



**GOVERNO DE  
PORTUGAL**

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

**PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º AOT/0002/13**

## **RELATÓRIO FINAL**

**AUDITORIA À ATUAÇÃO DO INSTITUTO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DAS FLORESTAS,  
I.P., NO ÂMBITO DA GESTÃO DA ÁREA DE PAISAGEM PROTEGIDA DA SERRA DO AÇOR**

novembro de 2013

Th  
 1  
 Am

**FICHA TÉCNICA**

<b>Natureza</b>	Processo de Auditoria
<b>Entidade abrangida pela Ação de Inspeção</b>	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.
<b>Fundamento</b>	Ação de Inspeção Ordinária – Cumprimento do Plano de Atividades da IGAMAOT
<b>Âmbito Territorial</b>	Área de Paisagem Protegida da Serra do Açor
<b>Objetivos</b>	Avaliar a regularidade dos procedimentos/atos administrativos no contexto dos processos submetidos ao ICNF, I.P., junto da Área de Paisagem Protegida da Serra do Açor, de modo a verificar o cumprimento do seu Plano de Ordenamento, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 183/2008, de 24 de novembro, bem como, analisar a atuação daquela área protegida na realização de ações de fiscalização/sancionatórias e de reposição da legalidade supervenientes a pareceres e ou decisões por ela emitidos naquele âmbito.
<b>Instrumento(s) de Gestão Territorial Aplicável</b>	Plano de Ordenamento da Área de Paisagem Protegida da Serra do Açor
<b>Ciclo de Realização</b>	Instrução do processo: 25 de fevereiro a 30 de maio de 2013
	Elaboração do Relatório: 31 de maio a 19 de junho de 2013
	Contraditório: 11 de Julho a 14 de Outubro de 2013
	Elaboração do Relatório Final: 31 de outubro a 7 de novembro de 2013
<b>Despacho sobre Informação de Planeamento</b>	Subinspetora-Geral, de 25 de fevereiro de 2013
<b>Direção</b>	Ana Cristina Branco - AOT
<b>Equipa</b>	Execução: José Diniz Freire, Alexandra Magalhães e Daniel Martins



## ÍNDICE

<b>SIGLAS E ABREVIATURAS UTILIZADAS</b>	4
1. Enquadramento	5
1.1. Origem e objetivos da auditoria	5
1.2. Âmbito da auditoria	6
1.3. Metodologia adotada	9
2. Análise da atuação do ICNF no âmbito da Área de Paisagem Protegida da Serra do Açor	11
2.1. Verificação da tramitação processual em geral	11
2.2. Verificação da tramitação processual em especial	20
2.3. Fiscalização da execução do POAPPSA	30
2.4. Outras situações	35
2.5. Programa de execução do POAPPSA	38
3. Conclusões	39
4. Recomendações	42
5. Propostas	43

4  
Am

### SIGLAS E ABREVIATURAS UTILIZADAS

APPSSA - Área de Paisagem Protegida da Serra do Açor

DGACCAA - Departamento de Gestão de Áreas Classificadas do Centro e Alto Alentejo

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

ICNF, I.P. – Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas

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

PEOT – Plano Especial de Ordenamento do Território

PO - Plano de Ordenamento

POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública

POAPPSSA ou Plano – Plano de Ordenamento da Área de Paisagem Protegida da Serra do Açor, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2008, de 24 de novembro

RJREN ou REN – Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional, constante do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, retificado pela Declaração de Retificação n.º 63-B/2008, de 21 de outubro

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, constante do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, alterado pelas Leis n.ºs 13/2000, de 20 de julho, e 30-A/2000, de 20 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho, pelas Leis n.ºs 15/2002, de 22 de fevereiro, e 4-A/2003, de 19 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de agosto, pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, e pelos Decretos-Leis n.ºs 18/2008, de 29 de janeiro, 116/2008, de 4 de julho, e 26/2010, de 30 de março, e pela Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro

RNAP - Rede Nacional de Áreas Protegidas

RPOAPPSSA ou Regulamento – Regulamento do Plano de Ordenamento da Área de Paisagem Protegida da Serra do Açor

## 1. Enquadramento

### 1.1. Origem e objetivos da auditoria

Por Despacho da Senhora Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território de 21/01/2013, foi autorizada a realização de uma Auditoria à atuação do ICNF, I.P., no âmbito da gestão da Área de Paisagem Protegida da Serra do Açor.

Nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, constitui atribuição da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território proceder a ações de inspeção no âmbito do MAMAOT e junto de entidades integradas na administração central e local, de modo a acompanhar e avaliar o cumprimento da legalidade no âmbito do ordenamento do território.

De entre as diversas áreas de intervenção espacial do MAMAOT abrangidas pelo desenvolvimento de tal atribuição inscreve-se a respeitante à conservação da natureza e biodiversidade, cujo regime jurídico constante do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, procedeu à instituição da Rede Fundamental de Conservação da Natureza, sendo que uma das suas vertentes encontra-se consubstanciada no Sistema Nacional de Áreas Classificadas, o qual é composto por diversas áreas nucleares de entre as quais se destaca a Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP), na qual, por sua vez, se encontra inserida a APPSA.

Dispõe a alínea a) do artigo 8.º deste diploma que a consecução dos objetivos nele previstos cabe ao ICNF, I.P., para nas alíneas o) e p) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho, se cometer à mesma entidade a gestão das diversas áreas componentes da RNAP e a execução dos respetivos planos de ordenamento do território.

Ainda de acordo com o Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, institui-se no seu artigo 40.º n.º 4, expressamente, que a inspeção à verificação do cumprimento do disposto em tal decreto-lei compete à IGAMAOT.

Deste modo, tendo presente todo este complexo de competências, a presente auditoria tem por objetivo avaliar a regularidade dos procedimentos/atos administrativos no contexto dos processos submetidos ao ICNF, I.P., junto da Área de Paisagem Protegida da Serra do Açor, de



1  
Am

modo a verificar o cumprimento do seu Plano de Ordenamento, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 183/2008, de 24 de novembro, bem como, analisar a atuação daquela área protegida na realização de ações de fiscalização/sancionatórias e de reposição da legalidade, supervenientes a pareceres e ou decisões por ela emitidos naquele âmbito.

Todavia, apesar de se tratar de uma avaliação *ex-post* e assente numa abordagem centrada na tomada de decisões, deve-se ter presente que um instrumento de ordenamento do território não se circunscreve ao desenho de um conjunto de comandos jurídicos, de cuja execução resultem simples operações jurídicas originadoras de respostas, positivas ou negativas, relativamente às pretensões apresentadas à Administração.

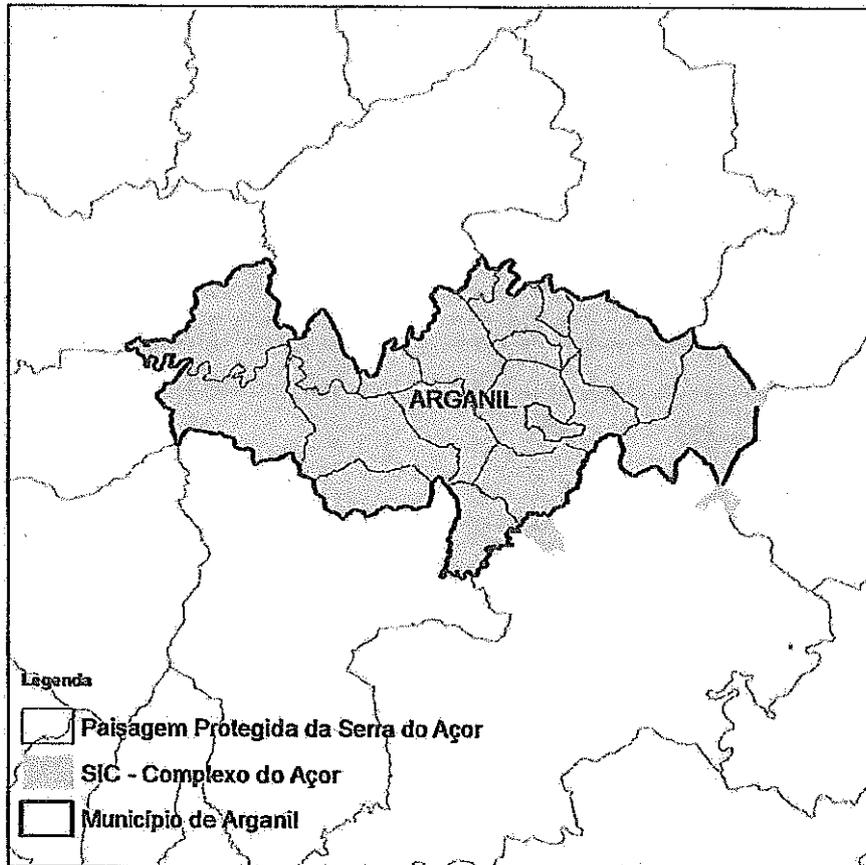
Na verdade, detendo tais instrumentos uma natureza polifacetada, em virtude de constituírem o resultado da soma de uma rede harmoniosa, erigida em função da concreta realidade espacial em presença, de preceitos normativos, de programas de realizações, de projetos de ações e de medidas com carácter permanente ou periódicas, então a avaliação não poderá, em caso algum, cingir-se a uma verificação da legalidade *tout court*, antes à totalidade das partes componentes do POAPPS.

Nestes termos, o objetivo da auditoria terá de abranger a execução do Plano nas suas plúrimas dimensões, ou seja na sua integralidade como instrumento de gestão territorial, e, como tal, não se restringir a uma diminuta parcela das suas diversas componentes, circunstância esta que não se vislumbra no pensamento do legislador.

## 1.2. Âmbito da auditoria

A Área de Paisagem Protegida da Serra do Açor foi criada pelo Decreto-Lei n.º 67/82, de 3 de março, que define os seus limites e procura salvaguardar os seus valores naturais, culturais, científicos e recreativos, encontra-se situada no Município de Arganil e abrange 382 ha.

Nos termos do artigo 5.º n.º 1 alínea a) subalíneas i) e ii) do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, a APPPSA está inserida no Sistema Nacional de Áreas Classificadas e, enquanto tal, na Rede Fundamental da Conservação da Natureza.



A APPSA faz igualmente parte da Rede Natura 2000, tendo sido englobada na segunda fase da lista nacional de sítios pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 76/2000, de 5 de julho, ao integrar o sítio “Complexo do Açor, PTCO0051”, o qual foi reconhecido como sítio de interesse comunitário (SIC), pela Decisão da Comissão n.º 2006/613/CE, de 19 de julho.

A Serra do Açor integra ainda a Rede de Reservas Biogenéticas do Conselho da Europa.

A APPSA dispõe de um Plano de Ordenamento aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2008, de 24 de novembro<sup>1</sup>, o qual constitui um plano especial de ordenamento do território, nos termos do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, que visa, enquanto meio supletivo de intervenção do Governo, a prossecução de objetivos de interesse nacional com repercussão espacial, estabelecendo regimes de salvaguarda de recursos e valores

<sup>1</sup> Constan de doc. de fıs. 1 e 2 as plantas de síntese e de condicionantes do Plano.

naturais e assegurando a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território.

A elaboração do PO foi definida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2007, de 17 de maio, que lhe determinou quatro objetivos:

- Assegurar, à luz da experiência e dos conhecimentos científicos adquiridos sobre o património natural e cultural desta área, uma correta estratégia de conservação e gestão que permita a concretização dos objetivos que presidiram à sua classificação como paisagem protegida;
- Corresponder aos imperativos de conservação dos habitats naturais e das espécies de fauna e flora selvagens protegidas, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro;
- Estabelecer propostas de uso e ocupação do solo que promovam a necessária compatibilização entre a proteção e valorização dos recursos naturais e o desenvolvimento das atividades humanas em presença, como são a agricultura, a agropecuária, as ações florestais e aquícolas, bem como as atividades culturais, de recreio e turismo, com vista a promover o desenvolvimento económico de forma sustentada, tendo em conta os instrumentos de gestão territorial convergentes na área da paisagem protegida;
- Determinar, atendendo aos valores em causa, os estatutos de proteção adequados às diferentes áreas, bem como definir as respetivas prioridades de intervenção.

Se estes objetivos se encontram plasmados no POAPPSA entretanto aprovado, como parece transparecer da sua leitura, importa, então, para a realização da presente auditoria, analisar os atos e procedimentos do ICNF, I.P., adotados desde a entrada em vigor do Plano até ao presente momento, cuja consagração em tal instrumento de planeamento territorial mais contribuam para a sua consecução.

Tais atos encontram-se vertidos, no tocante ao uso e ocupação do solo, nos artigos 13.º a 19.º do Regulamento do POAPPSA (RPOAPPSA), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2008, de 24 de novembro.

Am

Já no tocante à conservação e gestão do património natural da APPSA deparamos com as previsões constantes dos artigos 8.º e 9.º do RPOAPPSA, que respeitam aos atos e atividades cuja prática é interdita ou condicionada no espaço em questão.

Finalmente, no que respeita à promoção do desenvolvimento económico e científica de forma sustentada do território, depara-se com as estipulações vertidas nos artigos 25.º a 31.º do RPOAPPSA

Em conclusão, são os concretos atos, procedimentos e atividades adotados ao abrigo dos incisos ilustradores dos antecedentes parágrafos, que irão constituir o âmbito da presente Auditoria.

### 1.3. Metodologia

Os procedimentos de auditoria seguiram a metodologia em uso na AOT, consistindo desde logo, na análise espacial temporal-comparativa de ocupações do território objeto da ação de inspeção, através do método alicerçado na fotointerpretação de imagens aéreas ortorectificadas tomadas entre 2007 e o presente momento, que se encontram depositadas no SIG da IGAMAOT.

Procedeu-se ao levantamento e análise dos procedimentos de emissão de pareceres e autorizações incidentes sobre os atos e atividades, visando analisar a regularidade da sua tramitação e o respetivo grau de uniformização.

A amostragem acabou por abranger a totalidade dos processos para o efeito constituídos, em virtude de se ter constatado que o seu número era diminuto.

Em face da análise produzida, verificou-se o grau de cumprimento dos pareceres e autorizações emitidos através de deslocação ao território em questão, de modo a avaliar as situações *in situ*.

Noutro âmbito da execução do POAPPSA fez-se, também, um levantamento e análise da promoção de usos e atividades na área do Plano, em especial de práticas de gestão florestal, de salvaguarda do património cultural, de turismo da natureza, de realização de atividades desportivas e recreativa e de investigação científica.

*Handwritten initials and a signature*

Dados os evidentes impactos ao nível da implementação do POAPPSA realizou-se a avaliação do grau de cumprimento do Programa de Execução, na perspetiva das entidades responsáveis pela sua implementação e concretização, custos envolvidos e cronograma da sua execução.

No que se refere à defesa da subsistência das diversas disposições insertas no Plano, vocacionou-se, igualmente, a auditoria para o exame de eventuais planos de fiscalização, por forma a avaliar o respetivo âmbito espacial, temporal e material, os procedimentos adotados e o modo de coordenação das entidades envolvidas, bem como, se procurou indagar dos procedimentos relacionados com a aplicação do regime sancionatório e das medidas reintegratórias da legalidade.

Ainda no decurso dos trabalhos anteriores à elaboração do relatório entendeu-se realizar reuniões com responsáveis da APPSA e do Departamento desconcentrado do ICNF, I.P., com o objetivo de esclarecer aspetos relacionados com o desenvolvimento dos trabalhos.



## 2. Análise da atuação do ICNF, I.P., no âmbito da Área de Paisagem Protegida da Serra do Açor

No âmbito do ex-ICNB, a APPSA encontrava-se inserida no Departamento de Gestão de Áreas Classificadas - Centro e Alto Alentejo, estando em exercício de funções três técnicos superiores, um assistente administrativa, um vigilante da natureza e sete assistentes operacionais.

Com a criação do ICNF, I.P., a APPSA passou a integrar o Departamento de Conservação da Natureza e Florestas do Centro, manteve em funções os mesmos recursos humanos, exceção feita aos técnicos superiores.

Trata-se de um número de trabalhadores que, não sendo talvez o ideal, possibilita uma tramitação processual adequada ao nível dos pedidos incidentes sobre a matéria em causa, bem como, a realização de trabalhos potenciadores da conservação e beneficiação dos valores naturais e ambientais visados com a instituição da APPSA.

### 2.1. Verificação da tramitação processual em geral

2.1.1. Tendo em vista a verificação da existência de um tratamento igualitário por parte do ICNF, I.P., relativamente às petições referentes aos mesmos tipos de ações, esta equipa inspetiva pôde concluir pela ocorrência de idêntico grau de uniformização das decisões adotadas relativamente às pretensões apresentadas àquela entidade, porquanto, as mesmas lograram obter o mesmo enquadramento legal e informações similares.

Com efeito, da compulsão aos processos ressalta um tratamento equitativo dos impetrantes, já que, que não se deparou com comportamentos indiciadores de posturas mais favoráveis no tocante a determinado particular.



Todavia, tal regra geral sofreu desvios quando, perante situações em que existe pouco rigor na terminologia adoptada, as petições acabam por sofrer tratamentos dissemelhantes, como se verá no ponto 2.1.8..

2.1.2. Das análises efetuadas ressalta que o prazo para a emissão de pareceres e autorizações no âmbito da aplicação do POAPPSA, constante do artigo 23.º n.º 7 do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, e do artigo 34.º n.º 3 do RPOAPPSA não foi ultrapassado nos processos objeto de análise.

2.1.3. De igual modo se dirá que, os pareceres incidentes sobre as solicitações são, de um modo geral, corretamente elaborados.

Todavia, constata-se existir, nalguns casos, uma ausência de referências ao enquadramento das mesmas no POAPPSA, quando é certo ser a fonte legitimadora e enquadradora de toda a atividade produzida no âmbito da Área Protegida.

Acresce dizer que, como o Plano não se esgota na planta de síntese, antes sendo acompanhado de planta de condicionantes - artigo 3.º n.º 2 alínea b) do Regulamento e artigo 45.º n.º 2 alínea b) do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro – e, como tal, é parte integrante do mesmo.

Ora, a planta de condicionantes identifica servidões e restrições de utilidade pública, as quais, como é sabido, encerram em si mesmo regimes muito específicos respeitantes a atos, usos e atividades proibidos ou condicionados, os quais, a existirem, condicionam fortemente os pareceres e autorizações que sejam solicitados<sup>2</sup>.

Nos processos analisados não se vislumbraram quaisquer referências à planta em causa, como tal, os pareceres e autorizações padecem, afinal, de um enquadramento insuficiente ao nível da integralidade do Plano.

<sup>2</sup> Atente-se nas considerações de Manuel Costa Lobo e outros, in "Normas Urbanísticas - Volume I, 2.ª edição", pgs. 207, quando, a propósito da planta de condicionantes escreve que "Sob esta designação reúnem-se acontecimentos ou simples fatores que, à partida, têm um estatuto de permanência e que se sobrepõem à capacidade operativa de uma figura de plano...".

Deste modo, assentes no teor subjacente à planta de condicionantes, a mesma não poderá deixar de ser considerada na atividade da APPSA, donde se concluir que, aquando da elaboração de pareceres ou autorizações, deverão estes refletir uma expressa pronúncia sobre o teor constante do elemento do Plano em causa.

Recomenda-se assim, que as autorizações e pareceres a serem futuramente elaboradas reflitam as ponderações atrás avançadas.

2.1.4. Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Portaria n.º 138-A/2010, de 4 de março, as taxas devidas por atos e serviços praticados pelo ICNF, I.P., nas quais se enquadram as derivadas da emissão de pareceres e autorizações no âmbito da APPSA, devem ser pagas pelo requerente aquando da apresentação do pedido<sup>3</sup>, mais se prescrevendo que o seu pagamento constitui condição para o início da contagem do prazo para a emissão do documento solicitado.

A não ser assim, caso o requerente não proceda ao oportuno pagamento da taxa, o procedimento deve extinguir-se no caso de pedidos de autorização ou, no caso dos pareceres, o documento é retido (n.º 5 do mesmo inciso)<sup>4</sup>.

Da análise processada verifica-se o despeito, em diversas ocasiões, por parte dos interessados, relativamente à tempestividade do pagamento, já que, se constatou existir um pleno desfasamento entre os momentos da apresentação do pedido e o do pagamento.

Nestas circunstâncias, recomenda-se que a atitude a adotar pelo ICNF, I.P., passe pela exigência do prévio pagamento da taxa aplicável<sup>5</sup>, mediante a adequada emissão de documento de

<sup>3</sup> O mesmo ocorria na vigência da revogada Portaria n.º 1245/2009, de 13 de outubro (artigo 6.º n.º1).

<sup>4</sup> Atendendo a que na matéria em apreço, referente à falta de pagamento de taxas ou despesas, vigora o artigo 113.º n.º 1 do CPA, entende-se que a retenção não é enquadrável na cominação inserida neste preceito, pelo que, deverá o ICNF, I.P., proceder à alteração da alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º em causa, por forma a compatibilizá-la com o disposto em lei de grau superior – o que aliás sucede com a prescrição contida na alínea a) de tal preceito -.



cobrança, por forma a que se verifique, sempre, a justaposição dos momentos temporais de apresentação do pedido e de junção do comprovativo do pagamento.

2.1.5. A propósito das informações prestadas importa referir que, no caso do PTN 8/2011, não consta dos autos que a mesma tenha sido objeto de um despacho.

Mais, relativamente ao Processo 21/2012, depara-se somente com um ofício subscrito pela Diretora Adjunta do DGACCAA, cujo teor reveste todas as características inerentes a uma informação, ou seja, apoderando-se do conteúdo desta, mas sem que se denotem vestígios da elaboração de uma informação.

Também nesta sede haverá que emitir um comentário negativo, porquanto, quer a ausência de informação, quer a não prolação de decisão final, constituem, em nossa opinião uma ultrapassagem das prescrições legais que assistem a tais situações, ou seja, do disposto nos artigos 105.º e 107.º do CPA.

Acresce dizer que a emissão de ato administrativo constitui o cerne do princípio da decisão - artigo 9.º do CPA - pois, como anotam José Manuel Botelho e outros a propósito deste inciso "Na verdade o objetivo final do procedimento administrativo é o da condução à prática de um ato administrativo"<sup>6</sup>.

Assim, recomenda-se que o ICNF, I.P., promova, em processos similares, a elaboração de informação e a prolação de subseqüente despacho recaindo sobre a mesma, tanto mais que o

<sup>5</sup> Pelo menos do valor base da taxa aplicável, já que, quando exista valor variável a ser liquidado, este poderá ser pago em momento posterior ao da entrada da solicitação - n.ºs 2 e 7 do aludido artigo 6.º -.

<sup>6</sup> In Código do Procedimento Administrativo, 3.ª edição, fls. 108.



ato emitido por quem tenha legalmente competência na matéria, redunha num ato em que é veiculada a posição final sobre uma determinada solicitação.

2.1.6. Entrando na análise dos elementos anexos às pretensões, que se demonstrem exigíveis nos termos expressos dos artigos 27.º n.º 4 e 30.º n.º 2 do RPOAPSA, bem como, da própria realidade a aferir, constataram-se as seguintes omissões:

- Planta com os locais pretendidos – PTN 5/20010
- Planta de Síntese do Plano – Alguns Processos PTN, Processos n.ºs 1/2011, 6/2011, 21/2011
- Planta de localização – Processo n.º 6/2011

Ainda se dirá que, no tocante à identificação do interessado, constatou-se em várias solicitações o incumprimento do artigo 74.º n.º 1 alínea b) do CPA, referente às menções a incluir sobre a identidade do mesmo.

2.1.7. De acordo com o estipulado no aludido n.º 4 do artigo 27.º, para além dos elementos a juntar ao projeto enunciados nas alíneas do preceito, tudo deverá ser apresentado “...sem prejuízo do disposto na legislação aplicável...”.

O que se deve entender por esta expressão?

No entendimento propugnado pela equipa inspetiva tal significa que, tratando-se de solicitações cuja base assenta na realização de operações urbanísticas, se terá de fazer apelo ao consignado na Portaria n.º 232/2008, de 11 de março, para se conseguir uma cabal instrução do pedido.

Com efeito, o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, institui no seu artigo 9.º a necessidade dos pedidos referentes aos procedimentos estabelecidos no diploma serem acompanhados de elementos instrutórios previstos em portaria, ou seja, a enunciada no parágrafo anterior.

Por outro lado, os artigos 13.º-A e 13.º-B deste último diploma versam sobre a obtenção de pareceres ou autorizações de entidades externas às câmaras municipais, os quais são naturalmente instruídos nos termos da aludida portaria.

Deste modo, a expressão em causa prende-se, sem quaisquer dúvidas, com a necessidade dos pedidos de parecer serem acompanhados dos elementos arrolados na Portaria n.º 232/2008, de 11 de março.

Da análise aos processos verificou-se que, mesmo no caso em que são juntos alguns dos elementos requeridos pela portaria, os mesmos são manifestamente insuficientes. Casos há em que a ausência é total.

Deste modo, recomenda-se que os pedidos de parecer para a realização de operações urbanísticas apresentados ao ICNF, I.P., devem ser, sempre, acompanhados dos elementos requeridos na portaria em causa.

2.1.8. Ao longo dos pedidos interpostos junto da APPSA e dos pareceres sobre os mesmos incidentes ressalta uma certa flutuação ao nível da terminologia empregue, quando relativamente à situação objeto da petição e à vontade de proceder à sua transformação<sup>7</sup>, são utilizados termos distintos para uma determinada operação urbanística, que, por vezes, pode não ser a que é efetivamente alcançada no final da intervenção.

Assim, constatou-se o recurso ao uso de termos como recuperação, renovação, restauro e reabilitação<sup>8</sup>, contudo, tais expressões baseiam-se em situações físicas diferenciadas e podem originar resultados ainda mais distintos.

Explicitando, se as obras de renovação e restauro, a par das de reparação ou limpeza, se podem acobertar no âmbito da definição de obras de conservação constante da alínea f) do artigo 2.º do RJUE, ou seja, estamos perante obras destinadas a manter uma edificação nas condições existentes à data da sua construção, reconstrução, ampliação ou alteração, outro tanto não se dirá relativamente às obras de recuperação e de reabilitação.

<sup>7</sup> Ou seja, transformar imóveis em ruínas ou em estado avançado de degradação em casas habitáveis.

<sup>8</sup> Como mais adiante se verá no presente Relatório.

É que, por obras de recuperação entende-se serem aquelas que "... visam adequar, melhorar ou eventualmente adaptar a novos usos as condições de desempenho funcional de um edifício, admitindo a reorganização do espaço interior, mantendo o esquema estrutural básico e o aspeto exterior original."<sup>9</sup>.

No tocante às obras de reabilitação a definição encontrada prende-se com "obras de alteração que visam adequar e melhorar as condições de desempenho funcional de um edifício, com eventual reorganização do espaço interior, mantendo o esquema estrutural básico e o aspeto original exterior".

Deste modo, pode-se relativamente às figuras jurídicas constantes dos parágrafos anteriores, proceder-se à sua inserção no conceito de obras de alteração aludido na alínea e) do artigo 2.º do RJUE<sup>10</sup>.

Em suma, se naquelas obras de conservação existe somente um objetivo de melhorar o existente, nas outras são introduzidas alterações de grau ao nível do desempenho funcional do imóvel, podendo inclusive registar-se uma reorganização do espaço interior.

Por outro lado, como adiante se constatará, sob a capa de umas aparentes obras de conservação ou de alteração com as denominações antes enunciadas<sup>11</sup>, podem, no final, traduzirem-se em obras de ampliação ou de reconstrução.

A diferença é significativa, porquanto as obras de reconstrução carecem de parecer e as de ampliação são interditas em vários espaços, como melhor consta do RPOAPPSA.

Mais, por via da flutuação terminológica verificou-se que, no caso das obras de recuperação em nome de ██████████, as mesmas foram objeto de parecer (doc. de fls. 62 e 63), enquanto que, perante um pedido referente a obras de restauro em nome de ██████████, o mesmo foi considerado como não carecendo de parecer (doc. de fls. 64-v).

<sup>9</sup> In "Vocabulário de termos e conceitos do ordenamento do território", pgs. 241.

<sup>10</sup> In "Vocabulário de termos e conceitos do ordenamento do território", pgs. 241.

<sup>11</sup> Como afinal devem ser denominadas nos pedidos e nos pareceres que sejam elaborados, dado que, tratando-se, na realidade, de situações referentes à execução de operações urbanísticas deve recorrer-se, sempre, à terminologia constante do regime a elas referentes e que consta do RJUE.



De análise dos autos em presença conclui-se que, em qualquer das situações, não devia ter sido emitido parecer, como resulta da alínea d) do n.º 1 do artigo 9.º do RPOAPPSA.

Assim sendo, recomenda-se ao ICNF, I.P., pelo menos no tocante à específica área protegida em presença, que sejam rigorosamente respeitados os termos constantes das definições legais, utilizando os mais adequados a cada situação física concreta.

Só assim se obstará que, subjacente a uma determinada situação não carente de qualquer intervenção por parte do ICNF, I.P., se desvirtue a legislação aplicável com um propósito distinto do enunciado, por vezes, em manifesta violação daquela.

2.1.9. De acordo com o preceituado no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, entende-se por paisagem protegida uma área que contenha paisagens resultantes da interação harmoniosa do ser humano e da natureza, e que evidenciem grande valor estético, ecológico ou cultural.

O RPOAPPSA estipula no seu artigo 27.º n.º 2 que, para a obtenção de parecer favorável do ICNF, I.P., os projetos das edificações devem respeitar os valores e as características culturais e paisagísticas do sítio em que se inserem.

Na alínea d) do n.º 4 do mesmo inciso o Regulamento prevê, como elemento a acompanhar o projeto, o estudo de integração paisagística, todavia, tal junção só ocorre se a mesma for solicitada.

Da compulsão aos processos constata-se que, em nenhuma circunstância, foi solicitado o elemento em causa, não obstante a importância que pode revestir na análise das petições.

Procurando averiguar o porquê da situação, interpelou-se a ex-Diretora Adjunta da DGACCAA, a qual considerou existir no teor dos pareceres emitidos um conjunto de medidas preventivas e dissuasoras de eventuais impactos negativos derivados das intervenções, como as que constam de doc. de fls. 42-v, 43 e 63-V.

Não obstante serem introduzidas tal tipo de medidas condicionadoras nos pareceres, entende esta equipa inspetiva que só o estudo de integração paisagística garantirá que os valores

presentes, de ordem estética, ecológica ou cultural, sejam mantidos e incrementados, como aliás deriva da própria essência do que se entende por área de paisagem protegida.

É que, como se pôde observar *in loco*, verificou-se existirem diversas sequelas das intervenções efetuadas, como é o exemplo de corte profundo nas encostas, da existência de depósitos de entulhos e da construção de acessos desadequados à topografia existente.

Para o efeito, o estudo deverá debruçar-se sobre os métodos construtivos a adotar, a integração da edificação na paisagem, a proteção de elementos culturais da paisagem (vd. os muros antigos), a modelação do terreno e a integração paisagística dos acessos pedonais e viários, os quais deverão ser assegurados por uma fiscalização durante e depois da execução das obras.

Em face do exposto, recomenda-se ao ICNF, I.P., que, de futuro, exija, sempre, o elemento previsto na alínea d) do n.º 4 do artigo 27.º do RPOAPBSA, como forma de garantir a perenidade e incremento dos valores visados com a instituição da APPSA.

1  
AM

## 2.2. Verificação da tramitação processual em especial

2.2.1. O Processo Turismo da Natureza (PTN) n.º 7/2010 foi erradamente analisado com base no artigo 30.º do RPOAPPSA, ou seja, foi perspetivado como consistindo numa atividade desportiva e recreativa.

Com efeito, tratando-se de filmagens a realizar numa parte da APPSA estaria sujeita à autorização do ICNF, I.P., nos termos do artigo 9.º n.º 2 alínea h) do Regulamento, e ser somente analisado à luz de tal realidade.

Mais se diga que a informação prestada e o ofício a proceder à sua notificação aludem à concessão de parecer, quando é certo estarmos perante a prolação de um ato de autorização.

2.2.2. O Processo 1/2011, em nome de [REDACTED], visou a limpeza, beneficiação e melhoramento de acesso existente a uma habitação sita no local denominado por Soito Moninhos/Moinhos (doc. de fls. 3 e 8).

Dos elementos juntos ao processo não constam o levantamento topográfico do terreno existente nem da situação final projetada, bem como, cortes transversais e perfis longitudinais da via projetada, com a representação dos respetivos aterros e desaterros, os quais permitiriam efetuar uma avaliação do impacto da obra na encosta em que se insere.

Por outro lado, resulta do disposto no n.º 4 do artigo 27.º do RPOAPPSA, o endosso para a legislação aplicável ao caso em questão, a qual, no caso vertente, encontra-se consubstanciada na Portaria n.º 232/2008, de 11 de março, sendo que, na parte referente aos trabalhos de remodelação de terrenos, inclui entre outros o projeto de execução dos trabalhos e o projeto de engenharia de especialidades necessário à execução dos trabalhos (Ponto 16.º n.º1), cuja ausência se dá nota.

Ainda se dirá que, estipulando o n.º 1 do mesmo artigo 27.º que a realização de obras de infraestruturas deve atender a critérios de qualidade ambiental e de integração urbanística, devia ter sido solicitado o estudo de integração paisagística, referido na alínea d) do n.º 4 do mesmo inciso, o que não aconteceu.

O parecer incidente sobre a solicitação refere que o caminho existente "... é um antigo caminho de pé-posto com cerca de 1,5 m de largura média." (doc.de fls. 5), para de seguida emitir um parecer favorável desde que a largura final do acesso não ultrapassasse 3 m (doc. de fls. 5-v), o qual foi sufragado superiormente por despacho do Diretor do Departamento de Gestão de Áreas Classificadas do Centro e Alto Alentejo, em 2/9/2011 (doc. de fls. 4).

O acesso encontra-se executado, todavia, sofreu flagrantes desvios em relação ao submetido à apreciação do ICNF, I.P., (confronte-se doc. de fls. 8 e 9).

Da análise dos autos denota-se a ausência de consulta à Planta de Condicionantes do POAPPSA, porquanto, inexistem quaisquer alusões quanto ao facto da pretensão estar situada em áreas onde sobrepõem os regimes de determinadas restrições de utilidade pública.

E deveria ter efetuado tal diligência, porque logo depararia com a clara integração da pretensão no domínio hídrico e na REN, conforme inequivocamente resulta de doc. de fls. 2 e 7.

Ora, ressaltava do artigo 20.º n.º 1 alínea c) do RJREN, que a execução de vias de comunicação encontra-se interdita nas áreas incluídas na REN.

Todavia, como os n.ºs 2 e 3 do mesmo preceito admitiam determinadas ações que fossem compatíveis com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais de áreas integradas na REN, procurou-se indagar se a ação em causa poderia ser admitida no âmbito da exceções.

Percorrendo os diversos pontos da Portaria n.º 1356/2008, de 28 de novembro, referente à viabilização de ações referidas naqueles n.ºs 2 e 3 do artigo 20.º do RJREN, logo se constata a inexistência de acolhimento para a pretensão em causa, dado que, relativamente a caminhos somente se admitem os caminhos municipais existentes, para além das ações se encontrarem circunscritas a simples beneficiações<sup>12</sup> - alínea n) do Ponto II do Anexo I da Portaria -.

<sup>12</sup> No caso vertente a pretensão acaba por se traduzir numa verdadeira construção de um caminho particular de acesso a uma habitação, não podendo, em caso algum, afirmar-se que as obras foram de simples limpeza, beneficiação e melhoramento de acesso existente.

Em face de tais prescrições assistentes a áreas inseridas em REN, logo se conclui que os trabalhos em causa deveriam ter merecido parecer negativo<sup>13</sup>, o que não ocorreu.

Tal circunstância faz com que se reitere a recomendação envidada no ponto 2.1.3. do presente Relatório, em ordem a ser abarcada toda a realidade jurídica e de planeamento aplicáveis a todas as futuras solicitações.

De tudo o que se expõe anteriormente resulta uma ultrapassagem das prescrições do POAPPSA, porquanto, o despacho de 2/9/2011 viola o regime de uma restrição de utilidade pública aludida no artigo 5.º n.º 1 alínea a) do RPOAPPSA e vertida na Planta de Condicionantes, que é parte componente do Plano – artigo 3.º n.º 2 alínea b) do RPOAPPSA-.

Nestes termos, opera o preceituado no 34.º n.º 7 do RPOAPPSA, que comina a nulidade dos atos praticados em violação do Regulamento.

Assim, deve a presente situação ser comunicada ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, tendo em vista a propositura da competente ação administrativa especial de impugnação do ato praticado em desconformidade com o RPOAPPSA.

Mais, como se viu, os trabalhos em causa redundaram num extravasar do pedido inicial, donde se recomendar a intervenção do ICNF, I.P., em ordem a adotar as medidas sancionatórias e reintegratórias da legalidade que ao caso em questão se revelem adequadas, dando nota das mesmas, no prazo de 60 dias, a esta Inspeção-Geral.

2.2.3. Em 10/7/2012 deu entrada um pedido de parecer interposto pela Câmara Municipal de Arganil (Processo n.º20/2012), tendo em conta que a Junta de Freguesia da Benfeita pretendia construir um edifício de apoio na Fraga da Pena, em madeira com ± 36 m2 de superfície e dois pisos (doc. de fls. 13 a 19).

As obras referentes à construção pretendida já se tinham entretanto iniciado, tendo sido alvo de informação conducente à elaboração de auto de notícia em 8/6/2012 (doc. de fls. 17).

<sup>13</sup> A favor da tese que se defende, que redundaria na inaplicabilidade das exceções admitidas ao RREN a caminhos particulares, veja-se o parecer da Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional, emitido a propósito de um caso em tudo semelhante ao presente (doc. de fls. 10 a 12).

Em ofício consubstanciador do parecer solicitado<sup>14</sup> a Diretora Adjunta do Departamento de Gestão de Áreas Classificadas do Centro e Alto Alentejo, em 24/7/2012, do mesmo passo que integra a pretensão em causa na Área de Proteção Parcial do Tipo II do POAPPSA, e como tal, incursa num regime de interdição da realização de quaisquer obras de construção ou de ampliação (doc. de fls. 20 e 21)<sup>15</sup>, acaba por concluir que:

**“Assim, apesar do PO do PPSA não prever a possibilidade de construção para o nível de Proteção Parcial tipo II, dado o caráter excepcional da intervenção e o interesse público, emite-se parecer favorável condicionado...”** (doc. de fls. 23)

Em ofício datado de 26/3/2013 a Câmara Municipal de Arganil veio corresponder aos condicionalismos constantes da comunicação (doc. de fls. 24), em face do que a Chefe de Divisão de Planeamento e Avaliação de Projetos entendeu despachar, em 19/4/2013 e sobre uma informação de teor favorável à correspondência daquela edilidade, “Com a minha concordância. Notificar o Município de Arganil.” (doc. de fls. 25).

Compulsados os elementos gráficos do POAPPSA é possível concluir que, ao nível da planta de síntese, a pretensão se enquadra na Área de Proteção Parcial do Tipo II (doc. de fls. 1, 18 e 26), para no respeitante à planta de condicionantes se inserir em área do domínio hídrico, bem como sujeita ao RJREN (doc. de fls. 2, 19 e 27).

Apesar da ponderosas razões invocadas por aquela Diretora Adjunta não se concorda com o teor do seu parecer favorável, porquanto, como a própria avança, em Áreas de Proteção Parcial Tipo II são interditas todas e quaisquer obras de construção, apesar de todo o interesse que as mesmas possam revestir.

Assim sendo, como se regista a violação do artigo 17.º alínea c) do RPOAPPSA, opera o artigo 34.º n.º 7 do mesmo Regulamento que fulmina com nulidade os atos contrários a este diploma.

---

<sup>14</sup> Dos autos não consta que tenha sido elaborado qualquer parecer a propósito desta solicitação, nem como tal sido emitido qualquer despacho.

<sup>15</sup> Vd. artigo 17.º alínea c) do RPOAPPSA.

  
Am

Sucedede que, como se viu, não existe um claro ato expesso de despacho acolhedor de uma dada informação numa situação, emitido por quem tenha legalmente competência na matéria, e que, constitua um ato administrativo impugnável, pelo que, teremos de procurar noutra sede o alvo da impugnação judicial.

Em nossa opinião terá de se considerar que reside no ofício subscrito pela Diretora Adjunta em 24/7/2012, porquanto, corporiza e revela a vontade de pronúncia do ICNF, I.P., sobre o pedido de parecer, com um inequívoco teor favorável e como tal comportador de uma teor favorecedor da pretensão.

Outro tanto não se dirá relativamente ao despacho da Chefe de Divisão de Planeamento e Avaliação de Projetos, de 19/4/2013, o qual reveste todas as características de um ato passível de impugnação.

Deste modo, deve a presente situação ser comunicada ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, tendo em vista a propositura da competente ação administrativa especial de impugnação dos atos praticados em desconformidade com o RPOAPPSA.

Mais, como decorre da concatenação do artigo 20.º n.º 1 alínea b) do RJREN e do Ponto I do Anexo I da Portaria n.º 1356/2008, de 28 de novembro, as obras de construção em questão não se acobertavam no âmbito da viabilização de ações referidas nos n.ºs 2 e 3 daquele preceito.

Deste modo, como atrás se disse, regista-se a violação do regime de uma restrição de utilidade pública aludida no artigo 5.º n.º 1 alínea a) do RPOAPPSA e vertida na Planta de Condicionantes, que é parte componente do Plano – artigo 3.º n.º 2 alínea b) do RPOAPPSA-, donde também por esta via os atos em análise serem nulos.

De notar que os trabalhos já se iniciaram, todavia, no lugar de uma altura de beirado de  $\pm 2,3$  m (doc. de fls. 15 e 16), deparou esta equipa inspetiva, no local, com uma altura de  $\pm 3,2$  m e um visível aumento global da volumetria da construção (doc. de fls. 28 e 29).



1  
AMA

Trata-se assim de uma situação relativamente à qual o ICNF, I.P., terá de impor medidas cautelares urgentes, ou, no caso de a obra já se encontrar executada, medidas de tutela da legalidade urbanística do tipo reintegratório, devendo dar nota das mesmas a esta Inspeção-Geral no prazo de 60 dias.

2.2.4. Em 10/10/2011 veio [REDACTED] solicitar parecer para a recuperação de uma habitação unifamiliar sita em Lomba – Pardieiros, adiantando que não se previa qualquer ampliação da área de implantação da casa e de uma pérgola (doc. de fls. 30 a 39).

Analisados os cortes, alçados e plantas do piso 0 e 1 reportados à situação então existente, constata-se que é indicada para o lado Norte uma situação de dois pisos construídos, todavia, no piso 0 situar-se-ia um forno, enquanto que no piso 1 estaria implantada uma varanda, ambos representados como constituindo um volume único (doc. de fls. 34 a 36).

A proposta final indica para o lado Norte do piso 0 uma lavandaria, para no tocante ao piso 1 prever uma casa de banho e uma varanda, em que ambos os pisos se revelam adossados à fachada Norte da edificação principal constituindo um volume único, o qual se individualiza do corpo principal, conforme resulta de doc. de fls. 37 a 39.

Porém, da observação das fotografias juntas como referentes à situação existente<sup>16</sup>, logo se conclui que não só não se encontravam construídos 2 pisos em toda a altura e volumetria do lado Norte da fachada da edificação onde se adossavam o forno e a varanda, mas tão só um, erigido totalmente em xisto não rebocado nem pintado, a menos de meia altura da edificação em causa (doc. de fls. 33).

A obra encontra-se concluída, conforme resulta de doc. de fls. 40.

O pedido foi alvo de uma informação tendente a viabilizar o projeto com a introdução de algumas condicionantes (doc. de fls. 41 a 43), a qual mereceria um despacho de concordância da Diretora Adjunta do DGACCAA, em 2/12/2011 (doc. de fls. 41), posteriormente comunicado ao impetrante em 7/12/2011 (doc. de fls. 44 e 45).

<sup>16</sup> A título de curiosidade deve dizer-se que não constam do processo fotografias do alçado Norte existente.

Conforme resulta da informação prestada a pretensão situava-se numa Área de Proteção Parcial do Tipo II (doc. de fls. 41-v), o que se confirma da leitura da Planta de Síntese do POAPSA e respetivo extrato (doc. de fls. 1 e 46).

A respeito da tipologia em questão estatui a alínea c) do artigo 17.º do RPOAPSA que se encontra interdita a realização de quaisquer obras de construção ou de ampliação.

Postergando a hipótese de se tratar de obras de construção será relevante, para efeitos do enquadramento jurídico do parecer dado, averiguar se, porventura, não estaremos perante uma obra de ampliação.

Ora, configurando-se o pedido como compreendendo a realização de uma operação urbanística haverá que recorrer ao estipulado no RJUE a este respeito.

Assim sendo, conforme decorre da noção vertida na alínea d) do artigo 2.º do RJUE, por obras de ampliação entende-se ser as de que resulte o aumento da área de pavimento ou de implantação, da cêrcea ou do volume de uma edificação existente.

Não obstante das plantas apresentadas como refletindo as situações existente e a final projetada nada resultar ao nível de um eventual aumento da cêrcea e volume da edificação objeto da petição, certo é que, como se viu, a realidade física comprovadamente vislumbrada através de reportagem fotográfica em tudo desmente os elementos gráficos remetidos à APPSA a acompanhar o pedido.

Com efeito, o que se constata é a existência de um aumento da cêrcea em mais um piso do lado Norte e do correspondente incremento ao nível do volume, pelo que, estamos na presença não de obras de recuperação mas antes de obras de ampliação.

De acordo com um diálogo mantido com a antiga responsável pelo DGACAA e signatária do despacho favorável às obras, constituía seu entendimento que, não ocorrendo qualquer aumento ao nível da área de implantação da construção existente, não obstante se estar perante significativos aumentos nos planos da cêrcea e do volume, os mesmos não preencheriam o conceito de obras de ampliação.

Nada de mais errado em face do conceito legalmente vigente, entendimento que se veio a traduzir na ultrapassagem das prescrições legais plasmadas no RPOAPPSA.

Com efeito, o despacho de 2/12/2011 consubstancia uma violação da alínea c) do artigo 17.º do RPOAPPSA, pelo que, de acordo com o preceituado no n.º 7 do artigo 34.º do mesmo Regulamento, o mesmo deve ser reputado de nulo.

Em face do exposto, deve a presente situação ser comunicada ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, tendo em vista a propositura da competente ação administrativa especial de impugnação do ato praticado em desconformidade com o RPOAPPSA.

2.2.5. Em 20/7/2010 foi instaurado o Auto de Notícia n.º 2/2010 contra [REDACTED] motivado pela abertura de uma estrada no local denominado Soitoninho (doc. de fls. 47 a 49).

Conforme consta do doc. de fls. 50, tal ação fez com que os serviços se encontrassem de sobreaviso, tendo detetado em 13/9/2010 a existência de material para construção junto a uma casa em ruínas e, em 21 de setembro seguinte, o desenvolvimento de obras sem parecer por parte do ex-ICNB.

Tal constatação originou a elaboração do Auto de Notícia n.º 6/2010, figurando [REDACTED] como infrator (doc. de fls 50 e 51).

Em 20/1/2011 deu entrada uma exposição do infrator fazendo a apresentação de projeto de restauro para habitação permanente, onde avançava que, no decorrer da obra, "... duas paredes principais do prédio caíram (doc. de fls. 52 e 53), apresentando o projeto de recuperação sem juntar elementos referentes à situação construtiva existente (Processo n.º 8/2011).

Em resposta, em 11/5/2011 o DGACAA informou que deveria ser formalizado um pedido de parecer de acordo com o estabelecido na alínea d) do artigo 9.º do RPOAPPSA o qual deveria integrar, para além dos elementos já enviados, "... referência à área de implantação e planta comparativa entre áreas prévias existentes e áreas novas do projeto, assim como a planta comparativa entre estruturas a demolir e estruturas a construir." (doc. de fls. 54).

Em 24/6/2011, veio [REDACTED] apresentar novo expediente em que alega que "... a intervenção por nós efetuada no imóvel em causa não contemplou obras de ampliação nem construção nova, mas sim, procedemos à substituição de materiais...", concluindo tratar-se de "... trabalhos isentos de licenciamento ou comunicação, pois, tratavam-se somente de obras de reabilitação..." (doc. de fls. 55).

Do processo não constam ulteriores impulsos procedimentais, sendo que o resultado final das obras efetuadas se encontra estampado a doc. de fls. 56 a 59, donde ainda ressalta o facto de, a par das obras executadas na edificação, se ter procedido à instalação de dois equipamentos de produção de energia, a partir de fontes renováveis, assentes em estruturas de betão (doc. de fls. 60).

Analisada a documentação produzida a propósito da situação em comentário, julga-se de verberar o comportamento assumido pelo ICNF, I.P., ao longo do presente processo.

Desde logo, o facto do Auto de Notícia n.º 2/2010 somente versar sobre a violação de um preceito do RPOAPPSA, que se prende com a abertura de estradas, caminhos e acessos.

Ora, consultando a Planta de Condicionantes do Plano, logo ressalta o facto da abertura do acesso estar implantada em área regida pelos regimes da REN e do domínio público hídrico (vd. doc. de fls. 2 e 61).

Como não se crê que tenham sido recolhidas as respetivas autorizações para a execução do acesso nos termos de tais regimes<sup>17</sup>, tais circunstâncias deveriam ter sido assinaladas no auto<sup>18</sup>, donde acrescer a imputação de mais duas infrações.

Depois regista-se a total inação da APPSA após 24/6/2011, quando é certo estarmos na presença de uma inequívoca obra de reconstrução, dado que, como decorre dos próprios termos da exposição a doc. de fls. 52 e das fotografias a doc. de fls. 51 e 57, regista-se uma

<sup>17</sup> No caso da REN veja-se a argumentação expendida no ponto 2.2.2. a propósito da impossibilidade de construção de acessos em áreas sujeitas ao RJREN.

<sup>18</sup> A omissão de tais circunstâncias será devida à apontada ausência de consulta da planta de condicionantes do Plano, a exemplo do que se deu nota no ponto 2.1.3. do Relatório.

reconstrução sem preservação de fachadas, conforme resulta da definição constante da alínea c) do artigo 2.º do RJUE.

Mais, entende a equipa inspetiva que também terá ocorrido uma ampliação do existente, porquanto, no tardo da habitação denota-se a existência de um aumento de áreas ao nível do telhado, conforme resulta da confrontação entre doc. de fls. 51 e 56.

Nestes termos, recomenda-se que o ICNF, I.P., retome o procedimento com vista à emissão de parecer, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 9.º do Regulamento, notificando o particular para proceder à entrega dos elementos considerados em falta no doc. de fls. 54, dando nota de tudo o que ocorrer a esta Inspeção-Geral no prazo de 60 dias.

Mais se recomenda que o Auto de Notícia n.º 2/2010 venha a ser reformulado, por forma a contemplar as violações dos regimes atrás enunciados.



### 2.3. Fiscalização da execução do POAPPSA

2.3.1. Dado que a APPSA só tem em exercício de funções um vigilante da natureza, afigura-se de todo impraticável e inapropriada a imposição da elaboração de um plano de fiscalização nos termos previstos no artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, até porque o trabalhador em causa adota certas rotinas de fiscalização adequadas à dimensão da APPSA.

2.3.2. Constatou-se que, em várias situações, relativamente às quais deveriam ter sido levantados autos de embargos dos trabalhos, como medida cautelar de tutela da legalidade e meio expedito de obstar à ampliação da situação irregular, não foi adotado tal procedimento.

Conforme foi transmitido à equipa inspetiva, tudo se deverá à ausência de instruções emitidas pela Sede do ICNF, I.P., quando se prefigurem determinadas situações merecedoras da aplicação da medida em causa.

Deste modo, recomenda-se que, no prazo de 60 dias, a Direção do ICNF, I.P., emita diretivas concretas quanto aos procedimentos a adotar em situações que se configurem como merecedoras de embargo, demolição, reposição da situação anterior e cessação de usos e atividades, como forma de obviar à ocorrência, subsistência e ampliação de ações contrárias à lei.

2.3.3. De acordo com a informação constante de doc. de fls. 65 e 66, verifica-se que no período de tempo em revista foram lavrados nove autos de notícia, remontando o mais antigo a 18/2/2009.

Conforme melhor consta de doc. de fls. 65 foi comunicado que os autos "... se encontram todos na fase de ser proposta decisão."

Não se pode deixar de comentar negativamente a situação em presença, porquanto, se entende existir um certo desfasamento entre o momento atempado para a prolação da decisão em vários processos de contraordenação e o atual estado dos autos.

I  
AM  
A

Com efeito, a ausência da tempestiva decisão tem reflexos ao nível da prevenção de situações congéneres, em virtude de não ser prontamente penalizada a conduta desviante do infrator, como se importaria nos tipos de infração em presença.

Assim, também aqui se recomenda que, no prazo de 60 dias, seja comunicado a esta Inspeção-Geral os resultados a que se chegou na instrução dos processos em tramitação.

2.3.4. Também se dirá que, a existência de uma certa flutuação terminológica relativamente ao tipo de operação urbanística a realizar, conforme se viu no ponto 2.1.8., bem como, a existência de várias edificações em ruína ou em diferentes estados de deterioração e a latente especulação imobiliária sobre as construções em causa, conforme foi localmente constatado na APPSA, levou-nos a recomendar ao ICNF, I.P., que procedesse ao imediato levantamento fotográfico de todos os alçados das edificações em tal estado físico, com indicação dos pontos cardinais.

Só assim, seriam indubitavelmente esclarecidas as dúvidas passíveis de se postar na denominação da realização de futuras operações urbanísticas, bem como sobre a amplitude da intervenção a efetuar/efetuada em tais construções, para além de se revelar como um importante elemento nas fiscalizações a efetuar de futuro.

Comunica o ICNF que foi emitida uma Ordem de Serviço com tal intuito, donde restar recomendar que, no prazo de 60 dias após a data aprezada para o seu término, se dê nota a esta Inspeção-Geral do trabalho desenvolvido.

2.3.5. Como paradigma do que não deve suceder na fiscalização da aplicação do POAPPSA, quer se trate da tempestividade, da qualidade e quantidade do seu exercício, deparou-se com o caso da Quinta da Mizarela.

Com efeito, verificou-se que, em 19/2/2009, foi levantado um auto de notícia em que figura como infrator [REDACTED] em virtude de se constatar a existência de uma "Recuperação de edifícios com alteração de uso... sem licenciamento e conseqüente parecer do ICNB..." (doc. de fls. 82 a 87).

O processo de contraordenação ainda não se encontra decidido e não foram levantados demais autos de notícia.

Sucedeu porém que, em deslocação da equipa inspetiva à Quinta da Mizarela, se deparou com uma situação totalmente diferente da verificada anteriormente pela fiscalização.

É que, para além de se registar a reconstrução de habitações, constata-se terem sido executadas várias outras edificações dispersas pela Quinta e, ainda, a construção de duas banquetetas, onde deparámos com veículos e equipamentos de campismo nelas estacionados (doc. de fls. 88 a 91).

Assim, comparando o ortofotomapa de 2007 com um extrato mais recente do sítio *Bing Maps*, constata-se a seguinte evolução da ocupação da área em análise:



Figura 2 – Ortofotomapa de 2007. As construções assinaladas com polígonos vermelhos e identificadas com letra maiúscula são pré-existências, aparentando serem construções em ruínas ou em estado muito avançado de

degradação. Os polígonos cor-de-laranja e identificados com letra minúscula são edificações surgidas posteriormente.

1  
J  
Am



Figura 3 – Fotografia aérea disponível no sítio *Bing Maps*. As construções assinaladas com polígonos vermelhos e identificadas com letra maiúscula são as pré-existências. Os polígonos cor-de-laranja e identificados com letra minúscula são edificações que surgiram após o levantamento aéreo de 2007.

Ressalta de imediato da confrontação entre as fotografias uma evolução apreciável na ocupação do território, mediante reconstrução de edificações pré-existentes e da ocupação de novas áreas por obras de construção.

De notar que as novas construções se encontram todas inseridas em REN, sendo que parte das mesmas está em área sujeita ao regime da reserva agrícola nacional, e/ou então, encontra-se em domínio público hídrico (doc. de fls. 2 e 92).



Não obstante este registo de ocupação do território certo é que a fiscalização não atuou, como devia, desde 2009.

Mais, o auto de notícia levantado naquele ano reporta-se a "edifícios", todavia, não são juntos elementos desenhados ou fotográficos que identifiquem, inequivocamente, quais as concretas obras objeto de autuação.

Tendo em vista a restauração da legalidade numa área, onde como se viu, campeia a total liberdade de construir ao arrepio da lei, torna-se imperioso adotar medidas imediatas de erradicação da situação em questão.

Na sequência da recomendação inserta no Projecto de Relatório ocorreu uma visita de fiscalização, que redundou no levantamento de um Auto de Notícia com a descrição de 14 infrações.

Deste modo, recomenda-se ao ICNF, I.P., que, no prazo de 60 dias, comunique a esta Inspeção-Geral o ponto da situação do processo de contra-ordenação em curso, bem como, que indique quais as medidas reintegratórias da legalidade violada que se propõe adoptar.

*Handwritten signature and initials*



## 2.4. Outras situações

2.4.1. A par de diversas tipologias sujeitas a regimes de proteção, o RPOAPPSA engloba nas distintas áreas nelas incursas, duas áreas de intervenção específica que compreendem espaços de valor patrimonial, natural ou cultural, os quais requerem a tomada de ações especiais de salvaguarda e valorização ou recuperação.

2.4.1.1. Assim, no tocante à área de acacial prevista no artigo 21.º do Regulamento, pretende-se controlar a sua expansão e promover a recuperação da vegetação natural, através da sua progressiva substituição por espécies indígenas.

Conforme decorre da leitura do doc. de fls. 68 e do diálogo mantido localmente, foram intervencionados diversos hectares, mediante o exercício de um controlo de continuidade em áreas alvo de intervenção inicial.

De notar que, a maior parte das intervenções desenvolveu-se, em exclusivo, mediante recurso aos assistentes operacionais em exercício de funções na APPSA.

Em face dos meios existentes, entende-se que têm sido cumpridos os fins visados com a norma em causa.

2.4.1.2. Quanto ao sítio da Fraga da Pena, relativamente ao qual se pretende estabelecer um modelo de gestão garante do bom estado de conservação do espaço, e adaptar o uso público à capacidade de carga do meio, conforme se inscreve no artigo 22.º do RPOAPPSA, verifica-se que não foram desenvolvidas ações com tal intuito, conforme resulta do doc. de fls. 68.

De destacar entre as ações em falta, a que se prendia com a elaboração de um plano de monitorização, instrumento que se afigura essencial para a fixação com base científica daquela capacidade de carga.

Deste modo, configura-se como medida de prioritária adoção no âmbito do Programa de Execução do POAPPSA, a elaboração do plano de monitorização em causa, como meio de obviar à degradação da vegetação, ao aumento da erosão e ao risco de incêndio, que são situações já detetadas e, como tal, apontadas no n.º 1 do inciso em cotejo.

*du Am*  
1

2.4.2. Para além das prescrições referentes às tipologias de proteção existentes e da definição de áreas de intervenção específica, o Regulamento ainda engloba diversas estatuições sobre usos e atividades, com as quais se pretende consagrar princípios orientadores dos mesmos.

2.4.2.1. Desde logo, no que diz respeito à salvaguarda do património cultural, cuja identificação e valorização é visada pelo artigo 28.º do Regulamento, o Programa de Execução do POAPPSA previa, entre outras ações, a elaboração de um plano de monitorização do estado de conservação das edificações, estruturas e sítios com valor patrimonial.

Apesar de ter um horizonte de execução de 2008 a 2010, constatou-se que tal plano não foi elaborado (doc. de fls. 69).

Julga-se que com a feitura do plano em causa e do levantamento fotográfico recomendado no ponto 2.3.4., se poderão dissipar quaisquer dúvidas que se venham a colocar relativamente às construções existentes, com os decorrentes benefícios no plano de defesa da legalidade.

2.4.2.2. Já quanto às atividades desportivas e recreativas aludidas no artigo 30.º do Regulamento, tivemos o ensejo de analisar anteriormente os pedidos para a realização de competições.

Faltarà, agora, assinalar a ausência de publicação da carta de desporto de natureza, donde se frustra o objetivo de definir os locais de prática dos diferentes tipos de atividades, bem como os critérios para a boa execução das diferentes atividades desportivas e recreativas, visados por tal preceito.

2.4.2.3. Seguem-se as atividades previstas no artigo 31.º do Regulamento, que se prendem com a promoção de trabalhos de investigação científica e de monitorização ambiental, com vista à avaliação das necessidades de planeamento e gestão do território bem como o grau de eficácia das medidas e ações de gestão adotadas.

De acordo com o doc. de fls. 69 constata-se que foram promovidas diversas atividades neste âmbito de atuação da APPSA, que nos parecem ser consentâneas com os meios humanos e financeiros disponibilizados para esta área protegida.



## 2.5. Programa de execução do POAPPSA

Nos termos do artigo 45.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, os PEOT podem ser acompanhados de outros elementos, para além dos constantes dos n.ºs 1 e 2 do mesmo inciso, os quais constam da Portaria n.º 137/2005, de 2 de fevereiro.

De entre os elementos enunciados neste diploma interessa verificar o teor da alínea b) do ponto 1.º, a qual, a propósito do Programa de Execução estatui que o mesmo abarce as principais intervenções, as entidades responsáveis pela sua implementação e concretização, bem como a estimativa de custos e o cronograma da sua execução.

Da análise do Programa de Execução ressalta que o mesmo se decompõe em 46 medidas e 106 ações, inseridas em 4 objetivos estratégicos e 13 objetivos específicos, as quais ascendem a um total de € 6.286.800 (doc.de fls. 70 a 74), que se repartem para efeitos do presente relatório em:

- Ações projetadas a serem realizadas integralmente no período em revista € 1.542.500
- Ações projetadas ao longo da execução do POAPPSA e até 2018 €4.744.300

O cronograma de execução se bem que não se revele cabalmente suficiente, já que não detalha as intervenções a serem executadas ao longo de um período de tempo bem balizado entre datas<sup>19</sup>, ao conter referências temporais de realização anual, é de aceitar como adequado para o presente efeito.

No período temporal em revista e circunscrevendo-se a auditoria às ações previstas para serem realizadas, em exclusivo, em tal período, verificamos que o respetivo número ascende a 24, as quais perfazeriam um montante total dispendido de € 1.542.500.

Interpelado o ICNF, I.P., sobre o andamento do programa de execução foi adiantado o seguinte ponto da situação (doc. de fls. 75 a 81):

<sup>19</sup> Com efeito, se se tem uma noção de cronograma assente num instrumento de planeamento e controlo semelhante a um diagrama, ao documento elaborado para o efeito falta esta balizagem temporal.

- 16 ações sem execução no valor de € 936.500, três parcialmente executadas e cinco executadas;

- Não são imputados quaisquer montantes alocados à execução do Programa, porquanto é avançado que as "...ações foram realizadas com afetação de recursos humanos, logísticos e financeiros do ICNF, e, em algumas situações, com o envolvimento de outras entidades";

- Relativamente a outras ações integradas num horizonte temporal mais alargado, mas ainda parcialmente incidentes no período em revista (como por exemplo 2008-2018), foi adiantado que se encontram com execução anual 31 ações, oito foram executadas parcialmente e três encontram-se executadas, sem que se possa, igualmente, apurar os montantes envolvidos.

Em face do exposto, logo se conclui pela insuficiência de implementação das ações programadas, em especial, no que se refere às exclusivamente inscritas no período objeto da auditoria.

Por outro lado, face à metodologia adotada, torna-se impossível efetuar o concreto apuramento dos montantes envolvidos com o Programa de Execução do POAPPSA.

Deste modo, entende-se ser preferível que, em futura revisão do POAPPSA, se desenhem objetivos mais circunscritos, mas que sejam perfeitamente exequíveis ao nível da utilização de recursos humanos e financeiros, e mais impactantes ao nível da defesa dos recursos e bens naturais visados pelo Plano, sob pena do Programa se configurar como um documento cheio de boas intenções, mas sem grande aplicabilidade prática.

Também se dirá que, de futuro, encontrando-se implantado o POCP ao nível do ICNF, I.P., as despesas agora suportadas por esta entidade com as diversas ações, deverão ser imputadas por centro de custos, por forma a aferir os montantes suportados com o Programa de Execução, em função de cada concreta ação nele prevista.

### 3. Conclusões

Efetuada a avaliação da atuação do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., no âmbito da gestão da Área de Paisagem Protegida da Serra do Açor é possível avançar, em termos de balanço global, que a entidade inspecionada adotou uma atuação passível de ser classificada, de um modo geral, como adequada aos fins subjacentes à instituição da APPSA.

Com efeito, se bem que nem todos os procedimentos e ações analisados se tenham contido dentro dos ditames legais e regulamentares aplicáveis, certo é que as patologias detetadas não são de molde a poder repudiar-se, frontalmente, os atos praticados pelo ICNF, I.P., até porque se notou existir um certo cuidado no tratamento das petições perante ele apresentadas.

Todavia, prefigura-se uma ameaça consubstanciada na latente especulação sobre imóveis em ruínas ou em estado de degradação, a qual merece da nossa parte a sugestão de medidas imediatas de prevenção, por forma a acautelar a preservação dos valores naturais, paisagísticos e culturais subjacentes à criação da APPSA.

Entrando num campo de maior detalhe das conclusões a que se chegou, relativamente à avaliação da gestão do POAPPSA pelo ICNF, I.P., dir-se-á o seguinte:

- 3.1. Que o ICNF, I.P., adotou uma postura de total equidade de tratamento dos petionários na abordagem dos mais diversos pedidos de usos e ações que lhe foram submetidos.
- 3.2. Que o ICNF, I.P., não tem exigido o prévio pagamento da taxa constante da Portaria n.º 138-A/2010, de 4 de março, dando entrada dos pedidos antes que se mostre satisfeita tal imposição legal.
- 3.3. Que se constata terem sido cumpridos os prazos constantes do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, e do RPOAPPSA para a apreciação dos pedidos.

3.4. Que, a propósito dos pareceres emitidos, se verificou nem sempre serem invocadas as prescrições do POAPPSA, destacando-se pela omissão das mesmas as relacionadas com a planta de condicionantes.

3.5. Que os pedidos de usos e ações não contêm a totalidade dos elementos instrutórios legalmente exigíveis, em especial, os constantes da Portaria n.º 232/2008, de 11 de março.

3.6. Que existe uma certa flutuação ao nível da terminologia empregue, quando relativamente à situação objeto da petição e à vontade de proceder à sua transformação, são utilizados termos distintos para uma determinada operação urbanística, que, por vezes, pode não ser a que é efetivamente alcançada no final da intervenção.

3.7. Que os procedimentos de emissão de parecer redundaram na violação de prescrições do Plano, pelo que, as situações constantes dos pontos 2.2.2., 2.2.3. e 2.2.4., traduziram-se na adoção de decisões feridas de nulidade, conforme decorre do artigo 34.º n.º 7 do RPOAPPSA e do artigo 103.º do Decreto-Lei n.º 380 /99, de 22 de setembro.

3.8. Que não foram adotadas medidas cautelares relativamente a situações violadoras da legalidade, por ausência de instruções genéricas com tal intuito.

3.9. Que os processos de contraordenação instaurados no período em revista, ainda não foram objeto de despacho decisório, com a nota de alguns terem já quatro anos de instrução.

3.10. Que as disposições do RPOAPPSA referentes a áreas de intervenção específica e usos e atividades não têm sido prosseguidas, com a amplitude e tempestividade desejáveis.



1  
h  
AM

3.11. Que o Programa de Execução foi insuficientemente implementado quanto às ações programadas para o período em análise.

1  
Ann

#### 4. Recomendações

Em síntese, da análise realizada sobressaem as seguintes recomendações, decorrentes das conclusões alcançadas no âmbito desta ação de inspeção:

4.1. Que ICNF, I.P., garanta que todas as informações, para além de enquadrarem o âmbito territorial das pretensões à luz da Planta de Síntese do POAPPSA, reconduzam, igualmente, na sua apreciação, a iniciativa com o que resulta das servidões administrativa e restrições de utilidade pública materializadas na Planta de Condicionantes daquele Plano de Ordenamento, em especial a sua aferição com a REN.

4.2. Que o ICNF, I.P., só proceda à entrada dos pedidos relativamente aos quais se demonstre estar regularizada a situação de prévio pagamento da taxa aplicável.

4.3. Que os pedidos de parecer para a realização de operações urbanísticas apresentados ao ICNF, I.P., devem ser, sempre, acompanhados dos elementos requeridos na Portaria n.º 232/2008, de 11 de março.

4.4. Que no tocante à APPSA sejam rigorosamente respeitados os termos constantes das definições legais para as operações urbanísticas, utilizando os mais adequados a cada situação física concreta.

4.5. Que sejam comunicadas a esta Inspeção-Geral as medidas avançadas a propósito dos pontos 2.2.3., 2.2.5., 2.3.2., 2.3.3., 2.3.4. e 2.3.5., no prazo nunca superior a 60 dias

4.6. Que sejam igualmente comunicadas a esta Inspeção-Geral quais as medidas que o ICNF se propõe adoptar relativamente às recomendações oferecidas a propósito dos pontos 2.1.5. e 2.1.9., no prazo nunca superior a 180 dias

## 5. Propostas

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

5.1. O envio do presente relatório ao Gabinete do Senhor 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.

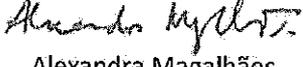
5.2. A promoção, junto dos Serviços do Ministério Público do Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, da via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades suscitadas a propósito dos atos administrativos analisados nos pontos 2.2.2., 2.2.3. e 2.2.4., para efeitos de propositura da competente ação administrativa especial (vd. alínea b) do n.º 1 do artigo 55.º do CPTA).

Lisboa, 7 de novembro de 2013

O Inspetor

  
José Diniz Freire

A Técnica Superior

  
Alexandra Magalhães

O Técnico Superior

  
Daniel Martins