

Averiguação solicitada pelo Gabinete SEALOT à atuação do Município de Oeiras quanto ao cumprimento das disposições legais sobre classificação do uso do solo no âmbito da alteração ao respetivo PDM - Processo n.º NUI/AA/OT/000009/22.3.AOT

1. Síntese da Ação de Inspeção/Auditoria

1.1. Âmbito e Objetivo

Esta ação, determinada por despacho, de 22/09/2022, do Sr. Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território (SEALOT), teve por objetivo averiguar “a atuação do Município de Oeiras quanto ao cumprimento das disposições legais sobre classificação do uso do solo no âmbito da alteração ao respetivo PDM”.

1.2. Conclusões e Recomendação

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

Conclusão		Recomendação
C1	O procedimento de alteração ao PDM de Oeiras para adequação ao RJIGT cumpriu com a tramitação prevista por este diploma legal.	Tendo por base as conclusões extraídas da presente averiguação, considera-se que competirá à CCDRLVT ponderar suscitar a invalidade da deliberação da Assembleia Municipal de Oeiras, de 25 de julho de 2022, que aprovou a alteração do PDM de Oeiras, publicada em DR de 13 de outubro de 2022, 2ª série, Aviso n.º 19629/2022 do Município de Oeiras, junto do tribunal administrativo territorialmente competente, por nulidade desse ato administrativo, que a IGAMAOT considera não
C2	Não foi identificada, por nenhuma das entidades consultadas no âmbito deste procedimento, qualquer desconformidade da proposta de alteração com programas ou planos supramunicipais, tendo, assim, ficado afastado o eventual recurso à figura da ratificação.	
C3	A Câmara Municipal de Oeiras (CMO) desenvolveu uma metodologia com base na qual efetuou a análise detalhada e fundamentada de cada área do seu território classificada no PDM vigente como “solo urbanizado - áreas a concretizar” e “solo urbanizável”, mediante a qual concluiu que, na generalidade, as áreas analisadas apresentavam fundamento para a sua manutenção em solo urbano. Para tal, elaborou 28 fichas, uma para cada área, onde estas foram caracterizadas e analisadas segundo os critérios de classificação do solo como urbano, constantes do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, tendo, simultaneamente, avaliado a pertinência de manter a programação de algumas destas áreas enquanto SUBUOPG.	

Averiguação solicitada pelo Gabinete SEALOT à atuação do Município de Oeiras quanto ao cumprimento das disposições legais sobre classificação do uso do solo no âmbito da alteração ao respetivo PDM - Processo n.º NUI/AA/OT/000009/22.3.AOT

Conclusão		Recomendação
C4	A CCDRLVT, das duas vezes que foi chamada a pronunciar-se no âmbito do procedimento de alteração do PDM de Oeiras – em sede da conferência procedimental e em sede da fase de concertação – não evidenciou ter procedido a qualquer avaliação da resposta que as alterações propostas pudessem, ou não, apresentar face aos critérios estabelecidos naquela norma, os únicos aplicáveis à classificação do solo, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 74.º do RJIGT, por forma a poder, assim, confrontar a informação apresentada pela autarquia, antes se ficou por uma apreciação focada, quase exclusivamente, na observância do disposto numa norma transitória incisa no n.º 3 do artigo 82.º da LBGPPSOTU, fundamentando a sua posição na existência, ou não, de edificação ou de compromissos urbanísticos válidos e eficazes, equiparando-a, sem apoio na lei, a um critério supletivo e determinante aos que o legislador estabeleceu para efeitos de classificação do solo.	enfermar de qualquer vício à luz do disposto no n.º 3 do artigo 82.º da LBGPPSOTU, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, e n.º 2 do artigo 199.º do RJIGT, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.
C5	Em sede de contraditório, a CCDRLVT insiste ter analisado e verificado o cumprimento dos requisitos dispostos no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, sem, contudo, identificar, substanciar ou exteriorizar as razões de facto e de direito que fundamentaram a sua decisão, apontando, para cada uma dessas áreas, os critérios que não foram cumpridos, de modo que não é possível efetuar um controlo efetivo da sua inobservância e que a CMO não tenha classificado o solo de modo correto.	

1.3. Proposta

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

- (1) O envio do relatório ao Gabinete do Sr. SEALOT, tendo em vista a sua 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, do n.º 3 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo

Averiguação solicitada pelo Gabinete SEALOT à atuação do Município de Oeiras quanto ao cumprimento das disposições legais sobre classificação do uso do solo no âmbito da alteração ao respetivo PDM - Processo n.º NUI/AA/OT/000009/22.3.AOT

Despacho n.º 10466/2017, de 30 de novembro, e nos termos do previsto no n.º 8 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio.

2. Ponderação do contraditório

- 1) Da resposta da CCDRLVT releva o entendimento que as asserções da IGAMAOT são pouco rigorosas e não sustentadas, no que aos pareceres por aquela emitidos diz respeito. Todavia, não as materializa nem especifica em que consistiu esse erro de apreciação, impedindo assim esta Inspeção-Geral de efetuar uma ponderação efetiva do vício apontado.
- 2) Sem descer ao detalhe da apreciação que lhe foi apresentada, para poder efetuar a sua refutação caso a caso, a resposta da CCDRLVT limita-se a remeter para os pontos da informação da IGAMAOT, através de afirmações genéricas que se nos afiguram pouco sustentadas, como se expõe de seguida.
- 3) Discorda do entendimento desta Inspeção-Geral relativamente à não exigência de demonstração do cumprimento do RJGT e dos critérios consagrados no Decreto-Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, para o solo urbano-urbanizado da revisão do PDM, por entender que *“a própria lei obriga a ponderar toda a classificação do solo à luz dos novos critérios/conceitos”*, mas não contradita os argumentos desenvolvidos e apresentados por esta, designadamente aqueles em que se considera que o estatuto urbano dos solos urbanizados não carece de ponderação à luz dos novos critérios/conceitos pelo facto destes não se encontrarem abrangidos pela norma transitória da nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBGPPSOTU)¹, constante do seu artigo 82.º, ao contrário do que sucede com as outras duas antigas tipologias de solo urbano, ou seja o solo urbanizável e o solo com urbanização programada.

¹ Estabelecida pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, na sua atual redação

Averiguação solicitada pelo Gabinete SEALOT à atuação do Município de Oeiras quanto ao cumprimento das disposições legais sobre classificação do uso do solo no âmbito da alteração ao respetivo PDM - Processo n.º NUI/AA/OT/000009/22.3.AOT

- 4) Afirma não ter afastado nem depreciado a verificação e análise dos requisitos dispostos no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, antes ter feito *“a articulação com o n.º 2 do artigo 7.º do mesmo dispositivo e o artigo 71.º do RJIGT que definem as premissas do solo urbano (parcial ou totalmente urbanizado ou edificado)”*. Contudo, não demonstra, tal como não demonstrou no seu parecer, de que forma tal verificação e articulação contribuiu para fundamentar a desadequação das soluções propostas pela autarquia, quando o principal, senão o único, fundamento do seu parecer consistiu, conforme sustenta a IGAMAOT, *“a existência, ou não, de edificação ou de compromissos urbanísticos válidos e eficazes”*.
- 5) Afirma também ter considerado e ponderado os contextos territoriais e as suas relações funcionais na aplicação dos critérios técnico-legais, mas, além de não apresentar qualquer documento em que possa sustentar esta asserção, continua a não demonstrar de forma clara, congruente e inequívoca, tal como não o fez no seu parecer, não ter a CMO adequado as suas soluções de planeamento territorial aos critérios a observar para a classificação do solo como urbano, definidos pelo n.º 3 do art.º 7.º do Decreto-Regulamentar n.º 15/2015.
- 6) Reconhece que a norma disposta no artigo 82.º da LBGPPSOTU não é um critério, mas que ainda assim *“contém expressamente um critério (existência de compromissos)”* que pode ser utilizado/considerado de modo integrado com os restantes critérios/requisitos legais, entendimento do qual não partilhamos pelos motivos amplamente aduzidos na nossa informação e que mantemos.
- 7) Quanto à alusão de que a conclusão constante da alínea d) da informação da IGAMAOT *“remete e articula com o disposto no n.º 4 do artigo 74.º do RJIGT que dispõe sobre a qualificação do solo e respetivos usos dominantes, sendo matéria que não aproveita para a classificação do solo que lhe é prévia”*, convém esclarecer que a referida remissão visa os *“critérios uniformes, aplicáveis a todo o território nacional, a estabelecer por decreto regulamentar”*, regulamento que não dispõe só sobre a qualificação do solo e respetivos usos dominantes, mas também sobre a classificação deste, conforme, aliás, prevê a alínea b) do n.º 1 do artigo 203.º do RJIGT.

Averiguação solicitada pelo Gabinete SEALOT à atuação do Município de Oeiras quanto ao cumprimento das disposições legais sobre classificação do uso do solo no âmbito da alteração ao respetivo PDM - Processo n.º NUI/AA/OT/000009/22.3.AOT

- 8) Por último, desconsidera a pronúncia da APA, que a IGAMAOT demonstrou ser distinta da posição defendida pela CCDRLVT, e devolve a esta Inspeção-Geral a responsabilidade para aferir a "*adequação legal da respetiva justificação e ponderação*" (sublinhado e negrito nosso) dos critérios definidos pelo n.º 3 do art.º 7.º do Decreto-Regulamentar n.º 15/2015, responsabilidade que não cabe a esta assumir, uma vez que tal aferição pressupõe, sobretudo, uma avaliação técnica subsumível às competências que o Governo atribuiu às CCDR, por força do modelo organizacional definido pelo Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, na sua redação atual, no plano das políticas ambientais e de ordenamento do território, designadamente em sede de elaboração, acompanhamento e avaliação de IGT.
- 9) Face ao exposto, **considera-se que a resposta da CCDRLVT não é de molde a alterar as razões de facto e de direito que sustentaram as asserções da IGAMAOT** que lhe foram transmitidas em sede de audiência de interessados, **pelo que se entende manter no presente relatório toda a análise ali desenvolvida, bem como as conclusões alcançadas.**

3. Despacho de Homologação do Relatório

O Relatório foi homologado, em 18/12/2023, pelo Sr. Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, no qual exarou o seguinte despacho:

*“Ao abrigo das competências delegadas na alínea d) do número 1 do Despacho n.º 13251/2022, de 7 de novembro, publicado no Diário da República, n.º 220, em 15 de novembro, referentes à prática de atos respeitantes à Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) **Homologo o relatório** da IGAMAOT n.º I/08247/AOT/22 relativo à atuação do Município de Oeiras quanto ao cumprimento das disposições legais sobre classificação do uso do solo no âmbito da alteração ao respetivo PDM, considerando a adequação da fundamentação, respetivas conclusões e recomendações, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e do n.º 3 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 10466/2017, de 30 de novembro, e nos termos do previsto no n.º 8 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio.*

Lisboa, 18 de dezembro de 2023

Ass.) Carlos Miguel”