



ASSUNTO: Avaliação das alterações simplificadas da delimitação da REN ao abrigo do artigo 16.º-A do RJREN - Relatório Final

DATA: 18.09.2018  
INFORMAÇÃO N.º465/MAMB/2018  
PROC. N.º:035.00.02.  
Entrada MAmb: 1751

Parecer

Concordando, submeto à consideração do Senhor Ministro do Ambiente, para efeitos de homologação nos termos propostos.

21/9/2018  
Ana Cisa

chefe do Gabinete do  
Ministro do Ambiente

Despacho

Homologo o Relatório Final da IGAMAOT, emitido no âmbito do processo de inspeção nº NUI/AA/OT/000005/17.2.AOT

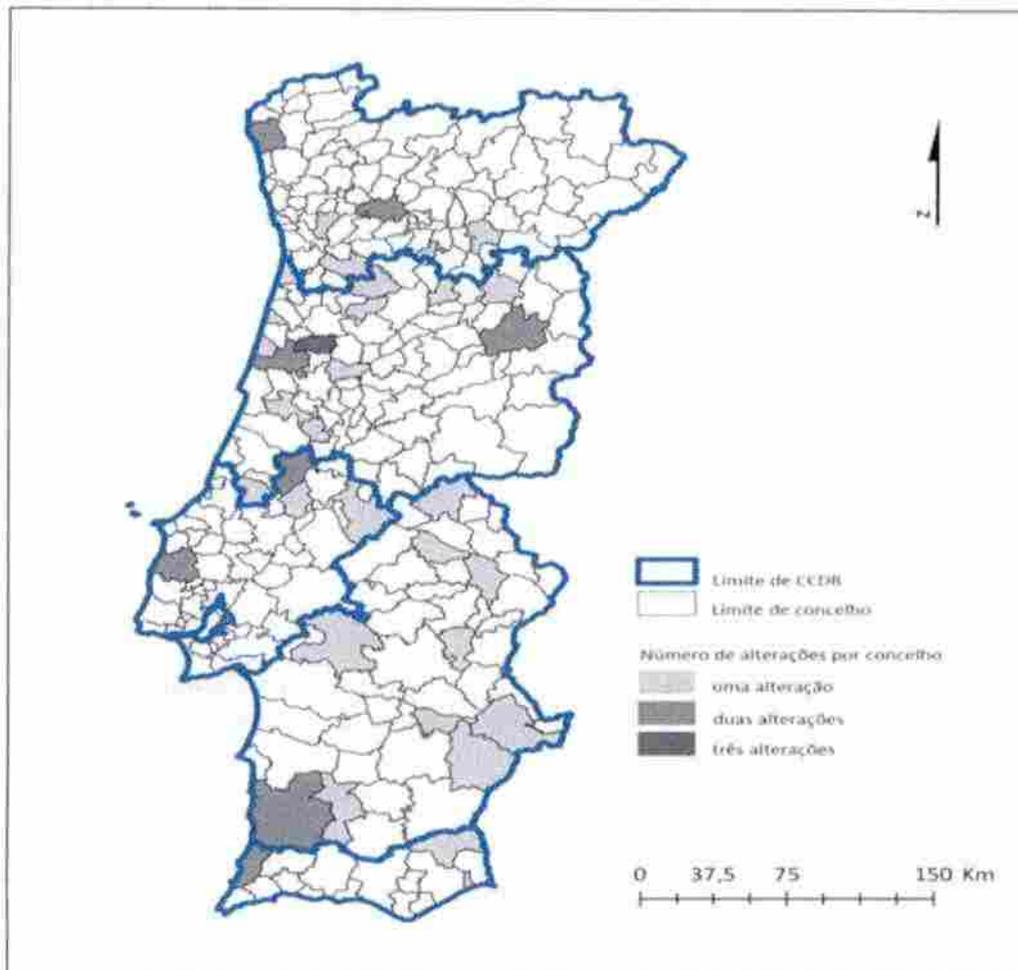
21.9.18

João Pedro Matos Fernandes  
Ministro do Ambiente

(A) Enquadramento

1. Deu entrada no Gabinete do Senhor Ministro do Ambiente o Relatório Final de Inspeção de março de 2018, elaborado em resultado de uma ação inspetiva (processo nº NUI/AA/OT/000005/17.2.AOT) realizada pela Inspeção Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT).
2. A ação de inspeção em causa tem por objetivo a avaliação das alterações simplificadas de delimitações da REN processadas ao abrigo do artigo 16.º-A do Decreto-Lei n.º166/2008 (RJREN), de 22 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º239/2012, de 3 de novembro, de forma a aferir da conformidade legal daquelas alterações face ao estabelecido na legislação vigente.
3. A presente ação de inspeção visa avaliar os procedimentos adotados por todas as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) na medida em que os procedimentos integrantes do referido artigo 16.º-A, tramitam sobre a égide das cinco CCDR, pelo que a ação tem impacto em todo o território nacional continental, como se pode observar na figura seguinte.

Figura 1 – Enquadramento territorial da ação de inspeção



4. Com a alteração do Decreto-Lei n.º166/2008 (RJREN) introduzida pelo pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 3 de novembro, verifica-se que a par de um regime dito normal de alteração da delimitação da REN, foi aditado um outro tipo de regime de alteração - o simplificado - constante do artigo 16.º-A do RJREN.
5. Tal como no regime normal de alteração, previsto no artigo 16.º, também no regime simplificado exige-se que o mesmo tenha por fundamento a evolução das condições económicas, sociais, culturais e ambientais decorrentes de projetos públicos ou privados, projetos esses a executar. Porém, ao contrário do primeiro regime de alteração, em que o procedimento segue as regras do disposto para as propostas de delimitação da REN, no regime simplificado, a tramitação implica um desagrevamento dos trâmites subjacentes ao andamento do processo.
6. Contudo, além das exigências suprarreferidas, no regime simplificado é necessário que as alterações preencham um dos seguintes requisitos:
  - a) Correspondam a ampliações até 100 % das instalações existentes, desde que devidamente licenciadas e cuja atividade licenciada não tenha sido interrompida nos últimos 12 meses;
  - b) Correspondam a 5 % da área total, até ao máximo de 500 m<sup>2</sup>, em parcelas de terreno com área até 2 ha;
  - c) Correspondam a 2,5 % da área total, em parcelas de terreno com área entre 2 ha e até 40 ha;



d) Correspondam a 2,5 % da área total, até ao máximo de 2,50 ha, em parcelas de terreno com área igual ou superior 40 ha.

7. Tal como resulta do Relatório Final (doravante Relatório), no período de apreciação, a IGAMAOT procurou indagar junto das CCDR quais os processos já terminados com publicação das alterações, sendo que de tal resenha chegou-se à conclusão de que estaríamos perante 40 situações de alterações simplificadas a analisar, mas posteriormente concluiu-se que o número de situação é superior a 50, já que vários casos comportam mais do que uma realidade territorial a analisar.
8. O elevado número de situações detetadas e a complexidade das mesmas, levaram a que a ação de inspeção fosse desenvolvida com recurso a uma amostragem significativa das situações em causa.
9. Com efeito, as situações foram divididas em três classes de análise, sendo depois selecionada uma amostra representativa do universo de cada entidade inspecionada, sendo as três classes de análise as seguintes:
  - a) As inseridas no n.º1 do artigo 16.º-A do RJREN;
  - b) Aquelas que dispõem de DIA, através do n.º6 do artigo 16.º-A do RJREN;
  - c) As realidades ao abrigo do RERAE (Regime Extraordinário da Regularização de Atividades Económicas)
10. Após as fases do planeamento, de execução e de elaboração do relatório a presente ação compreendeu, ainda, o exercício do contraditório, nos termos e para os efeitos consignados nos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, pelo que foi remetido o projeto de relatório às cinco CCDR, a fim de se pronunciarem sobre o teor do mesmo.

## (B) Análise

11. As 31 situações que compõem a amostra sujeita a avaliação pela presente ação de inspeção são as seguintes:

**Tabela 1 – Situações do universo dos processos e com a amostra selecionada CCDRN**

CCDR	Situação	Concelho	Publicação e data	Categoria da REN
	Nrt-1	Viana do Castelo	Aviso n.º 3793/2015, de 10 de abril	Zonas ameaçadas pelas cheias
	Nrt-2	Paredes	Aviso n.º 5765/2016, de 4 de maio	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo
	Nrt-3	Tarouca	Aviso n.º 14426/2014, de 29 de dezembro	Zonas ameaçadas pelas cheias; Áreas



Norte				estratégias de proteção e recarga de aquíferos
	Nrt-4	Amarante	Aviso n.º 9429/2014, de 19 de agosto, e Aviso n.º 13625/2014, de 05 de dezembro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Nrt-5	Viana do Castelo	Aviso n.º 12805/2014, de 17 de novembro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Arribas e respetivas faixas de proteção
	Nrt-6	Arouca	Aviso n.º 12481/2016, de 12 de outubro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Nrt-7	São João da Pesqueira	Aviso n.º 461/2016, de 18 de janeiro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo
	Nrt-8	Amarante	Aviso n.º 3598/2016, de 17 de março	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos

Tabela 2 – Situações do universo dos processos e com a amostra selecionada CCDRC

CCDR	Situação	Concelho	Publicação e data	Categoria da REN
Centro	Ctr-1	Anadia	Aviso n.º 12704/2013, de 17 de outubro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-2	Anadia	Despacho n.º 6985/2014, de 24 de junho	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-3	Ílhavo	Despacho n.º 7778/2016, de 15 de junho	Zonas Ameaçadas pelas Cheias; Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos; Águas de transição e respetivos leitos, margens e faixas de proteção
	Ctr-4A	Cantanhede	Despacho n.º 13662/2015, de 25 de novembro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-4B	Cantanhede	Despacho n.º 13662/2015, de 25 de novembro	Cursos de água e respetivos leitos e margens



	Ctr-5	Cantanhede	Despacho n.º 40/2017, de 02 de janeiro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos; Dunas costeiras e dunas fósseis
	Ctr-6	Mira	Despacho n.º 1822/2016, de 05 de fevereiro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-7	Sátão	Despacho n.º 4511/2016, de 1 de abril	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-8	Trancoso	Despacho n.º 3473/2016, de 9 de março	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-9	Porto de Mós	Despacho n.º 1951/2014, de 7 de fevereiro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-10	Anadia	Aviso n.º 13870/2013, de 14 de novembro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-11	Ovar	Despacho n.º 7236/2014, de 3 de junho, e Despacho n.º 13959/2014, de 18 de novembro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-12	Soure	Despacho n.º 5054/2015, de 14 de maio	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo
	Ctr-13	Penacova	Despacho n.º 12562/2016, de 19 de outubro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-14	São Pedro do Sul	Despacho n.º 5637/2014, de 29 de abril	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-15	Vouzela	Despacho n.º 8952/2015, de 12 de agosto, e Declaração de Retificação n.º 983/2016, de 7 de outubro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo
	Ctr-16	Guarda	Despacho n.º 13286/2014, de 3 de novembro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos; Cursos de água e respetivos leitos e margens; Zonas ameaçadas pelas cheias
	Ctr-17	Guarda	Despacho n.º 9848/2014, de 31 de julho	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos; Cursos de água e respetivos



				leitos e margens; Zonas ameaçadas pelas cheias
	Ctr-18	Ansião	Despacho n.º 6050/2016, de 6 de maio	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos

Tabela 3 – Situações do universo dos processos e com a amostra selecionada CCDRLVT

CCDR	Situação	Concelho	Publicação e data	Categoria da REN
	LVT-1	Torres Novas	Aviso n.º 4446/2016, de 1 de abril	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos; Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Zonas ameaçadas pelas cheias
	LVT-2	Ourém	Aviso n.º 888/2016, de 27 de janeiro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	LVT-3	Torres Vedras	Aviso n.º 8355/2015, de 31 de julho	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	LVT-4	Torres Vedras	Aviso n.º 3401/2014, de 11 de março	Zona ameaçada pelas cheias
	LVT-5	Ourém	Aviso n.º 8353/2015, de 31 de julho	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	LVT-6	Abrantes	Aviso n.º 8501/2015, de 5 de agosto, e Declaração de Retificação n.º 802/2015, de 18 de agosto	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo



Tabela 4 – Situações do universo dos processos e com a amostra selecionada CCDRALT

CCDR	Situação	Concelho	Publicação e data	Categoria da REN
	Atj-1	Alter do Chão	Despacho n.º 9944/2016, de 5 de agosto	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo
	Atj-2A	Montemor-o-Novo	Despacho n.º 5954/2015, de 3 de junho	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Atj-2B	Montemor-o-Novo	Despacho n.º 5954/2015, de 3 de junho	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Atj-2C	Montemor-o-Novo	Despacho n.º 5954/2015, de 3 de junho	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Atj-3A	Moura	Despacho n.º 7372/2016, de 6 de junho	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Atj-3B	Moura	Despacho n.º 7372/2016, de 6 de junho	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Atj-4	Nisa	Despacho n.º 10079/2014, de 9 de setembro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo
	Atj-5	Odemira	Despacho n.º 3867/2015, de 20 de abril	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo
	Atj-6	Vidigueira	Despacho n.º 16074/2013, de 11 de dezembro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Atj-7	Monforte	Despacho n.º 13106/2014, de 29 de outubro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Zona ameaçada pelas cheias



	Atj-8	Odemira	Despacho n.º 9394/2016, de 22 de julho	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Atj-9	Ourique	Despacho n.º 3866/2015, de 20 de abril	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Atj-10	Redondo	Despacho n.º 9945/2016, de 5 de agosto	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Faixa de Proteção de Albufeira
	Atj-11	Serpa	Despacho n.º 9897/2016, de 4 de agosto	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos

Tabela 5 – Situações do universo dos processos e com a amostra selecionada CCDRALG

CCDR	Situação	Concelho	Publicação e data	Categoria da REN
	Alg-1	Alcoutim	Despacho n.º 14890/2013, de 18 de novembro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Cursos de água e respetivos leitos e margens; Zonas ameaçadas pelas cheias
	Alg-2	Aljezur	Aviso n.º 1948/2015, de 20 de fevereiro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Cursos de água e respetivos leitos e margens; Zonas ameaçadas pelas cheias
	Alg-3	Aljezur	Despacho n.º 8147/2016, de 23 de junho, e Despacho n.º 2607/2016, de 19 de fevereiro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Sapais
	Alg-4	Vila Real de Santo António	Despacho n.º 10896/2014, de 26 de agosto	Dunas costeiras e dunas fósseis



12. Entre as 31 situações apreciadas, 18 utilizaram a figura da alteração simplificada para regularizar alterações urbanísticas já materializadas no terreno, cujos elementos instrutórios aludem a projetos que visam a sua legalização ou regularização, ou seja estamos perante obras já executadas ou em construção.
13. Ora, conforme resulta expressamente do n.º1 do artigo 16.º-A do RJREN, o procedimento de alteração simplificada cinge-se, unicamente, a empreendimentos a executar. Concluímos assim que nas 18 situações referidas, não é possível enquadrar as pretensões de regularização no procedimento de alteração simplificada em causa.
14. Por outro lado, em 8 situações não foi demonstrado o cumprimento de um dos pressupostos essenciais para viabilizar a pretensão, pressuposto esse contido no n.º10 do artigo 16.º-A do RJREN, que dispõe que "O disposto no presente artigo pressupõe necessariamente o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as constantes nos instrumentos de gestão territorial e nos demais regimes jurídicos de licenciamento".
15. Tal como salientado no Relatório Final a exigência contida no n.º10 do artigo 16.º-A visa obstar à viabilização de projetos manifestamente desconformes com a ordem jurídica aplicável, afirmando assim o elo entre a política ambiental e o ordenamento do território.
16. Cabe ainda evidenciar, tal como consta do Relatório Final, que a utilização do procedimento adotado em situações já executadas levou à exclusão de aproximadamente 34 hectares de solos integrados na REN, 22 dos quais com incidência em zonas ameaçadas pelas cheias.
17. Atendendo à análise e conclusões alcançadas através da presente ação inspetiva, a IGAMAOT sugere um conjunto de atuações a adotar. No que toca às entidades tuteladas pelo Senhor Ministro do Ambiente - CCDR Norte, CCDR Centro, CCDR Lisboa e Vale do Tejo, CCDR Alentejo e CCDR Algarve - a IGAMAOT recomenda a adoção de um conjunto de ações.
18. Em termos gerais, o Relatório salienta que as CCDR devem, relativamente a projetos que já se encontram executados, zelar pelo sancionamento e reintegração da legalidade violada sem recorrer ao procedimento de alteração instituído pelo artigo 16.º-A do RJREN, bem como, quando for o caso participar a situação ao Ministério Público nos termos e para os efeitos do artigo n.º278-A do Código Penal.
19. A IGAMAOT recomenda à CCDR Norte, CCDR Centro, CCDR Lisboa e Vale do Tejo, CCDR Alentejo e CCDR Algarve, que não aprovem alterações simplificadas que, na realidade, versam sobre projetos já consumados, em vez de serem, como a lei impõe e presentemente se verifica, a executar.
20. A IGAMAOT recomenda à CCDR Centro, CCDR Lisboa e Vale do Tejo, CCDR Alentejo e CCDR Algarve, que exijam que os fundamentos das alterações pretendidas vertidos nas memórias descritivas e justificativas apresentadas pelas autarquias não se cinjam a simples resumos, que acabam por redundar no pouco aprofundamento da análise da evolução verificada das condições económicas, sociais, culturais e ambientais.
21. A IGAMAOT recomenda à CCDR Norte, que demonstre, no prazo de 180 dias após a receção do relatório homologado, que se encontra vertida em Manual a exigência de que os fundamentos das alterações pretendidas inseridos nas memórias descritivas e justificativas apresentadas pelas autarquias não se cinjam a simples resumos.



22. É recomendado à CCDR Norte, CCDR Centro, CCDR Lisboa e Vale do Tejo e CCDR Alentejo que elaborem informações que analisem exaustivamente os fundamentos e requisitos requeridos no artigo 16.º-A n.º 1 do RJREN constantes dos elementos apresentados pelos requerentes nos procedimentos de alteração simplificada, bem como, assegurar a cabal instrução dos pedidos relativamente aos condicionamentos impendentes sobre o território em causa, versando, em especial, o disposto no n.º 10 do mesmo artigo.
23. A IGAMAOT recomenda à CCDR Centro que aprove alterações simplificadas que se contenham nos limites contidos no artigo 16.º-A n.º 1 alínea a) do RJREN.
24. É ainda recomendado à CCDR Centro que se desloque aos locais nos quais se situam as situações 1 e 2, dentro do prazo de 60 dias após a receção do relatório homologado, a fim de proceder ao levantamento da realidade existente, caso necessário, e proceder às diligências necessárias à reposição da legalidade.
25. A IGAMAOT recomenda à CCDR Lisboa e Vale do Tejo que não aprove os pedidos de alteração enquanto não se encontrar devidamente encerrado o procedimento.
26. A IGAMAOT recomenda à CCDR Alentejo que não recorra à figura da alteração simplificada quando a aprovação incida sobre mais do que um projeto, antes garantindo que se instruem tantos procedimentos quantos os projetos.
27. Por fim propõe-se o envio do Relatório Final à CCDRN, CCDRC, CCDRLVT, CCDRALT e CCDRALG, nos termos e para os efeitos do artigo 15.º n.º 6 do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e do artigo 29.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT.

**(C) Proposta:**

1. Atendendo ao enquadramento exposto, concordamos com as recomendações da IGAMAOT dirigidas à CCDR Norte, CCDR Centro, CCDR Lisboa e Vale do Tejo, CCDR Alentejo e CCDR Algarve, pelo que consideramos que estão reunidos os fundamentos que justificam que o Senhor Ministro do Ambiente homologue o Relatório Final, determinando que seja dado conhecimento à IGAMAOT, que por sua vez dará conhecimento à CCDRN, CCDRC, CCDRLVT, CCDRALT e CCDRALG.

É o que antecede que se coloca à consideração superior.

A Técnica-Especialista,

Bárbara Machado

## Despachos e Pareceres

**Parecer:**

2018-04-12:

Adiro às conclusões, recomendações e propostas vertidas no presente relatório de inspeção, considerando que o mesmo poderá ser submetido para aprovação do Sr. Inspetor-Geral e posterior reencaminhamento, para homologação, a S. Ex.<sup>a</sup> o Ministro do Ambiente.

À consideração superior.

Emitido por: Fernando Salvado Alves

Chefe de Equipa Multidisciplinar

**igamaot**

Digitally signed by FERNANDO  
JORGE SALVADO ALVES  
Date: 2018.04.12 15:38:27 BST  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa

**Parecer:**

2018-04-12:

Concordo. O presente relatório integra a ponderação efetuada após audiência das entidades visadas, encontrando-se em condições de ser aprovado, com vista à sua homologação. À consideração superior,.

Emitido por: Ana Cristina Jorge Branco

Inspetor Diretor

**igamaot**

Digitally signed by ANA CRISTINA  
JORGE BRANCO  
Date: 2018.04.12 15:57:49 BST  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa

**Despacho:**

2018-04-17:

Visto com o meu acordo.

Submeta-se à consideração de S.<sup>a</sup> Ex.<sup>a</sup> o Ministro do Ambiente com proposta de homologação.

Emitido por: Nuno Miguel S. Banza

Inspetor-Geral

**igamaot**

Digitally signed by Nuno Miguel  
Soares Banza  
Date: 2018.04.17 10:06:46 BST  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa

**PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000005/17.2.AOT**

**RELATÓRIO FINAL**

**I/01440/AOT/18**

**AVALIAÇÃO DAS ALTERAÇÕES SIMPLIFICADAS DA DELIMITAÇÃO DA REN AO  
ABRIGO DO ARTIGO 16.º-A DO RJREN**

**VOLUME I**

MARÇO DE 2018

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000005/17.2.AOT - AVALIAÇÃO DAS ALTERAÇÕES SIMPLIFICADAS DA DELIMITAÇÃO DA REN AO ABRIGO DO ARTIGO 16.º-A DO RJREN

**FICHA TÉCNICA**

<b>Natureza</b>	Inspeção Extraordinária
<b>Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção</b>	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve
<b>Fundamento</b>	Plano de Atividades – Ano 2017
<b>Âmbito Territorial</b>	Portugal continental
<b>Instrumento(s) de Ordenamento Territorial Aplicável</b>	Carta da Reserva Ecológica Nacional dos municípios abrangidos
<b>Objetivos</b>	Avaliação dos processos de alterações simplificadas de delimitações da REN processadas ao abrigo do artigo 16.º-A do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 3 de novembro
<b>Despachos</b>	Inspetor-Geral da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, de 09/06/2017
<b>Planeamento</b>	Despacho de concordância: 07/08/2017
<b>Ciclo de Realização</b>	Instrução do processo: agosto a novembro 2017 Elaboração do Projeto de Relatório: novembro e dezembro 2017
<b>Contraditório</b>	Audiência dos interessados: dezembro 2017 a março 2018
<b>Relatório final</b>	De 07/03/2018 a 22/03/2018
<b>Direção</b>	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza
<b>Equipa</b>	<b>Coordenação:</b> Fernando Alves, Insp. CEM <b>Execução:</b> Inspetores Alexandra Magalhães e José Diniz Freire

**ÍNDICE**

	<b>Volume I</b>
Índice de Figuras e Tabelas	2
Siglas e abreviaturas	3
<b>Nota Introdutória</b>	<b>5</b>
<b>1. Enquadramento da Ação</b>	<b>5</b>
1.1. Âmbito e Objetivo	5
1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo	6
1.3. Nota Metodológica	10
1.4. Estrutura do Relatório	16
<b>2. Diligências Realizadas</b>	<b>17</b>
2.1. Âmbito e Condicionamentos	17
2.2. Do Contraditório	18
<b>3. Resultados da Ação</b>	<b>18</b>
3.1. Questão Prévia	19
3.2. Síntese da Avaliação da Conformidade das Operações Urbanísticas e Ações com as Disposições Legais e Normativas Aplicáveis	24
3.2.1. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte	24
3.2.2. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro	25
3.2.3. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo	26
3.2.4. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo	26
3.2.5. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve	27
3.3. Apuramento global da conformidade	28
<b>4. Conclusões</b>	<b>31</b>
4.1. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte	32
4.2. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro	33
4.3. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo	33
4.4. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo	33
4.5. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve	34
<b>5. Recomendações</b>	<b>35</b>
<b>6. Propostas</b>	<b>39</b>

**ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS**

Figura 1	Enquadramento territorial da ação de inspeção	10
Figura 2	Divisão do universo dos processos de cada CCDR nas três classes de análise	12
Figura 3	Divisão da amostra dos processos de cada CCDR nas três classes de análise	13
Figura 4	Conformidades e desconformidades para todas as CCDR	28
Figura 5	Tipologias da REN afetadas (por CCDR)	29
Figura 6	Tipologias da REN afetadas (todas as CCDR)	30
Tabela 1	Situações do universo dos processos e com a amostra selecionada CCDRN	13
Tabela 2	Situações do universo dos processos e com a amostra selecionada CCDRC	14
Tabela 3	Situações do universo dos processos e com a amostra selecionada CCDRLVT	15
Tabela 4	Situações do universo dos processos e com a amostra selecionada CCDRALT	15
Tabela 5	Situações do universo dos processos e com a amostra selecionada CCDRALG	16

**SIGLAS E ABREVIATURAS****A**

APA	Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto Público
AEpra	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
AEREHS	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo
ARFP	Arribas e respetivas faixas de proteção
ATRLMFP	Águas de transição e respetivos leitos, margens e faixas de proteção

**C**

CARLM	Cursos de água e respetivos leitos e margens
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCDRALG	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve
CCDRALT	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
CCDRC	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
CCDRLVT	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
CCDRN	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
CPA	Código do Procedimento Administrativo

**D**

DCDF	Dunas costeiras e dunas fósseis
DIA	Declaração de Impacte Ambiental

**E**

EM AOT/CN	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e de Conservação da Natureza
-----------	---

**F**

FTCP	Faixa terrestre de proteção costeira
------	--------------------------------------

**I**

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

IGT Instrumento de Gestão Territorial

**P**

PDM Plano Diretor Municipal

**R**

REN Reserva Ecológica Nacional

RJREN Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional

RERAE Regime Extraordinário da Regularização de Atividades Económicas

**Z**

ZAC Zonas ameaçadas pelas cheias

## Nota Introdutória

- (1) A presente ação de inspeção, de cariz extraordinário, decorre do despacho de autorização proferido pelo Senhor Inspetor-Geral em 09/06/2017.

### 1. Enquadramento da Ação

#### 1.1. Âmbito e objetivo

- (2) A ação tem por objetivo a **avaliação das alterações simplificadas de delimitações da REN processadas ao abrigo do artigo 16.º-A do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 3 de novembro**, com vista a aferir da conformidade legal daquelas alterações face ao estabelecido na legislação vigente.
- (3) Os autos agora instaurados abrangem as cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), na medida em que os procedimentos integrantes daquele artigo, 16.º-A, tramitam sob a égide de tais entidades.
- (4) Pretende-se, na senda da missão e atribuições conferidas pela lei a esta Inspeção-Geral<sup>1</sup>, assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade no domínio do ordenamento do território, promovendo a indicação de medidas de natureza técnica, administrativa ou outra, a adotar em áreas que, pelo valor e sensibilidade ecológicos, a Administração considerou serem merecedoras de proteção e valorização ambiental.
- (5) O Decreto-Lei n.º 239/2012, de 3 de novembro, entrou em vigor no dia 1 de dezembro de 2012, tendo esta Inspeção-Geral solicitado a todas as CCDR, em abril de 2017, o envio da listagem dos procedimentos de alteração, em especial os que já tinham sido objeto de publicação, pelo que são estes os marcos temporais balizadores em que se procurará corporizar e satisfazer os objetivos da presente ação de inspeção.
- (6) A ação consistiu, essencialmente, na inventariação do universo dos processos que satisfaziam estas condições e na sua posterior consulta, de que foi selecionada uma amostra

<sup>1</sup> Corporizada no Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, que aprovou a orgânica da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT).

representativa, e na avaliação da conformidade destes últimos com o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN).

## 1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo

- (7) A Reserva Ecológica Nacional (REN) surge no direito do ordenamento do território e urbanismo como uma restrição de utilidade pública, ou seja, como uma limitação ao direito de propriedade, que visa a realização de interesses públicos abstratos.
- (8) No caso vertente, esta restrição aplica-se 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 do regime nas suas várias tipologias.
- (9) O regime configura-se como tendencialmente proibicionista de usos e ações, contudo, quando estes sejam compatíveis com os objetivos de proteção, ecológica e ambiental e, de prevenção e redução de riscos naturais de áreas integradas na REN, são excecionalmente admitidos.
- (10) Pela expressão que assume espacialmente, bem como, pela contribuição que tem para uma adequada proteção dos recursos naturais e para a promoção da continuidade espacial, as plúrimas REN municipais surgem como áreas de continuidade integradas na Rede Fundamental da Conservação da Natureza<sup>2</sup>.
- (11) Não admira, assim, que na vigência da redação inicial do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, o diploma só admitia a existência de alterações da delimitação da REN a título excecional, com a obrigação de se salvaguardar a integridade e coerência sistémica da REN.
- (12) Com a alteração daquele diploma imprimida pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 3 de novembro, constata-se que a par de um regime dito normal de alteração da delimitação da REN, foi aditado um outro tipo de regime de alteração - o simplificado - constante do artigo 16.º-A do RJREN.
- (13) A exemplo do regime normal de alteração, também no simplificado exige-se que o mesmo tenha por fundamento a evolução das condições económicas, sociais, culturais e ambientais decorrentes de projetos públicos ou privados e, note-se bem, **a executar**.

---

<sup>2</sup> Consagrada no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, que estabelece o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, alterado pelo Decreto-Lei n.º 242/2015, de 15 de outubro.

Porém, ao contrário do outro regime de alteração, em que o procedimento segue as regras do disposto das propostas de delimitação da REN, no presente caso, a tramitação implica somente um desagravamento dos trâmites subjacentes ao andamento do processo, na medida em que, trata-se tão somente, como se afirma de modo preambular no Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, de permitir “... *aos municípios modelar a respetiva REN com maior flexibilidade e celeridade, sem colocar em crise os valores ambientais em presença e a salvaguarda de riscos para pessoas e bens*” (sublinhado nosso).

- (14) Todavia, a par daquelas exigências postam-se outras, que consistem no preenchimento de requisitos que, de *per si*, a alteração deve preencher, a saber:
- a) Correspondam a ampliações até 100 % das instalações existentes, desde que devidamente licenciadas e cuja atividade licenciada não tenha sido interrompida nos últimos 12 meses;
  - b) Correspondam a 5 % da área total, até ao máximo de 500 m<sup>2</sup>, em parcelas de terreno com área até 2 ha;
  - c) Correspondam a 2,5 % da área total, em parcelas de terreno com área entre 2 ha e até 40 ha;
  - d) Correspondam a 2,5 % da área total, até ao máximo de 2,50 ha, em parcelas de terreno com área igual ou superior 40 ha.
- (15) Trata-se de exigências e requisitos que são de obrigatória prossecução, cumulativos com a observância do disposto no n.º 10 do artigo 16.º-A, que nos ocupa, que exige o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as constantes nos instrumentos de gestão territorial, sob pena de se violar o legalmente estipulado.
- (16) Em termos abreviados, a tramitação deste procedimento processa-se pelo seguinte modo:
- i) Câmara Municipal apresenta proposta à CCDR,*
  - ii) Obtenção de parecer da Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto Público (APA),*
  - iii) CCDR aprova e publica.*

Ou então:

- i) Declaração de Impacte Ambiental (DIA), favorável ou favorável condicionada,*

*ii) Câmara Municipal apresenta proposta à CCDR,*

*iii) CCDR aprova e publica.*

(17) O procedimento sofreu, entretanto, um desvio trazido à colação pelo Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de novembro<sup>3</sup>, designado por Regime Extraordinário da Regularização de Atividades Económicas (RERAE).

(18) É que, este diploma veio introduzir um regime excecional de regularização de atividades económicas, relativamente às quais, conforme consta do seu preâmbulo se afirma:

“Neste contexto, o Governo considera essencial criar um mecanismo que permita avaliar a possibilidade de **regularização** de um conjunto significativo de unidades produtivas que não dispõem de título de exploração ou de exercício válido face às condições atuais da atividade, designadamente **por motivo de desconformidade** com os planos de ordenamento do território vigentes ou com servidões administrativas **e restrições de utilidade pública**.”

Da mesma forma, importa considerar aqueles estabelecimentos e explorações que, dispendo de título válido de exploração ou de exercício, estão impossibilitados de proceder à sua alteração ou ampliação, também por força de condicionantes atinentes ao ordenamento do território supervenientes à sua instalação” (sublinhado nosso).

(19) E tal viria a constituir o objeto do diploma, conforme se se extrai do n.º 1 do artigo 1.º, todavia nem todo o tipo de estabelecimento beneficia deste regime, o qual se circunscreve às atividades previstas no n.º 3 do mesmo inciso.

(20) Em termos simples o procedimento tem a seguinte tramitação:

i) O requerente apresenta o pedido de regularização à entidade licenciadora ou coordenadora do respetivo sector de atividade económica,

ii) A entidade licenciadora ou coordenadora disponibiliza o pedido à CCDR para parecer,

iii) A entidade convoca uma conferência decisória,

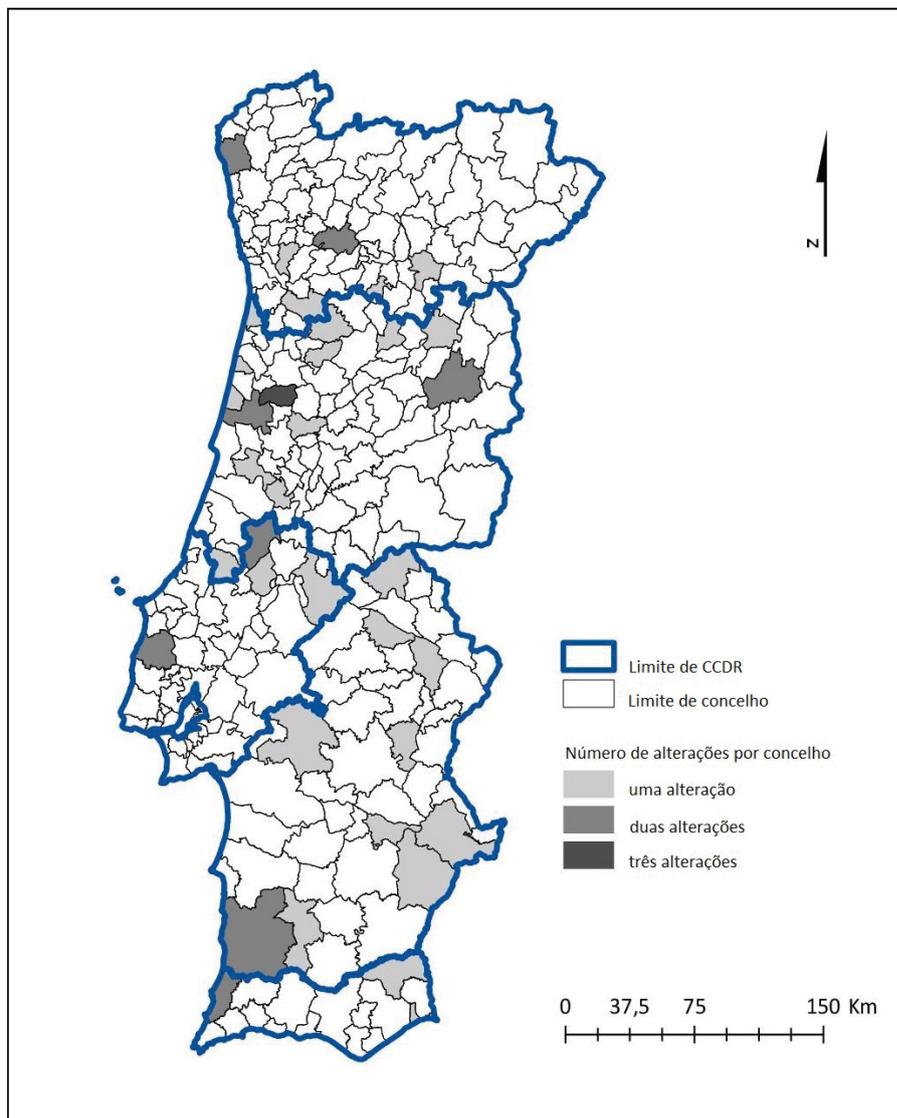
iv) Apreciação do pedido de regularização,

v) Deliberação final,

<sup>3</sup> Este diploma teria uma prorrogação de vigência determinada pela Lei n.º 21/2016, de 19 de julho.

- vi) A Câmara Municipal e a CCDR promovem o procedimento de alteração simplificada nos termos atrás assinalados.
- (21) Em face do que antecede não restam dúvidas que o procedimento de regularização visa recompor a legalidade de **situações já existentes**, que ou violaram a lei na sua instalação, ou então, apesar de regularmente instaladas, estão impedidas de proceder à sua expansão, mercê da inclusão do local na REN.
- (22) A contrario e, conforme resulta expressamente do citado artigo 16º-A do RJREN, no caso do seu número 1, o procedimento pretende cingir-se, unicamente, a **empreendimentos a executar**.
- (23) Como foi anteriormente referido, foi solicitado às CCDR o levantamento de processos de alteração simplificada aprovados através do artigo 16.º-A do RJREN, até março de 2017, constantes nas Tabelas 1 a 5.
- (24) Na figura 1 apresenta-se o resultado das ocorrências de publicações de alterações simplificadas aprovados através do artigo 16.º-A do RJREN, até março de 2017, por município, no território nacional continental.

Figura 1 – Enquadramento territorial da ação de inspeção



Fonte: Carta Administrativa Oficial de Portugal (2016)

### 1.3. Nota Metodológica

(25) A presente ação de inspeção tem por objetivo avaliar os procedimentos adotados por todas as CCDR, resultando de tal facto um impacto territorial por todo o Portugal continental, como se pode observar na figura anterior.

(26) No período de apreciação, procurou-se indagar junto das CCDR quais os processos já terminados com publicação das alterações em tal intervalo temporal, sendo que, de tal resenha, foi possível chegar à conclusão de que estávamos perante um universo superior a 40 alterações simplificadas a analisar no âmbito da presente ação de inspeção.

As alterações encontram-se distribuídas pelas distintas CCDR, pelo seguinte modo:

- a) CCDRN, oito situações, com expressão territorial em seis Municípios<sup>4</sup>;
- b) CCDRC, 19 situações, com expressão territorial em 14 Municípios;
- c) CCDRLVT, seis situações, com expressão territorial em quatro Municípios;
- d) CCDRALT, 11 alterações simplificadas, com expressão territorial em 10 Municípios;
- e) CCDRALG, quatro situações, com expressão territorial em três Municípios.

(27) Porém, a realidade constatada aumentou o número de casos concretos de alteração, para um universo superior a 50 situações, já que, diversas dinâmicas comportavam mais que uma realidade territorial a ser analisada. Nos casos em que a mesma publicação em Diário da República incluía mais do que uma ocupação distinta a situação foi desdobrada com recurso a letras, por exemplo, 3A e 3B.

(28) Face aos objetivos anteriormente expressos, a presente fase de planeamento envolveu a execução dos seguintes procedimentos genéricos:

- a) Recolha junto das várias CCDR de listagens das alterações simplificadas aprovadas;
- b) Recolha dos diplomas regulamentadores atinentes às questões que iriam servir de objeto da ação;
- c) A localização geográfica das situações no território, elaborando para tal um ficheiro com o universo das situações no programa *Google Earth*.

(29) Entendeu-se que, num primeiro momento, seria de toda a utilidade avaliar o cumprimento da legislação atrás invocada em todas as alterações registadas no período em revista.

(30) Todavia, o número de situações, a complexidade das mesmas, a dificuldade de análise e a novidade da matéria, motivaram a realização da ação de inspeção com recurso a uma amostragem significativa das situações em causa.

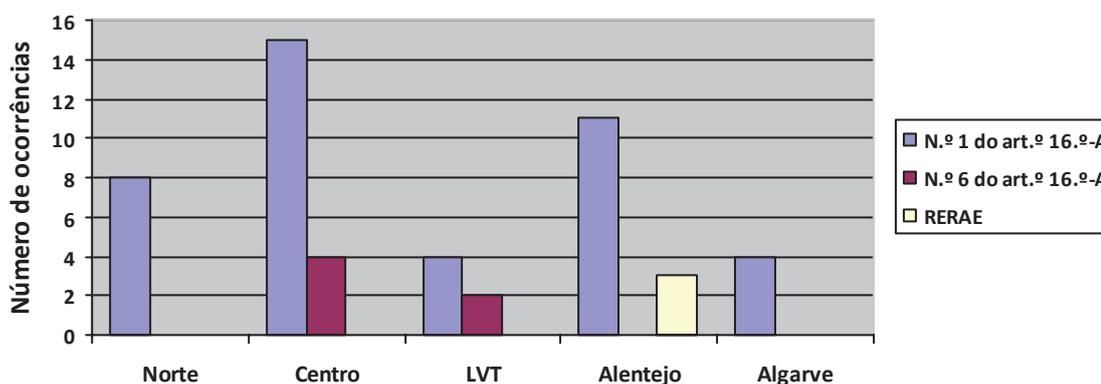
---

<sup>4</sup> Ainda foi publicada nesta CCDR uma outra alteração simplificada, todavia, a mesma não é englobada na presente ação de inspeção, porquanto, já foi objeto de análise no âmbito de um processo de inquérito tramitado na IGAMAOT.

(31) Para tal, após uma análise sumária do universo dos processos, as situações foram divididas em três classes de análise, sendo depois selecionada uma amostra representativa do universo de cada entidade inspecionada:

- a) As inseridas no n.º 1 do artigo 16.º-A do RJREN;
- b) Aquelas que dispõem de DIA, através no n.º 6 do artigo 16.º-A do RJREN;
- c) As realizadas ao abrigo do RERAE.

Figura 2 – Divisão do universo dos processos de cada CCDR nas três classes de análise

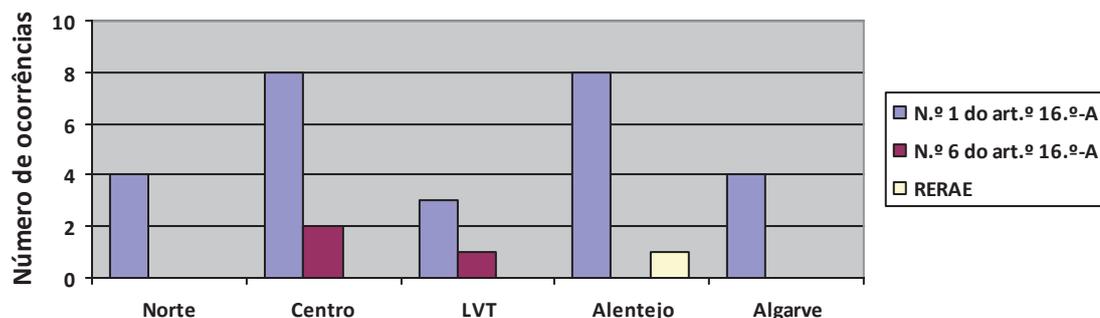


(32) Os processos de cada CCDR foram então subdivididos de acordo com as três classes descritas no parágrafo anterior, sendo depois selecionada uma amostra representativa do universo de cada entidade inspecionada.

(33) O número mínimo de processos selecionados foi de quatro, de acordo com a CCDR que possuía um menor número de alterações simplificadas do RJREN, publicadas até à data estipulada, março de 2017.

(34) Nas entidades com um número de processos superior a quatro, nas condições estipuladas para esta ação de inspeção, foi selecionada uma amostra superior a 50 % do universo de situações de alterações simplificadas ao RJREN, sempre com o número mínimo de quatro processos.

Figura 3 – Divisão da amostra dos processos de cada CCDR nas três classes de análise



(35) Nas tabelas que se seguem são destacados, com uma trama, os processos selecionados na amostra.

Tabela 1 – Situações do universo dos processos e com a amostra selecionada CCDRN

CCDR	Situação	Concelho	Publicação e data	Categoria da REN
Norte	Nrt-1	Viana do Castelo	Aviso n.º 3793/2015, de 10 de abril	Zonas ameaçadas pelas cheias
	Nrt-2	Paredes	Aviso n.º 5765/2016, de 4 de maio	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo
	Nrt-3	Tarouca	Aviso n.º 14426/2014, de 29 de dezembro	Zonas ameaçadas pelas cheias; Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Nrt-4	Amarante	Aviso n.º 9429/2014, de 19 de agosto, e Aviso n.º 13625/2014, de 05 de dezembro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Nrt-5	Viana do Castelo	Aviso n.º 12805/2014, de 17 de novembro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Arribas e respetivas faixas de proteção
	Nrt-6	Arouca	Aviso n.º 12481/2016, de 12 de outubro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Nrt-7	São João da Pesqueira	Aviso n.º 461/2016, de 18 de janeiro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo
	Nrt-8	Amarante	Aviso n.º 3598/2016, de 17 de março	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos

Tabela 2 – Situações do universo dos processos e com a amostra selecionada CCDRC

CCDR	Situação	Concelho	Publicação e data	Categoria da REN
Centro	Ctr-1	Anadia	Aviso n.º 12704/2013, de 17 de outubro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-2	Anadia	Despacho n.º 6985/2014, de 24 de junho	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-3	Ílhavo	Despacho n.º 7778/2016, de 15 de junho	Zonas Ameaçadas pelas Cheias; Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos; Águas de transição e respetivos leitos, margens e faixas de proteção
	Ctr-4A	Cantanhede	Despacho n.º 13662/2015, de 25 de novembro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-4B	Cantanhede	Despacho n.º 13662/2015, de 25 de novembro	Cursos de água e respetivos leitos e margens
	Ctr-5	Cantanhede	Despacho n.º 40/2017, de 02 de janeiro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos; Dunas costeiras e dunas fósseis
	Ctr-6	Mira	Despacho n.º 1822/2016, de 05 de fevereiro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-7	Sátão	Despacho n.º 4511/2016, de 1 de abril	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-8	Trancoso	Despacho n.º 3473/2016, de 9 de março	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-9	Porto de Mós	Despacho n.º 1951/2014, de 7 de fevereiro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-10	Anadia	Aviso n.º 13870/2013, de 14 de novembro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-11	Ovar	Despacho n.º 7236/2014, de 3 de junho, e Despacho n.º 13959/2014, de 18 de novembro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-12	Soure	Despacho n.º 5054/2015, de 14 de maio	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo
	Ctr-13	Penacova	Despacho n.º 12562/2016, de 19 de outubro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-14	São Pedro do Sul	Despacho n.º 5637/2014, de 29 de abril	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Ctr-15	Vouzela	Despacho n.º 8952/2015, de 12 de agosto, e Declaração de Retificação n.º 983/2016, de 7 de outubro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo
	Ctr-16	Guarda	Despacho n.º 13286/2014, de 3 de novembro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos; Cursos de água e respetivos leitos e margens; Zonas ameaçadas pelas cheias
	Ctr-17	Guarda	Despacho n.º 9848/2014, de 31 de julho	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos; Cursos de água e respetivos leitos e margens; Zonas ameaçadas pelas cheias
Ctr-18	Ansião	Despacho n.º 6050/2016, de 6 de maio	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos	

Tabela 3 – Situações do universo dos processos e com a amostra selecionada CCDRLVT

CCDR	Situação	Concelho	Publicação e data	Categoria da REN
LVT	LVT-1	Torres Novas	Aviso n.º 4446/2016, de 1 de abril	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos; Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Zonas ameaçadas pelas cheias
	LVT-2	Ourém	Aviso n.º 888/2016, de 27 de janeiro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	LVT-3	Torres Vedras	Aviso n.º 8355/2015, de 31 de julho	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	LVT-4	Torres Vedras	Aviso n.º 3401/2014, de 11 de março	Zona ameaçada pelas cheias
	LVT-5	Ourém	Aviso n.º 8353/2015, de 31 de julho	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	LVT-6	Abrantes	Aviso n.º 8501/2015, de 5 de agosto, e Declaração de Retificação n.º 802/2015, de 18 de agosto	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo

Tabela 4 – Situações do universo dos processos e com a amostra selecionada CCDRALT

CCDR	Situação	Concelho	Publicação e data	Categoria da REN
Alentejo	Atj-1	Alter do Chão	Despacho n.º 9944/2016, de 5 de agosto	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo
	Atj-2A	Montemor-o-Novo	Despacho n.º 5954/2015, de 3 de junho	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Atj-2B	Montemor-o-Novo	Despacho n.º 5954/2015, de 3 de junho	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Atj-2C	Montemor-o-Novo	Despacho n.º 5954/2015, de 3 de junho	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Atj-3A	Moura	Despacho n.º 7372/2016, de 6 de junho	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Atj-3B	Moura	Despacho n.º 7372/2016, de 6 de junho	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Atj-4	Nisa	Despacho n.º 10079/2014, de 9 de setembro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo
	Atj-5	Odemira	Despacho n.º 3867/2015, de 20 de abril	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo
	Atj-6	Vidigueira	Despacho n.º 16074/2013, de 11 de dezembro	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Atj-7	Monforte	Despacho n.º 13106/2014, de 29 de outubro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Zona ameaçada pelas cheias
Atj-8	Odemira	Despacho n.º 9394/2016, de 22 de julho	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos	

Tabela 4 – Situações do universo dos processos e com a amostra selecionada CCDRALT (continuação)

CCDR	Situação	Concelho	Publicação e data	Categoria da REN
Alentejo	Atj-9	Ourique	Despacho n.º 3866/2015, de 20 de abril	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos
	Atj-10	Redondo	Despacho n.º 9945/2016, de 5 de agosto	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Faixa de Proteção de Albufeira
	Atj-11	Serpa	Despacho n.º 9897/2016, de 4 de agosto	Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos

Tabela 5 – Situações do universo dos processos e com a amostra selecionada CCDRALG

CCDR	Situação	Concelho	Publicação e data	Categoria da REN
Algarve	Alg-1	Alcoutim	Despacho n.º 14890/2013, de 18 de novembro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Cursos de água e respetivos leitos e margens; Zonas ameaçadas pelas cheias
	Alg-2	Aljezur	Aviso n.º 1948/2015, de 20 de fevereiro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Cursos de água e respetivos leitos e margens; Zonas ameaçadas pelas cheias
	Alg-3	Aljezur	Despacho n.º 8147/2016, de 23 de junho, e Despacho n.º 2607/2016, de 19 de fevereiro	Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; Sapais
	Alg-4	Vila Real de Santo António	Despacho n.º 10896/2014, de 26 de agosto	Dunas costeiras e dunas fósseis

(36) Após as fases do planeamento, de execução e de elaboração do relatório a presente ação compreendeu, ainda, o exercício do contraditório, nos termos e para os efeitos consignados nos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e, posteriormente, de elaboração do relatório final, homologação e acompanhamento.

#### 1.4. Estrutura do Relatório

(37) A organização deste documento, que constitui o Volume I do presente projeto de relatório, reflete os vários andamentos da sua elaboração, procurando sintetizar o conjunto de informação recolhida e tratada em sede da ação de inspeção, a formulação de problemas detetados e o enunciar de recomendações e propostas sobre este domínio de intervenção.

- (38) De notar que o projeto de relatório se desdobra por um outro Volume – o II -, no qual se encerraram as *Fichas de Análise das Situações*, que abordam cada uma de *per si* de um modo mais descritivo, a matéria de facto e de direito subjacente às situações com que se deparou no decurso da presente ação de inspeção, o qual é acompanhado de documentos anexos às mesmas, que se encontra segmentado por cada uma das situações verificadas.
- (39) As conclusões e propostas de atuação, expressas no Volume I do presente relatório, deverão conjugar-se com as conclusões específicas constantes em cada uma das fichas de análise, consubstanciadas no Volume II, uma vez que nestas se expressam ocorrências que, pela sua especificidade, não foram ali abordadas.
- (40) Na senda do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), aprovado pelo Despacho n.º 10466/2017, de 30 de novembro, a síntese da análise das situações foi reconduzida a cada uma das entidades no qual aquelas ocorrem, todas as CCDR, constituindo o terceiro título deste Volume.

## 2. Diligências Realizadas

### 2.1. Âmbito e Condicionalismos

- (41) As asserções e conclusões alcançadas foram sustentadas nos extratos da Carta da REN e analisadas à luz do RJREN, em particular no artigo 16.º-A, a partir da qual foram analisadas as operações urbanísticas e ações identificadas em função da metodologia adotada<sup>5</sup>.
- (42) A conexão à informação do *Google Earth* revelou-se útil, se bem que somente enquanto informação adicional e de referência, realçando-se que este conteúdo não detém força probatória nos termos e para os efeitos previstos no artigo 371.º do Código Civil, pelo que o recurso a este programa foi tido em conta com as limitações anteriormente referidas.
- (43) Assinala-se a pronta partilha e cedência da informação pretendida, por todas as cinco CCDR.

---

<sup>5</sup> Note-se que, atentas as atribuições desta Inspeção-Geral, constantes do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, e a natureza das ações de inspeção desenvolvidas, a informação solicitada constitui um elemento imprescindível, não só para a sua preparação, mas também para a fundamentação e prova dos factos constatados no decurso da avaliação.

## 2.2. Do Contraditório

- (44) Tendo em vista as determinações constantes dos artigos 121.º e 122.º do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e do artigo 23.º do Despacho n.º 10465/2017, de 30 de novembro, que aprovou o Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, foi remetido o projeto de relatório às cinco CCDR, a fim de se pronunciarem sobre o teor do mesmo.
- (45) Decorrido o prazo para a pronúncia deram entrada nesta Inspeção-Geral as respostas às interpelações efetuadas oriundas das CCDR (doc. de fls. 20 a 68).
- (46) A argumentação avançada pelas entidades envolvidas determinou a elaboração da informação n.º I/01131/AOT/18, que contém a síntese das alegações, os esclarecimentos e outras considerações feitas pelas cinco CCDR, bem como a ponderação da equipa inspetiva, tendo-se vertido neste relatório tudo o que de pertinente aquela contém (doc. de fls. 1 a 19).
- (47) Deve dizer-se que as respostas oferecidas pelas entidades em questão, apesar de alterarem alguns pormenores do relatório, por via do reporte e atualização das diligências entretanto desenvolvidas por algumas das entidades, bem como, do teor de certas respostas oferecidas pelas CCDR, não foram de maneira a introduzir modificações substanciais em quaisquer pontos do relatório, em virtude dos argumentos aduzidos não serem de molde a inflitirem as posições defendidas no relatório.
- (48) Todavia, justificou-se a eliminação de quatro recomendações, conforme resulta da matriz anexa à informação anteriormente identificada.
- (49) De notar que a CCDRC procedeu à alteração do Formulário de Instrução dos Processos, acrescentando elementos que permitem uma melhor avaliação do enquadramento da pretensão no regime simplificado da REN, como sejam: Cartograma com a demarcação da área da parcela e a demarcação da(s) área(s) a excluir; Planta com a implantação da ocupação prevista; Comprovativos dos licenciamentos, no caso da alteração simplificada com enquadramento na alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º-A; e Documento da Autoridade

Tributária e Aduaneira comprovadora que a empresa não interrompeu a atividade nos últimos 12 meses, fatores passíveis de acolhimento pelas outras entidades nos respetivos Manuais.

- (50) A mesma entidade alterou, entretanto, a Norma de Procedimentos da Tramitação dos Processos de Alterações Simplificadas da Delimitação da REN a Nível Municipal, de forma a incluir, entre outros aspetos, a necessidade de verificação de que o processo se encontra corretamente instruído e se os elementos dão resposta aos requisitos estabelecidos no respetivo Formulário de Instrução, o que também poderá ser replicado pelas demais CCDR.
- (51) De notar que quatro das CCDR opuseram-se ao conceito de “projetos a executar”, inciso no n.º 1 do artigo 16.º-A do RJREN, avançado por esta equipa de inspeção, todavia, mais adiante se rebaterá a posição por elas assumida.
- (52) Acresce dizer que as CCDR veicularam um entendimento de que o n.º 10 do artigo 16.º-A do RJREN não as incumbiria de proceder a uma verificação, o que se sufraga e se encontra consignado neste relatório, na medida em que a IGAMAOT somente pretende ver assegurado o cumprimento do preceito em causa.

### **3. Resultados da Ação**

#### **3.1. Questão Prévia**

- (53) Desde logo se dirá que, o recurso ao procedimento de alteração simplificada da delimitação da REN foi assaz minorizado quanto ao modo como foi trabalhada nas CCDR em diversos aspetos, como adiante se verá.
- (54) E não devia ser assim, já que, a alteração simplificada não é um *minus* ao nível das modificações imprimidas à delimitação da REN, antes se postando ao mesmo nível das restantes figuras, dotada que é de uns parâmetros verdadeiramente exigentes, para além do que devem estar sempre salvaguardados os valores cuja defesa está a cargo da delimitação da REN.

(55) Com efeito, o legislador, de modo lapidar e apontando o caminho para o tratamento a dar à figura, afirma de modo preambular no Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, que o regime em causa visa, **tão só**, permitir “...aos municípios modelar a respetiva REN com **maior flexibilidade e celeridade, sem colocar em crise os valores ambientais em presença e a salvaguarda de riscos para pessoas e bens**” (sublinhado nosso).

(56) Neste sentido, deve ler-se a Recomendação n.º 1/A/2017 do Provedor de Justiça dirigida ao Senhor Ministro do Ambiente, na qual se exara que:

*“Relativamente à alteração da delimitação da REN, o Regime Jurídico desta, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, ... definiu como pressuposto a salvaguarda da preservação dos valores naturais fundamentais, bem como a prevenção e mitigação de riscos para pessoas e bens (n.º 1 e n.º 2 do artigo 16.º).*

*Deixa fortes dúvidas a legalidade de um ato que apenas visa alterar o parâmetro de conformidade de um ato administrativo para o viabilizar. Se o desvio de poder caracteriza o exercício de um poder discricionário para alcançar fim diverso daquele para que foi concebido e atribuído ao órgão, este é porventura um bom exemplo de como não deve agir a administração pública.*

*Por outro lado, na falta de alusão ao impacto sobre o relevo natural, mostra-se indiciado um défice na ponderação e não se encontra fundamentação que permita concluir pela razoabilidade da apreciação administrativa” (sublinhado nosso).*

(57) E mais adiante, a sobredita Recomendação adianta:

*“Perante a insusceptibilidade de o projeto satisfazer as prescrições do PDM e de se conformar o regime da REN, promove-se a alteração de instrumentos de ordenamento para atender aos interesses do particular. São preteridos, em prol de um projeto empresarial, o uso consagrado como o mais vocacionado ao aproveitamento sustentável do solo e os parâmetros urbanísticos e ambientais vigentes.*

*Esta prática atenta ainda contra o princípio da estabilidade do planeamento e o da segurança jurídica. As ações ou projetos autorizados devem conformar-se com o mais*

*adequado uso do solo, em termos ambientais, económicos, sociais e culturais”* (sublinhado nosso).

(58) Para finalizar:

*“Não se ignora que o legislador sujeitou as alterações de delimitação da REN decorrentes de projetos públicos ou privados, objeto de procedimento de que resulte a emissão de declaração de impacto ambiental ou decisão de incidências ambientais favorável ou condicionalmente favorável (vide n.º 6 do artigo 16.º-A do Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro) a um regime procedimental simplificado. **Contudo, estas alterações não são admissíveis se colocarem em crise os valores ambientais em presença e a salvaguarda de riscos para pessoas e bens (vide n.º 1 e n.º 2 do artigo 16.º)**”* (sublinhado nosso).

(59) Assim sendo, face ao que se deixa atrás estampado, sobrevem a interrogação se não será de ponderar ao nível da avaliação da alteração pretendida, se a mesma garante a permanência dos valores ambientais e a salvaguarda de riscos para pessoas e bens, quando a lei pretende noutra sede do regime jurídico da REN, que se mantenham inamovíveis as condições existentes?

(60) É que nos pedidos analisados, constata-se que os pareceres de entidades exteriores à CCDR são invariavelmente de teor favorável, donde a sua invocação por parte destes serviços, uma vez que os mesmos são obrigatórios e vinculativos.

(61) Relativamente às memórias descritivas e justificativas apresentadas pelas autarquias, constatou-se que as mesmas são, na sua generalidade, insuficientes ao nível do enquadramento de todos os fundamentos e requisitos estipulados no n.º 1 do artigo 16.º-A do RJREN, como que visando dar cumprimento apenas a uma formalidade estipulada na Lei.

(62) Assim, deparámos com algumas memórias das alterações simplificadas da REN, que antes consistiam em memórias descritivas e justificativas de projetos de arquitetura, em que se reserva uma folha para o enquadramento da pretensão e, por vezes, dezenas de páginas que detalham as soluções apontadas para as obras de construção.

(63) Como que correspondendo ao conteúdo encerrado nas memórias descritivas e justificativas constatou-se que, com exceção da CCDR Algarve, as informações produzidas a propósito

daquelas redundaram numa insuficiência notória de conteúdo, limitando-se a executar o cumprimento de uma formalidade prevista no RJREN.

- (64) Deve dizer-se que não foi bem percecionado o nosso entendimento sobre a verificação do n.º 10 do artigo 16.º-A do RJREN, na medida em que esta Inspeção-Geral apenas requer que cada CCDR garanta o cumprimento do conteúdo ínsito naquele preceito.
- (65) Assim sendo, o objetivo da recomendação da IGAMAOT não aponta para a substituição das entidades no papel das autarquias, reiterando-se que deve cingir-se à salvaguarda do cumprimento do inciso.
- (66) É que a apreciação dos fundamentos e requisitos deve ser encarada como primordial para a boa adequação da pretensão aos bens e valores que a REN visa proteger, sendo essencial para o efeito trilhar o caminho aberto pela Recomendação do Provedor da Justiça.
- (67) Mais ainda, denotou-se uma ultrapassagem do fundamento estampado no corpo do n.º 1 do artigo 16.º-A do RJREN, que impõe, sem margens para quaisquer dúvidas, de que as alterações versam para projetos futuros, após a aprovação da solicitação processada pelas câmaras municipais.
- (68) Na verdade, foram detetadas múltiplas situações em que os projetos já se encontravam realizados, pelo menos parcialmente, encontrando-se nos respetivos processos alusões à qualificação dos projetos como destinados à legalização ou regularização e, até mesmo, fotografias da obra executada ou em construção.
- (69) No âmbito do contraditório foi recebida uma resposta que assentava na figura da legalização como primordial para a reintegração da legalidade e fator inultrapassável a considerar quando se recorresse aquela figura, ou seja, o artigo 16.º-A do RJREN, mais concretamente o segundo segmento do seu n.º 1, deve e serve para enquadrar os projetos a executar e aqueles que se encontrem já executados.
- (70) A nossa posição encontra-se atrás transcrita e, no lugar da entronização da figura da legalização para servir de saneadora da ilegalidade, respalda-se, como no nosso entendimento deve ser, na abordagem dos contornos da alteração simplificada.

- (71) Todavia sempre se dirá que se se aceita que a legalização derruba quase todas as normas que se postam à erradicação da ilegalidade de uma situação, tal não se afigura aplicável relativamente ao regime jurídico da alteração simplificada em vigor, uma vez que é clara a impossibilidade de derrubar o condicionamento nele inserto da palavra a executar, o qual, sem margens para dúvidas, quis assinalar que aquele só se aplica para futuro.
- (72) Ainda se dirá que numa resposta recebida no âmbito do contraditório se adianta a tese de que os territórios são instrumentos da evolução das condições sociais, culturais e ambientais, e que, o regime imposto pelo fundamento a *executar* pode ser interpretado extensivamente.
- (73) Não se pode concordar com a asseveração produzida pela CCDR, porquanto, ao contrário do que esta entidade propugna, por via da sua visão em que o papel do território surge como um instrumento ao serviço da evolução das condições citadas, a realidade é completamente oposta.
- (74) Na verdade, não é possível de deixar de atentar que a REN tem o estatuto de restrição de utilidade pública, cuja noção consiste nas limitações impostas ao direito da propriedade que visam a realização de interesses públicos abstratos.
- (75) Por outro lado, também não se pode deixar de dizer que a REN consiste em áreas dotadas de proteção especial, às quais são impostos condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo, identificando os usos e as ações compatíveis com os objetivos desse regime.
- (76) Restará ainda dizer que em termos legislativos a REN mantém sempre a natureza de uma figura rodeada de proibições, só se ultrapassando estas aquando da existência de auto-derrogações legais.
- (77) Face às antecedentes considerações não restam dúvidas que os territórios inseridos na REN possam ser perspetivados como recursos instrumentais ao serviço dos interesses público e privado, porquanto, são o foco das atenções cautelares da proteção conferida pela REN.

- (78) É que, tais territórios visam somente contribuir para a ocupação e uso sustentáveis dos mesmos, estando primordialmente ao serviço do interesse público, deste modo o interesse privado é postergado quando se impõem as características da REN.
- (79) Ainda se deve dizer-se que, se por interpretação extensiva, a qual foi invocada como acolhedora dos projetos executados, se entende ser aquela em que o interprete conclui pelo facto da expressão literal da lei ser insuficiente para exprimir tudo quanto ela queria dizer, ou seja, se verifique que ela diz literalmente menos do que quereria dizer, donde dever interpretar extensivamente de modo a alargar a sua previsão a todas as situações que ela tinha em vista regular, poderemos invocar o brocardo romano *“Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus”*, ou seja, onde a lei não distingue também o interprete não deve distinguir.
- (80) Assim sendo, dúvidas não subsistem que considerar os territórios como meros instrumentos ou pretender fazer interpretações extensivas em situações em que é notório que fazer interpretações literais, em quadros que são manifestamente opostos (executar vs. executadas), é algo que não merece qualquer acolhimento.
- (81) Situações houve em que a alteração simplificada mais parece uma alteração da delimitação da REN antes desenvolvida no artigo 16.º do RJREN, na medida em que junta no mesmo processo vários projetos diferenciados e distantes entre si.

## **3.2. Síntese da Avaliação da Conformidade das Operações Urbanísticas e Ações com as Disposições Legais e Normativas Aplicáveis**

### **3.2.1. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte**

- (82) No território desta CCDR foram selecionadas quatro situações de alteração simplificada da delimitação da REN no período em revista, localizadas nos municípios de Amarante, Paredes, Tarouca e Viana do Castelo, as quais se encontram numeradas de 1, 2, 3 e 4 nas *Fichas de Análise das Situações* constantes do Volume II do presente relatório.
- (83) Relativamente às **situações 1 e 4** constata-se que no lugar de se revelarem como projetos a executar, na realidade já se encontravam implantados no território em causa, à data de apresentação do pedido pela autarquia.

- (84) Na **situação 4** não se vislumbrou o exigível parecer da APA que, em sede de contraditório a CCDR informou que irá agora solicitar.
- (85) Acerca das **situações 2 e 3** dir-se-á que as mesmas se compreendem em tramitações cumpridoras dos fundamentos e requisito estatuídos no RJREN.
- (86) Porém, entende-se que na **situação 3** a alteração decorreu de um procedimento alternativo às proibições previstas no artigo 20.º do RJREN, em que não foi devidamente salvaguardada, no contexto do procedimento adotado, a preservação dos valores naturais e a mitigação de riscos previstas no n.º 1 do artigo 16.º, admitindo-se ações que, de outro modo, se encontravam interditas.
- (87) De notar que não deparámos com nenhuma situação em que se verifique uma exaustiva análise dos fundamentos e requisito assistentes à via de alteração simplificada contida no artigo 16.º-A n.º 1 do RJREN, antes se cingindo a uma análise incidente sobre as funcionalidades da tipologia da REN em causa.

### 3.2.2. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

- (88) No território desta CCDR deparámos com 10 situações de alteração simplificada da delimitação da REN no período em revista<sup>6</sup>, localizadas nos municípios de Anadia (duas), Cantanhede (três), Ílhavo, Mira, Porto de Mós, Satão e Trancoso, as quais as quais foram desdobradas se encontram numeradas de 1, 2, 3, 4A, 4B, 5, 6, 7, 8 e 9 nas *Fichas de Análise das Situações* constantes do Volume II do presente relatório.
- (89) Relativamente às **situações 1, 2, 3, 4A, 8 e 9** constata-se que no lugar de se revelarem como projetos a executar, na realidade já se encontravam implantados, pelo menos parcialmente em relação à totalidade da área pretendida para a alteração, no território em causa, à data de apresentação do pedido pela autarquia.
- (90) Acerca das **situações 4B, 5, 7** dir-se-á que as mesmas se compreendem em tramitações cumpridoras dos fundamentos e requisito estatuídos no RJREN.

<sup>6</sup> Das nove situações iniciais objeto da amostragem, constatou-se que uma delas continha afinal duas situações.

- (91) Constatou-se que, nas **situações 1, 2 e 6**, no lugar da área de exclusão se cingir à área pretendida pela autarquia, antes foi abrangida a área da totalidade do prédio, ultrapassando-se, assim, a norma do RJREN assistente às ampliações.
- (92) De notar que não deparámos com nenhuma situação em que se verifique uma exaustiva análise dos fundamentos e requisito assistentes à via de alteração simplificada contida no artigo 16.º-A n.º 1 do RJREN, antes se cingindo a uma análise incidente sobre as funcionalidades da tipologia da REN em causa, como se fosse um mero cumprimento da formalidade constante do procedimento.

### **3.2.3. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo**

- (93) No território desta CCDR deparámos com quatro situações de alteração simplificada da delimitação da REN no período em revista, localizadas nos municípios de Ourém, Torres Novas e Torres Vedras (duas), as quais se encontram numeradas de 1, 2, 3 e 4 nas *Fichas de Análise das Situações* constantes do Volume II do presente relatório.
- (94) Relativamente à **situação 3** constata-se que no lugar de se revelar como projeto a executar, na realidade já se encontrava implantado no território em causa, à data de apresentação do pedido pela autarquia.
- (95) Acerca das **situações 1, 2 e 4** dir-se-á que as mesmas se compreendem em tramitações cumpridoras dos fundamentos e requisito estatuídos no RJREN.
- (96) Nas **situações 1 e 4** considera-se que os pedidos de alteração simplificada foram aprovados antes mesmo de se encontrarem concluídos os procedimentos.
- (97) Deparou-se com um quadro de ausência de informações exaustivas sobre os fundamentos e requisito constantes dos elementos apresentados pelas autarquias, sendo que se denota a ausência de informação sobre a compatibilidade com a DIA emitida, quando seja o caso.
- (98) De notar que não deparámos com uma exaustiva verificação dos fundamentos e requisito assistentes à via de alteração simplificada contida no artigo 16.º-A n.º 1 do RJREN, antes se consumindo numa análise incidente sobre as funcionalidades da tipologia da REN em causa.

### 3.2.4. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo

- (99) No território desta CCDR deparámos com nove situações de alteração simplificada da delimitação da REN no período em revista, localizadas nos municípios de Alter do Chão, Montemor-o-Novo (três), Moura (duas), Nisa, Odemira e Vidigueira, as quais foram desdobradas que se encontram numeradas de 1, 2A, 2B, 2C, 3A, 3B, 4, 5 e 6 nas *Fichas de Análise das Situações* constantes do Volume II do presente relatório.
- (100) Acerca das **situações 1, 3A e 4** dir-se-á que se compreendem numa tramitação cumpridora dos fundamentos e requisito estatuídos no RJREN.
- (101) Relativamente às **situações 2A, 2B, 2C, 3B, 5 e 6**, constata-se que no lugar de se revelarem como projetos a executar, na realidade já se encontravam implantados, pelo menos parcialmente em relação à totalidade da área pretendida para a alteração, no território em causa, à data de apresentação do pedido pela autarquia.
- (102) Verificou-se que no procedimento de alteração simplificada relativo às **situações 2A, 2B e 2C, bem como, nas 3A e 3B**, os projetos reportavam-se a áreas bem distintas e distantes umas das outras, circunstância que nos induz a pensar se não se estará perante uma outra forma de modificação, a da alteração, contida no artigo 16.º do RJREN, devendo então seguir toda a tramitação procedimental a ela associada e, sem dúvida, com um desenvolvimento menos expedito do que nos ocupamos.
- (103) De notar que não deparámos, nas diversas situações analisadas, com uma exaustiva análise dos fundamentos e requisito assistentes à via de alteração simplificada contida no n.º 1 do artigo 16.º-A do RJREN, antes se cingindo a uma análise incidente sobre as funcionalidades da tipologia da REN em causa, como se fosse um mero cumprimento da formalidade constante do procedimento.

### 3.2.5. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve

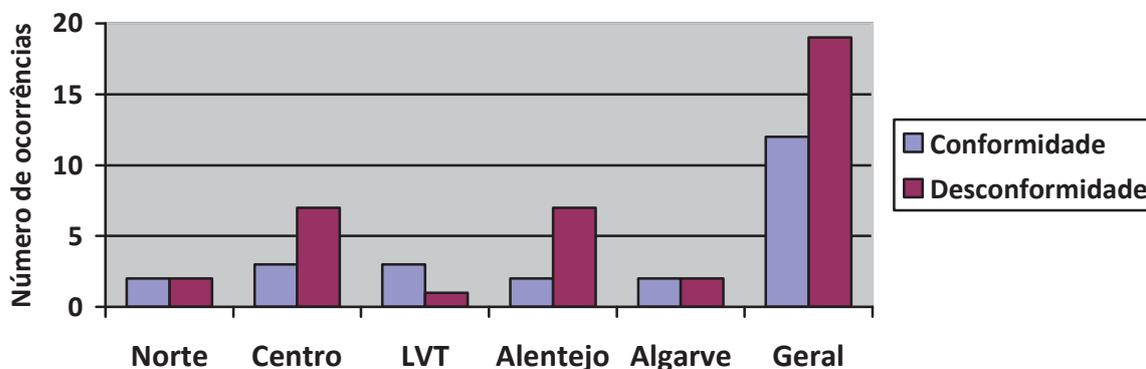
- (104) No território desta CCDR deparámos com quatro situações de alteração simplificada da delimitação da REN no período em revista, localizadas nos municípios de Alcoutim, Aljezur (duas) e Vila Real de Santo António, as quais se encontram numeradas de 1 a 4 nas *Fichas de Análise das Situações* constantes do Volume II do presente relatório.

- (105) Acerca das **situações 1 e 4** dir-se-á que se compreendem numa tramitação cumpridora dos fundamentos e requisito estatuídos no RJREN.
- (106) Todavia, no caso da **situação 4**, constatou-se não existir informação sobre o cumprimento do Plano de Ordenamento da Orla Costeira incidente sobre o projeto a executar.
- (107) Porém, entende-se que as alterações decorreram de um procedimento alternativo às proibições previstas no artigo 20.º do RJREN, em que não foi devidamente salvaguardada, no contexto do procedimento adotado, a preservação dos valores naturais e a mitigação de riscos previstas no n.º 1 do artigo 16.º, admitindo-se ações que, de outro modo, se encontravam interditas.
- (108) Relativamente às **situações 2 e 3** constata-se que no lugar de se revelarem como projetos a executar, na realidade já se encontravam implantados no território em causa, à data de apresentação do pedido pela autarquia.

### 3.3. Apuramento global da conformidade

- (109) Entrando no apuramento final da conformidade das alterações simplificadas objeto de análise para com o RJREN, deve atentar-se na figura 4, que a seguir se estampa, que ilustra, nos processos constantes da amostra selecionada, a conformidade com o RJREN.

Figura 4 – Conformidades e desconformidades para todas as CCDR



(110) Já relativamente à variedade de tipologias da REN afetadas no universo dos processos de alterações simplificadas, deparámos com a situação ilustrada nas figuras seguintes. As tipologias representadas são: Águas de transição e respetivos leitos, margens e faixas de proteção (ATRLMFP), Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo (AEREHS), Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos (AEPRA), Arribas e respetivas faixas de proteção (ARFP), Cursos de água e respetivos leitos e margens (CARLM), Dunas costeiras e dunas fósseis (DCDF), Faixa terrestre de proteção costeira (FTPC), Sapais e Zonas ameaçadas pelas cheias (ZAC).

(111) Salienta-se que uma situação pode abranger várias tipologias de REN, pelo que o número de ocorrências supera o universo dos processos de alteração simplificada.

Figura 5 – Tipologias da REN afetadas (por CCDR)

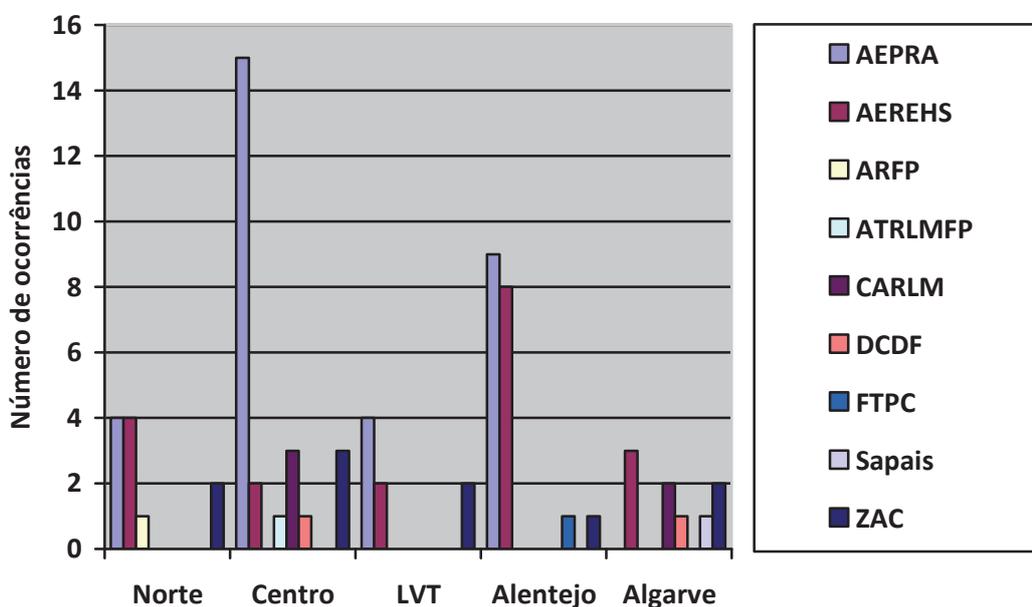
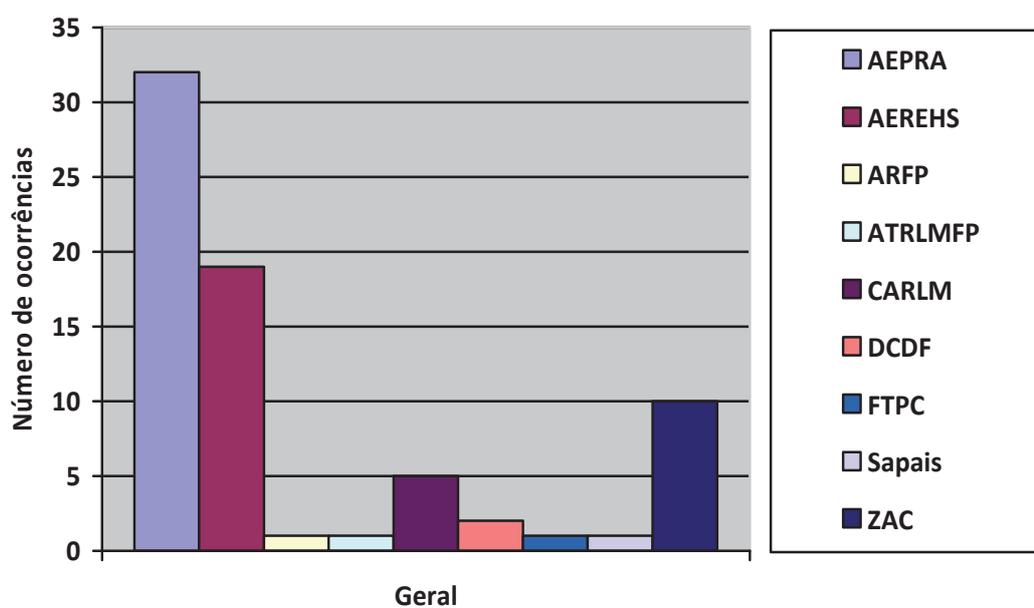


Figura 6 – Tipologias da REN afetadas (todas as CCDR)



(112) Como se pode observar, a tipologia mais afetada são as AEPRÁ (32 ocorrências), seguida das AEREHS (19 ocorrências) e das ZAC (10 ocorrências). Por último, a tipologia dos CARLM (cinco ocorrências), bem como outras com expressão residual, a saber: DCDF (duas ocorrências), ARFP (uma ocorrência), ATRLMFP (uma ocorrência), FTPC (uma ocorrência) e Sapais (uma ocorrência).

(113) As tipologias elencadas no parágrafo anterior estão maioritariamente integradas na REN por se considerarem relevantes para a **sustentabilidade do ciclo hidrológico** (AEPRÁ e CARLM, num total de 37 ocorrências), por serem **áreas de prevenção de riscos naturais** (AEREHS e ZAC, num total de 29 ocorrências) e, por último, inserem-se em **áreas de proteção do litoral** (DCDF, ARFP, ATRLMFP, FTPC e Sapais, num total de seis ocorrências).

#### 4. Conclusões

Face ao anteriormente descrito, conclui-se o seguinte:

- (114) **Das 31 situações apreciadas, 18 socorreram-se da figura da alteração simplificada para regularizar intervenções urbanísticas já materializadas no terreno**, cujos elementos instrutórios aludem a projetos que visam a sua legalização ou regularização, contendo, em alguns deles, fotografias da obra executada ou em construção.
- (115) Em face do que antecede, não se pode acolher o entendimento preconizado pelas CCDR quanto à suscetibilidade de enquadramento daquelas pretensões no procedimento de alteração simplificada que nos ocupa.
- (116) Em **oito situações não foi demonstrado um dos pressupostos essenciais para viabilizar a alteração**, que exige, a par da observância dos requisitos incisos no n.º 10 do artigo 16.º-A do RJREN, o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as constantes nos instrumentos de gestão territorial e nos demais regimes jurídicos de licenciamento.
- (117) Na verdade, o legislador pretendeu, com a imposição decorrente do n.º 10 do artigo 16.º-A, obstar à viabilização de projetos manifestamente desconformes com a ordem jurídica aplicável, afirmando a estrita associação entre a política ambiental e o ordenamento do território, que no caso da REN alcança maior relevo.
- (118) Acresce dizer que os enquadramentos efetuados pelas entidades a este respeito afiguram-se insuficientes, na medida em que consistem em afirmações destituídas de aprofundamento e enquadramento.
- (119) Evidencie-se, porque não de somenos importância, que o afeiçoamento do **procedimento adotado às situações já executadas redundou na exclusão de aproximadamente 34 hectares de solos integrados na REN, 22 dos quais com incidência em zonas ameaçadas pelas cheias**.
- (120) Também em matéria de avaliação das pretensões seria expectável que as informações produzidas pelas CCDR avaliassem os efeitos positivos e negativos dos projetos em função

das respetivas áreas da REN a excluir, na senda das especificidades dos seus objetivos e das funções respetivamente desempenhadas.

- (121) É que, com exceção da CCDRALG, as informações produzidas redundam numa insuficiência de conteúdo, limitando-se a executar o cumprimento de uma formalidade prevista no RJREN.
- (122) E não deveria ser assim, porquanto a apreciação dos fundamentos e requisitos deve ser encarada como primordial para a boa adequação da pretensão aos bens e valores que a REN visa proteger, sendo essencial para o efeito trilhar o caminho aberto pela Recomendação n.º 1/A/2017 do Provedor da Justiça.
- (123) Por outro lado, é de referir o caso das memórias descritivas e justificativas apresentadas pelas autarquias, que, na sua esmagadora maioria, primam por uma total debilidade conceptual ao nível do enquadramento de todos os fundamentos e requisitos subjacentes ao pedido de alteração, muitas das quais desonerando-se de avaliar expressamente a alteração à luz da disciplina urbanística vertida no regulamento dos seus instrumentos de gestão territorial.
- (124) Situações houve em que a alteração simplificada configura uma dinâmica de procedimento compaginável com a instituída pelo artigo 16.º do RJREN, em que se concentram num mesmo processo diversos projetos diferenciados e geograficamente distantes entre si.

#### **4.1. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte**

- (125) Das quatro situações avaliadas constata-se que duas se encontram dentro da tramitação estipulada para a alteração simplificada e, as outras duas visaram repor a legalidade, desvirtuando os pressupostos incisos no artigo 16.º-A do RJREN.
- (126) Deparou-se com um quadro generalizado de ausência de informações minimamente exaustivas sobre os fundamentos e requisito constantes dos elementos apresentados pelas autarquias.
- (127) Mais se verificou que numa situação encontrámos uma alteração que põe em crise os valores ambientais em presença e a salvaguarda de riscos para pessoas e bens, conforme

melhor se exara na Recomendação n.º 1/A/2017 do Provedor de Justiça dirigida ao Senhor Ministro do Ambiente.

(128) Constatou-se que em duas situações não se registou um cabal cumprimento do n.º 10 do artigo 16.º-A do RJREN.

#### **4.2. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro**

(129) Das 10 situações avaliadas constata-se que três se encontram dentro da tramitação estipulada para a alteração simplificada e as restantes visaram repor a legalidade, desvirtuando os pressupostos incisos no artigo 16.º-A do RJREN.

(130) Deparou-se com um quadro generalizado de ausência de informações minimamente exaustivas sobre os fundamentos e requisito constantes dos elementos apresentados pelas autarquias.

(131) Em três situações desvirtuou-se o requisito relacionado com as ampliações, já que, se procedeu à exclusão da totalidade do território, em vez da alteração simplificada se circunscrever à área adequada à legislação vigente.

#### **4.3. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo**

(132) Das quatro situações avaliadas constata-se que três se encontram dentro da tramitação estipulada para a alteração simplificada.

(133) Deparou-se com um quadro de ausência de informações exaustivas sobre os fundamentos e requisito constantes dos elementos apresentados pelas autarquias, sendo que se denota a ausência de informação sobre a compatibilidade com a DIA emitida, quando seja o caso.

#### **4.4. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo**

(134) Das nove situações avaliadas constata-se que três se encontram dentro da tramitação estipulada para a alteração simplificada e as restantes visaram repor a legalidade, desvirtuando os pressupostos incisos no artigo 16.º-A do RJREN.

(135) Deparou-se com um quadro generalizado de ausência de informações minimamente exaustivas sobre os fundamentos e requisito constantes dos elementos apresentados pelas autarquias.

(136) Em duas situações, que afinal encerravam outras mais, entende-se que o procedimento mais adequado seria o de proceder à realização de tantos procedimentos quantas as situações, podendo posteriormente enviar o conjunto das alterações para publicação conjunta no Diário da República.

#### **4.5. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve**

(137) Das quatro situações avaliadas constata-se que duas se encontram dentro da tramitação estipulada para a alteração simplificada e as restantes visaram repor a legalidade, desvirtuando os pressupostos incisos no artigo 16.º-A do RJREN.

(138) Mais se verificou que numa situação deparámos com um quadro que põe em crise os valores ambientais em presença e a salvaguarda de riscos para pessoas e bens, conforme melhor se exara na Recomendação n.º 1/A/2017 do Provedor de Justiça dirigida ao Senhor Ministro do Ambiente.

## 5. Recomendações

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

- (139) Em termos gerais, as CCDR devem, relativamente aos projetos que já se encontram executados, zelar pelo sancionamento e reintegração da legalidade violada sem recorrer ao procedimento de alteração instituído pelo artigo 16.º-A do RJREN, bem como, quando for o caso participar a situação ao Ministério Público nos termos e para os efeitos do artigo n.º 278-A do Código Penal.
- (140) De igual modo, devem agir no sentido de uniformização de procedimentos para a instrução de alterações simplificadas, com o apoio da Comissão Nacional do Território, bem como, a exemplo do que sucede com algumas CCDR, colocarem as instruções nos sítios da *internet*.
- (141) Incumbirá à **Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte**:
- a) Não aprovar alterações simplificadas que, na realidade, versam sobre projetos já consumados, em vez de serem, como a lei impõe e presentemente se verifica, a executar;
  - b) Demonstrar, **no prazo de 180 dias** após a receção do relatório homologado, que se encontra vertida em Manual a exigência de que os fundamentos das alterações pretendidas insertos nas memórias descritivas e justificativas apresentadas pelas autarquias não se cinjam a simples resumos, ou seja, aqueles acabam por redundar no pouco aprofundamento da análise da evolução verificada das condições económicas, sociais, culturais e ambientais;
  - c) Elaborar informações que analisem exaustivamente os fundamentos e requisitos requeridos no artigo 16.º-A n.º 1 do RJREN constantes dos elementos apresentados pelos requerentes nos procedimentos de alteração simplificada, bem como, assegurar a cabal instrução dos pedidos relativamente aos condicionamentos impendentes sobre o território em causa, versando, em especial, o disposto no n.º 10 do mesmo artigo.

(142) Incumbirá à **Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro:**

- a) Não aprovar alterações simplificadas que, efetivamente, têm por objeto projetos já realizados, em vez de se revelarem, como a lei impõe e presentemente se verifica, a executar;
- b) Exigir que os fundamentos das alterações pretendidas vertidos nas memórias descritivas e justificativas apresentadas pelas autarquias não se cinjam a simples resumos, que acabam por redundar no pouco aprofundamento da análise da evolução verificada das condições económicas, sociais, culturais e ambientais;
- c) Elaborar informações que analisem exaustivamente os fundamentos e requisitos constantes do artigo 16.º-A n.º 1 do RJREN constantes dos elementos apresentados pelos requerentes nos procedimentos de alteração simplificada, bem como, assegurar a cabal instrução dos pedidos relativamente aos condicionamentos impendentes sobre o território em causa, versando, em especial, o disposto no n.º 10 do mesmo artigo;
- d) Aprovar alterações simplificadas que se contenham nos limites contidos no artigo 16.º-A n.º 1 alínea a) do RJREN;
- e) Deslocar-se aos locais aonde se situam as situações 1 e 2, **dentro do prazo de 60 dias** após a receção do relatório homologado, a fim de proceder ao levantamento da realidade existente, caso necessário, e proceder às diligências necessárias à reposição da legalidade.

(143) Incumbirá à **Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo:**

- a) Não aprovar alterações simplificadas que, na realidade, versam sobre projetos já consumados, em vez de serem, como a lei impõe e presentemente se verifica, a executar;
- b) Exigir que os fundamentos das alterações pretendidas vertidos nas memórias descritivas e justificativas apresentadas pelas autarquias não se cinjam a simples resumos, que acabam por redundar no pouco aprofundamento da análise da evolução verificada das condições económicas, sociais, culturais e ambientais;

- c) Elaborar informações que analisem exaustivamente os fundamentos e requisitos requeridos no artigo 16.º-A n.º 1 do RJREN constantes dos elementos apresentados pelos requerentes nos procedimentos de alteração simplificada, bem como, assegurar a cabal instrução dos pedidos relativamente aos condicionamentos impendentes sobre o território em causa, versando, em especial, o disposto no n.º 10 do mesmo artigo;
- d) Não aprovar os pedidos de alteração antes mesmo de se encontrar devidamente encerrado o procedimento.

(144) Incumbirá à **Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo**:

- a) Não aprovar alterações simplificadas que, na realidade, versam sobre projetos já consumados, em vez de serem, como a lei impõe e presentemente se verifica, a executar;
- b) Exigir que os fundamentos das alterações pretendidas vertidos nas memórias descritivas e justificativas apresentadas pelas autarquias não se cinjam a simples resumos, que acabam por redundar no pouco aprofundamento da análise da evolução verificada das condições económicas, sociais, culturais e ambientais;
- c) Elaborar informações que analisem exaustivamente os fundamentos e requisitos requeridos no artigo 16.º-A n.º 1 do RJREN constantes dos elementos apresentados pelos requerentes nos procedimentos de alteração simplificada, bem como, assegurar a cabal instrução dos pedidos relativamente aos condicionamentos impendentes sobre o território em causa, versando, em especial, o disposto no n.º 10 do mesmo artigo;
- d) Não recorrer à figura da alteração simplificada quando a aprovação incida sobre mais do que um projeto, antes garantindo que se instruem tantos procedimentos quantos os projetos.

(145) Incumbirá à **Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve**:

- a) Não aprovar alterações simplificadas que, na realidade, versam sobre projetos já consumados, em vez de serem, como a lei impõe e presentemente se verifica, a executar;
- b) Exigir que os fundamentos das alterações pretendidas vertidos nas memórias descritivas e justificativas apresentadas pelas autarquias não se cinjam a simples resumos, que acabam por redundar no pouco aprofundamento da análise da evolução verificada das condições económicas, sociais, culturais e ambientais.

## 6. Propostas

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

- (146) O envio do relatório final ao Gabinete de S. Exa. o **Ministro do Ambiente**, tendo em vista a respetiva homologação nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 10466/2017, de 30 de novembro.
- (147) Tendo em vista a necessidade de desenvolvimento das conclusões e recomendações anteriormente avançadas o envio do relatório final à **CCDRN**, **CCDRC**, **CCDRLVT**, **CCDRALT** e **CCDRALG**, nos termos e para os efeitos do artigo 15.º n.º 6 do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e do artigo 29.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT.

IGAMAOT, março de 2018