

INSPEÇÃO À ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO CENTRO NO ÂMBITO DO REGIME DA GESTÃO DE SOLOS ABRANGIDOS PELO REGIME JURÍDICO DA RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL

Processo N.º AOT/00008/14

Volume I Relatório

Junho de 2015

## FICHA TÉCNICA

Natureza	Processo de Inspeção
Entidades abrangidas pela ação de inspeção	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR Centro)
Fundamento	Ação de Inspeção Ordinária – Cumprimento do Despacho de Sua Excelência o Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia de 20/02/2014 que aprovou o Plano de Atividades da IGAMAOT
Âmbito Territorial	NUTS II – Centro
Objetivos	Avaliar a regularidade dos procedimentos/atos administrativos no contexto dos processos submetidos à CCDR no âmbito do regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional bem como os resultados decorrentes da realização de ações de fiscalização, bem como da aplicação do regime sancionatório e da reposição da legalidade no âmbito do regime legal em apreço.
Servidão de Utilidade Pública	Reserva Ecológica Nacional
Ciclo de Realização	Instrução do processo: de 24 de junho a 19 de novembro de 2014 Elaboração do Relatório: 22 de dezembro de 2014
Contraditório	De 20.04.2015 a 25.05.2015 (após pedido de prorrogação da CCDR Centro) Elaboração do Relatório Final: Junho 2015
Equipa	Coordenação: José Diniz Freire, Inspetor Diretor Execução: Isabel Soares de Almeida e Sofia Faria

ÍNDICE

	Fls
<b>1. ENQUADRAMENTO</b> .....	9
1.1. Origem e objetivos .....	9
1.2. Enquadramento da ação .....	11
1.2.1. Legislação aplicável .....	11
1.2.2. Enquadramento da entidade auditada .....	14
1.3. Nota metodológica .....	17
1.3.1. Análise do universo e seleção da amostra .....	17
1.3.2. Análise dos processos integrantes da amostra .....	18
<b>2. DILIGÊNCIAS REALIZADAS</b> .....	20
<b>3. DO CONTRADITÓRIO</b> .....	22
<b>4. ANÁLISE E BALANÇO DA AVALIAÇÃO</b> .....	23
4.1. Da análise dos processos e emissão de parecer .....	23
4.1.1. Fundamentação das decisões .....	23
4.1.2. Forma das decisões .....	24
4.1.3. Autoria das decisões .....	26
4.1.4. Indicação do despacho de delegação de competências .....	27
4.1.5. Verificação da instrução do processo .....	28
4.1.6. Verificação do cumprimento dos requisitos constantes do RJREN/Avaliação da conformidade dos usos ou ações com o RJREN .....	32
4.1.7. Convocação e/ou realização da conferência de serviços .....	36
4.1.8. Audiência prévia dos interessados .....	40
4.1.9. Cumprimento dos prazos .....	40
4.1.10. Da rejeição liminar .....	43
4.1.11. Fiscalização .....	43
4.2. Regime sancionatório e de tutela da legalidade .....	45
<b>5. CONCLUSÕES:</b> .....	48
5.1. Questões de ordem genérica .....	48
5.2. Questões relativas à conformidade dos usos ou ações com o RJREN .....	49

<b>6. RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>51</b>
<b>7. PROPOSTAS</b> .....	<b>53</b>

## SIGLAS UTILIZADAS

### A

ARH – Administração da Região Hidrográfica

APA, IP – Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto Público

### C

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CCDRC – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

CNREN – Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional

CPA – Código do Procedimento Administrativo

### D

DAJ – Divisão de Apoio Jurídico

DGAL – Direção-Geral da Administração Local

DOT – Divisão de Ordenamento do Território

DSAJAL – Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local

DSF – Direção de Serviços de Fiscalização

DSOT – Direção de Serviços de Ordenamento do Território

DSR – Divisão Sub-Regional

DGT – Divisão de Gestão Territorial

### G

GEP – Gestão Eletrónica de Processos

### I

ICNF – Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, Instituto Público

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

### L

LQCOA – Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais

### M

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

MAOTE – Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia

MP – Ministério Público

**N**

NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

**P**

PCM – Presidência do Conselho de Ministros

PCO – Processo de Contraordenação

PDM – Plano Diretor Municipal

**R**

RAN – Reserva Agrícola Nacional

REN – Reserva Ecológica Nacional

RFCN – Rede Fundamental da Conservação da Natureza

RIP – Relevante Interesse Público

RJREN – Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

RTRH – Regime da Titularidade dos Recursos Hídricos

**S**

SIRJUE – Sistema de Informação do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

STA – Supremo Tribunal Administrativo

**T**

TAF – Tribunal Administrativo e Fiscal

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Enquadramento territorial da área abrangida pela CCDR Centro Mapa: NUTS 2, 3 e Municípios	11
----------	--	----



PARECERES E DESPACHOS

Concordo. Deve o presente relatório ser levado a consideração do Sr. Inspetor-Geral com vista à sua eventual aprovação.  
25.06.2015

Ana Cristina Branco  
Inspetora Diretora

O relatório em apreço encerra um ciclo de avaliação de controlo técnico dirigido à atuação das CCDR no âmbito da gestão de solos abrangidos pelo RJREN, constituindo-se como um exemplo de aproximação ao modelo de controlo sistemático previsto no n.º 3 do artigo 36.º deste diploma.

No caso, esta ação sistematiza, de forma objetiva e congruente, idêntica avaliação do cumprimento da legalidade estampada nos processos apreciados pela equipa de inspeção, submetidos a controlo prévio da CCDR Centro no contexto da REN.

A capital importância das matérias versadas neste relatório, corporizadas nas suas conclusões, para além de refletirem, entre outras, sobre as principais insuficiências no plano da forma das decisões e no incumprimento dos prazos definidos pelo legislador, deve auxiliar os Serviços alvo desta ação a adequar procedimentos, por forma a assegurar o cumprimento da sua missão e corresponder às atribuições que lhe são legalmente cometidas no âmbito do RJREN.

Por conseguinte, as irregularidades procedimentais identificadas neste documento poderão ser superadas por via da adoção das suas recomendações e propostas de atuação, que acompanho.

Já no campo das ilegalidades, não se vislumbra outra forma de sindicar os atos administrativos praticados pela CCDR Centro, em violação do RJREN, pelos motivos explanados nos pontos 4.1.6. e 4.1.7.

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

18.06.2015

Fernando Alves  
Chefe de E.M.

Homologado  
30/07/2015

Jr 2 2 2

JORGE MOREIRA DA SILVA  
Ministro do Ambiente,  
Ordenamento do Território e Energia

Visto e muito interessado pela qualidade do trabalho desenvolvido.

Realço a Parâmetros Global de Cumprimento verificado nos exemplos de Regime na CCDR-C. A' Consideração de S. Ex.ª o MAOTE e Proposta de Homologação. Nuno

ASSUNTO: RELATÓRIO N.º I/740/15/SE – INSPEÇÃO À ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO CENTRO NO ÂMBITO DO REGIME DA GESTÃO DE SOLOS ABRANGIDO PELO REGIME JURÍDICO DA RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL

PROCESSO N.º AOT/00008/14

015/0703  
Nuno Miguel Banza

NUNO MIGUEL BANZA  
Inspetor-Geral

## 1. ENQUADRAMENTO

### 1.1. Origem e objetivos

- (1) A presente ação de inspeção tem como objeto avaliar a atuação da CCDRC no âmbito da gestão de solos abrangidos pelo RJREN.
- (2) Decorre do despacho de Sua Excelência o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, datado de 20/02/2014 que aprovou o Plano de Atividades da IGAMAOT para o ano de 2014 (doc. de fls. 1).
- (3) Enquadra-se na prossecução das atribuições da IGAMAOT, em matéria de acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade no domínio do ordenamento do território<sup>1</sup>.
- (4) A presente ação de inspeção visa os seguintes objetivos:
  - a. Avaliar a regularidade dos procedimentos/atos administrativos no contexto dos processos submetidos à CCDR no âmbito do RJREN;
  - b. Avaliar os resultados decorrentes da realização de ações de fiscalização, bem como da aplicação do regime sancionatório e da reposição da legalidade, no âmbito do regime legal em apreço.
- (5) O âmbito temporal desta ação de inspeção encontra-se limitado aos processos iniciados entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2013.
- (6) No que concerne ao âmbito territorial, a presente ação de inspeção abrange toda a área geográfica sobre a qual a CCDRC tem competência territorial, totalizando uma área de 23.273 Km<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Nos termos da alínea g) do n.º 2 do art.º 2 do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, que aprova a Lei Orgânica desta Inspeção-Geral.

- (7) O território em apreço, representado na figura 1, é composto pelas seguintes NUTS III, abrangendo os municípios que abaixo se especificam:
- a. **Baixo Vouga**, composto pelos municípios: Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Mealhada, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos;
  - b. **Baixo Mondego**, composto pelos municípios: Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Mira, Montemor-o-Velho, Penacova e Soure;
  - c. **Pinhal Litoral**, composto pelos municípios: Batalha, Leiria, Marinha Grande, Pombal e Porto de Mós;
  - d. **Pinhal Interior Norte**, composto pelos municípios: Alvaiázere, Ansião, Arganil, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Góis, Lousã, Miranda do Corvo, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Pedrógão Grande, Penela, Tábua e Vila Nova de Poiares;
  - e. **Pinhal Interior Sul**, composto pelos municípios: Oleiros, Proença-a-Nova, Sertão e Vila de Rei;
  - f. **Dão-Lafões**, composto pelos municípios: Aguiar da Beira, Carregal do Sal, Castro Daire, Mangualde, Mortágua, Nelas, Oliveira de Frades, Penalva do Castelo, Santa Comba Dão, São Pedro do Sul, Sátão, Tondela, Vila Nova de Paiva, Viseu e Vouzela;
  - g. **Serra da Estrela**, composta pelos municípios: Fornos de Algodres, Gouveia e Seia;
  - h. **Beira Interior Norte**, composta pelos municípios: Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Guarda, Manteigas, Meda, Pinhel, Sabugal e Trancoso;
  - i. **Beira Interior Sul**, composta pelos municípios: Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Penamacor e Vila Velha de Ródão;
  - j. **Cova da Beira**, composta pelos municípios: Belmonte, Covilhã e Fundão.

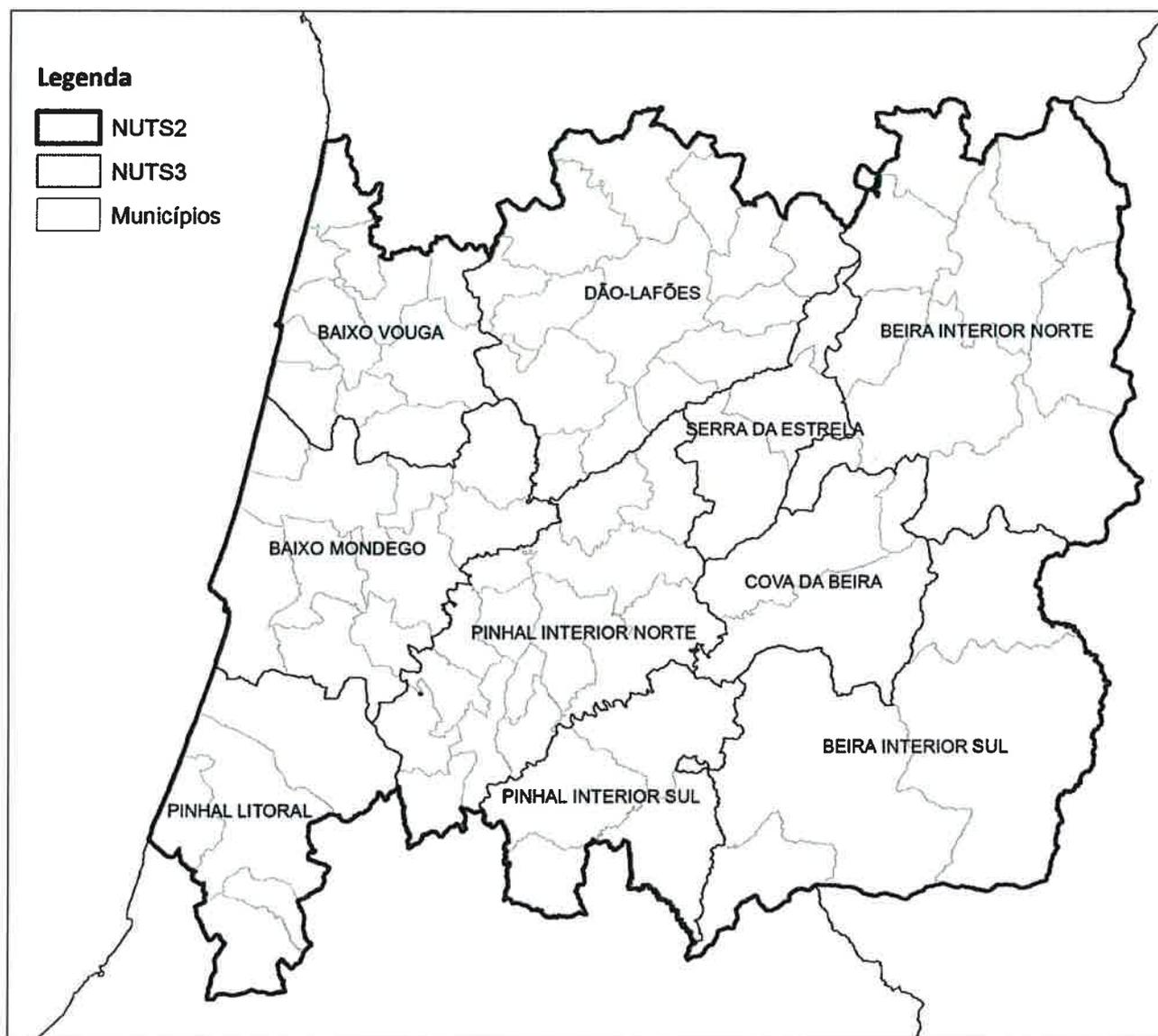


Figura 1: Enquadramento territorial da área abrangida pela CCDR Centro

Mapa: NUTS 2, 3 e Municípios

## 1.2. Enquadramento da ação

### 1.2.1. Legislação aplicável

- (8) O RJREN foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, retificado pela Declaração de Retificação n.º 63-B/2008, de 21 de outubro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º

239/2012, de 12 de novembro<sup>2</sup>. Os atos praticados pela CCDR foram analisados à luz dos diplomas vigentes à data, sendo certo que importará retirar as respetivas conclusões em matéria de eficácia de atuação da entidade, face às alterações entretanto introduzidas.

- (9) A REN é definida no n.º 1 do artigo 2.º do RJREN como constituindo uma estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que, pelo valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais, são objeto de proteção especial.

Trata-se de uma restrição de utilidade pública, à qual se aplica um regime territorial especial que estabelece um conjunto de condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo, identificando os usos e as ações compatíveis com os objetivos desse regime nos vários tipos de áreas (nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do RJREN).

- (10) Nos termos do n.º 1 do artigo 20.º do RJREN, nas áreas incluídas na REN são interditos os usos e as ações de iniciativa pública ou privada que se traduzam em: operações de loteamento; obras de urbanização, construção e ampliação; vias de comunicação; escavações e aterros; e destruição do coberto vegetal.
- (11) Excetuam-se dos usos ou ações interditas aqueles que sejam compatíveis com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais, nos termos do n.º 2 do artigo atrás citado.
- (12) Consideram-se compatíveis com os objetivos mencionados os usos e ações que, cumulativamente:
- a. Não coloquem em causa as funções das respetivas áreas, nos termos do anexo I ao RJREN.
  - b. Constem do anexo II do Decreto-Lei em apreço como:
    - i. Isentos de qualquer tipo de procedimento;
    - ii. Sujeitos a comunicação prévia; ou
    - iii. Sujeitos à obtenção de autorização<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Posteriormente o Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de junho, introduziu uma alteração ao Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, a qual, porém não aproveitou para os processos objeto de análise na presente ação de inspeção.

<sup>3</sup> Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, foi profundamente alterado o anexo II, por via da revogação operada relativamente à figura da autorização.

- (13) O RJREN prevê nos artigos 36.º e seguintes as disposições respeitantes à fiscalização e ao regime contraordenacional.

Nos termos do n.º 1 do artigo 36.º a verificação do seu cumprimento «é desenvolvida de forma sistemática pelas autoridades da administração central e local em função das respetivas competências e área de intervenção».

Ainda nos termos do artigo citado essa verificação é desenvolvida de forma pontual em função de queixas e denúncias, assumindo a forma de fiscalização.

- (14) A fiscalização compete à CCDR, às ARH<sup>4</sup> e aos municípios, de acordo com o n.º 2 do referido artigo.

- (15) Ainda nos termos do artigo 36.º cumpre relevar as atribuições desta Inspeção-Geral nesta matéria que se corporizam:

- a. Na verificação do cumprimento deste regime jurídico, a qual assume a forma de inspeção, na qual se enquadra a presente ação;
- b. Na centralização da informação relativa à fiscalização, competindo às entidades com atribuições ao nível da fiscalização o envio de cópia de autos de notícia ou participações, bem como dos embargos e demolições que forem ordenados.

- (16) O regime contraordenacional encontra-se previsto no artigo 37.º sendo que o mesmo se rege pela LQCOA, aprovada pela Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto, e pela Declaração de Retificação n.º 70/2009, de 1 de outubro<sup>5</sup>.

A instrução e a decisão dos respetivos processos competem à IGAMAOT, às CCDR ou à APA, I.P., quando a entidade que procedeu ao levantamento do auto de notícia se integre na Administração do Estado, bem como às câmaras municipais.

- (17) Para além das medidas acessórias previstas na LQCOA, o presente regime jurídico prevê o embargo, a demolição e a cessação de usos e ações como medidas de tutela da legalidade. A

<sup>4</sup> Em face da reforma da administração decorrente do PREMAC as ARH foram fundidas com outros organismos, dando origem à APA, I.P..

<sup>5</sup> Com a alteração ao RJREN efetuada por via da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, a qualificação dada à gravidade do comportamento pelo regime sancionatório foi fortemente reduzida.

competência para determinar estas medidas cabe a esta Inspeção-Geral, às CCDR, à APA, I.P. e às câmaras municipais.

- (18) Dado o elevado número de operações urbanísticas cuja consulta à CCDRC decorre de procedimentos desencadeados por via do artigo 13.º-A do RJUE, releva para a análise da atuação da CCDRC no âmbito da aplicação do RJREN, o aditamento daquele preceito ao Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, operado pelo Decreto-Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março.
- (19) Atendendo a que os procedimentos e os atos administrativos objeto da presente ação foram praticados durante a vigência do anterior CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, e revisto pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, a verificação da legalidade expressa no presente relatório recai sobre os normativos vigentes à data da sua prática. Acresce referir que a entrada em vigor do novo CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, não traz alterações de conteúdo às normas invocadas, sendo que estas apenas sofreram uma nova arrumação sistemática no diploma em vigor, da qual igualmente damos nota.

### **1.2.2. Enquadramento da entidade auditada**

- (20) Conforme exposto acima, a CCDR tem atribuições em matéria de gestão dos solos classificados como REN.
- (21) Nos termos do n.º 1 do artigo 35.º-A do Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 167-A/2013, de 31 de dezembro, que estabelece a Lei Orgânica da PCM, as CCDR integram os serviços periféricos da PCM, e têm por missão assegurar a coordenação e a articulação das diversas políticas setoriais de âmbito regional, executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades, bem como apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações, ao nível das respetivas áreas geográficas de atuação.
- (22) Ainda nos termos da alínea e) do n.º 2 do citado artigo 35.º-A e da alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, a CCDR prossegue, entre outras, as seguintes atribuições:

Executar, avaliar e fiscalizar, ao nível regional, as políticas de ambiente e de ordenamento do território.

- (23) Nos termos da alínea m) do artigo 3.º da Portaria n.º 528/2007, de 30 de abril, que estabelece a estrutura nuclear dos serviços e as competências das respetivas unidades orgânicas, compete às DSOT das CCDR: «exercer as competências que estejam atribuídas às CCDR no âmbito da Reserva Ecológica Nacional».
- (24) De acordo com o Despacho n.º 16709/2007, de 31 de julho, que aprova a estrutura flexível da CCDRC, à DGT da DSOT compete, nos termos da alínea c) do ponto 3.2.2 do anexo ao citado despacho, exercer as «competências que estejam atribuídas às CCDR no âmbito da Reserva Ecológica Nacional e da Reserva Agrícola Nacional».
- (25) Paralelamente às competências acima descritas, compete, nos termos da alínea d) do ponto 3.4.2, à DAJ da DSAJAL a «análise, instrução e conclusão de processos de contraordenação em relação aos quais a CCDR é a entidade fiscalizadora competente».
- (26) A CCDRC integra cinco divisões sub-regionais:
- a. A Divisão Sub-Regional de Aveiro (DSR Aveiro);
  - b. A Divisão Sub-Regional de Castelo Branco (DSR Castelo Branco);
  - c. A Divisão Sub-Regional da Guarda (DSR Guarda);
  - d. A Divisão Sub-Regional de Leiria (DSR Leiria); e
  - e. A Divisão Sub-Regional de Viseu (DSR Viseu).
- (27) Compete às Divisões Sub-Regionais, nos termos das alíneas b), c), d) e g) do ponto 3.8 do anexo ao despacho acima referido:
- a. Proceder à receção, verificação, instrução, informação e encaminhamento de processos nos domínios de atuação da CCDRC;
  - b. Dar apoio à delimitação/classificação dos usos do solo, emissão de licenças e concessões da responsabilidade da CCDRC;
  - c. Colaborar com os serviços centrais na realização de vistorias regulamentares e de ações de fiscalização técnica nas matérias da competência da CCDRC,

nomeadamente no domínio do ambiente, ordenamento do território e da conservação da natureza e da biodiversidade;

- d. Colaborar na instrução de processos de contraordenação.

### 1.3. Nota metodológica

#### 1.3.1. Análise do universo e seleção da amostra

- (28) Considerando os objetivos definidos para a presente ação de inspeção, importa identificar os principais procedimentos de recolha de informação e de seleção de uma amostra representativa do universo a avaliar.
- (29) Numa primeira fase foi recolhida informação respeitante ao regime da REN em vigor para a área em apreço.
- (30) Seguidamente foi solicitada informação respeitante aos seguintes procedimentos objeto desta ação de inspeção:
- a. Aos processos de reconhecimento de relevante interesse público e de comunicação prévia, desencadeados junto daquela CCDR;
  - b. Às ações de verificação do cumprimento do regime jurídico em apreço e das ações de fiscalização desenvolvidas, decorrentes de processos de denúncia ou queixa;
  - c. Aos processos de contraordenação e às medidas de tutela da legalidade empreendidas e determinadas por esta CCDR.
- (31) Para uma melhor compreensão dos procedimentos empregues nesta CCDR e das condicionantes associadas ao seu desempenho foi ainda solicitada informação respeitante:
- a. Às normas e procedimentos internos emitidos pela CCDR aplicáveis à tramitação dos processos acima referidos, incluindo as memórias descritivas, fluxogramas e anexos;
  - b. À identificação e breve descrição dos sistemas de gestão de processos acima identificados, bem como, a gestão de bases de dados e o sistema de informação geográfica; e
  - c. Aos recursos humanos alocados aos procedimentos acima identificados e a sua afetação.
- (32) Do universo de processos identificados, e face à sua significativa dimensão, no total de 3.428 registos extraídos da base de dados enviada pela CCDRC, optou-se por focalizar a amostra a

selecionar, nos usos e ações que se traduzem em obras de urbanização, construção, ampliação e operações de loteamento, representativas dos diferentes procedimentos desenvolvidos e da distribuição geográfica ao nível das NUTS III.

- (33) Resulta assim uma amostra de processos, a qual foi estratificada da seguinte forma:
- a. 60 processos relativos a pedidos de comunicação prévia:
    - i. 55 deferidos, relativos aos diferentes usos e ações constantes do anexo II a que se refere o artigo 20º do RJREN;
    - ii. 5 indeferidos, relativos a obras de construção, alteração e ampliação, tendo em vista verificar os procedimentos de fiscalização e reposição da legalidade adotados pela CCDR;
  - b. 2 processos para apreciação da tramitação processual desenvolvida pela CCDR no contexto das ações ou usos sujeitos a reconhecimento de RIP;
  - c. 10 processos qualificados como *isentos* pela CCDR, com vista à verificação do respetivo enquadramento no RJREN.
- (34) A presente metodologia de seleção da amostra implicou níveis de análise e de avaliação processual diferenciados tendo em vista os objetivos a alcançar. Nesse sentido, e face à informação genérica transmitida pela CCDR, procedeu-se ao tratamento dos dados anteriormente fornecidos, com base na qual resultou uma verificação individualizada de processos por parte da equipa de inspeção.

### 1.3.2. Análise dos processos integrantes da amostra

- (35) No que respeita às ações de verificação do cumprimento do RJREN, a avaliação da atuação da CCDR incidiu sobre os processos selecionados, resultantes de uma amostra representativa do ponto de vista geográfico, mas também do ponto de vista da tipologia dos autos, dando-se especial enfoque às violações potencialmente mais gravosas para os bens e valores naturais que a REN pretende preservar.
- (36) Mediante a consulta dos processos respeitantes a procedimentos de comunicação prévia, RIP e isentos, pretendeu-se verificar a regularidade da tramitação dos procedimentos inerentes, bem como os prazos de resposta associados. Na análise deste ponto foram, ainda, objeto de

avaliação, as normas de procedimentos em uso na CCDR e o sistema informático de suporte ao procedimento.

- (37) No âmbito da avaliação dos resultados obtidos com a verificação, por parte desta CCDR, do cumprimento do regime jurídico em apreço e das ações de fiscalização desenvolvidas, decorrentes de processos de denúncia ou queixa, pretende-se:
- a. Avaliar a eficácia destes procedimentos, do ponto de vista sancionatório e da aplicação de medidas da tutela da legalidade;
  - b. Averiguar o efetivo grau de cumprimento das decisões desta CCDR.

## 2. DILIGÊNCIAS REALIZADAS

- (38) A presente ação iniciou-se com o envio do ofício S/6842/14/SE, de 27/06/2014, que comunicou à CCDRC o seu início, tendo na mesma esteira solicitado os elementos necessários ao seu planeamento e execução (doc. de fls. 2 a 4).
- (39) Da parte da CCDRC, a equipa inspetiva contou como interlocutores com a Diretora de Serviços de Ordenamento do Território, Dr.ª Margarida Bento, o Diretor de Serviços de Fiscalização, Eng.º Miguel Leão e a Diretora dos Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local, Dr.ª Maria José Castanheira Neves. Para além destes, contou-se ainda, no decorrer da ação, com a colaboração dos trabalhadores afetos às áreas da DSOT/DOT e Informática.
- (40) Os processos disponibilizados para consulta encontram-se registados no sistema informático da CCDRC, na ferramenta de gestão documental designada GEP, onde são criados os processos e registados os respetivos movimentos, nele constando as peças e documentos produzidos. De acordo com o informado pela CCDR «esta aplicação reproduz todo o processo em papel».
- (41) No que respeita às contraordenações o sistema informático designa-se GEP Contraordenações.
- (42) Face ao exposto, na impossibilidade de efetuar um acesso remoto ou de extrair cópia dos processos e tendo em consideração os custos associados à reforma dos processos em papel, os quais iriam contra os princípios de economia e eficiência que presidiram à informatização dos processos, foi disponibilizado um posto de trabalho nas instalações da CCDRC para consulta dos processos.
- (43) No âmbito da consulta acima referida foi extraída cópia digital dos documentos relevantes para análise e relato das situações, bem como, para referenciação dos factos em anexo ao presente relatório.
- (44) Foi realizada uma reunião com os interlocutores da CCDRC, Margarida Bento, Maria José Castanheira Neves e Isabel Pinheiro, com o objetivo de esclarecer aspetos relacionados com o desenvolvimento dos trabalhos. De forma pontual e informal pudemos contar com o apoio sempre disponível da Dr.ª Margarida Bento, respetivo secretariado e serviços de informática,

nas questões de natureza técnica e processual que foram surgindo no decurso da ação de inspeção.

### 3. DO CONTRADITÓRIO

O presente documento foi, enquanto projeto de relatório, em 3 de janeiro de 2015, sujeito às determinações expressas nos artigos 23.º e 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, aprovado pelo despacho n.º 15171/2012, de 26 de novembro, referentes ao contraditório, tendo-se notificado, para o efeito, a CCDRC (doc. de fls. 190 e 191).

Decorrido o prazo de pronúncia e após prorrogação desse prazo, foi rececionada a posição daquela Comissão de Coordenação em 20/04/2015, através de fax, e por ofício em 22/04/2015 (doc. de fls. 192 a 273).

A argumentação e os esclarecimentos prestados determinaram a elaboração da Informação nº I/659/15/SE, que constitui a síntese das observações e/ou sugestões transmitidas pela entidade acima identificada, nela procedendo à ponderação daquelas e, subseqüentemente, à transposição, quando pertinente, das mesmas para o presente Relatório (doc. de fls. 274 a 319).

#### 4. ANÁLISE E BALANÇO DA AVALIAÇÃO

- (45) No âmbito da consulta acima referida foi extraída cópia digital dos processos e respetivos documentos integrantes considerados relevantes para análise e relato das situações, bem como para referenciação dos factos constantes do presente relatório.
- (46) Recolhidos e tratados os elementos trazidos da CCDRC, a equipa de inspeção procedeu à análise dos mesmos tendo esta incidido essencialmente sobre a forma, autoria e fundamentação dos pareceres, e instrução dos processos, tendo em vista o cumprimento do RJREN.
- (47) Foram, ainda, objeto de análise questões como a existência e indicação de despacho de delegação de competências, e o cumprimento dos prazos.

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

###### 4.1.1. Fundamentação das decisões

- (48) A obrigação de fundamentação dos atos administrativos decorria da alínea d) do n.º 1 do artigo 123.º do CPA<sup>6</sup>, concretizando o artigo 124.º<sup>7</sup> que, para além dos casos em que a lei especialmente o exija, devem ser fundamentados os atos administrativos que neguem, extingam, restrinjam ou afetem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos, ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções, conforme dispõe a alínea a).
- (49) O artigo 125.º<sup>8</sup> estabelecia que a fundamentação deve ser «expressa, através da sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão».

<sup>6</sup> Comando normativo correspondente ao artigo 151º do atual CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

<sup>7</sup> Correspondente ao atual artigo 152º do CPA.

<sup>8</sup> Correspondente ao atual artigo 153º do CPA.

- (50) Dos processos analisados verificou-se que as informações que servem de suporte ao ato administrativo são, na sua quase totalidade, correta e adequadamente fundamentadas tanto de facto como de direito.

#### 4.1.2. Forma das decisões

- (51) Do ato administrativo, definido no artigo 120.º do CPA<sup>9</sup> como a decisão do órgão da Administração que ao abrigo de normas de direito público visa produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta, distingue-se a notificação, a qual se destina a transmitir, nomeadamente, o seu conteúdo integral, conforme resultava do artigo 68.º do CPA<sup>10</sup>.
- (52) Acontece que, nos processos tramitados através da Plataforma SIRJUE, confundem-se os dois procedimentos, integrando-se no mesmo documento o conteúdo do ato administrativo proposto pelo técnico que analisou a pretensão e o ofício dirigido à entidade requerente, que é assinado digitalmente pelo respetivo autor.
- (53) Na prática, a CCDRC atua de forma que o despacho final que põe termo ao procedimento recai sobre o ofício, e não sobre a informação técnica, conforme dispunham os normativos *supra* mencionados.
- (54) Ora, o ofício constitui um meio de comunicar ao requerente o conteúdo do próprio ato, não devendo com este ser confundido.
- (55) Para além do atrás exposto, o procedimento adotado pela CCDRC também não respeita as regras definidas no Manual de Procedimentos<sup>11</sup> do SIRJUE, da autoria da DGAL, o qual define, designadamente, as formas de acesso ao portal, o registo de documentos, a gestão de utilizadores, a emissão de pareceres e a visualização de relatórios.

<sup>9</sup> Comando normativo correspondente ao artigo 148º do atual CPA.

<sup>10</sup> Corresponde ao atual artigo 114º nº 2.

<sup>11</sup> In [http://www.ccdr-n.pt/fotos/editor2/ordenamentoterritorio/sirjue\\_manualprocedimentos.pdf](http://www.ccdr-n.pt/fotos/editor2/ordenamentoterritorio/sirjue_manualprocedimentos.pdf)

- (56) Com efeito, determina-se no ponto 2.1.7. que após a elaboração do “parecer” pelo técnico, num ficheiro extra SIRJUE, este deverá ser gravado na área de trabalho e posteriormente extraído para o portal.
- (57) De seguida, conforme resulta dos pontos 2.8. a 2.10, é selecionado o superior hierárquico para Despacho, definido o tipo de “parecer”, gravado o documento e proposto a despacho. O requerimento é encaminhado para o utilizador com perfil “aprovador”.
- (58) O perfil “Aprovador” permite visualizar o parecer do técnico e, entre outras funcionalidades, inserir “parecer final” com assinatura digital qualificada (ponto 3 a 3.5).
- (59) De acordo com o documento relativo ao Registo de Entidades no Portal RJUE<sup>12</sup>, também da autoria da DGAL, o técnico tem por «missão analisar o Processo e propor o parecer final da entidade Externa da Administração Central a que está afeto. Propõe esse parecer a Despacho do superior hierárquico».
- (60) Este, sob a designação de “Aprovador” aprova ou recusa «o Parecer elaborado pelo Técnico e, quando aprovar, disponibiliza o mesmo para a entidade que o solicitou aplicando uma assinatura digital qualificada (CEGER)».
- (61) Ainda que os pareceres analisados em sede de inspeção contenham a assinatura digital do autor da decisão e que os mesmos se suportem em informação elaborada por um técnico, verificou-se que não são adotados os restantes procedimentos definidos no referido Manual de Procedimentos.
- (62) Assim, após a elaboração do “parecer” pelo técnico, num ficheiro extra SIRJUE, este não é gravado na área de trabalho e posteriormente extraído para o portal, a fim de ser encaminhado para o utilizador com perfil “aprovador”.
- (63) O que é inserido no portal é um ofício dirigido à câmara municipal em causa informando-a do teor da decisão onde é aposta a assinatura digital qualificada.
- (64) Tal acontece em todas as situações tramitadas pelo portal SIRJUE, analisadas ao abrigo do artigo 13.º-A do RJUE.
- (65) Ora, este procedimento conflitua com o definido no Manual de Procedimentos em causa, bem como com o definido nesta matéria pelo anterior CPA, quando distinguia o ato administrativo

em si, enquanto decisão do órgão da Administração, do ato autónomo e distinto deste que visa levar ao conhecimento do destinatário o respetivo conteúdo.

#### 4.1.3. Autoria das decisões

(66) Dispunha o n.º 1 do artigo 123.º do CPA que, sem prejuízo de outras referências especialmente exigidas por lei, devem sempre constar do ato administrativo:

- a) A indicação da autoridade que o praticou (...);
- g) A assinatura do autor do ato ou do presidente do órgão colegial de que emane.

(67) Acontece que, em vários dos processos consultados, se verificou não ser indicada a qualidade em que atua o autor do ato administrativo, tal como acontece nas seguintes situações:

Situações n.º 2 a 10, 13, 14, 18 a 49 e 53<sup>13</sup> (doc. de fls. 5 a 104 e 105).

(68) Em outros casos, a decisão não se encontra assinada pela entidade competente contendo apenas a assinatura da Chefe de Divisão, Lurdes Abrunhosa. Verificou-se que tal ocorreu nas situações seguintes:

Situações n.º 13 e 34 correspondentes aos processos n.º CHA-CO.03.05/1-13 e CNE-CO.03.17/12-13 (doc. de fls. 29 e 73).

(69) Note-se que a violação do disposto no atrás citado artigo 123º poderá determinar a anulabilidade dos atos administrativos praticados, nos termos previstos no artigo 135º do CPA<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> In: <https://servicos.portalautarquico.pt/enterprise/>

<sup>13</sup> Correspondentes aos processos n.º VIA-AV.05.14/1-12, CAP-CB.07.08/2-13, CNE-CB.11.04/1-13, CNE-CO.15.09/2-13, DIV-CO.13.03/1-13, EQU-CB.01.01/3-13, RFL-CO.11.00/2-13, RFL-GU.06.16/3-13, RFL-GU.07.38/5-13, CHA-CO.03.05/1-13, CNE-CO.13.05/8-12, CAP-CB.03.11/25-12, CAP-CO.02.03/14-13, CAP-CO.05.06/1-13, CAP-GU.06.13/2-13, CHA-AV.08.01/2-12, CHA-CB.01.02/3-13, CHA-CB.03.23/23-12, CHA-CO.02.19/8-13, CHA-CO.11.03/2-13, CHA-CO.15.08/5-13, CHA-CO.15.09/4-13, CHA-GU.06.13/1-13, CHA-GU.07.23/12-12, CNE-AV.02.03/3-13, CNE-AV.15.05/6-13, CNE-AV.18.04/1-12, CNE-CO.03.17/12-13, CNE-CO.04.04/10-13, CNE-CO.11.01/3-13, CNE-CO.12.06/2-12, CNE-VI.23.20/17-13, CNE-VI.24.03/7-13, EPT-CB.06.06/2-13, EPT-CO.11.02/2-13, EPT-GU.03.09/2-11, IND-AV.02.02/1-13, EQU-AV.11.05/9-11, EQU-CB.03.14/2-12, EQU-CO.09.04/1-13, RFL-CO.01.00/14-13, RFL-CO.03.31/2-11, RFL-CO.06.04/4-12 e RFL-CO.16.11/1-12.

<sup>14</sup> Correspondente ao atual artigo 163º.

#### 4.1.4. Indicação do despacho de delegação de competências

- (70) Para além da indicação da autoridade que o praticou, a alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do CPA previa ainda, como referência que deve constar do ato administrativo, a menção da delegação ou subdelegação de poderes, quando exista.
- (71) Nos termos do n.º 1 do artigo 29.º do CPA<sup>15</sup>, a competência é definida por lei ou regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes e à substituição.
- (72) A delegação de poderes prevista no artigo 35.º do mesmo Código<sup>16</sup>, possibilitava que os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria possam permitir, através de um ato de delegação de poderes, a prática por outro órgão ou agente de atos administrativos sobre a mesma matéria, desde que para tal estejam habilitados por lei.
- (73) A delegação de poderes era sempre possível no imediato inferior hierárquico, adjunto ou substituto do órgão competente, conforme dispunha o n.º 2 do mencionado preceito. No uso da delegação ou subdelegação, o órgão que pratica o ato devia mencionar essa qualidade, por força do disposto no artigo 38.º<sup>17</sup>.
- (74) Acontece que, nas situações seguintes, não é indicado o despacho de delegação de competências ao abrigo do qual o seu autor atua:
- Situações n.º 2 a 10, 13, 14 e 18 a 53, 55 a 65, 67 e 68, 70 e 71<sup>18</sup> (doc. de fls. 5 a 28, 29 a 32, 33, 34 a 105, 106 a 125, 126, 127, 128 a 130, 131 e 132).
- (75) A falta de indicação da delegação de competências nos despachos produzidos no âmbito dos processos referidos viola o disposto nos citados artigo 38.º e na alínea a) do n.º 1 do artigo

<sup>15</sup> Atual artigo 36.º n.º 1 do CPA.

<sup>16</sup> Artigo 44.º do CPA em vigor.

<sup>17</sup> Que corresponde ao atual artigo 48.º.

<sup>18</sup> Correspondentes aos processos n.º VIA-AV.05.14/1-12, CAP-CB.07.08/2-13, CNE-CB.11.04/1-13, CNE-CO.15.09/2-13, DIV-CO.13.03/1-13, EQU-CB.01.01/3-13, RFL-CO.11.00/2-13, RFL-GU.06.16/3-13, RFL-GU.07.38/5-13, CHA-CO.03.05/1-13, CNE-CO.13.05/8-12, CAP-CB.03.11/25-12, CAP-CO.02.03/14-13, CAP-CO.05.06/1-13, CAP-GU.06.13/2-13, CHA-AV.08.01/2-12, CHA-CB.01.02/3-13, CHA-CB.03.23/23-12, CHA-CO.02.19/8-13, CHA-CO.11.03/2-13, CHA-CO.15.08/5-13, CHA-CO.15.09/4-13, CHA-GU.06.13/1-13, CHA-GU.07.23/12-12, CNE-AV.02.03/3-13, CNE-AV.15.05/6-13, CNE-AV.18.04/1-12, CNE-CO.03.17/12-13, CNE-CO.04.04/10-13, CNE-CO.11.01/3-13, CNE-CO.12.06/2-12, CNE-VI.23.20/17-13, CNE-VI.24.03/7-13, EPT-CB.06.06/2-13, EPT-CO.11.02/2-13, EPT-GU.03.09/2-11, IND-AV.02.02/1-13, EQU-AV.11.05/9-11, EQU-CB.03.14/2-12, EQU-CO.09.04/1-13, RFL-CO.01.00/14-13, RFL-CO.03.31/2-11, RFL-CO.06.04/4-12, RFL-CO.16.11/1-12, RJE-CB.04.11/2-13, RJE-CO.14.05/1-13, RJE-GU.07.15/3-13, RJE-LE.02.06/1-12, RJE-LE.03.01/2-13.

123.º, ambos do CPA, o que constitui mera irregularidade formal de acordo com a doutrina (vd. Oliveira, Mário Esteves *et alt.* Código do Procedimento Administrativo, 2.ª ed., Almedina, 1997) e a jurisprudência do STA (vd. Acórdão do STA, de 3 de setembro de 1993, Recurso n.º 26311).

#### 4.1.5. Verificação da instrução do processo

(76) Nos termos do ANEXO III à Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro, devem acompanhar o pedido, os seguintes elementos instrutórios:

a) Memória descritiva e justificativa da qual conste a:

- i) Identificação do comunicante;
- ii) Descrição da situação existente e da atividade desenvolvida, bem como indicação das edificações existentes e propostas, quando aplicável;
- iii) Descrição do uso ou ação, incluindo o seu destino, a sua necessidade e as suas condições de instalação e funcionamento;
- iv) Quantificação da superfície total de REN afetada pelo uso ou ação, expressa em m<sup>2</sup> ou em hectares;
- v) Demonstração da não afetação significativa da estabilidade ou do equilíbrio ecológico do sistema biofísico e dos valores naturais em presença;
- vi) Demonstração do cumprimento dos requisitos respetivamente aplicáveis a cada um dos usos ou ações, definidos na presente portaria;
- vii) Planta de localização à escala de 1:25000;
- viii) Delimitação do terreno ou parcela e localização exata da ação no interior do mesmo, nomeadamente em planta a escala adequada (1:10000, 1:5000, 1:2000 ou 1:1000) e/ou através da indicação das respetivas coordenadas geográficas;
- ix) Outros elementos tidos como relevantes pelo comunicante para a instrução do seu pedido.

(77) De acordo com o n.º 3 do artigo 22.º do RJREN, a CCDR dispõe do prazo de cinco dias, a contar da data da apresentação da comunicação prévia, para verificar as questões de ordem formal e solicitar as informações e correções que se revelem necessárias, assim como a apresentação dos elementos em falta.

- (78) O comunicante deve apresentar as informações, correções ou elementos solicitados no prazo de dez dias, sob pena de ver o seu pedido liminarmente indeferido, conforme resulta do n.º 4 da mesma norma.
- (79) Ora, da análise dos processos verificou-se que nas seguintes situações a pretensão prosseguiu sem que tivesse sido instruída com os elementos legalmente definidos ou de acordo com o conteúdo prescrito pelo legislador:

Situação n.º 5, correspondente ao processo n.º CNE-CO.15.09/2-13: não foi apresentada planta à escala adequada (1:10000, 1:5000, 1:2000 ou 1:1000) ou a indicação das respetivas coordenadas geográficas;

Situação n.º 8, correspondente ao processo n.º RFL-CO.11.00/2-13: não foi apresentada planta à escala adequada (1:10000, 1:5000, 1:2000 ou 1:1000) nem foram indicadas as respetivas coordenadas geográficas;

Situação n.º 10, correspondente ao processo n.º RFL-GU.07.38/5-13: não foi apresentada planta à escala 1:25000 e planta à escala adequada (1:10000, 1:5000, 1:2000 ou 1:1000) nem indicadas as respetivas coordenadas geográficas;

Situação n.º 21, correspondente ao processo n.º CAP-GU.06.13/2-13: não foi apresentada planta à escala 1:25000, não é descrita a situação existente e a atividade desenvolvida, não são indicadas as edificações existentes e propostas, nem o uso ou ação, não é quantificada a superfície total de REN afetada, nem demonstrada a não afetação significativa da estabilidade ou do equilíbrio ecológico do sistema biofísico e dos valores naturais em presença ou o cumprimento dos requisitos respetivamente aplicáveis a cada um dos usos e ações;

Situação n.º 29, correspondente ao processo n.º CHA-GU.06.13/1-13: não foi apresentada planta à escala adequada (1:10000, 1:5000, 1:2000 ou 1:1000) nem indicadas as respetivas coordenadas geográficas;

Situação n.º 30, correspondente ao processo n.º CHA-GU.07.23/12-12: não foi apresentada planta à escala 1:25000, não é descrita a situação existente e a atividade desenvolvida, não são indicadas as edificações existentes e propostas, nem o uso ou ação, nem o cumprimento dos requisitos respetivamente aplicáveis a cada um dos usos ou ações;

Situação n.º 33, correspondente ao processo n.º CNE-AV.18.04/1-12: não foi apresentada planta à escala 1:25000;

Situação n.º 37, correspondente ao processo n.º CNE-CO.12.06/2-12: não é quantificada a superfície total de REN afetada, não é demonstrada a não afetação significativa da estabilidade ou do equilíbrio ecológico do sistema biofísico e dos valores naturais em presença ou o cumprimento dos requisitos respetivamente aplicáveis a cada um dos usos e ações;

Situação n.º 40, correspondente ao processo n.º EPT-CB.06.06/2-13: não foi apresentada planta à escala adequada (1:10000, 1:5000, 1:2000 ou 1:1000) ou indicadas as respetivas coordenadas geográficas;

Situação n.º 48, correspondente ao processo n.º RFL-CO.03.31/2-11: não é feita a descrição sucinta da ação, incluindo o seu destino e a sua necessidade e as suas condições de instalação e funcionamento, nem quantificada a superfície total de REN afetada;

Situação n.º 49, correspondente ao processo n.º RFL-CO.06.04/4-12: não é feita a descrição sucinta da ação, incluindo o seu destino e a sua necessidade e as suas condições de instalação e funcionamento, nem quantificada a superfície total de REN afetada;

Situação n.º 50, correspondente ao processo n.º RFL-CO.07.04/1-13: não foi quantificada a superfície total de REN afetada pelo uso ou ação, expressa em m<sup>2</sup> ou em hectares, nem demonstrado o cumprimento dos requisitos aplicáveis;

Situação n.º 51, correspondente ao processo n.º RFL-CO.10.02/12-13: não é descrita a situação existente nem a atividade desenvolvida, não é feita a descrição do uso ou ação, incluindo o seu destino, a sua necessidade e as suas condições de instalação e funcionamento, não é quantificada a superfície total de REN afetada pelo uso ou ação, expressa em m<sup>2</sup> ou em hectares, e não é demonstrado o cumprimento dos requisitos aplicáveis;

Situação n.º 52, correspondente ao processo n.º RFL-CO.12.06/3-12: não é feita a descrição sucinta da ação, incluindo o seu destino e a sua necessidade e as suas condições de instalação e funcionamento nem é quantificada a superfície total de REN

afetada pela ação;

Situação n.º 54, correspondente ao processo n.º RFL-GU.07.42/4-12: não é feita a descrição do uso ou ação, incluindo o seu destino, a sua necessidade e as suas condições de instalação e funcionamento, não é quantificada a superfície total de REN afetada pelo uso ou ação, expressa em m<sup>2</sup> ou em hectares, não é demonstrado o cumprimento dos requisitos aplicáveis e não é apresentada planta à escala adequada.

- (80) No que respeita, à verificação da instrução dos processos apreciados à luz do artigo 13.º-A do RJUE, contrariamente ao que acontece nos citados n.º 4 e 5 do artigo 22.º do RJREN, a lei não prevê a possibilidade de suspender o procedimento para solicitação de elementos adicionais pelo que, se os elementos aí definidos não constarem do processo ou forem ilegíveis, deve ser proferida decisão desfavorável.
- (81) Neste aspeto a CCDRC atuou corretamente, indeferindo, em regra, os pedidos instruídos de forma insuficiente. Contudo, situações houve em que, não estando o processo corretamente instruído com os elementos elencados no anexo III da Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro, a CCDRC não indeferiu o pedido, emitindo parecer final no procedimento:

Situação n.º 55, correspondente ao processo n.º RJE.CB.04.11/2-13: não foi apresentada planta à escala adequada;

Situação n.º 56, correspondente ao processo n.º RJE-AV.05.12/1-13: não é quantificada a superfície total de REN afetada pelo uso ou ação, expressa em m<sup>2</sup> ou em hectares, não é demonstrado o cumprimento dos requisitos aplicáveis e não é apresentada planta de localização à escala de 1:25000;

Situação n.º 57, correspondente ao processo n.º RJE-AV.08.05/2-14: não é descrita a situação existente e a atividade desenvolvida, com a indicação das edificações existentes e propostas, não é quantificada a superfície total de REN afetada pelo uso ou ação, expressa em m<sup>2</sup> ou em hectares, não é demonstrado o cumprimento dos requisitos aplicáveis, e não é apresentada planta de localização à escala adequada;

Situação n.º 61, correspondente ao processo n.º RJE-AV.12.03/2-13: não é descrito o uso ou ação, incluindo o seu destino, a sua necessidade e as suas condições de

instalação e funcionamento, e não é quantificada a superfície total de REN afetada pelo uso ou ação, expressa em m<sup>2</sup> ou em hectares;

Situação n.º 64, correspondente ao processo n.º RJE-CB.03.08/13-13: não é quantificada a superfície total de REN afetada pelo uso ou ação, expressa em m<sup>2</sup> ou em hectares, nem é demonstrado o cumprimento dos requisitos aplicáveis;

Situação n.º 67, correspondente ao processo n.º RJE-CO.14.05/1-13: não é demonstrado o cumprimento dos requisitos aplicáveis;

Situação n.º 70, correspondente ao processo n.º RJE-LE.02.06/1-12: não é demonstrado o cumprimento dos requisitos aplicáveis.

- (82) O prosseguimento de processos que não foram instruídos com os elementos exigíveis pela Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro, pode assumir diversos níveis de gravidade, já que, se a ausência de um ou vários dos elementos instrutórios não prejudica, em alguns casos, a análise da pretensão apresentada, situações há em que a omissão instrutória se revela como essencial para a aferição da demonstração do cumprimento dos requisitos cumulativos.
- (83) No limite, pode acontecer que certas irregularidades instrutórias se revelem insupríveis, por afetarem o núcleo da possibilidade, excecional, que se traduz em permitir determinado uso ou ação não obstante o regime de proibições definido pela REN.

#### **4.1.6. Verificação do cumprimento dos requisitos constantes do RJREN/Avaliação da conformidade dos usos ou ações com o Regime Jurídico da REN**

- (84) Conforme consignado no RJREN, cumpre à CCDR proceder ao enquadramento das pretensões apresentadas pelos particulares, verificando o cumprimento dos requisitos definidos no artigo 20.º, designadamente no que respeita à compatibilidade dos usos e ações com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais, nos termos definidos pela Portaria n.º 1356/2008, de 28 de novembro e, subsequentemente, pela Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro.
- (85) No seu Anexo I, esta Portaria procede à definição das condições e requisitos a que ficam sujeitos os usos e ações referidos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de

22 de agosto, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, designadamente no que respeita a obras de construção, alteração e ampliação, infraestruturas, setor agrícola e florestal, aquicultura, salinicultura, prospeção e exploração de recursos geológicos, equipamentos de recreio e lazer e instalações desportivas especializadas.

(86) Analisados os processos integrantes da amostra, concluiu-se que a verificação do cumprimento dos requisitos constantes do RJREN não foi corretamente realizada nas seguintes situações:

Situação n.º 9, correspondente ao processo n.º RFL-GU.06.16/3-13: não consta do processo extrato da Carta da REN, pelo que, não podendo conhecer-se o sistema REN em presença, não era possível proceder à verificação do cumprimento dos requisitos aplicáveis ao uso ou ação em causa;

Situação n.º 20, correspondente ao processo n.º CAP-CO.05.06/1-13: a informação técnica que sustenta a decisão não analisa de forma especificada o cumprimento dos requisitos exigíveis;

Situação n.º 23, correspondente ao processo n.º CHA-CB.01.02/3-13: não consta do processo prova do licenciamento da habitação (é apresentada apenas a guia de pagamento para realização de obras pelo prazo de 365 dias emitida em 31/12/93, pelos Serviços de Obras e Urbanização da CM Belmonte); inexistindo prova do licenciamento da habitação, a decisão fundamenta-se em factos insuficientes para justificar a aceitação da comunicação prévia;

Situação n.º 25, correspondente ao processo n.º CHA-CO.02.19/8-13: a informação técnica que sustenta a decisão não analisa de forma especificada o cumprimento dos requisitos exigíveis;

Situação n.º 33, correspondente ao processo n.º CNE-AV.18.04/1-12: o uso/ação em causa é interdito no sistema “águas de transição e leitos, margens e faixa de proteção”, podendo ser admitido, mediante comunicação prévia, nas faixas de proteção das águas de transição, informação que não resulta do presente processo e que deveria ter sido apreciada;

Situação n.º 46, correspondente ao processo n.º EQU-CO.09.04/1-13: a informação técnica que sustenta a decisão, não analisa de forma especificada o cumprimento dos requisitos exigíveis constantes da alínea b) do item II do anexo I da Portaria n.º

419/2012;

Situação n.º 50, correspondente ao processo n.º RFL-CO.07.04/1-13: não consta de entre os elementos disponibilizados pela CCDR a memória descritiva,<sup>19</sup> pelo que, não é possível verificar o cumprimento dos requisitos aplicáveis;

Situação n.º 51, correspondente ao processo n.º RFL-CO.10.02/12-13: também neste caso não foi apresentada memória descritiva, pelo que não foi possível verificar o cumprimento dos requisitos constantes da Portaria;

Situação n.º 52, correspondente ao processo n.º RFL-CO.12.06/3-12: o cumprimento dos requisitos aplicáveis não é analisado de forma especificada;

Situação n.º 53, correspondente ao processo n.º RFL-CO.16.11/1-12: não é analisado de forma concreta e especificada o cumprimento dos requisitos;

Situação n.º 54, correspondente ao processo n.º RFL-GU.07.42/4-12: o cumprimento dos requisitos não é analisado de forma concreta e especificada;

Situação n.º 56, correspondente ao processo n.º RJE-AV.05.12/1-13: não é analisado de forma detalhada e especificada o cumprimento dos requisitos aplicáveis;

Situação n.º 57, correspondente ao processo n.º RJE-AV.08.05/2-14: o técnico não analisa especificadamente o cumprimento dos requisitos aplicáveis à ação;

Situação n.º 59, correspondente ao processo n.º RJE-AV.11.08/3-13: o técnico não analisa especificadamente o cumprimento dos requisitos respetivamente aplicáveis, limitando-se a referir que «é dada satisfação aos requisitos constantes da alínea t) do item II da citada Portaria n.º 419/2012»<sup>20</sup>;

Situação n.º 66, correspondente ao processo n.º RJE-CO.06.02/3-13: não é analisado, concreta e especificadamente, o cumprimento dos requisitos;

Situação n.º 68, correspondente ao processo n.º RJE-GU.07.15/3-13: não foi demonstrado o cumprimento dos requisitos. Com efeito, estando em causa a aplicação da alínea f) do item I do Anexo I à Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro, não ficou

<sup>19</sup> Apenas consta do processo o plano orientador de arborização nos termos do Decreto-Lei n.º 175/88, de 17 de maio.

<sup>20</sup> Vide informação n.º DGT 160/13, de 6/2/2013.

demonstrado o cumprimento da subalínea i), ou seja, que a edificação existente estivesse licenciada, nos termos legalmente exigidos; tendo sido invocado que a construção seria anterior a 1951, situação em que não seria exigível a emissão de licença, tal facto não foi confirmado pela Câmara Municipal mediante a emissão de declaração, conforme se exigia. Não ficou igualmente demonstrado o cumprimento da subalínea ii) da mencionada alínea, porquanto não foi indicada a área total do prédio nem apresentada a correspondente certidão emitida pela Conservatória do Registo Predial; assim, não poderia a CCDR aferir se a área a ampliar excedia ou não 50% da área de implantação existente, conforme impunha a referida subalínea.

- (87) No que respeita à avaliação da conformidade dos usos ou ações com o RJREN verificou-se que a mesma não foi corretamente executada nas seguintes situações:

Situação n.º 12, correspondente ao processo n.º VIA-GU.09.09/2-12: a pretensão foi incorretamente avaliada face à conformidade com o RJREN, sendo o uso incompatível com este, sendo por isso nulo o ato administrativo praticado. Com efeito, a pretensão correspondente à regularização de um caminho existente<sup>21</sup>, sem alteração de traçado, e sua pavimentação com tapete betuminoso, não era enquadrável na alínea o) do *item* II do Anexo II do RJREN, nem em qualquer outra alínea do mencionado anexo já que a alínea n) do mesmo *item*, aplicável a «pequenas beneficiações de vias e de caminhos municipais», não permite «novas impermeabilizações» (doc. de fls. 133 a 137).

Situação n.º 31, correspondente ao processo n.º CNE-AV.02.03/3-13: a informação técnica que sustenta o despacho de admissão da comunicação prévia não procede a uma correta apreciação das condicionantes que recaem sobre a área em causa (doc. de fls. 138 a 153).

Situação n.º 33, correspondente ao processo n.º CNE-AV.18.04/1-12: a avaliação da conformidade da pretensão face ao RJREN exigia a apreciação da eventual localização da pretensão em “faixa de proteção das águas de transição”, esta admissível mediante comunicação prévia, pois o uso/ação em causa – legalização de construção – é interdito no sistema “águas de transição e leitos, margens e faixa de proteção”. Porém estas informações não resultam do processo nem a informação técnica fundamenta a

<sup>21</sup> Caminho rural EN324 - Saparejo

admissão do uso em causa naquele sistema de REN, pelo que a decisão é nula (doc. de fls. 166 a 175).

Situação n.º 42, correspondente ao processo n.º EPT-GU.03.09/2-11: pretensão é incorretamente enquadrada no anexo II do RJREN. Com efeito, tendo ocorrido uma deslocalização da área de implantação o pedido não poderia ter sido enquadrado na alínea f) do item I do Anexo II do RJREN, na redação do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, aplicável ampliação de edificações existentes;

Situação n.º 44, correspondente ao processo n.º EQU-AV.11.05/9-11: avaliação da conformidade da pretensão relativa à instalação de sistema de rega gota a gota com o RJREN não foi realizada já que não se identifica sequer o sistema de REN em causa.

- (88) Das situações atrás expostas, cumpre suscitar a nulidade dos seguintes atos administrativos, ao abrigo do artigo 27.º do RJREN, porquanto se tratam de usos ou ações interditos ou considerados incompatíveis com aquele regime, violando o disposto no artigo 20.º do mesmo diploma:

Situação n.º 12, correspondente ao processo n.º VIA-GU.09.09/2-12: despacho de Orlando Vicente, de 3 de janeiro de 2013 (doc. de fls. 176 a 178);

Situação n.º 33, correspondente ao processo n.º CNE-AV.18.04/1-12: despacho de Margarida Bento, de 24 de junho de 2013 (doc. de fls. 67);

Situação n.º 68, correspondente ao processo n.º RJE-GU.07.15/3-13: despacho de José Alberto Costa Ferreira, em 9 de setembro de 2013 (doc. de fls. 127).

#### 4.1.7. Convocação e/ou realização da conferência de serviços

- (89) Nos termos do RJREN deverá ser promovida, pela CCDR, uma conferência de serviços sempre que as pretensões correspondentes aos usos e as ações previstos no anexo II recaiam em áreas cuja utilização necessite de título de utilização dos recursos hídricos, se localizem em áreas classificadas ou em áreas integradas na Reserva Agrícola Nacional (RAN), nos termos definidos pelo artigo 24.º do RJREN, na primitiva redação do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto.

- (90) No âmbito desta conferência deverá ser «emitida uma comunicação única de todas as entidades competentes ao interessado, a qual colige todos os atos que cada uma das entidades envolvidas deve praticar, nos termos legais e regulamentares», e deve «refletir a posição manifestada por cada uma das entidades», conforme prescrevem o n.º 2 e 3 do mencionado preceito.
- (91) As alterações introduzidas ao Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, não modificaram aquela norma, limitando-se a revogar os n.ºs 6 e 8.
- (92) Contudo, em muitos dos processos consultados, verificou-se que a conferência de serviços não se realizou, limitando-se as entidades competentes a remeter o seu parecer, como sucedeu nas seguintes situações:
- Situação n.º 19, correspondente ao processo n.º CAP-CO.02.03/14-13;
  - Situação n.º 20, correspondente ao processo n.º CAP-CO.05.06/1-13;
  - Situação n.º 22, correspondente ao processo n.º CHA-AV.08.01/2-12;
  - Situação n.º 25, correspondente ao processo n.º CHA-CO.02.19/8-13;
  - Situação n.º 31, correspondente ao processo n.º CNE-AV.02.03/3-13;
  - Situação n.º 32, correspondente ao processo n.º CNE-AV.15.05/6-13;
  - Situação n.º 34, correspondente ao processo n.º CNE-CO.03.17/12-13;
  - Situação n.º 35, correspondente ao processo n.º CNE-CO.04.04/10-13;
  - Situação n.º 37, correspondente ao processo n.º CNE-CO.12.06/2-12;
  - Situação n.º 38, correspondente ao processo n.º CNE-VI.23.20/17-13;
  - Situação n.º 39, correspondente ao processo n.º CNE-VI.24.03/7-13;
  - Situação n.º 41, correspondente ao processo n.º EPT-CO.11.02/2-13.

- (93) A prática adotada pela CCDR e entidades envolvidas contraria o disposto no artigo 24.º do RJREN, sendo que o artigo 27.º sanciona com a nulidade os atos administrativos praticados em violação do disposto no capítulo III, onde se inclui a *supra* mencionada norma.
- (94) Contudo, a jurisprudência tem vindo a considerar a falta de interesse em agir sempre que, estando em causa meros vícios de forma, a repetição do ato administrativo com o mesmo conteúdo em nada colide com a substância do ato praticado.
- (95) Numa situação semelhante à dos autos, os serviços do MP junto do TAF de Beja consideraram que, para que fosse integrada no artigo 27.º, a irregularidade detetada «teria de se consubstanciar em ato grave de violação das normas substantivas do RJREN», concluindo que a «circunstância de uma das entidades convocadas faltar não obstaculiza a ocorrência da conferência».
- (96) Assim, qualificou o referido Tribunal como «correto o procedimento adotado» sempre que uma das entidades, não podendo estar presente, se limite a enviar o seu parecer.
- (97) Também os serviços do MP junto TAF de Castelo Branco consideraram que não havia, em casos semelhantes, interesse em agir por ser destituída de efeito útil a impugnação contenciosa dos atos assinalados como nulos. Com efeito, refere-se no correspondente despacho que a defesa da legalidade constitui um dos escopos da atuação do Ministério Público, mas não o único, sendo necessário, além disso, «a existência de utilidade na instauração da ação».
- (98) A este respeito cita o Acórdão do STA, de 2 de dezembro de 2004, relativo ao Processo n.º 830/04, onde se defende que «se é exato que ao Ministério Público está legalmente atribuída a defesa da legalidade, também é certo que com essa atribuição se almeja obter quaisquer efeitos úteis (...). E nessa linha de entendimento, a indesmentível legitimidade do Mº Pº para defender a legalidade não permite a sobrevivência dos recursos, por ele interpostos, que se mostrem destituídos de uma qualquer utilidade jurídica ou prática».
- (99) Tendo presente este entendimento e, ainda que esta posição seja questionável sob o ponto de vista estritamente jurídico-formal, é incontestável que de nada serve suscitar a nulidade dos atos administrativos não precedidos da realização da necessária conferência de serviços, mas em que foi emitido parecer pelas entidades competentes, pois o reinício do procedimento e a

consequente prática, pela Administração, de novos atos expurgados dos vícios que afetaram os primeiros, conduziria exatamente ao mesmo resultado.

(100) Diferente entendimento se impõe nos casos em que a dita conferência não chegou sequer a ser convocada, ou em que as entidades não emitiram o necessário parecer:

Situação n.º 33, correspondente ao processo n.º CNE-AV.18.04/1-12: não consta o parecer do ICNF;

Situação n.º 54, correspondente ao processo RFL-GU.07.42/4-12: não consta o parecer da APA (a CCDR limita-se a informar o requerente de que por a ação interferir com linhas de água, estaria obrigado à obtenção de Título de Utilização dos Recursos Hídricos, de acordo com o Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, a requerer, pelo próprio junto da ARH Norte IP; o artigo 24.º n.º 1 do RJREN é claro ao afirmar que nos casos em que os usos e as ações previstos no Anexo II recaiam em áreas cuja utilização necessite de título de utilização de recursos hídricos a CCDR deve promover uma conferência de serviços).

(101) Ora, considerando que o RJREN prevê, no artigo 24.º, para os casos em que os usos ou ações estejam sujeitos a outros regimes, a realização de uma conferência de serviços e uma comunicação única de todas as entidades competentes, a qual colige todos os atos que cada uma das entidades envolvidas deve praticar;

Considerando, igualmente, que são nulos, nos termos do artigo 27.º, os atos administrativos praticados em violação do disposto no capítulo III ou que permitam a realização de ações em desconformidade com os fins que determinaram a exclusão de áreas da REN, cumpre suscitar a **nulidade** dos seguintes atos administrativos:

- a) Despacho da diretora de serviços de Ordenamento do Território, Dr.ª Margarida Bento, de 24 de junho de 2013, referente à Situação n.º 33 (processo n.º CNE-AV.18.04/1-12) (doc. de fls. 72);
- b) Despacho do Chefe da Divisão Sub-Regional da Guarda, Orlindo Vicente, de 10 de fevereiro de 2012 referente à Situação n.º 54 (processo n.º RFL-GU.07.42/4-12) (doc. de fls. 179).

Porém, tendo em consideração que o artigo 164.º do CPA atualmente em vigor estabelece no

n.º 2 que os atos nulos podem ser objeto de reforma ou conversão, essa possibilidade deverá ser equacionada pelo autor do ato.

#### 4.1.8. Audiência prévia dos interessados

(102) Dispunha o n.º 1 do artigo 100º do CPA<sup>22</sup> que «os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final». No entanto, o órgão instrutor poderia dispensá-la se os elementos constantes do procedimento conduzirem a uma decisão favorável aos interessados (artigo 103º n.º 2 alínea b)<sup>23</sup>).

(103) Acontece que a CCDRC não procedeu, em nenhuma das situações de indeferimento analisadas, à audiência dos interessados, conforme estipulava o CPA:

Situação n.º 13, correspondente ao processo n.º CHA-CO.03.05/1-13;

Situação n.º 14, correspondente ao processo n.º CNE-CO.13.05/8-12.

(104) Ora, é em sede de audiência dos interessados que estes tomam conhecimento de todos os aspetos relevantes para a decisão e podem pronunciar-se sobre as questões que constituem o objeto do procedimento, requerer diligências complementares ou juntar documentos, pelo que não poderia a CCDRC preterir esta formalidade senão nos casos expressamente previstos no artigo 103º do CPA.

#### 4.1.9. Cumprimento dos prazos

(105) Nos termos do n.º 7 do artigo 22º do RJREN, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, relativo aos procedimentos de Comunicação Prévia, o requerente pode dar início ao uso ou promover a ação passados 25 dias da apresentação da comunicação.

<sup>22</sup> Correspondente ao artigo 121.º do CPA atualmente em vigor.

<sup>23</sup> A que corresponde o atual artigo 124.º n.º 1 alínea f).

- (106) Este prazo é reduzido para 10 dias quando respeite a ações de defesa da floresta contra incêndios, nos termos do mesmo artigo.
- (107) No caso de procedimentos desencadeados ao abrigo do artigo 13º-A do RJUE, os prazos a aplicar são os decorrentes daquele diploma e variam entre 30 e 70 dias, sem possibilidade de suspensão do procedimento.
- (108) Por força do disposto no n.º 3 do artigo 13º-A do RJUE, as entidades consultadas devem pronunciar-se no prazo de 20 dias (ou de 40 dias tratando-se de imóvel de interesse nacional ou de interesse público), sem possibilidade de suspensão do procedimento.
- (109) O sistema informático/plataforma SIRJUE, permite, nas suas funcionalidades, nos termos do disposto na alínea f) do n.º 2 do artigo 4.º da Portaria n.º 216-A/2008, de 3 de março, proceder à gestão e contagem dos prazos previstos para consulta, de acordo com as regras estabelecidas no artigo 72.º do CPA<sup>24</sup>.
- (110) Da análise dos processos que foram objeto de parecer favorável pela CCDR verificou-se que em alguns dos casos não foram cumpridos os prazos definidos pelos artigos 22.º e 23.º do RJREN:
- Situação nº 5, correspondente ao processo n.º CNE-CO.15.09/2-13;
  - Situação nº 8, correspondente ao processo n.º RFL-CO.11.00/2-13;
  - Situação nº 10, correspondente ao processo n.º RFL-GU.07.38/5-13;
  - Situação nº 13, correspondente ao processo n.º CHA-CO.03.05/1-13;
  - Situação nº 14, correspondente ao processo n.º CNE-CO.13.05/8-12;
  - Situação nº 20, correspondente ao processo n.º CAP-CO.05.06/1-13;
  - Situação nº 22, correspondente ao processo n.º CHA-AV.08.01/2-12;
  - Situação nº 23, correspondente ao processo n.º CHA-CB.01.02/3-13;
  - Situação nº 25, correspondente ao processo n.º CHA-CO.02.19/8-13;
  - Situação nº 27, correspondente ao processo n.º CHA-CO.15.08/5-13;

<sup>24</sup> Ao qual corresponde o artigo 87.º no CPA em vigor.

Situação nº 28, correspondente ao processo n.º CHA-CO.15.09/4-13;  
Situação nº 30, correspondente ao processo n.º CHA-GU.07.23/12-12;  
Situação nº 31, correspondente ao processo n.º CNE-AV.02.03/3-13;  
Situação nº 32, correspondente ao processo n.º CNE-AV.15.05/6-13;  
Situação nº 33, correspondente ao processo n.º CNE-AV.18.04/1-12;  
Situação nº 34, correspondente ao processo n.º CNE-CO.03.17/12-13;  
Situação nº 35, correspondente ao processo n.º CNE-CO.04.04/10-13;  
Situação nº 36, correspondente ao processo n.º CNE-CO.11.01/3-13;  
Situação nº 37, correspondente ao processo n.º CNE-CO.12.06/2-12;  
Situação nº 39, correspondente ao processo n.º CNE-VI.24.03/7-13;  
Situação nº 40, correspondente ao processo n.º EPT-CB.06.06/2-13;  
Situação nº 43, correspondente ao processo n.º IND-AV.02.02/1-13;  
Situação nº 44, correspondente ao processo n.º EQU-AV.11.05/9-11;  
Situação nº 45, correspondente ao processo n.º EQU-CB.03.14/2-12;  
Situação nº 46, correspondente ao processo n.º EQU-CO.09.04/1-13;  
Situação nº 48, correspondente ao processo n.º RFL-CO.03.31/2-11;  
Situação nº 51, correspondente ao processo n.º RFL-CO.10.02/12-13;  
Situação nº 52, correspondente ao processo n.º RFL-CO.12.06/3-12;  
Situação nº 53, correspondente ao processo n.º RFL-CO.16.11/1-12.

(111) No caso das situações nº 62 e 71, correspondentes aos processos RJE-CB.03.01/7-12 e RJE-LE.03.01/2-13, não foi possível apurar o cumprimento dos prazos uma vez que a data da decisão não consta da plataforma informática SIRJUE.

(112) Dos processos de Comunicação Prévia analisados concluiu-se que os prazos não foram cumpridos em grande parte das situações, já que numa amostra de 72 processos apenas em 40 processos os prazos foram respeitados, na sua maioria tramitados através do SIRJUE.

#### 4.1.10. Da rejeição liminar

- (113) Determina o n.º 4 artigo 22º do RJREN que «sob pena de rejeição liminar da comunicação prévia, o comunicante apresenta as informações, correções e elementos solicitados no prazo de 10 dias, encontrando-se o procedimento suspenso durante este período».
- (114) Pretende-se com esta norma evitar que o processo fique parado por causa imputável ao interessado constituindo, simultaneamente, um ato de natureza sancionatória da inércia do particular.
- (115) Cabe, no entanto, à Administração o ónus de rejeitar liminarmente a comunicação prévia, notificando o comunicante desse facto.
- (116) Nas situações abaixo elencadas, não obstante ter decorrido o prazo definido no mencionado artigo do RJREN, a CCDRC não rejeitou liminarmente as comunicações prévias como lhe competia:

Situação n.º 10, correspondente ao processo n.º RFL-GU.07.38/5-13;

Situação n.º 13, correspondente ao processo n.º CHA-CO.03.05/1-13;

Situação n.º 23, correspondente ao processo n.º CHA-CB.01.02/3-13;

Situação n.º 41, correspondente ao processo n.º EPT-CO.11.02/2-13.

#### 4.1.11. Fiscalização

- (117) No âmbito da presente ação de inspeção foi solicitada, junto da CCDR, a disponibilização dos processos eventualmente constituídos na sequência de ações de fiscalização, realizadas em processos de indeferimento.
- (118) A CCDR solicitou informação junto da DSF e das Divisões Sub-Regionais e, subsequentemente, transmitiu à equipa de inspeção o conteúdo das respostas recebidas.
- (119) Assim, o Diretor de Serviços de Fiscalização, Eng.º Miguel Leão, informou que os processos existentes no serviço resultam do plano de fiscalização que tem por base intervenções detetadas no Google Earth, de situações detetadas no terreno, de denúncias ou de comunicações efetuadas pelos municípios (doc. de fls. 180 e 181).

- (120) Esclareceu ainda que, desde julho de 2014, a DSOT tem comunicado à DSF o sentido dos pareceres emitidos em processos de legalização de intervenções em REN, encontrando-se prevista a respetiva análise no plano de fiscalização de 2015 (doc. de fls. 180 e 181).
- (121) No que respeita ao processo n.º CNE-CO.03.17/17-13, relativo à edificação de habitação em REN, informou que não foi detetado processo constituído no âmbito da fiscalização (doc. de fls. 180 e 181).
- (122) A Divisão Sub-Regional de Viseu informou que dos três processos analisados nessa Divisão nenhum teve decisão de indeferimentos (doc. de fls. 182).
- (123) Idêntica resposta apresentou a Divisão Sub-Regional da Guarda relativamente aos nove processos aí tramitados (doc. de fls. 183 e 184).
- (124) Na divisão Sub-Regional de Castelo Branco os dois processos objeto de indeferimento, n.º CAP-CB.03.11/25-12 e CHA-CB.03.23/23-12 viriam, posteriormente, a ser objeto de comunicação prévia aceite (doc. de fls. 185 e 186).
- (125) Quanto à Divisão Sub-Regional de Aveiro, todos os sete processos tiveram decisões favoráveis. Informou ainda ser procedimento habitual nesta Divisão, a deslocação aos locais para análise dos pedidos, sempre que tal seja considerado necessário (doc. de fls. 187).
- (126) Por fim, no que respeita à Divisão Sub-Regional de Leiria, e concretamente ao processo n.º CNE-LE.15.03/4-13, foi informado que a fiscalização se deslocou ao local e confirmou que a estufa, objeto do requerimento, não foi executada. Contudo, verificou que no terreno da proprietária em causa existem outras estufas. O processo está a ser acompanhado pela Divisão Sub-Regional (doc. de fls. 188 e 189).
- (127) Em face do exposto pode-se concluir que a CCDRC e respetivas Divisões Sub-Regionais não têm como prática instituída a realização de ações de fiscalização subsequentes ao indeferimento das pretensões apresentadas nos seus serviços.
- (128) Assim, dos processos indeferidos objeto de análise, verificou-se que em apenas um dos casos foram determinadas medidas de fiscalização do cumprimento do RJREN.

## 4.2. Regime sancionatório e de tutela da legalidade

(129) Na sequência de solicitação efetuada à CCDRC, foram disponibilizados por esta entidade e analisados pela equipa de inspeção sete processos de contraordenação, se bem que destes apenas cinco dizem respeito a infrações ao RJREN.

(130) O processo de contraordenação nº 426 de 2013, da Divisão Sub-Regional de Leiria, foi instaurado na sequência de um auto de notícia elaborado por aqueles serviços por terem apurado a existência de um campo de futebol em relvado sintético inserido em REN (zonas ameaçadas pelas cheias) com destruição do coberto vegetal e posterior colocação de gravilha e betuminoso. Os autos foram arquivados por prescrição, ainda que a intervenção na área envolvente ao campo de futebol fosse interdita, com fundamento na tese de que se trata de infração de consumação instantânea com efeitos duradouros.

Em relação ao campo de futebol e vedação em rede foi posteriormente aceite a comunicação prévia mas quanto à ação interdita não consta qualquer informação de que tenham sido tomadas as medidas de tutela da legalidade previstas no artigo 39º do RJREN.

(131) O processo de contraordenação nº 428 de 2013, da Divisão Sub-Regional de Aveiro, teve origem num auto de notícia elaborado pelo Comando Territorial da GNR de Anadia, por ter sido realizada uma operação de florestação sem a apresentação de comunicação prévia à CCDRC, tendo sido o arguido condenado no pagamento de uma coima. Refira-se que a decisão proferida não se encontra devidamente fundamentada, pois deveria identificar o sistema de REN em que se inseria a operação de florestação em causa, em virtude de só essa informação permitir o preenchimento dos elementos do tipo contraordenacional imputado ao arguido.

Refira-se que nos termos estabelecidos no nº 1 do artigo 49º da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, aprovada pela Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, o auto de notícia é notificado ao infrator conjuntamente com todos os elementos necessários para que este fique a conhecer a totalidade dos aspetos relevantes para a decisão.

E é jurisprudência assente que:

«Quando, em cumprimento do disposto no art. 50.º do Regime Geral das Contraordenações, o órgão instrutor optar, no termo da instrução contraordenacional, pela audiência escrita do arguido, mas, na correspondente notificação, não lhe fornecer todos os elementos necessários para que este fique a conhecer a totalidade dos

aspectos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito, o processo ficará doravante afetado de nulidade, dependente de arguição, pelo interessado/notificado, no prazo de 10 dias após a notificação, perante a própria administração, ou, judicialmente, no ato de impugnação da subsequente decisão/acusação administrativa» (*vide* Acórdão do STJ n.º 02P4670 - Assento de fixação de jurisprudência - Aclaração<sup>25</sup>).

- (132) O processo de contraordenação nº 483 de 2013, da Divisão Sub-Regional da Guarda, teve a sua génese no auto de notícia levantado pelos seus próprios serviços, pela constatação de diversas edificações em área de REN (áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos) sem qualquer comunicação prévia à CCDRC.

Os arguidos pagaram a coima a que foram condenados porém não consta do processo qualquer prova de ter ocorrido qualquer embargo, demolição ou a regularização da situação ilegal.

- (133) O processo de contraordenação nº 535 de 2013, da Divisão Sub-Regional de Anadia, foi instaurado após auto de notícia elaborado pelo Destacamento Territorial da GNR de Anadia, por ter esta autoridade policial detetado a realização de uma operação de reflorestação com destruição do coberto vegetal em área de REN sem que tenha sido apresentada comunicação prévia à CCDRC.

O arguido pagou a coima mas não resulta dos autos qual o sistema REN em causa, informação determinante para preencher o tipo da contraordenação imputada ao arguido, já que, se exige a comunicação prévia na alínea a) do nº 1 do artigo 37º do RJREN. Mais uma vez se reitera o disposto no nº 1 do artigo 49º da LQCA e a jurisprudência atrás mencionada.

Desconhece-se, igualmente, se a legalidade foi reposta ou se foram estabelecidas medidas nos termos previstos no artigo 39º do mesmo do mesmo diploma legal.

- (134) O processo de contraordenação nº 592 de 2013, da Divisão Sub-Regional de Aveiro, instaurado na sequência de auto de notícia elaborado por estes serviços, imputou ao arguido a construção de edificação em área de REN (áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos), ZPE da Ria de Aveiro e solo rural, sem qualquer comunicação, parecer prévio ou licença. Por se defender tratar-se de uma infração consumada no momento em que se executou a obra, embora com efeitos duradouros, entendeu a CCDRC que como resulta do auto de notícia ter

<sup>25</sup> <http://www.dgsi.pt/isti.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/267df10754e1a73080256bab004eb801?OpenDocument>

vido a construção edificada entre 31/10/2006 e 27/3/2009, o procedimento contraordenacional se encontrava prescrito, pelo que foi proposto o arquivamento dos autos.

De qualquer modo, tratando-se de uma edificação alegadamente interdita em área de REN, competia à CCDR determinar as competentes medidas de reposição da legalidade, ao abrigo do artigo 39º do RJREN, informação que não consta dos autos.

## 5. CONCLUSÕES:

- (135) Efetuada a avaliação da atuação CCDRC no âmbito da gestão de solos abrangidos pelo Regime Jurídico da REN, é possível avançar, em termos de balanço global, que a entidade inspecionada adotou uma atuação passível de ser perspetivada, de um modo geral, como adequada aos fins subjacentes à instituição de tal Regime.
- (136) Com efeito, se bem que nem todos os procedimentos analisados se tenham contido dentro dos ditames legais, certo é que as patologias detetadas não são de molde a poder repudiar-se, frontalmente, os atos praticados pela CCDRC, até porque se notou existir um certo cuidado no tratamento das petições perante ela apresentadas.
- (137) Porém, constataram-se, como pontos merecedores de realce, os seguintes problemas: cumprimento dos prazos previstos no artigo 22.º e 23.º do RJREN relativos aos procedimentos de Comunicação Prévia, forma e autoria das decisões, indicação do despacho de delegação de competências, verificação da instrução do processo, cumprimento dos requisitos definidos pelo RJREN e avaliação da conformidade dos usos e ações com o mesmo regime, cumprimento das disposições referentes à convocação da conferência de serviços prevista no artigo 24.º, e adoção de medidas de tutela da legalidade urbanística.
- (138) Entrando num campo de maior detalhe das conclusões a que se chegou, relativamente à avaliação da aplicação do RJREN pela CCDRC, dir-se-á o constante nos pontos 5.1. e 5.2..

### 5.1. Questões de ordem genérica.

- 5.1.1. A CCDRC não procedeu à audiência prévia dos interessados, no caso das situações n.º 13 e 14.
- 5.1.2. Não foi indicada pela CCDRC a qualidade em que o subscritor do ato administrativo atua nas situações n.º 2 a 10, 13, 14, 18 a 49 e 53.
- 5.1.3. A decisão não se encontra assinada pela entidade competente nas situações n.º 13 e 34.

- 5.1.4. Falta de indicação do despacho de delegação de competências nas situações n.º 2 a 10, 13, 14, 18 a 53, 55 a 65, 67, 68, 70 e 71.
- 5.1.5. O despacho final foi incorporado no ofício que transmitiu à entidade solicitadora do parecer o respetivo conteúdo em todas as situações tramitadas através da plataforma SIRJUE.

**5.2. Questões relativas à conformidade dos usos ou ações com o RJREN:**

- 5.2.1. Quanto ao dever de promover a conferência de serviços, situações houve que a mesma não foi convocada como é o caso das situações n.º 33 e 54.
- 5.2.2. Nas situações n.º 19, 20, 22, 25, 31, 32, 34, 35, 37 a 39 e 41, a CCDRC limitou-se a recolher os pareceres das entidades competentes.
- 5.2.3. Quanto aos prazos definidos nos artigos 22.º e 23.º do RJREN, os mesmos não foram cumpridos nas situações n.º 5, 8, 10, 13, 14, 20, 22, 23, 25, 27, 28, 30, 31 a 37, 39, 40, 43 a 46, 48 e 51 a 53.
- 5.2.4. Nas situações n.º 5, 8, 10, 21, 29, 30, 33, 37, 40, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 61, 64, 67 e 70, a CCDRC não verificou a correta instrução do pedido.
- 5.2.5. A verificação do cumprimento dos requisitos constantes do RJREN não foi corretamente realizada, no caso das situações n.º 9, 20, 23, 25, 33, 46, 50 a 54, 56, 57, 59, 66 e 68.
- 5.2.6. A avaliação da conformidade dos usos ou ações com o RJREN não foi corretamente realizada nas situações n.º 12, 31, 33, 42 e 44.
- 5.2.7. Foram praticados atos administrativos em violação das prescrições do RJREN, nas situações n.º 12, 33, 54, e 68 referenciadas nos pontos 4.1.6 e 4.1.7., os quais se encontram feridos de nulidade, conforme decorre do artigo 27.º do RJREN.
- 5.2.8. A CCDD não rejeitou liminarmente o pedido, como lhe competia, nas situações n.º 10, 13, 23 e 41 (ponto 4.1.10.).

5.2.9. Não foram realizadas ações de fiscalização no caso dos processos indeferidos referidos no ponto 4.1.11.

5.2.10. Não foram adotadas as necessárias medidas de tutela da legalidade na sequência da instauração e decisão dos PCO referidos no ponto 4.2.

## 6. RECOMENDAÇÕES

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

- 6.1. Que a CCDRC, de futuro, passe a indicar em cada ato administrativo praticado, a qualidade em que atua o autor do ato, fazendo referência à respetiva delegação de competências, de forma a permitir aos destinatários adotar os meios adequados caso pretendam reagir contra o mesmo, cumprindo desta forma o disposto nos artigos 48.º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 151.º, ambos do atual CPA (vide ponto 4.1.2., 4.1.3. e 4.1.4.).
- 6.2. Que no âmbito dos processos tramitados ao abrigo do SIRJUE seja seguido o procedimento definido no respetivo Manual de Procedimentos, designadamente no que respeita à aposição da assinatura digitalizada no despacho que põe termo ao procedimento (vide ponto 4.1.1.).
- 6.3. Que a CCDRC promova, sempre, a produção de informações no âmbito da aplicação do RJREN, e que as mesmas passem a ser alvo de despacho por parte da Direção.
- 6.4. Que sempre que a ação ou uso incida sobre áreas sujeitas aos regimes específicos mencionados no n.º 1 do artigo 24.º do RJREN, a CCDRC promova o agendamento de uma conferência de serviços, na qual deve ser elaborada uma ata assinada por todos os representantes das entidades intervenientes, na esteira do consignado no n.º 2 daquela disposição legal (vide ponto 4.1.7.).
- 6.5. Que a CCDRC exerça, de forma continuada e integral, as competências próprias em matéria de fiscalização, regime sancionatório e de medidas de tutela da legalidade urbanística previstas no RJREN, de modo a cumprir os deveres que lhe são legalmente cominados neste domínio de intervenção, de interesse inequivocamente nacional.
- 6.6. Que a CCDRC desenvolva diligências de fiscalização, no sentido de verificar os atos materiais praticados pelos particulares sem autorização da administração em violação do RJREN, adotando as medidas sancionatórias e de reposição da legalidade que caibam ao caso (vide ponto 4.1.11.).

- 6.7. Que a CCDRC sancione as condutas ilicitamente praticadas no território, promovendo para o efeito a instrução dos competentes processos de contraordenação, bem como as necessárias medidas de reposição da legalidade, e ainda, faça cessar os usos e ações realizados em violação do RJREN, em especial os identificados no ponto 4.2., devendo para o efeito reportar a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias, quais os atos e ações desenvolvidas nesse âmbito.
- 6.8. Que a CCDRC cumpra todos prazos previstos no RJREN, designadamente os estabelecidos para proferimento de decisão final no âmbito daqueles procedimentos, sob pena de virem a ser praticados atos materiais ou produzido ato tácito de deferimento, relativos a pretensões incidentes sobre a restrição de utilidade pública REN.
- 6.9. Que a CCDRC, no exercício da sua competência, promova, oficiosamente, a consulta das entidades que, em razão da localização, se tenham de pronunciar.
- 6.10. Que a CCDRC, querendo, proclame a nulidade dos atos administrativos praticados nas situações identificadas nos pontos 4.1.6 e 4.1.7 deste Relatório, ou, em alternativa, opte pela sua reforma ou conversão, no prazo de 60 dias, sob pena de, não o fazendo, proceder esta Inspeção-Geral à 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 para efeitos de propositura da competente ação administrativa especial (vd. n.º 1 do artigo 27.º do RJREN).

## 7. PROPOSTAS

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

- 7.1. O envio do presente relatório ao Gabinete de S. Ex.<sup>a</sup> o 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.
- 7.2. 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 4.1.6. e 4.1.7. (situações n.º 12, 33, 54 e 68), para efeitos de propositura da competente ação administrativa especial (vd. n.º 1 do artigo 27.º do RJEN), caso a CCDRC opte por não lançar mão da faculdade prevista no ponto 6.10.
- 7.3. Considerando a necessidade de desenvolvimento das recomendações consignadas no ponto 6, propõe-se o envio do presente relatório à CCDRC.

A Inspetora,



(Isabel Soares de Almeida)

A Inspetora,



(Sofia Faria)

Junho de 2015