

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional e do  
 Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional no Município de Viseu  
 Processo n.º NUI/AA/OT/000011/23.8.AOT**

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

**1.1. Âmbito e Objetivo**

Esta ação, integrada no Plano de Atividades da IGAMAOT para o ano de 2023, visou avaliar o cumprimento dos regimes jurídicos da Reserva Ecológica Nacional (RJREN) e da Reserva Agrícola Nacional (RJAN), no município de Viseu, com o objetivo de promover a indicação de medidas a adotar, de natureza técnica, administrativa, sancionatória ou outra.

**1.2. Conclusões e Recomendações**

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

Conclusão		Recomendação	
<b>C1</b>	Das 34 situações avaliadas, todas elas com repercussões na REN e/ou na RAN, <b>apenas cinco reúnem condições de conformidade</b> com o RJREN e com o RJAN.  <b>Situações n.º 03 (apesar das vicissitudes no plano urbanístico), 04 (que aguarda licenciamento), 19, 22 e 33</b>	<b>R1</b>	<b>CMV</b>  Perseverar na concretização das medidas de tutela da legalidade urbanística já desencadeadas para as situações n.º 01, 02, 06 a 18, 20, 21, 23 a 32 e 34, bem como para a situação n.º 03, com vista à conclusão das obras ou à sua demolição, e desenvolver as que se mostrem ainda necessárias face aos ilícitos praticados no contexto das situações n.º 05, 06 e 32 particularizados nas respetivas <i>Fichas de Análise</i> , informando a IGAMAOT dos resultados obtidos <b>no prazo de 60 dias após a receção do relatório homologado.</b>
<b>C2</b>	Em 29 das situações foram identificadas operações urbanísticas ou ações destituídas de controlo prévio.  <b>Situações n.º 01, 02, 05 a 18, 20, 21, 23 a 32 e 34</b>	<b>R2</b>	<b>CCDR Centro, IP</b>  Acompanhar, junto da CMV, a execução das medidas de tutela da legalidade associadas às situações acima recortadas, particularizadas nas respetivas <i>Fichas de Análise</i> , dada a sua interferência com a REN e/ou com a RAN.

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional e do  
 Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional no Município de Viseu  
 Processo n.º NUI/AA/OT/000011/23.8.AOT**

Conclusão		Recomendação	
<b>C3</b>	<p>Do ponto de vista da legalidade dos atos administrativos praticados em sede de controlo prévio, constata-se ter sido licenciada uma operação urbanística em violação do RJRAN, pelo facto de ter sido considerada não integrada na RAN pela ERRAN Centro, levando-a, assim, a não emitir parecer nos termos do artigo 24.º, em vigor à data do licenciamento.</p> <p>Não tendo sido aduzidos, em sede de contraditório, argumentos ou comunicadas decisões capazes de contraditar a invalidade suscitada, esta é objeto de proposta de participação ao Departamento Central de Contencioso do Estado e Interesses Coletivos e Difusos do Ministério Público, para efeitos de apreciação com vista à propositura da competente ação administrativa.</p> <p><b>Situações n.º 06</b></p>		
<b>C4</b>	<p>A fundamentação das deliberações da ERRAN Centro, reconduziu-se à simples menção das alíneas do n.º 1 do artigo 22.º do RJRAN, quando é certo que, mesmo no âmbito da designada discricionariedade técnica, não pode deixar de explicitar, de forma clara, acessível e suficiente, as suas decisões, em respeito pelos princípios estruturantes do Estado de Direito.</p> <p><b>Situações n.º 04, 06, 22 e 33</b></p>	<b>R3</b>	<p><b><u>ERRAN Centro</u></b></p> <p>Incorporar nas atas das suas reuniões uma redação acolhedora da verificação de todos os requisitos para a inutilização dos solos agrícolas previstos no artigo 22.º do RJRAN e no Anexo I da Portaria n.º 162/2011, de 18 de abril, bem como concluir nos seus pareceres, de forma expressa e clara, sobre todos os pedidos versados na consulta, preenchendo, assim, o consignado no n.º 1 do artigo 34.º e no n.º 1 do artigo 92.º, ambos do CPA. A adoção desta recomendação, consensualizada no quadro do contraditório, deve ser demonstrada <b>no prazo de 60 dias após a receção do relatório homologado.</b></p>

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional e do  
Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional no Município de Viseu  
Processo n.º NUI/AA/OT/000011/23.8.AOT**

Conclusão		Recomendação	
<b>C5</b>	<p>No plano da fiscalização, nenhuma das entidades visadas pela ação de inspeção – CCDR Centro, DRAP Centro ou CMV – demonstraram ter conhecimento prévio das 28 situações em que ocorrem operações urbanísticas realizadas à revelia da lei.</p> <p><b>Situações n.º 01, 02, 05 a 18, 20, 21, 24 a 32 e 34</b></p>	<b>R4</b>	<p><b><u>CMV   CCDR Centro, IP</u></b></p> <p>Desenvolver e implementar procedimentos de planeamento e execução de ações de fiscalização, com vista a reprimir a edificação ilegal nas áreas sob sua jurisdição ou tutela.</p>
<b>C6</b>	<p>Não ficou demonstrado que as participações efetuadas pela CMV na sequência das ações de fiscalização por ela desencadeadas e subsequentes notificações para reposição da legalidade identifiquem a totalidade das normas violadas, designadamente as decorrentes do incumprimento dos RJREN e RJRAN.</p> <p>Sem que o tenha comprovado, em sede de contraditório a CMV informou terem sido instaurados processos contraordenacionais relativos a todas as situações avaliadas que o exigiam, cuja instrução se encontra em curso.</p> <p><b>Situações n.º 01, 02, 06 a 18, 20, 21, 23 a 32 e 34</b></p>	<b>R5</b>	<p><b><u>CMV</u></b></p> <p>Garantir a atuação na vertente sancionatória, fazendo refletir nos processos de contraordenação não só a violação do RJUE, mas também do RJREN e do RJRAN, ou de outros regimes conexos com o ordenamento do território quando tal se verifique, fornecendo informação sobre as medidas e decisões tomadas no âmbito dos PCO em instrução, <b>no prazo de 60 dias após a receção do relatório homologado.</b></p>
<b>C7</b>	<p>Foram identificadas intervenções passíveis de integrar a prática do crime de violação de regras urbanísticas.</p> <p><b>Situações n.º 01, 02, 05 a 18, 20, 21, 23 a 32 e 34</b></p>	<b>R6</b>	<p><b><u>CMV</u></b></p> <p>Ponderar a participação ao Ministério Público, junto do tribunal territorialmente competente, da factualidade suscetível de configurar a prática do crime de violação de regras urbanísticas, p. e p. nos termos do artigo 278.º-A do Código Penal.</p>

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional e do  
Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional no Município de Viseu  
Processo n.º NUI/AA/OT/000011/23.8.AOT**

**1.3. Propostas**

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

- a) O envio do relatório aos Gabinetes de S. Ex.<sup>a</sup>. o **Ministro do Ambiente e da Ação Climática**, de S. Ex.<sup>a</sup>. a **Ministra da Agricultura e da Alimentação** e de S. Ex.<sup>a</sup>. o **Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território**, tendo em vista a sua homologação, por força, respetivamente, do n.º 4 do artigo 26.º, do n.º 6 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio, e da alínea d) do n.º 1 do Despacho n.º 13 251/2022, de 15 de novembro, para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e do n.º 3 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção (RPI) da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 10 466/2017, de 30 de novembro.
- b) O envio do relatório pelo Gabinete de Sua Ex.<sup>a</sup> o **Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território** à **Inspeção-Geral de Finanças**, para efeitos de acompanhamento das recomendações **R5 e R6**, tendo em consideração a missão e atribuições deste organismo no exercício da tutela inspetiva sobre as autarquias locais.
- c) O envio do relatório ao **Departamento Central de Contencioso do Estado e Interesses Coletivos e Difusos**, junto do Ministério Público, para apreciação da invalidade suscitada no contexto da **situação n.º 06** com os fundamentos de facto e de direito expressos na respetiva *Ficha de Análise*, nos termos do n.º 1 do artigo 161.º e artigo 162.º do CPA e do n.º 1 do artigo 58.º do CPTA.
- d) O envio do relatório à **Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, I.P.**, à **Entidade Regional do Centro da Reserva Agrícola Nacional** e à **Câmara Municipal de Viseu** para cumprimento das recomendações supra, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho e do artigo 29.º do RPI da IGAMAOT.

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional e do  
Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional no Município de Viseu  
Processo n.º NUI/AA/OT/000011/23.8.AOT**

## **2. Ponderação**

Partindo da análise das respostas fornecidas, procura-se, nesta informação, ponderar a pertinência dos argumentos avançados, tendo em vista uma eventual revisão da avaliação de facto e de direito e das conclusões dela decorrentes, explanadas no projeto de relatório sujeito a contraditório.

A CCDDR Centro não fez nem apresentou qualquer comentário ou contestação às conclusões C1 a C7, constantes do Título 4 do Volume I do projeto de relatório. Já no que respeita às recomendações R2 e R5 que ali lhe são dirigidas, esta entidade referiu que as mesmas serão consideradas pela Unidade de Fiscalização em articulação com a Divisão Sub Regional de Viseu, face às suas competências e atribuições legais em vigor, pelo que a resposta desta entidade **não é de molde a introduzir qualquer alteração ao projeto de relatório.**

A CMV não se pronunciou sobre as conclusões nem sobre as recomendações que lhe são dirigidas (R1, R3 e R5 a R7), tendo referido que o projeto de relatório não merece *“(…) a apresentação de qualquer tipo de sugestão e ou observação pertinente que justifique a alteração, substantiva e ou factual, do conteúdo, definitivo e ou final, do mesmo”*.

Contudo, justificou o facto de as 26 operações urbanísticas destituídas de controlo prévio não terem sido detetadas pela Divisão de Fiscalização Municipal previamente ao início da presente ação de inspeção por serem maioritariamente anteriores à existência daquele serviço e por se tratar de *“(…) pequenas construções, muitas prefabricadas, inseridas em espaços afastados de vias de circulação (...)”*. Acrescentou, ainda, que após tomar conhecimento das situações, o referido serviço atuou diligentemente, tendo elaborado as respetivas participações internas, facto, este, reconhecido, aliás, no parágrafo 54 do Volume I do projeto de relatório.

No que respeita a estas participações internas, acrescentou, também, que as mesmas são registadas e numeradas sequencialmente numa plataforma *“GIC”*, tendo as mesmas, no final de 2023, atingido o n.º 414/2023.

Por último, e com referência à alegação, constante do parágrafo 55 do Volume I do projeto de relatório, de que em nenhum dos procedimentos foram cabalmente circunstanciados os ilícitos praticados, limitando-se a CMV a enquadrar as infrações à luz do RJUE, a Autarquia esclareceu que nas participações internas foram descritas as infrações, incluindo a ocupação das servidões administrativas, com

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional e do  
Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional no Município de Viseu  
Processo n.º NUI/AA/OT/000011/23.8.AOT**

enquadramento legal na alínea h) do n.º 2 do artigo 4.º do RJUE, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, mas que na instrução dos processos de contraordenação e comunicação ao Ministério Público, a cargo da Divisão de Execuções Fiscais e Contraordenações, integrada no Departamento de Serviços Jurídicos, esta não deixará de instruir cabalmente os processos que garantiu estarem em curso, o mesmo se verificando em relação ao estabelecimento das medidas conducentes ao sancionamento das infrações.

Esta última informação **deverá ser refletida no Volume I do relatório final.**

A DRAP Centro, referindo-se à conclusão C5 do projeto de relatório, afirmou ter instaurado, no período compreendido entre 2015-2022, 21 processos de contraordenação, dos quais 8 resultaram da ação dos serviços de fiscalização, não obstante não lhe ter sido possível associar estes processos às situações identificadas na referida conclusão.

Reconheceu, no entanto, a existência de insuficiências no plano da fiscalização preventiva, as quais têm sido apontadas recorrentemente em auditorias, e que, segundo ela, resultam “(...) de um modelo organizacional desadequado pela ausência de estrutura orgânica específica para o exercício de ações de fiscalização”, ao qual acresce a insuficiência de meios humanos e materiais para toda a área geográfica da Região Centro.

Já no que respeita às recomendações R2 e R5, a DRAP Centro, embora as considere pertinentes, endossa-as à CCDR Centro, entidade na qual foi integrada na sequência da reestruturação operada pelo Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, e à qual cabe agora a fiscalização do RJRAN, por força dos estatutos aprovados pela Portaria n.º 405/2023, de 5 de dezembro.

Atenta a resposta da DRAP Centro, entende-se que ela **não justifica a introdução de qualquer alteração no projeto de relatório.**

Por último, da resposta fornecida pela ERRAN Centro destaca-se o facto de esta entidade ter deliberado, por unanimidade, em reunião ordinária de 09/02/2024, o seguinte:

**Acolher a recomendação R4, “(...) passando a estampar nas atas das suas reuniões, uma redação acolhedora da verificação de todos os requisitos para a não utilização agrícola dos solos”;**

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional e do  
Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional no Município de Viseu  
Processo n.º NUI/AA/OT/000011/23.8.AOT**

**Não acolher a recomendação R3**, em que se propunha a ponderação da declaração de nulidade dos atos praticados no contexto da situação n.º 06, por entender tratar-se de uma situação a dirimir em contencioso administrativo, apesar de não contestar os factos constantes no projeto de relatório.

A posição assumida por desta entidade em relação à recomendação R3 e a ausência de resposta sobre a mesma por parte da CMV **deve ser vertida no Volume II do relatório final**, além de conduzir à alteração da referida recomendação, no sentido de passar a **propor a comunicação dos factos ao Departamento Central de Contencioso do Estado e Interesses Coletivos e Difusos do Ministério Público, para efeitos de apreciação das invalidades suscitadas no contexto da situação n.º 06, com os fundamentos de facto e de direito expressos na respetiva Ficha de Análise e nos termos do n.º 1 do artigo 161.º e artigo 162.º do CPA e do n.º 1 do artigo 58.º do CPTA.**

Extrato

**Avaliação do Cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional e do  
Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional no Município de Viseu  
Processo n.º NUI/AA/OT/000011/23.8.AOT**

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

O relatório foi homologado, em 13/03/2024, pela Senhora Ministra da Agricultura e Alimentação, qual exarou o seguinte despacho:

*“Homologo. Atenta a matéria em apreço, remeta-se o presente relatório à ERRAN Centro para conhecimento.*

*13/03/2024*

*Ass.) Maria do Céu Antunes”*

Em 26/03/2024, pelo Senhor Ministro do Ambiente e da Ação Climática, no qual exarou o seguinte despacho:

*“Homologo nos termos propostos.*

*26/03/2024*

*Ass.) Duarte Cordeiro”*

E, em 25/11/2024, pelo Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, no qual exarou o seguinte despacho:

*“Ao abrigo do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, na sua redação atual, que aprova o regime jurídico da atividade de inspeção da administração direta e indireta do Estado, conjugado com o disposto no Decreto-Lei n.º 23/2012, de 01 de fevereiro e o n.º 10 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 32/2024, de 10 de maio, que aprova o regime de organização e funcionamento do XXIV Governo Constitucional, homologo a proposta constante do Relatório n.º I/01623/AOT/24, da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), relativamente à avaliação do cumprimento dos regimes jurídicos da Reserva Ecológica Nacional e da Reserva Agrícola Nacional no Município de Viseu, no exercício das competências que me foram delegadas por Sua Excelência o Ministro Adjunto e da Coesão Territorial, nos termos da al. d) do n.º 1 e a al. f) do n.º 2 do Despacho n.º 7194/2024, de 02 de julho.*

*Determino, ainda, o envio do presente relatório ao Departamento Central de Contencioso do Estado e Interesses Coletivos e Difusos, bem como à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, I.P, e à Câmara Municipal de Viseu, tendo em vista a necessidade de desenvolvimento das recomendações consignadas no presente relatório, bem como o cumprimento das disposições legais aplicáveis.*

*25/11/2024*

*Ass.) Hernâni Dias”*