e da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro deram entrada, respetivamente, em 04/02/2016 e 03/02/2016 (doc. de fls. 26 a 231).
- (30) A argumentação avançada pelas entidades envolvidas, levou a que se postasse a necessidade de elaboração de uma matriz de ponderação, que sintetizasse as observações por elas veiculadas, bem como, inscrevesse a reflexão dos signatários do presente relatório sobre as mesmas e respetivos efeitos no teor do relatório final (vd. doc. de fls. 232 a 240).
- (31) Deve dizer-se que as respostas oferecidas pelas entidades em questão apesar de alterarem alguns pormenores do relatório, por via do reporte e atualização das diligências entretanto desenvolvidas por algumas das entidades, porém, não foram de maneira a introduzir modificações substanciais em quaisquer pontos do relatório, em virtude dos argumentos aduzidos não serem de molde a inflitirem as posições defendidas no relatório.

79

3. Resultados da Ação

3.1. Das Situações Detetadas

Das 13 situações consideradas pela equipa de inspeção potencialmente conflituantes com o RJREN, numa fase anterior à sua dissecação que se efectua no âmbito do Volume II do presente projeto de relatório, chegou-se às conclusões a seguir enunciadas.

- (32) Reconduzindo o número de situações ao universo de operações urbanísticas e ações a estas associadas, assume relevo a constituição de pelo menos 22 edifícios, oito dos quais para fins habitacionais.
- (33) Registe-se que foram apreciados quer os processos de obras particulares, quer os que, pela sua natureza, são reconduzíveis a participações e pedidos de autorização no âmbito do RJREN, bem como os que configuram projetos isentos de licença e de fiscalização, num total de cerca de uma dezena de processos.
- (34) Após esta breve identificação do universo da análise, opta-se, através da **tabela 1**, por enfatizar a expressão qualificativa individual das situações, de modo a apresentar a síntese da avaliação realizada.

Tabela 1 – Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis / Situação à data do início desta ação

Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Incidência em regimes especiais	A CM identificou processo de obras		Síntese das ilegalidades decorrentes de:		Síntese da avaliação da conformidade			Fiscalização (antes do início desta ação)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação	
			Deferimento do projeto	Indeferimento do projeto	Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas	Legal	Nullidade	Destituida de aprovação camarária/Realizada à revelia do projeto aprovado	Processo Contraordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbánstica	CMOH	CCDR
01	Construção / Apoio agrícola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
02	Construção / ETAR da Bobadela	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ⁵	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
03	Construção / Apoio agrícola	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
04	Construção / Apoio agrícola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
05	Construção / Piscina	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
06	Reconstrução e Ampliação / Habitação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
07	Reconstrução e Construção / Habitação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
08	Construção / Apoio agrícola	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
09	Construção / Habitação	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

⁵ A ação isenta de controlo prévio camarário, por tratar-se de uma obra de iniciativa de uma entidade concessionária, vd. Artigo 7.º n.º 1 alínea e) do RJUE.

704

Tabela 1 (Cont.) – Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis / Situação à data do início desta ação

Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Incidência em regimes especiais	A CM identificou processo de obras		A CM não identificou processo de obras	Síntese das ilegalidades decorrentes de:		Síntese da avaliação da conformidade			Fiscalização (antes do início desta ação)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação		
			Deferimento do projeto	Indeferimento do projeto		Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas	Legal	Illegal	Processo Contraordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística	CMOH	CCDR		
10	Construção / Habitação	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	Reconstrução e Construção / Duas edificações de apoto e piscina	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	Construção / Habitação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	Destruição do coberto vegetal / Abertura de caminho particular	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Violação do RJREN
 Conformidade com o RJREN

- (35) Assim, constata-se que as **situações n.ºs 1, 3, 4, 5, 7, 11, 12 e 13** têm uma característica comum, a qual consiste em tratarem-se de obras que revestem a natureza de ações da iniciativa privada, onde se denota a ausência de qualquer controlo prévio por parte da CMOH e o pronunciamento da entidade competente da Administração Central, ou seja, a CCDRC.
- (36) Está-se na presença de operações urbanísticas executadas em sistemas biofísicos da REN, onde são interditas as ações que se traduzam em obras de construção, todavia, o RJREN possibilita a compatibilidade das situações com os objetivos por ele visados, o que poderá ocorrer em todas elas, com exceção da situação n.º 13, conquanto se enquadrem nos requisitos constantes da Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro.
- (37) Ao nível do sancionamento das condutas constata-se, com exceção do sucedido na **situação n.º 13**, terem sido instaurados processos de contraordenação nas situações atrás enunciadas, a maioria na sequência do início desta ação de inspeção.
- (38) Porém, ainda não foram desencadeadas medidas no sentido da reintegração da legalidade violada⁶, quadro este que urge ultrapassar com celeridade.
- (39) A propósito da **situação n.º 11** não pode deixar de se destacar o facto de a CMOH ter deixado prescrever o processo de contraordenação atuado por violação do RJREN, o que frustra os objetivos de prevenção inerentes à previsão de sancionamento de comportamentos desviantes em matéria de violação daquele regime jurídico.
- (40) A **situação n.º 2** prende-se com a execução da ETAR da Bobadela, relativamente à qual se constata terem sido angariados todos os pareceres e licença por parte de entidades inseridas na Administração Central.
- (41) Porém, verifica-se que a CMOH não foi instada a emitir o seu parecer sobre tal obra, sem que esta tenha desenvolvido esforços no sentido da sua intervenção, uma vez que foi chamada a proferir uma declaração de interesse público dos trabalhos em questão.

⁶ Com exceção do que se refere relativamente à situação n.º 11.

- (42) **A situação n.º 6** prende-se com a execução de obras de reconstrução e de ampliação em duas edificações ainda plenamente subsistentes ao nível dos seus elementos construtivos, que se traduziram na reconstrução dos interiores e na introdução de acréscimos ao nível das cérceas.
- (43) Da compulsão dos autos verificou-se não existirem quaisquer objeções a opor relativamente à tramitação dos dois procedimentos, porquanto, os mesmos contiveram-se adentro das baias legais.
- (44) No que se refere à **situação n.º 8** constatou-se estar perante um procedimento de comunicação prévia, que decorreu de acordo com os ditames legais, quer ao nível do controlo prévio exercido pela CMOH, quer no plano da tramitação do procedimento de comunicação prévia junto da CCDRC.
- (45) Porém, como subsistiam algumas dúvidas sobre o rigor da implantação da construção, requereu-se o lançamento de uma ação de fiscalização das obras, da qual foi possível concluir pela desconformidade da implantação dos trabalhos em curso face ao projecto acolhido.
- (46) De notar que, a CMOH já adoptou as diligências tendentes à reposição da legalidade.
- (47) Na **situação n.º 9** verificou-se que foi permitida uma construção, constituindo uma ocupação a título inaugural de um monte de grandes proporções, declivoso e reputado como inserido em área em risco de erosão nos diversos instrumentos de ordenamento do território em processo de ratificação e aprovação.
- (48) Na tramitação dos procedimentos ocorridos em torno desta situação constata-se ter existido uma ultrapassagem do teor da informação prévia a que a CMOH se auto-vinculara, todavia, a mesma não é, agora, passível de perseguição ao nível da jurisdição administrativa.
- (49) Para além de tal circunstância, é de notar em desfavor da CMOH que, os seus serviços deveriam ter obstado à execução da presente operação urbanística, porquanto, as previsões regulamentares do PDM ainda em vias de ratificação, bem como, da delimitação

da REN em processo de ultimateção, já apontavam, inequivocamente, para uma futura não permissibilidade do tipo de ocupação em presença.

- (50) Mais, quando poderia ter invocado a figura da caducidade para obstar aos trabalhos, então já manifestamente não enquadrados num PDM em vigor e numa delimitação da REN entretanto aprovada, a CMOH não emitiu qualquer declaração nesse sentido, quando poderia e deveria tê-lo feito, para harmonizar a situação com o teor de tais instrumentos.
- (51) No que se refere à **situação n.º 10** verifica-se que as dúvidas em torno da existência prévia de uma edificação e respetivos contornos, quanto ao uso, local de implantação, dimensões e número de pisos, assumem tamanha dimensão que, se considera não terem sido esgotadas todas as possibilidades de escalpelização da situação por parte da CMOH.
- (52) Mais se concluiu que, no lugar das pretendidas e aprovadas obras de reconstrução, antes se considera estar na presença de obras de construção de uma moradia, o que é determinante para a aferição da validade dos atos praticados no âmbito da CMOH.

17/07

3.2. Exercício do Regime Sancionatório e Medidas de Tutela da Legalidade Desenvolvidas

- (53) A CMOH dispõe de três fiscais em exercício de funções, contudo, tais elementos não se encontram adstritos, em exclusividade, à vigilância de operações urbanísticas processadas no seu território, já que, o exercício em questão visa a fiscalização de todas as atividades pelas quais se espraia o desenvolvimento pelo município de todas as suas atribuições e competências.
- (54) Atendendo ao número de situações detetadas como passíveis de violarem o RJREN, não pode deixar de se afirmar que o número dos trabalhadores em causa se tem revelado como relativamente adequado à matéria de que nos ocupamos no presente relatório, embora fosse desejável o seu reforço, porquanto, a evolução legislativa tem trilhado a via da simplificação dos procedimentos referentes a operações urbanísticas, porém, sempre com a preocupação de, como contrapeso, reforçar a fiscalização das mesmas.
- (55) Nos termos do artigo 36.º n.º 4 do RJREN incumbe à IGAMAOT proceder à centralização da informação relativa à fiscalização, devendo as entidades fiscalizadoras participar-lhe todos os factos relevantes de que tomarem conhecimento e pertinentes a tal fim, enviando a esta Inspeção-Geral cópia dos autos de notícia ou participações, bem como dos embargos e demolições que forem ordenados.
- (56) Tendo presente esta obrigação de informação a CMOH remeteu, no período compreendido entre 2009 e 2014, oito autos de notícia elaborados no seu âmbito.
- (57) Interpelada sobre o ponto da situação da tramitação dos correspondentes processos de contraordenação, a CMOH adianta encontrarem-se sete processos já concluídos e sancionados⁷ e um ainda pendente (*doc. de fls. 10*), relativamente aos quais se elaborou o seguinte quadro resumo:

⁷ Exceto um caso em que operou o instituto da prescrição.

Tabela 2 – Síntese do enquadramento das infrações ao RJREN, participadas pela CMOH, com as disposições legais aplicáveis / Situação à data do início desta ação

Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Incidência em regimes especiais	Procedimento contraordenacional			Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística desencadeadas	Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação	
			Ano de instrução	Decisão	Sanção / Pagamento Voluntário		CMOH	CCDR
A	Ampliação de edificação	<input checked="" type="checkbox"/>	2009	<input checked="" type="checkbox"/>	Prescrição	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B	Reconstrução e ampliação de edificação para arrumos	<input checked="" type="checkbox"/>	2009	<input checked="" type="checkbox"/>	Admoestação	Procedeu à reposição da situação mediante a demolição das paredes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C	Reconstrução de habitação, construção de piscina e de duas edificações de apoio à piscina	<input type="checkbox"/>	2010	<input checked="" type="checkbox"/>	€ 1 000	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D	Construção de edificação para habitação	<input type="checkbox"/>	2011	<input checked="" type="checkbox"/>	Admoestação	Proc. 01/2009/230, Licença de Obras n.º 10/2011 e Licença de Utilização n.º 72/2014	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E	Construção de edificação para arrumos	<input checked="" type="checkbox"/>	2012	<input checked="" type="checkbox"/>	€ 500	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F	Construção de edificação para habitação	<input type="checkbox"/>	2013	<input checked="" type="checkbox"/>	€ 1 000	---	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G	Construção de edificação para apoio agrícola	<input type="checkbox"/>	2014	<input checked="" type="checkbox"/>	Admoestação	Proc. 17/2012/277, Licença de Obras n.º 60/2014 e Licença de Utilização n.º 12/2015	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H	Reconstrução e ampliação de edificação para habitação	<input type="checkbox"/>	2014	<input type="checkbox"/>	Pendente	Proc. 52/2014/108, Licença de Obras n.º 112/2014 e Licença de Utilização n.º 93/2014	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Nota: As situações A, B, D, E e H não se encontram atualmente em REN, por força da delimitação operada pela Portaria n.º 158/2014, de 19 de agosto.

⁸ Considerando a documentação relativa à centralização da informação remetida à IGAMAOT ao abrigo do n.º 4 do artigo 36.º do RJREN.



- (58) Como ressalta da leitura do ponto anterior constata-se que com a emissão da Portaria n.º 158/2014, de 19 de agosto, cinco das situações em causa deixaram de ser abrangidas pela delimitação da REN do Município.
- (59) Assim, impõe-se indagar, relativamente às três restantes situações, se ocorreu a reposição da legalidade na matéria atinente às prescrições do RJREN.
- (60) Pondo de parte o ocorrido na situação C, inerente à situação n.º 11, importa verificar os casos concernentes às situações F e G.
- (61) Quanto à primeira constata-se que a violação se prende com a construção de uma moradia de 42,50 m², relativamente à qual ainda não decorreu o devido processo de legalização (*doc. de fls. 10*), apesar da CMOH ter comunicado à IGAMAOT, em 01.04.2014, que “...a arguida está a diligenciar no sentido da legalização da edificação...”, situação que, afinal, não viria a sofrer qualquer evolução até ao início da presente acção de inspecção.
- (62) No projecto de relatório sugeriu-se à CMOH que intimasse a titular da situação F, para proceder à instrução de procedimento conducente à eventual regularização das obras ilegalmente erigidas em terrenos de sua propriedade, o que viria a suceder em 12/01/2016, mediante concessão de um prazo de 30 dias para entregar o processo /projecto indispensável para o efeito.
- (63) Através do despacho de 21/01/2016 o prazo seria alargado até 180 dias.
- (64) Nestes termos, deverá a CMOH dar nota a esta Inspeção-Geral das diligências conducentes à legalização das obras ilegais, ou, na sua impossibilidade, proceder à demolição das mesmas.
- (65) Quanto à situação G, foi possível observar que tramitou um processo com vista á legalização da situação, o qual logrou merecer vencimento.

- (66) Com efeito, depois das obras em causa⁹ terem sido alvo de um auto de notícia datado de 25.01.2012, o particular tentou, em 18.12.2012, proceder à legalização do realizado (*doc. de fls. 11 a 14*), porém, o mesmo viria a ser indeferido em 27.12.2012 (*doc. de fls. 15*) e novamente indeferido em 18.02.2013 (*doc. de fls. 16*).
- (67) O processo viria a ser suspenso por 30 dias, na sequência de recurso hierárquico (*doc. de fls. 17 e 18*), sendo que, em 12.06.2013, o particular junta aos autos um parecer da CCDRC (*doc. de fls. 19*).
- (68) Neste documento pode ler-se que o edifício está “...inserido em áreas de Reserva Ecológica Nacional (REN), na tipologia “Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo”, com enquadramento na alínea a) do Item I do Anexo II do Regime Jurídico da REN...está sujeita a comunicação prévia a esta CCDR.”, e prossegue, informando que o pedido se encontrava em condições de ser admitido (*doc. de fls. 21 e 22*).
- (69) Os autos teriam o seu desfecho com o acolhimento da pretensão em 14.06.2013, sendo emitido o subsequente recibo de admissão prévia (*doc. de fls. 23*), em face do que os presentes relatores entendem encontrar-se regularmente legalizada a situação em causa.

⁹ Obras de construção de uma edificação com a área de 46 m² em “áreas com risco de erosão”.

4. Conclusão

Uma vez processada a presente ação de inspeção da qual resultou a detecção de 13 potenciais situações conflituantes com as prescrições do RJREN, conclui-se que dez se encontravam em situação contrária ao consignado no RJREN.

Em face do antecedente relato é possível extraírem-se diversas conclusões, que de seguida se explanam.

- (70) As **situações n.ºs 1, 3, 4, 5, 7, 11, 12 e 13** consistiram na execução de operações urbanísticas à revelia do exercício do controlo prévio por parte da CMOH e da intervenção da CCDRC.
- (71) Porém, constata-se que, com exceção da **situação n.º 13**, as restantes poderão ser regularizadas, caso se faça apelo aos diplomas legais enquadradores da REN.
- (72) As **situações n.ºs 2, 6 e 8** não merecem comentários negativos, exceção feita, no primeiro caso, ao facto de não ter sido angariado o devido parecer da CMOH para a execução das obras referentes à ETAR.
- (73) Ainda no tocante à **situação n.º 8** verificou-se a desconformidade de implantação da obra face à planta anteriormente acolhida pela CMOH, na sequência de uma ação de fiscalização efectuada com tal desiderato.
- (74) Na **situação n.º 9** verificou-se que foi permitida uma construção, constituindo uma ocupação inicial de um monte reputado como inserido em área em risco de erosão nos diversos instrumentos de ordenamento do território **em processo de ratificação e aprovação**, contudo, mereceu o acolhimento da CMOH quando existia um quadro legal propiciador do seu indeferimento.
- (75) Mais, quando poderia ter oposto a figura da caducidade em momento posterior da tramitação do processo, ou seja, aquando da interposição de um pedido de alteração, a CMOH persistiu em consentir uma situação que, caso fosse apreciada como pedido de licenciamento, já não seria reconduzível aos instrumentos regulamentares em vigor.

74

- (76) A **situação n.º 10** supostamente aprovadora de uma operação urbanística consistente em obras de reconstrução, afinal revela-se como antes integradora do conceito de obras de construção.
- (77) Os autos de notícia levantados pela CMOH no âmbito da execução de obras em violação da matéria em apreço, que como tal foram levados ao conhecimento da IGAMAOT, tiveram o seu desfecho à luz da nova delimitação da REN, operada pela Portaria n.º 158/2014, de 19 de agosto, constatando-se, contudo, que presentemente duas das situações fácticas de execução de obras de construção ainda não se encontram regularizadas, enquanto que uma outra prosseguiu os seus trâmites legais de forma a se acobertar nos ditames constantes do RJREN.



5. Recomendações

Tendo por base as conclusões extraídas da presente ação de inspeção, considera-se que:

(78) Caberá à Câmara Municipal de Oliveira do Hospital:

- (a) Continuar a tramitar os processos de contraordenação referentes às **situações n.ºs 1, 4, 5, 7, 8, 12 e 13**, dando nota do respectivo ponto da situação no prazo constante do artigo 15.º n.º 6 do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de Julho;
- (b) No que concerne às situações n.ºs **1, 3, 4, 5, 7, 8, 10** (na parte respeitante à estrada), **11 e 12**, prosseguir os procedimentos de legalização das operações urbanísticas em causa, iniciados com a notificação dos infractores para apresentarem os projectos necessários para tal efeito, demonstrando junto desta Inspeção-Geral, no prazo acima avançado, as diligências entretanto realizadas;
- (c) Adoptar relativamente à situação n.º **13** as medidas de reposição na situação anterior, uma vez que se mostra ser impossível regularizar a situação factual criada;
- (d) Prosseguir o procedimento tendente à legalização das obras respeitantes à titular da situação F, prestando atempadamente o ponto da situação dos procedimentos em curso a esta Inspeção-Geral;
- (e) De futuro zelar pelo cumprimento das suas competências quanto à emissão do seu parecer incidente sobre as operações urbanísticas promovidas pela Administração Pública, conforme se estipula no artigo 7.º do RJUE;
- (f) Adotar medidas no sentido de não deixar ocorrer a figura jurídica da prescrição nos processos de contra-ordenação referentes à violação do RJREN, porquanto, ficam frustrados os objectivos de prevenção inerentes à previsão de sancionamento de comportamentos desviantes em matéria de violação de tal regime jurídico

- (g) Nos termos do n.º 2 do artigo 162.º do CPA, declarar a nulidade do ato administrativo de gestão urbanística por si praticado, discriminado na *Ficha de Análise da Situação* n.º 10, com fundamento, em particular, na violação do RJREN.
- (79) Caberá à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro articular-se com a Câmara Municipal de Oliveira do Hospital, de maneira a verificar se na situação n.º 4 não se estará perante a ultrapassagem do princípio *non bis in idem*, relativamente ao comportamento desviante detectado por ambas as entidades.

6. Propostas

Face às conclusões alcançadas e recomendações acima enunciadas, propõe-se o seguinte:

- (80) O envio do relatório final ao Gabinete do Senhor **Ministro do Ambiente**, tendo em vista a respetiva homologação nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 15171/2012, de 26 de novembro.
- (1) Promover junto dos **Serviços do Ministério Público do TAF de Coimbra**, a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades identificadas no contexto da **situação n.º 10**, caso a CMOH não declare, no prazo de 60 dias, a nulidade do ato por si praticado, para efeitos de propositura da competente ação administrativa, em que se cumule o pedido de demolição do edificado e a reposição do terreno.
- (81) Tendo em vista a necessidade de desenvolvimento das recomendações consignadas no **título 5**, enviar, nos termos e para os efeitos do artigo 15.º n.º 6 do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de Julho, e do artigo 29.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT o presente relatório à **CMOH e à CCDRC**.
- (82) O envio do relatório final à **Inspeção-Geral de Finanças**, tendo em consideração a missão e atribuições deste organismo no exercício da tutela sobre as autarquias locais.

IGAMAOT, 31 de março de 2016

A inspetora



(Cecília Taborda)

O inspetor



(José Diniz Freire)