

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º AOT/00003/13

Volume I

RELATÓRIO FINAL

AUDITORIA À EXECUÇÃO DO PLANO DE ORDENAMENTO DA ALBUFEIRA DA TAPADA
GRANDE, APROVADO PELA RCM N.º 114/2005, DE 04 DE JULHO

Março de 2014

FICHA TÉCNICA

Natureza	Processo de Inspeção
Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção	APA, IP, (ex-ARH do Alentejo e ex-INAG, IP) / CCDR Alentejo / Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas / Câmara Municipal de Mértola
Fundamento	Ação de Inspeção Ordinária – Cumprimento do Plano de Atividades da IGAMAOT para 2013
Âmbito Territorial	Totalidade do perímetro da Albufeira da Tapada Grande
Objetivos	Avaliação da conformidade das ações e ocupações situadas no perímetro da Albufeira da Tapada Grande
Instrumento(s) de Gestão Territorial Aplicável	Plano de Ordenamento da Albufeira da Tapada Grande
Ciclo de Realização	Instrução do processo: 17 de junho a 15 de julho de 2013
	Elaboração do Relatório: 16 de julho a 25 de setembro 2013
	Contraditório: 6 de dezembro de 2013 a 13 de janeiro de 2014
	Elaboração do Relatório Final: 20 de janeiro a 3 de março de 2014
Despacho	Subinspetor-Geral, de 5 de junho de 2013
Direção	José Diniz Freire - AOT
Equipa	Execução: Eduardo Capucho Amaro, Isabel Soares de Almeida

ÍNDICE

	Volume I
ÍNDICE DE FIGURAS	4
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	5
1. Introdução e diligências	7
1.1. Âmbito e objetivos	7
1.2. Enquadramento territorial e normativo	7
1.3. Metodologia adotada e diligências realizadas	10
1.4. Do contraditório	11
2. Da articulação do POATG com outros instrumentos de gestão territorial	12
2.1. Articulação do POATG com o Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo	12
2.2. Articulação do POATG com o Plano Diretor Municipal de Mértola	14
2.3. Articulação do POATG com o Plano de Ordenamento do Parque Natural do Vale do Guadiana	16
3. Ocupações	17
3.1 Situação n.º 1	17
3.2 Situação n.º 2	20
3.3 Situação n.º 3	36
3.4 Situação n.º 4	38
4. Outras ações	41
5. Conclusões	43
6. Recomendações	46
7. Propostas	49

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Enquadramento territorial da ação de inspeção	9
Figura 2	Ilustração do <i>Processo de Análise Temporal Comparativa</i> desenvolvido	11
Figura 3	Implantação da situação 1 sobre extrato de ortofotomapa (2010)	18
Figura 4	Implantação da situação 1 sobre extrato da planta de síntese do POATG	18
Figura 5	Implantação da situação 2 sobre extrato de ortofotomapa (2010)	20
Figura 6	Implantação da situação 2 sobre extrato da planta de síntese do POATG	21
Figura 7	Identificação dos edifícios sobre foto e ortofotomapa	30
Figura 8	Identificação das preexistências sobre o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica bem como sobre ortofotomapa	31
Figura 9	Implantação da situação 3 sobre extrato de ortofotomapa (2010)	36
Figura 10	Implantação da situação 3 sobre extrato da planta de síntese do POATG	37
Figura 11	Implantação da situação 4 sobre extrato de ortofotomapa (2010)	38
Figura 12	Implantação da situação 4 sobre extrato da planta de síntese do POATG	39

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

APA, IP – Agência Portuguesa do Ambiente

ARH – Administração Região Hidrográfica

CAOP – Carta Administrativa Oficial de Portugal

CCDRA – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo

CMM – Câmara Municipal de Mértola

CPA – Código do Procedimento Administrativo

DCNF – Alentejo – Departamento de Conservação da Natureza e Florestas do Alentejo

DGT – Direção-Geral do Território

DOTAU – Divisão de Ordenamento do Território e Administração Urbanística

DRAOT – Direção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território

DRARN – Direção Regional do Ambiente e Recursos Naturais

ICNF – Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas

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

IGF – Inspeção-Geral de Finanças

IGT – Instrumento de Gestão Territorial

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

MAOTE – Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia

NPA – Nível de Pleno Armazenamento

PCO – Processo de contraordenação

PDM – Plano Diretor Municipal de Mértola

PEOT – Plano Especial de Ordenamento do Território

PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território

PNVG – Parque Natural do Vale do Guadiana

PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território

PROTA – Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo

POATG – Plano de Ordenamento da Albufeira da Tapada Grande

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RPDM – Regulamento do Plano Diretor Municipal

RJCO – Regime Jurídico das contraordenações, constante do Decreto-Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, alterado pela Lei n.º 89/2009, de 31 de Agosto, retificado pela Declaração de Retificação n.º 70/2009, de 1 de outubro

RJREN – Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional, constante do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, retificado pela Declaração de Retificação n.º 63-B/2008, de 21 de outubro, com alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, constante do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 53/2000, de 7 de abril, 310/2003, de 10 de dezembro, pelas Leis n.ºs 58/2005, de 29 de dezembro, e 56/2007, de 31 de agosto, pelos Decretos-Leis n.ºs 316/2007, de 19 de setembro, 46/2009, de 20 de fevereiro, 181/2009, de 7 de agosto, e 2/2011, de 6 de janeiro

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

RPDM – Regulamento do Plano Diretor Municipal de Mértola

RPOATG – Regulamento do Plano de Ordenamento da Albufeira da Tapada Grande

SNIT – Sistema Nacional de Informação Territorial

TAF – Tribunal Administrativo e Fiscal

UOPG – Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

1. Introdução e diligências

1.1. Âmbito e objetivos

A presente ação de inspeção foi autorizada pela Senhora Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território em 21/01/2013, tendo por objetivo avaliar o cumprimento do Plano de Ordenamento da Albufeira da Tapada Grande, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2005, de 4 de julho, por parte das entidades integradas na administração central e local, com vista a aferir da conformidade legal da sua atuação face ao estabelecido naquele instrumento de gestão territorial, bem como, analisar a atuação das entidades envolvidas na realização de ações de fiscalização/sancionatórias e de reposição da legalidade supervenientes a pareceres e ou decisões por ela emitidos naquele âmbito.

Por Despacho de 5 de junho de 2013 foi determinado aos signatários a realização de uma ação de inspeção ao Cumprimento do Plano de Ordenamento da Albufeira da Tapada Grande – POATG- (doc. de fls. 1 a 9).

A ação compreendeu a totalidade da área de intervenção do POATG delimitada nas plantas de síntese e de condicionantes (doc. de fls. 10 a 16) constantes da Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2005, de 4 de julho, integrada no Município de Mértola.

1.2. Enquadramento territorial e normativo

A barragem da Tapada Grande foi construída em 1882, tendo sido utilizada como origem da água destinada ao abastecimento do complexo industrial da Mina de São Domingos, cuja atividade cessou em 1965. Situa-se no Município de Mértola e abrange cerca 84 hectares.

A albufeira da Tapada Grande foi classificada como *albufeira de águas públicas protegidas* ao abrigo do [Decreto Regulamentar n.º 2/88, de 20 de janeiro](#)¹ com as alterações subsequentes, tendo este diploma sido revogado pelo [Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 maio](#), que aprovou o

¹ Classifica, para efeitos da aplicação do [Decreto-Lei n.º 502/71, de 18 de novembro](#), as albufeiras de águas públicas de serviço público.

regime de proteção das albufeiras de águas públicas de serviço público e das lagoas ou lagos de águas públicas.

Posteriormente, na reclassificação operada através da [Portaria n.º 522/2009, de 15 de maio](#)², esta *albufeira de águas públicas de serviço público* manteve a classificação de *protegida*, sendo utilizada para abastecimento da população do município de Mértola.

A denominação de **utilização protegida**, advém dos motivos constantes da alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio³, assim sendo designadas as albufeiras destinadas ao abastecimento público ou previsivelmente destinadas a esse fim, bem como aquelas «onde a conservação dos valores naturais determina a sua sujeição a um regime de proteção mais elevado, designadamente as que se encontram inseridas em áreas classificadas, tal como definidas na Lei da Água».

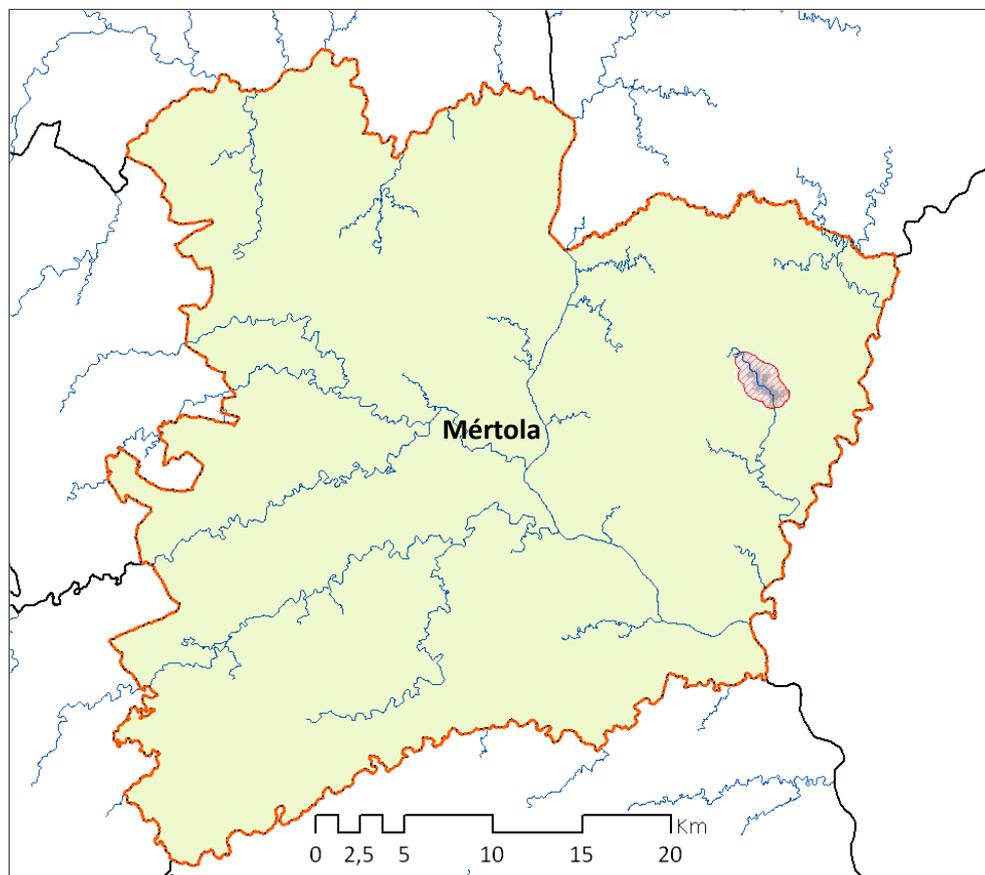
É ainda aplicável à área territorial em análise, entre outros instrumentos de gestão territorial, o Plano Diretor Municipal de Mértola, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/95, de 6 de dezembro (alterado, por adaptação, ao Plano Regional de Ordenamento do território do Alentejo pelo Aviso n.º 25955/2010, de 13 de dezembro).

A presente ação de inspeção compreende a totalidade do perímetro do Plano da Albufeira da Tapada Grande com a área total de 84 hectares.

² Determina a reclassificação das albufeiras de águas públicas de serviço público, publicada em anexo à presente portaria e da qual faz parte integrante.

³ Também na reclassificação operada pela conjugação dos diplomas em apreço se desconhece qual dos concretos fundamentos constantes do preceito determinou a atual classificação.

Figura 1 – Enquadramento territorial da ação de inspeção



Fonte: CAOP de 2012, Rede hidrográfica, APA.

5 2

1.3. Metodologia adotada e diligências realizadas

A presente ação de inspeção abarcou a totalidade do perímetro do POATG, por força da diminuta área de intervenção do referido plano, bem como da reduzida ocupação do solo ocorrida no período temporal em revista (2005 a 2012), o que justificou a verificação do cumprimento da totalidade das ocupações detetadas em potencial violação do plano.

No tocante à programação da ação de inspeção foram observados diversos procedimentos, a começar pelo designado Processo da Análise Temporal Comparativa.

Trata-se de um método alicerçado na fotointerpretação de imagens áreas ortorectificadas tomadas entre os anos de 2005 e 2012, as quais, embora coincidindo espacialmente, são temporalmente diferenciadas.

Com tal método pretende-se avaliar da evolução da ocupação do solo, ocorrida no período em revista, de forma a possibilitar o seu posterior enquadramento nas prescrições do POATG.

De seguida, deslocou-se a equipa de inspeção ao local das ocupações previamente identificadas, procedendo à recolha de imagens e à confirmação das respetivas coordenadas, tendo por base as prescrições regulamentares e gráficas do POATG.

A fim de recolher os documentos constantes dos processos referentes às ocupações identificadas, tendo em vista o confronto dos procedimentos adotados com o POATG, deslocou-se, a equipa de inspeção, à Câmara Municipal de Mértola, onde a disponibilidade e colaboração prestada pelos serviços, que prontamente acederam a todos os pedidos de colaboração solicitados, em muito contribuíram para o bom desfecho da presente ação de inspeção.

Foram ainda recolhidos, junto do ICNF/DCNF - Alentejo, os documentos relativos a duas das situações referenciadas em que este Instituto havia emitido parecer e intervindo no âmbito da instauração de auto de notícia por contraordenação.

Finalmente, de posse de todos os elementos recolhidos e que se revelaram como indispensáveis à formulação de um juízo de avaliação do cumprimento do POATG, procedeu-se à análise dos documentos compulsados e à redação do presente relatório na sede da IGAMAOT.

Figura 2 – Ilustração do *Processo de Análise Temporal Comparativa* desenvolvido



Nota: Extratos das cartas de trabalho no Município de Mértola, com levantamento analítico, por fotointerpretação comparativa dos ortofotomapas de 2005 e 2012. A implantação das ocupações em potencial conflito com o POATG, encontram-se assinaladas a vermelho.

Fonte: Ortofotomapas 2005 e 2012, DGT

1.4. Do Contraditório

Decorrido o prazo de pronúncia, no que à audiência dos interessados diz respeito (artigos 100.º e 101.º), tendo-se notificado, para o efeito, a APA, IP, a CCDR Alentejo e o Município de Mértola foram rececionadas todas as posições das entidades perscrutadas (doc. de fls. 120 a 125 do Volume II).

A argumentação e os esclarecimentos prestados, determinaram a elaboração da Informação nº I/406/14/SE (doc. de fls. 126 a 134), que constitui a síntese das observações e / ou sugestões transmitidas pelas entidades acima identificadas, nela procedendo à ponderação daquelas e, subsequentemente à transposição, quando pertinente, das mesmas para o presente Relatório.

2. Da articulação do POATG com outros instrumentos de gestão territorial

2.1. Articulação do POATG com o Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo

De acordo com o estabelecido no ponto 1.1 *Enquadramento legal* do PROT Alentejo, na sua elaboração, teve em conta os planos sectoriais e aos planos especiais de ordenamento do território (PEOT) em vigor, com incidência no território abrangido pelo PROT, com os quais estabelece uma relação de compatibilização das respetivas opções de ordenamento do território, designadamente o POATG.

O nº 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010, de 2 de agosto, que aprova o Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROTA) determina que o procedimento de adaptação e incorporação das orientações e diretrizes ao modelo territorial e às normas orientadoras do PROTA pelos planos diretores municipais e planos especiais de ordenamento do território vigentes à data sua da entrada em vigor (03.08.2010), com observância do disposto no nº 4 do mesmo, deve ser iniciado no prazo máximo de um ano contado a partir da referida data;

Por sua vez o ponto 5 deste diploma, declara incompatíveis as disposições dos planos especiais de ordenamento do território (e dos planos diretores municipais) que admitam a construção de:

- “a) Edificações dispersas ou isoladas destinadas a habitação em solo rural se a área mínima do prédio não for igual ou superior a 4 ha, nos termos da norma orientadora 155, com exceção dos aglomerados rurais e das áreas de edificação dispersa delimitados nos PDM, mantendo-se as demais regras, parâmetros e índices estabelecidos nesses planos;
- b) Empreendimentos turísticos fora das áreas urbanas e urbanizáveis, exceto os empreendimentos turísticos nas tipologias admitidas pela alínea a) da norma orientadora 179, dos admitidos pela norma orientadora 182 e dos admitidos pelos planos diretores municipais e pelos planos especiais de ordenamento do território em áreas delimitadas como categoria ou subcategoria de espaço de uso turístico;”

Por outro lado, o ponto 7 daquela Resolução estabelece que devem ser identificadas as normas dos planos especiais de ordenamento do território incompatíveis com o PROTA, tendo em vista a sua adaptação no prazo de 90 dias a contar da sua entrada em vigor, por forma a ultrapassar as incompatibilidades daqueles instrumentos com os planos diretores municipais.

Neste sentido, foi solicitada junto da APA e CCDR Alentejo a identificação das normas do POATG eventualmente incompatíveis com o PROTA.

Em sede de contraditório a APA, IP refere estar esta questão já esclarecida, «*nomeadamente do 2.º§ do ponto 5.11. deste mesmo projeto de relatório, onde se afirma que: verifica-se ainda que o Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (...) se encontra compatibilizado com o Plano de Ordenamento da Albufeira da Tapada Grande.*»

A CCDR respondeu que o regulamento POATG não apresenta incompatibilidades ou discordâncias com o quadro regulamentar do PROTA, pelo que não foi considerada a necessidade de procedimentos de adaptação ou alteração do referido plano especial.

Assim, no tocante à adoção da diligência prevista naquele ponto 7, ponderando as respostas da CCDR e da APA, em sede de contraditório, é de concluir que o regulamento POATG não apresenta incompatibilidades ou discordâncias com o PROTA, pelo que deixou de se justificar a adoção de procedimentos de adaptação ou alteração do referido plano especial.

2.2. Articulação do POATG com o Plano Diretor Municipal de Mértola

2.2.1. De acordo com o preceituado no artigo 24.º n.º 4 do Decreto-Lei n.º 380/99⁴, de 22 de setembro, **os planos especiais de ordenamento do território prevalecem sobre os planos municipais de ordenamento do território**, pelo que, em ordem a adequar as prescrições destes últimos àqueles, o artigo 93.º n.º 2 alínea b) do mesmo diploma propugnava a sua alteração.

Para o efeito, a redação inicial do Decreto-Lei n.º 380/99, dispunha na alínea a) do n.º 1 do artigo 97.º, que estavam sujeitos ao regime simplificado as alterações a introduzir aos PMOT derivadas da entrada em vigor de um plano especial, para no n.º 3 do mesmo inciso consignar o prazo de 90 dias para a conclusão das mesmas.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2005, de 4 de julho, que aprovou o POATG, impõe no seu artigo 34.º que:

«1 – Os Planos Municipais de Ordenamento do Território devem conformar-se com os objetivos e disposições do POATG, nomeadamente quanto à classificação do solo e às disposições do presente Regulamento.

2 – Com a entrada em vigor do POATG, os planos municipais de ordenamento do território existentes devem ser revistos nos termos do artigo 97.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, e no prazo constante do n.º 3 do mesmo artigo.»

Consultado o SNIT⁵, constata-se que, no prazo assinalado na RCM, a versão inicial do PDM de Mértola, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/95, de 6 de dezembro, foi objeto de alteração nos termos do Aviso 25954/2010, de 13 de dezembro.

Este diploma procedeu à alteração, por adaptação, do Plano Diretor Municipal de Mértola, ao Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo.

Importa então averiguar da existência ou não de compatibilidade entre o POATG e o PDM.

Da informação retirada do regulamento e planta de ordenamento do PDM resulta que a área de intervenção correspondente do POATG, se encontra classificada naquele PMOT da seguinte forma: classe de espaços *agro-silvo-pastoris* - artigo 13.º, nas categorias *áreas agrícolas a*

⁴ Este preceito manteve a sua redação original ao longo das alterações imprimidas ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22/9.

⁵ In <http://www.dgotdu.pt/channel.aspx?channelID=6B6C3143-F168-4944-A20C-0439EA10EF70&listaUltimos=1>.

reconverter (2.ª prioridade de investimento) - artigo 14.º, áreas agrícolas a reverter (3.ª prioridade de investimento) - artigo 15.º e áreas da floresta de produção a reverter (4.ª prioridade de investimento) - artigo 16.º; classe de espaços culturais e naturais - artigo 17.º na categoria áreas da estrutura biofísica fundamental - artigo 18.º e ainda classe de espaços urbanos.

Aplicam-se a todos os espaços rurais, acima referidos, as regras atinentes à *edificabilidade* (artigo 24.º do RPDM).

Na versão original do PDM o n.º 1 deste artigo dispõe que “nos espaços agrícolas, agro-silvo-pastoris e naturais e culturais é licenciável a realização de obras de construção destinadas a instalações de apoio diretamente adstritas às explorações agro-silvo-pastoris e habitações para pessoal permanente”.

Na versão resultante da adaptação ao PROTA, parte final do dito preceito passou a admitir apenas a “habitação própria para o proprietário agricultor.”

Aos espaços designados no PDM como agro-silvo-pastoris e naturais e culturais correspondem, na Zona de Proteção consignada no POATG⁶ à classe de espaços rurais que se subdivide nas seguintes categorias: naturais (artigo 20.º), agrícolas (artigo 21.º) e florestais (artigo 22.º).

Contudo, da análise dos dispositivos regulamentares dos espaços rurais do PEOT em análise (artigos 20.º, 21.º e 22.º), constata-se que está **vedada a possibilidade de construção de novas edificações**, sendo que, no caso dos espaços naturais, não são mesmo permitidas as obras de reconstrução, ampliação ou de alteração de edificações, pelo que as normas do PDM de Mértola entram em colisão com o POATG, **não existindo compatibilidade** entre estes IGT em tais Zonas.

Deste modo, deve a CMM proceder a uma alteração do seu PDM, através de uma alteração por adaptação, cfr. artigo 97.º n.º 1 alínea a) do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro.

A CCDR Alentejo deverá acompanhar a evolução da presente situação.

⁶ Nos termos do artigo 7.º do RPOATG

2.3. Articulação do POATG com o Plano de Ordenamento do Parque Natural do Vale do Guadiana

De acordo com o constante do preâmbulo da RCM 114/2005, de 4 de julho, o Plano de Ordenamento da Albufeira da Tapada Grande não procede a qualquer alteração ao Plano de Ordenamento do Parque Natural do Vale do Guadiana⁷.

⁷ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 161/2004, de 10 de novembro.

3. Ocupações

Uma vez efetuada a leitura temporal-comparativa dos ortofotomapas alusivos à área de intervenção do POATG, constatou-se que poderiam existir **quatro** situações de eventual ocupação indevida do solo (doc. de fls. 17 a 20⁸).

Para o efeito, solicitou-se à CM de Mértola, CCDR Alentejo, ICNF e APA que procedessem ao preenchimento de fichas alusivas à tramitação de eventuais procedimentos de operações urbanísticas relativas aquelas ocupações assim como eventuais procedimentos de fiscalização e sancionatórios.

3.1 Situação n.º 1

3.1.1. Factos

A presente ocupação localiza-se no lugar de , freguesia de Corte do Pinto e corresponde a uma **edificação inacabada (sem reboco) e presumivelmente destinada a uso pecuário**.

Das entidades a quem foram remetidas as fichas para pronúncia apenas o ICNB demonstrou ter conhecimento da existência da mesma tendo produzido o auto de notícia n.º NA/2013 de 13.06.2013 de que juntou cópia (doc. de fls. 21 a 23).

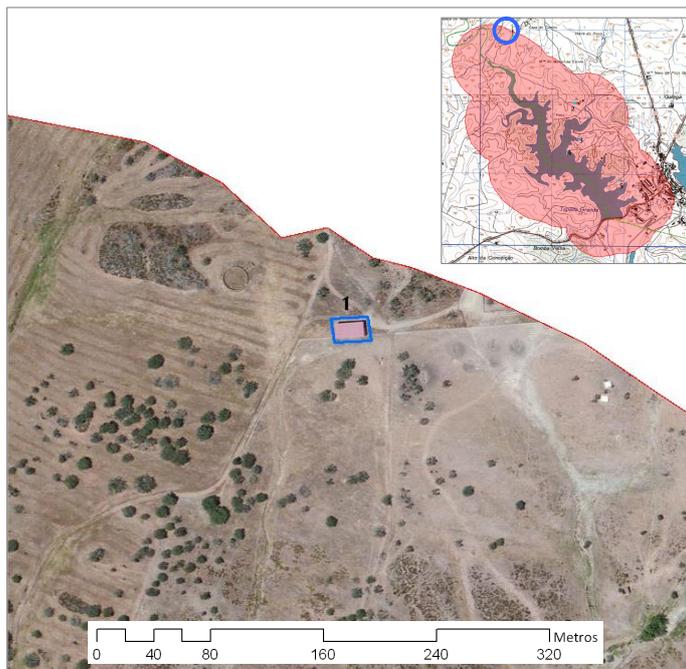
O referido auto, lavrado pelo Departamento de Conservação da Natureza e Florestas do Alentejo – Parque Natural do Vale do Guadiana, identifica a construção de um «armazém/telheiro para apoio a uma suinicultura, com aproximadamente 200 m² (tipo de materiais utilizados alvenaria em tijolo e cobertura metálica), sem qualquer parecer emitido pelo ICNF).

A APA informou não ter sido detetado nos serviços qualquer título de utilização dos recursos hídricos relativo às construções em potencial violação do POATG, no âmbito da presente auditoria.

⁸ Resultante da sobreposição das ocupações passíveis de conflituarem com as prescrições do POATG em extrato de ortofotograma.

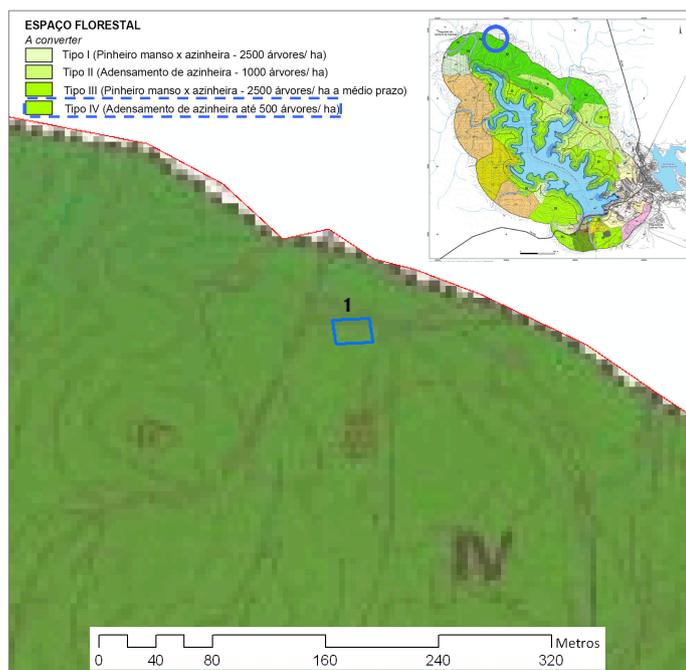
A Câmara Municipal de Mértola informou não existir qualquer processo de obra referente à presente situação nem relatório de fiscalização, participação ou auto de notícia.

Figura 3 - Implantação da situação 1 sobre extrato de ortofotomapa (2010)



Fonte: Ortofotomapa 2012,DGT

Figura 4 - Implantação da situação 1 sobre extrato da planta de síntese do POATG



Fonte: Planta de síntese do POATG, APA

5 2

3.1.2. Direito

A construção em apreço localiza-se na zona de proteção em espaços rurais em área identificada como Espaços Florestais Tipo IV (artigo 22.º) no POATG, *vide* figuras 3 e 4.

Nestas áreas “não são permitidas obras de construção de novas edificações” encontrando-se, igualmente “interdita a abertura de novos acessos viários”, conforme decorre dos n.ºs 10 e 11 do artigo 22.º do POATG.

De acordo com o estabelecido no n.º 5 do mencionado artigo 22.º os *espaços florestais do tipo IV* correspondem a áreas de proteção parcial do tipo II definidos no Plano de Ordenamento do Parque Natural do Vale do Guadiana. Este IGT dispõe no artigo 15.º que:

1 — As áreas de proteção parcial do tipo II compreendem os espaços que contêm valores naturais e paisagísticos relevantes do ponto de vista da conservação da natureza que dependem do uso do solo, da água e dos sistemas tradicionais e que desempenham funções de enquadramento ou transição necessários para o funcionamento e viabilidade das áreas de proteção do tipo I, podendo ainda conter elementos estruturantes da paisagem.

Nos termos do artigo 16.º:

1 — Estas áreas são *non aedificandi*, exceto nos termos constantes deste Regulamento para os montes e aglomerados rurais existentes, estruturas de apoio agropecuário e para parques de merendas, de acordo com o constante do n.º 4 do artigo 14.º do Regulamento, outras estruturas de apoio ao recreio e lazer e aproveitamentos eólicos.

Assim, ainda que a ocupação em causa pudesse, em abstrato, enquadrar-se nas exceções previstas no artigo 16.º para as áreas *de proteção parcial do tipo II*, definidas no Plano de Ordenamento do Parque Natural do Vale do Guadiana, correspondentes aos *espaços florestais do tipo IV*, a mesma não é admissível por violar as disposições constantes do POATG, que interdita em absoluto a construção de novas edificações.

3.1.3. Conclusões

Por estarmos, pois, perante obras ilegais executadas em solo abrangido pelo POATG deverá a Câmara Municipal de Mértola adotar as necessárias medidas de tutela da legalidade.

Deverá, igualmente, a APA, IP desencadear as adequadas ações fiscalizadoras, sancionatórias e de tutela de modo a repor a legalidade face à ocupação ilegal do território *supra* descrita, a desenvolver pela APA (anteriormente designada ARH) nos termos definidos pelo **Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio**.

Deverá, ainda, o ICNF informar esta Inspeção-Geral dos procedimentos desencadeados na sequência do auto de notícia n.º NA/2013 de 13.06.2013, lavrado pelo Departamento de Conservação da Natureza e Florestas do Alentejo – Parque Natural do Vale do Guadiana.

3.2. Situação nº 2

3.2.1. Factos

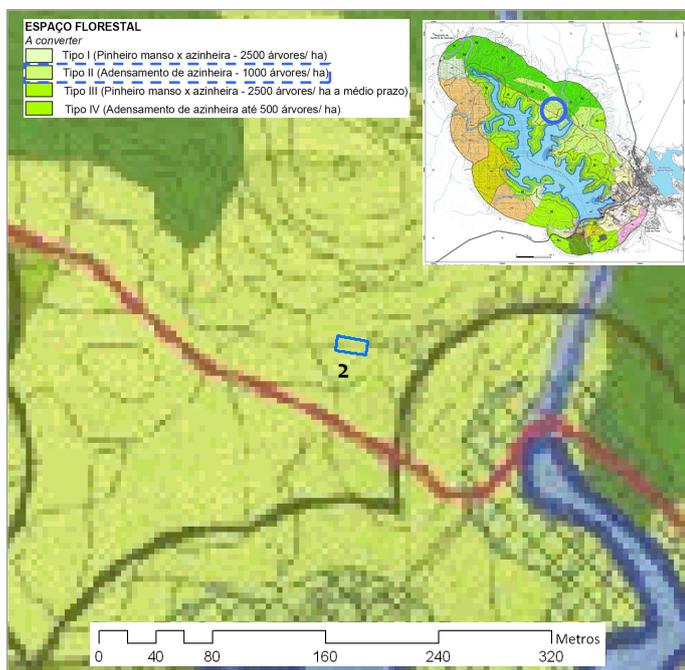
A situação n.º 2 respeita a um conjunto de **edifícios destinados a turismo rural** erigidos em zona de proteção em espaços rurais, em área classificada pelo POATG como Florestal Tipo II (artigo 22º), *vide* figuras 5 e 6.

Figura 5 - Implantação da situação 2 sobre extrato de ortofotomapa (2010)



Fonte: Ortofotomapa 2012,DGT

Figura 6 - Implantação da situação 2 sobre extrato da planta de síntese do POATG



Fonte: Planta de síntese do POATG, APA

Nestas áreas “não são permitidas obras de construção de novas edificações” encontrando-se, igualmente “interdita a abertura de novos acessos viários”, conforme decorre dos n.ºs 10 e 11 do artigo 22.º do POATG.

Remetida às entidades referidas a ficha correspondente à situação em apreço, informou o ICNF ter emitido parecer favorável à pretensão nos termos do ofício n.º 309/08 DGAC Sul (PNVG) de 19.05.2008 dirigido à Câmara Municipal de Mértola (doc. de fls. 24 a 25).

A Câmara indicou, nas referidas fichas, que para o local foi constituído o processo n.º 6/2008, tendo o projeto final sido aprovado por Despacho de 29.10.2009.

A licença de construção foi emitida em 18.05.2011 aguardando, à data do preenchimento das ditas fichas, a emissão de licença de utilização.

Mais informou o município ter sido elaborado relatório de fiscalização/participação/auto de notícia em 24.01.2008 e constituído processo de Contraordenação n.º 4/2008 do qual resultou a admoestação do infrator.

5 2

*

Consultados, pela equipa de inspeção, os processos existentes na câmara e referentes à situação *sub judice* foi possível apurar o seguinte:

Existe um antecedente para o local, consubstanciado no processo de **Licença n.º 14/2002**, em nome de , relativo à *alteração e ampliação destinada a habitação e turismo no espaço rural*, a realizar no , Mina de São Domingos.

O processo teve início com a entrada do requerimento de 29 de janeiro de 2002, solicitando a aprovação do licenciamento de uma obra de **alteração e ampliação destinada a habitação e turismo no espaço rural** a levar a efeito no (doc. de fls. 26 a 30).

De acordo com a *memória descritiva* o projeto visa a instalação de uma unidade de turismo em espaço rural, de acordo com o Decreto-Lei n.º 196/97, de 4 de julho e Decreto Regulamentar n.º 37/97, de 25 de setembro (doc. de fls. 31 a 33).

A propriedade localiza-se conforme *memória descritiva* no Parque Natural do Vale do Guadiana e em espaço cultural não sujeito a qualquer servidão ou restrição de utilidade pública, de acordo com o PDM de Mértola, onde consta a permissão de instalação de unidades de turismo assentes em construção preexistente.

Em 5 de fevereiro de 2002 foi apresentado na Câmara Municipal ofício/parecer da Direção-Geral de Turismo, com carimbo de 11-11-1998 (doc. de fls. 34 e 35).

Apresentou em anexo informação e despachos que sobre a mesma recaíram e que culminaram na aprovação do projeto em 14 de setembro de 1998 (doc. de fls. 36 a 38).

Na informação n.º 123/02, subscrita pelo Coordenador dos Planos de Pormenor da Mina de S. Domingos e Pomarão, considera que não compete ao Gabinete Técnico da Mina de S. Domingos

5 2

pronunciar-se sobre a conformidade do projeto com os instrumentos de planeamento que o abrangem, mas sim o PNVG e DOTAU-CMM, quanto ao PDM em vigor (doc. de fls.39).

Remetido o processo à Divisão de Ordenamento do Território e Administração Urbanística, foi elaborada a informação n.º 210/2002 acerca dos elementos que, nos termos das alterações introduzidas ao RJUE, deveriam instruir a pretensão, o que foi comunicado ao requerente pelo ofício 3219 de 24 de abril de 2002 (doc. de fls. 40 e 41).

Considerado instruído o processo nos termos definidos pela câmara, foi elaborada a informação n.º 23/2003 de 8 de janeiro de 2003, tendo sido determinada a consulta do Parque Natural do Vale do Guadiana, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 19º do RJUE (doc. de fls. 42).

O ICN pronunciou-se nos termos do ofício PNVG 000213, rececionado pela câmara em 6 de março de 2003, informando nada ter a opor às pretensões do requerente (doc. de fls. 43).

Foi então **aprovado o projeto de arquitetura**, por despacho do presidente da câmara, de **26 de março de 2003**, condicionado ao referido na informação n.º 210/2003 (doc. de fls. 44 e 45).

Por requerimento de 15 de abril de 2003 a titular do processo apresenta alteração ao projeto de arquitetura (doc. de fls. 46).

Analisada a pretensão pela câmara, constatou-se existir um acréscimo da área de implantação e de construção no projeto de alterações apresentado, pelo que foi promovida nova consulta ao PNVG (doc. de fls. 47).

Este pronunciou-se novamente no sentido de não se opor à pretensão, conforme ofício PNVG 000462, recebido pela câmara em 27 de maio de 2003 (doc. de fls. 48).

Foi, então elaborada, pelo município, nova informação – n.º 416/2003 – com proposta de aprovação do projeto de arquitetura, sobre a qual recaiu o despacho de concordância do presidente da câmara de 5 de junho de 2003 (doc. de fls. 49 e 50), comunicada ao requerente nos termos do ofício n.º 6216 de 6 de junho de 2003 (doc. de fls. 51).

Por despacho de **21 de agosto de 2003**, do Presidente da câmara municipal, foi **aprovado o licenciamento** bem como a **emissão do correspondente alvará** (doc. de fls. 52).

Em 16 de outubro de 2003 foi emitido o **alvará de licença de construção n.º 87/03** para um fogo destinado a habitação com a área de construção de 211,06 m², válido até 10 de outubro de 2004 (doc. de fls. 53).

Juntamente com o requerimento, datado de 26 de dezembro de 2003, onde é requerida a emissão de licença de utilização, apresenta o titular do processo o *termo de responsabilidade pela conclusão da obra* onde o técnico responsável afirma que a obra se encontra concluída de acordo com o projeto aprovado (doc. de fls. 54 e 55).

Realizada, pela câmara visita ao local verificaram os técnicos subscritores da informação n.º 10/2004, de 8 de janeiro de 2004, um conjunto de irregularidades e desconformidades entre o executado e o projeto aprovado, pelo que foi o requerente notificado para que procedesse às intervenções necessárias para retificar e regularizar as situações referidas conforme ofício n.º 541, de 16 de janeiro de 2004 (doc. de fls. 56 a 59).

Em 26 de março de 2004 é elaborada nova informação – n.º 313/2004 – que relata visita ao local e onde se conclui que persistem algumas das irregularidades, tendo sido detetadas alterações aos alçados lateral direito e lateral esquerdo do edifício “B” bem como a construção de dois pequenos edifícios de apoio ao mesmo edifício, razão pela qual se considera não se apresentarem reunidas as condições necessárias para a emissão do alvará de licença de utilização. O presidente da câmara profere o despacho de concordo, datado de 30 de março de 2004 (doc. de fls. 60 a 62).

O ofício remetido em 31 de março de 2004, comunicava ao requerente que após visita ao local efetuada pelos técnicos da autarquia se verificou que haviam sido realizadas algumas alterações pelo que deveria o mesmo proceder em conformidade com o constante do ofício n.º 541, de 16 de janeiro de 2004 e informação DOTAU 313/2004 (doc. de fls. 63).

Sem que conste do processo qualquer informação que ateste a observância do imposto no mencionado ofício, foi emitido em **5 de abril de 2004** o **alvará de autorização de utilização n.º**

18/04, para habitação. Este remete para o despacho da mesma data, bem como para o alvará de licença de construção n.º 87/03, emitido em 16 de outubro de 2003 (doc. de fls. 63a e 64).

Só após a emissão da licença de utilização dá entrada nos serviços da câmara o parecer favorável, na modalidade de casa de campo, da Direção Regional de Economia do Alentejo, em 21 de junho de 2004 (doc. de fls. 65 a 67).

*

Em 29 de outubro de 2003, foi constituído o **Processo Administrativo n. 8.46/2003**, na sequência da queixa apresentada por , referente a obras ilegais em , freguesia de Corte do Pinto.

De acordo com a informação n.º 375/2003 dos serviços de Fiscalização foram construídos dois novos edifícios para além dos licenciados pelo alvará de licença de obras n.º 87/2003 referente ao processo de obras n.º 14/2002. No que respeita à fossa, considera a fiscalização que «não foi totalmente respeitado o que foi licenciado, colocando-se-nos algumas dúvidas quer na resistência da mesma ao nível estrutural, quer mesmo ao nível da estanquicidade» (doc. de fls. 68 a 72).

Solicitada pelo Gabinete Jurídico informação acerca das duas construções retratadas nas fotografias em anexo à informação da fiscalização bem como à conformidade da fossa com o projeto aprovado, foi elaborada a informação n.º 1133/2003 (doc. de fls. 73 e 74).

De acordo com o constante da dita informação os dois edifícios, «um mais a poente com sensivelmente 80 m² de área de construção e outro numa zona mais a norte com uma sensivelmente 16m² (...) não se encontram licenciadas através do Alvará n.º 87/2003» e a fossa não foi construída na localização prevista (doc. de fls. 73 e 74). Vide figura 7 edifícios “C” e “D”.

Sobre esta informação recaiu o despacho do Presidente da Câmara de 5 de dezembro de 2013, remendo o processo ao Gabinete Jurídico para informar se a construção de fls. 3 do presente processo «já existia ou se foi feita de raiz agora» (doc. de fls. 73 e 74).

O Gabinete Jurídico propôs que a fiscalização municipal levantasse o respetivo auto de contraordenação e averiguasse se as construções erigidas eram de facto construção ou reconstrução, uma vez que as reconstruções carecem de autorização municipal (doc. de fls. 73 e 74).

A informação n.º 399/2003 de 17 de dezembro de 2003 esclarece não ter o serviço «dados disponíveis para confirmar se existia alguma edificação no local assinalado na folha 3, uma vez que, quando da primeira visita ao local, já existia a edificação atual». Confirma o dito serviço «que a referida edificação foi construída de raiz, sem licenciamento municipal» (doc. de fls. 75).

Sob proposta do gabinete jurídico o processo foi remetido ao GTM da Mina de S. Domingos para informação, tendo sido elaborado despacho pelo Presidente da Câmara de 19 de dezembro de 2003, para que fossem solicitados ao proprietário elementos escritos e fotográficos sobre o edificado existente (doc. de fls. 75).

Não constam do presente processo os resultados das mencionadas diligências.

Em sede de contraditório a Câmara Municipal informou que no tocante às edificações assinaladas com as letras “C” e “D”, **«irá de imediato ser analisada em detalhe esta situação, para que sejam/possam ser adotados os atos necessários à reposição da legalidade urbanística»**.

*

Em 25 de janeiro de 2008 foi elaborada a participação que deu origem ao **Processo de Contraordenação 5/2008**, em que é arguida, por estar «a proceder a obras de construção com área aproximada de 120 m², sem que para o efeito tivesse requerido o respetivo alvará de licença de construção» (doc. de fls. 76 a 80).

Foi igualmente determinado o embargo da obra nos termos do n.º 1 do artigo 107.º nos termos do RJUE, na versão aprovada pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho (doc. de fls. 81).

E concedido o prazo de 30 dias para proceder à regularização da situação (doc. de fls. 82 e 83).

Esta apresentou defesa informando que havia apresentado em 4 de fevereiro de 2008 pedido de licenciamento junto da câmara (doc. de fls. 84).

De acordo com a informação jurídica, que mereceu o despacho de 19 de fevereiro de 2008, entendeu-se «aguardar pela análise do processo supra referido, em nome da verdade material dos factos e correta instrução, informando-se a arguida do indeferimento da sua pretensão (arquivamento do processo de contraordenação e consequente absolvição da coima)» (doc. de fls. 85).

Após a aprovação do projeto de arquitetura foi proferida decisão no âmbito do presente processo de contraordenação admoestando-se a arguida nos termos do n.º 1 do artigo 51.º do RJCO.

*

Em fevereiro de 2008 a câmara recebe novo requerimento, apresentado por , que dá origem ao **processo n.º 6/2008**, solicitando o licenciamento para obras destinadas a habitação a realizar no prédio descrito sob o n.º 02083/23112004 e inscrito na matriz predial sob o artigo 2 752^º (doc. de fls. 86).

De acordo com a memória descritiva o projeto refere-se à **legalização da construção de uma moradia unifamiliar resultante da recuperação de uma ruína existente** (doc. de fls. 87 a 89).

Na sequência do pedido apresentado é elaborada a informação n.º 141/2008 a qual procede à análise da pretensão face ao PDM, com sobreposição sobre as cartas de ordenamento, de condicionantes e de áreas protegidas, e à integração da mesma no Parque Natural do Vale do Guadiana (doc. de fls. 90 a 95).

Neste sentido foi solicitado o parecer do PNVG mediante ofício com o registo CM Mértola 1833-11 3 08 50, remetido por protocolo (doc. de fls. 96). Não é feita qualquer referência ao Plano de Ordenamento da Albufeira da Tapada Grande que havia entrado em vigor em julho de 2005.

O ICNB emitiu *parecer favorável*, nos termos do ofício n.º 309/08 DGAC-Sul (PNVG), informando que o terreno sobre o qual incide a pretensão integra a área classificada como Montes, regulados pelo artigo 29.º da RCM 161/2004, de 10 de novembro, que aprovou o Plano de Ordenamento do Parque Natural do Vale do Guadiana, devendo manter a identidade construtiva e arquitetónica do conjunto (as portadas das janelas deverão ser interiores e as portas substituídas por outras que se identifiquem com as tradicionais dos montes) (doc. de fls. 97).

Mais se refere no dito ofício que o terreno é ainda abrangido pelo Plano de Ordenamento da Albufeira da Tapada Grande, aprovada pela RCM n.º 114/2005, de 4 de julho, considerando de especial importância o artigo 7.º do referido diploma relativo às descargas de efluentes (doc. de fls. 97).

Elaborada pela Câmara de Mertóla a informação n.º 428/2008, e apresentados novos elementos pela requerente, foi elaborada nova informação com o n.º 61/2009.

Na primeira delas é informado o requerente de que, estando em causa obras de reconstrução, devem ser apresentadas fotografias do imóvel (*vide* ponto 4) (doc. de fls. 98 e 99). Contudo, as fotografias apresentadas são da construção no estado atual e não da preexistência (doc. de fls. 100 a 103). Na planta de implantação é representada em legenda uma área urbana em ruínas com 109 m² sem que se apresente qualquer elemento que comprove a sua (pre)existência (doc. de fls. 104 e 105).

Na informação com o n.º 61/2009, porém, nada é referido a este respeito sendo o requerente notificado, apenas, para o cumprimento da legislação aplicável à segurança contra incêndios e para esclarecer o facto de a planta de implantação, sob levantamento topográfico, não estar «em concordância com a descrição do prédio no registo da conservatória, nomeadamente no que diz respeito às confrontações» (doc. de fls. 106 e 107).

Apresentada uma nova planta, a câmara elabora também nova informação – n.º 234/2009 – na sequência da qual foram solicitados esclarecimentos relativamente à localização do prédio «uma vez que a certidão da Conservatória do Registo Predial n.º que consta do processo de obras (...), faz referência a um prédio situado na **freguesia de Santana de Cambas** e a

localização georeferenciada do artigo representado em planta de implantação, situa-se na **freguesia de Corte de Pinto**» (doc. de fls. 108).

Em resposta a requerente apresenta caderneta predial relativa ao prédio inscrito sob o a seguinte indicação: embargada a obra em execução¹⁰ (doc. de fls. 109 a 111).

O **projeto de arquitetura foi aprovado** por despacho da vereadora com competência delegada, de 29 de junho de 2009, nos termos da informação n.º 350/2009 (doc. de fls. 112 e 113).

A aprovação do licenciamento ocorreu em 29 de outubro de 2009 por despacho do Vereador , nos termos da informação n.º 589/2009 (doc. de fls. 114).

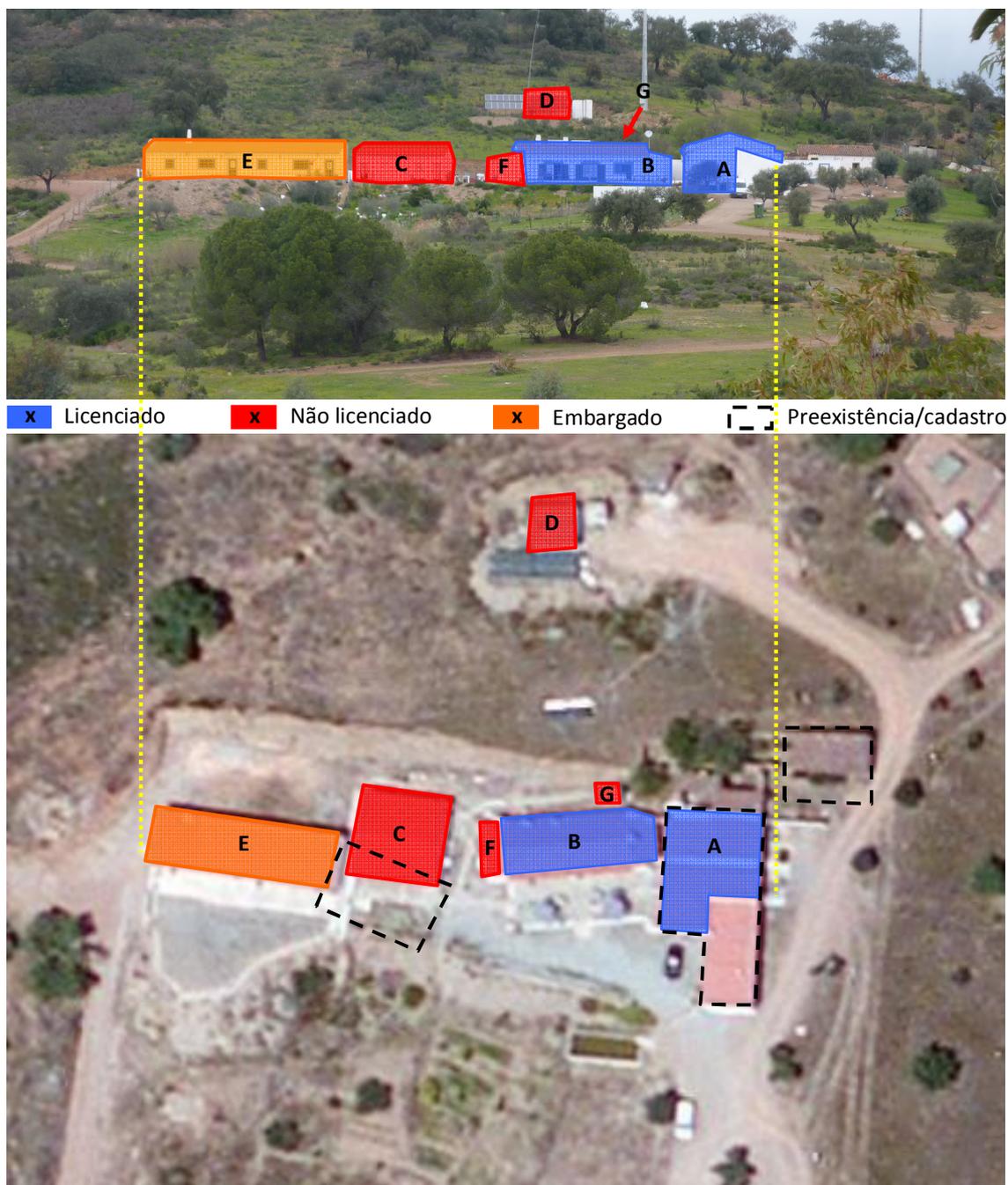
Em 18 de maio de 2011 é emitido o **alvará de licença de construção n.º 8/2011**, válido até 21 de novembro de 2011 (doc. de fls. 115).

Solicitada emissão de licença de utilização foi produzida a informação n.º 448/2012 onde se propõe a não emissão de licença de utilização por se ter verificado a alteração do projeto aprovado alertando para as falsas declarações prestadas pelo técnico propondo-se igualmente o encaminhamento do processo para o Gabinete Jurídico da Autarquia. Sobre esta informação recaiu o despacho do Vereador com competência delegada, , para que fosse notificado o requerente no sentido de apresentar projeto de alterações (doc. de fls. 116 e 117).

Apresentadas alterações ao projeto pelo requerente foi produzida a informação n.º 143/2013 onde são suscitadas dúvidas quanto aos limites / implantação do prédio pelo que foi remetida notificação para a marcação de reunião datada de 2 de maio de 2013, em conjunto com o técnico responsável pelo projeto de arquitetura, para esclarecimento das mesmas (doc. de fls. 118 e 119).

¹⁰ Vide processo de contraordenação n.º 4/2008, em que é arguido [?].

Figura 7 – Identificação dos edifícios sobre foto e ortofotomapa



Fonte: Foto fevereiro de 2013, IGAMAOT; Ortofotomapa de 2010, DGT.

5 2

Figura 8 – Identificação das preexistências sobre o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica bem como sobre ortofotomapa



Fonte: Cadastro ()
http://www.igeo.pt/servicos/cic/cad_seccoes_rslt.asp?dist=02&conc=0209&freg=020902&secao=b;
 Ortofotomapa de 2010, DGT.

5 2

3.2.2. Direito

A(s) construção(ões) em apreço localiza(m)-se em área identificada como zona de proteção em espaços rurais em área identificada como Espaços Florestais Tipo II (artigo 22.º) no POATG, *vide* figura 6.

Nestas áreas “não são permitidas obras de construção de novas edificações” encontrando-se, igualmente “interditada a abertura de novos acessos viários”, conforme decorre dos n.ºs 10 e 11 do artigo 22.º do POATG.

Ora, no que respeita ao primeiro projeto apresentado no âmbito do processo n.º 14/2002 relativo ao licenciamento de um conjunto de edifícios destinados a turismo rural, este previa inicialmente a construção de três edifícios, assinalados com as letras “A”, “B” e “C” na figura 7 sendo esta a versão aprovada do projeto de arquitetura, no despacho de 26 de março de 2003.

Contudo, em face das alterações apresentadas em 15 de abril de 2003 o projeto de arquitetura, passa a abranger apenas os edifícios A e B.

Emitido o alvará de licença de construção n.º 87/03, para um fogo destinado a habitação com a área de 211,06 m², os técnicos da Câmara verificaram a existência de desconformidades com o projeto aprovado, (alterações aos alçados laterais direito e esquerdo edifício B) bem como a construção de dois pequenos edifícios de apoio ao mesmo (ver edifícios F e G da figura 7).

Ainda que, o requerente tenha sido notificado para proceder às intervenções necessárias com vista a retificar e regularizar as situações referidas no ofício n.º 541, de 16 de janeiro de 2004, a Câmara emitiu em 5 de abril de 2004 o alvará de autorização de utilização n.º 18/04. O alvará remete para um despacho que não consta do processo.

Cumpra ainda referir que após visita ao local pelos serviços da Câmara foram detetadas no edifício “B” alterações ao projeto aprovado, bem como a construção de dois pequenos edifícios de apoio. Contudo no *termo de responsabilidade pela conclusão da obra* o técnico responsável afirma que a obra se encontra concluída de acordo com o projeto aprovado.

Embora dos factos relatados resultem indícios relevantes da prática, por parte do técnico responsável pela direção técnica da obra, de um crime de falsas declarações, pp. no artigo 256.º do Código Penal, encontra-se hoje o seu procedimento criminal extinto, atendendo aos prazos de prescrição consignados no artigo 118.º daquele diploma legal.

3.2.3. Conclusões

Em face do exposto é de concluir, no que à edificação licenciada do processo n.º 14/2002 diz respeito, que não obstante a mesma ter sido executada previamente à entrada em vigor do plano, subsistem em área por este abrangida construções sem licença ou em desconformidade com a mesma.

O que impõe a adoção por parte das entidades competentes das necessárias medidas de tutela da legalidade.

Acresce que o **alvará de autorização de utilização n.º 18/04**, está ferido de nulidade nos termos da alínea a) do artigo 68.º do RJUE, porquanto a obra concluída não estava conforme o projeto aprovado.

Assim, deverá este facto ser comunicado à IGF para atuação no âmbito das competências que lhe são atribuídas em matéria urbanística.

*

Em outubro de 2003 foi constituído o **Processo Administrativo n. 8.46/2003**, por ter sido detetada pelos serviços de fiscalização a construção de dois novos edifícios, para além dos licenciados pelo alvará n.º 87/2003, assinalados na com letras “C” e “D” na figura 7, bem como da desconformidade da fossa com o projeto aprovado.

Relativamente aos mencionados edifícios, conclui a fiscalização que os mesmos foram construídos de raiz sem licenciamento municipal.

Apesar do gabinete jurídico ter proposto que a fiscalização levantasse o respetivo auto de contraordenação não consta nenhum elemento no processo que confirme tal procedimento.

Desconhecem-se igualmente as diligências subsequentes à remessa deste processo ao GTM da Mina de S. Domingos.

Estamos pois perante construções que, não tendo sido objeto de licenciamento, subsistem em área abrangida pelo POATG e em desconformidade com este IGT, pelo que deverão, também neste caso, as entidades competentes adotar as necessárias medidas de tutela da legalidade.

*

Foi ainda elaborada participação que deu origem ao PCO 5/2008, por a arguida estar a executar uma nova construção com área aproximada de 120 m² sem licença, assinalado com a letra “E” na figura 7, tendo sido determinado o respetivo embargo.

A arguida apresentou, então, em fevereiro de 2008, requerimento solicitando o licenciamento das obras que deu origem ao processo n.º 6/2008.

Após a aprovação do projeto de arquitetura foi a arguida admoestada no âmbito do PCO.

*

O processo n.º 6/2008 é designado como respeitando à “legalização da construção de uma moradia unifamiliar resultante da recuperação de uma ruína existente” (assinalado na figura 7 com a letra “E”).

Contudo a requerente não apresentou qualquer prova da existência da dita ruína. Na certidão relativa ao prédio inscrito sob o artigo 2752 e descrito na Conservatória do Registo Predial a seguinte indicação: “embargada a obra em execução” (doc. de fls. 109 a 111).

Por outro lado os elementos que constam do registo matricial, designadamente a cópia da caderneta predial (doc. de fls. 109) não constituem prova da preexistência de qualquer construção, uma vez que o seu valor apenas releva para efeitos fiscais¹¹.

¹¹ Veja-se, neste sentido, Oliveira Ascensão, *in* Direito Civil – Reais, Coimbra Editora, 1987, p. 340.

Acresce que, consultada a Secção Cadastral do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, correspondente ao prédio objeto da pretensão, pode constatar-se que no mesmo não se encontra representada qualquer edificação ou ruína, coincidente com o polígono de implantação da construção identificada pela letra “E” na figura 7.

Considerando que nestas áreas do POATG não “são permitidas obras de construção de novas edificações” impunha-se demonstrar que o edifício era anterior ao POATG, sob pena de violação deste IGT, o que não aconteceu.

Não tendo sido demonstrada a preexistência da construção, esta só pode ser qualificada como uma nova edificação, ação proibida pelo plano. Em consequência deve ser declarada a nulidade dos seguintes atos administrativos:

- O **projeto de arquitetura aprovado** por despacho da vereadora com competência delegada, , de 29 de junho de 2009, nos termos da informação n.º 350/2009;
- A **aprovação do licenciamento** de 29 de outubro de 2009, por despacho do Vereador , nos termos da informação n.º 589/2009;
- O **alvará de licença de construção n.º 8/2011**, emitido em 18 de maio de 2011.

Acresce que, em face da violação do POATG, pela dita construção, impõe-se que, as entidades competentes adotem as necessárias medidas de tutela da legalidade.

Por fim, considerando que a requerente não apresentou qualquer prova da existência da alegada ruína o que era essencial para efeitos de admissibilidade da ocupação face ao POATG deverá este facto ser comunicado à IGF para atuação no âmbito das competências que lhe são atribuídas em matéria urbanística.

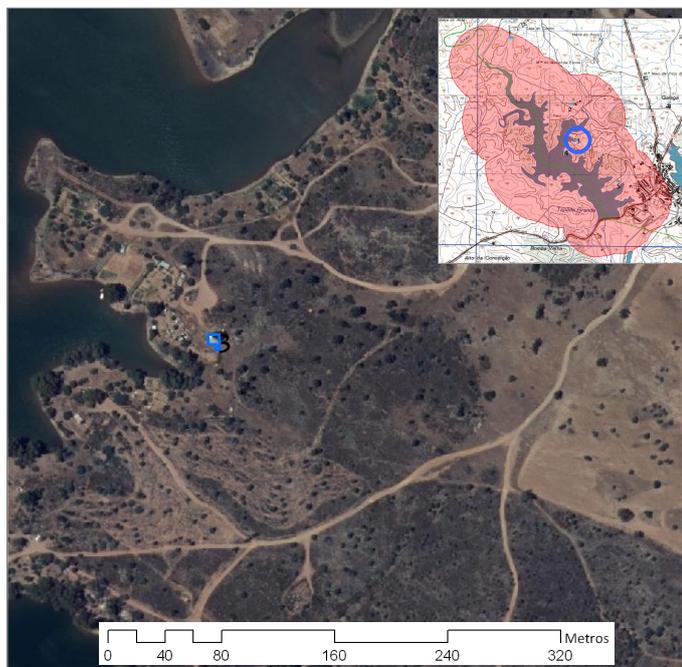
3.3. Situação n.º 3

3.3.1. Factos

A situação n.º 3 respeita à edificação de uma **construção abarracada** composta de blocos de betão coberta com chapa de zinco.

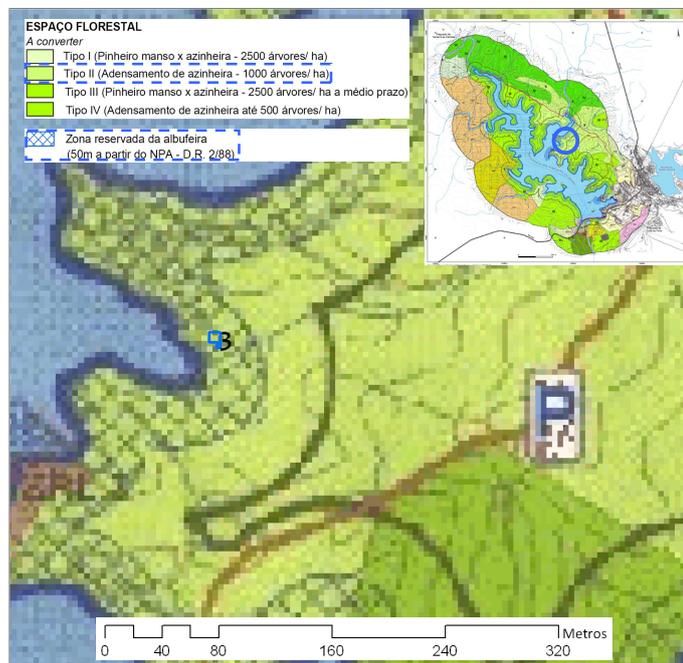
Nenhuma das entidades a quem foram remetidas as fichas para pronúncia demonstrou ter conhecimento da existência da presente ocupação.

Figura 9 – Implantação da situação 3 sobre extrato de ortofotomapa (2010)



Fonte: Ortofotomapa 2012,DGT

Figura 10 - Implantação da situação 3 sobre extrato da planta de síntese do POATG



Fonte: Planta de síntese do POATG, APA

3.3.2. Direito

A ocupação em causa localiza-se em zona de proteção - espaços rurais - em área identificada como *Espaços Florestais Tipo II* (artigo 22º) e *Zona reservada da Albufeira* (artigo 8º) no POATG, vide figuras 9 e 10.

Em *Zona reservada da Albufeira*, conforme estabelecido no artigo 8.º, “*não são permitidas quaisquer construções que não constituam infraestruturas de apoio à utilização da albufeira*”.

Nas áreas identificadas como *Espaços Florestais* “*não são permitidas obras de construção de novas edificações*” encontrando-se, igualmente “*interdita a abertura de novos acessos viários*”, conforme decorre dos n.ºs 10 e 11 do artigo 22.º do POATG.

3.3.3. Conclusões

A construção em causa violou, pois, o disposto nos artigos 8.º e 22.º daquele plano.

5 2

Por estarmos, pois, perante obras ilegais executadas em solo abrangido pelo POATG deverá a Câmara Municipal de Mértola adotar as necessárias medidas de tutela da legalidade.

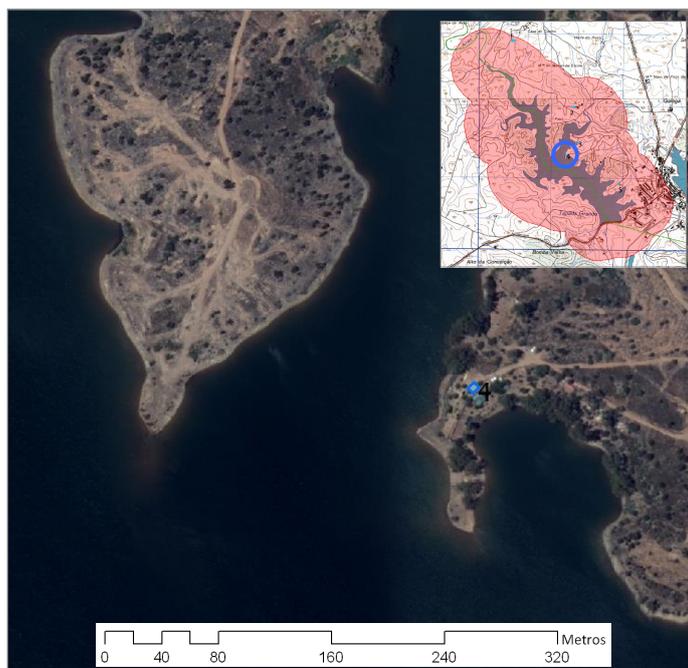
Deverá, igualmente, a APA, IP desencadear as adequadas ações fiscalizadoras, sancionatórias e de tutela de modo a repor a legalidade face à ocupação ilegal do território *supra* descrita, a desenvolver pela APA (anteriormente designada ARH) nos termos definidos pelo **Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio**.

3.4. Situação n.º 4

3.4.1. Factos

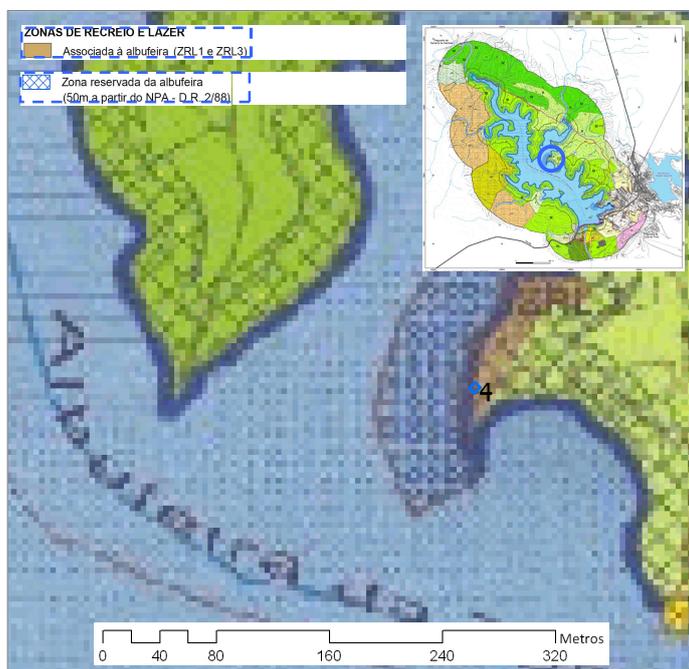
A presente situação respeita a uma construção abarracada construída com placas de zinco em área classificada pelo POATG em zona de proteção como Espaços Rurais em *zonas de recreio e lazer, associada à Albufeira - ZRL 3* (artigo 19.º) e em zona reservada da Albufeira (artigo 8.º), *vide* figuras 11 e 12.

Figura 11 - Implantação da situação 4 sobre extrato de ortofotomapa (2010)



Fonte: Ortofotomapa 2012,DGT

Figura 12 - Implantação da situação 4 sobre extrato da planta de síntese do POATG



Fonte: Planta de síntese do POATG, APA

3.4.2. Direito

A ZRL3, conforme estabelecido no números 9 e 10 do artigo 19.º, “*deve ser objeto de um projeto de execução que contemple o conhecimento aprofundado sobre o meio aquático, a aprovar pelas entidades competentes*” regendo-se “*pelas disposições constantes dos n.ºs 2 a 6 do presente artigo, referentes à ZRL1*”.

De acordo com o definido nestes números a utilização das áreas em causa apenas é possível com o objetivo definido para cada uma das zonas de recreio e lazer e sempre mediante a prévia emissão de autorização, licença ou concessão, nos termos legalmente definidos o que não aconteceu no caso em apreço.

É que na Zona Reservada da Albufeira *não são permitidas quaisquer construções que não constituam infraestruturas de apoio à utilização da albufeira* encontrando-se, igualmente, *interditada a abertura de novos acessos viários, bem como a ampliação dos já existentes sobre as margens da albufeira* (artigo 8.º n.ºs 1 e 3).

A construção em causa violou, pois o disposto nos artigos 8.º e 19.º do Plano. Assim, por estarmos, pois, perante obras ilegais executadas em solo abrangido pelo POATG deverá a Câmara Municipal de Mértola adotar as necessárias medidas de tutela da legalidade.

Deverá, igualmente, a APA, IP desencadear as adequadas ações fiscalizadoras, sancionatórias e de tutela de modo a repor a legalidade face à ocupação ilegal do território *supra* descrita, a desenvolver pela APA (anteriormente designada ARH) nos termos definidos pelo **Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio**.

4. Outras ações

4.1. Aquando da deslocação à área de intervenção do POATG efetuada pelos signatários, constatou-se que se encontravam executadas certas ações não permitidas pelo regulamento deste IGT, ainda que preexistentes ao mesmo.

Com efeito foi possível observar um número considerável de construções abarracadas que, sendo prévias à entrada em vigor do POATG, não aparentam estar conformes com a disciplina deste plano.

Ora, não podem os planos, qualquer que seja a sua natureza, ignorar a realidade existente sobre a qual vão dispor, devendo sempre partir de um levantamento das situações existentes ou previstas, ponderando, em cada caso, os interesses a salvaguardar e as implicações resultantes das opções tomadas. Obrigação esta, legalmente consagrada na alínea e) do artigo 1.º da Portaria n.º 767/96, de 30 de dezembro, que elenca os elementos que devem acompanhar o conteúdo documental dos PEOT.

Com efeito, os planos não agem apenas sobre situações futuras, mas, também, sobre preexistências juridicamente tuteladas ou não, que importa identificar e analisar para efeitos de ponderação em face dos valores jurídicos prosseguidos.

Daí que seja essencial os planos tratarem esta matéria de forma ponderada, não se limitando a estabelecer regras sobre o território como se este se apresentasse livre de qualquer intervenção humana.

Seria útil, neste sentido, a elaboração de uma *Carta de Conflitos*, refletindo as incompatibilidades decorrentes das preexistências com nova disciplina urbanística operada em sede de PEOT.

Assim, atenta a necessidade de conferir àquela peça cartográfica maior viabilidade, propõe-se, igualmente, ao MAOTE que o conteúdo da Portaria n.º 137/2005, de 2 de fevereiro, possa, para além dos aí preceituados, incluir aquele elemento cartográfico (acompanhado de uma memória descritiva).

4.2. Foram observadas também áreas de deposição de resíduos, designadamente equipamentos elétricos e eletrónicos, materiais ferrosos, vedações, resíduos de construção e demolição e veículos em fim de vida.

Tais ações devem ser inventariadas e enquadradas, porquanto se tratam de comportamentos infratores passíveis de configurarem as contraordenações ambientais muito graves previstas nas alíneas b) e d) do n.º 3 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio. Pode ainda configurar a contraordenação ambiental leve prevista na alínea l) no n.º 1 do mesmo preceito.

Trata-se de ações derivadas da ausência de fiscalização do cumprimento da legislação vigente, a qual competia à ex-ARH do Alentejo, aos serviços próprios de fiscalização da CMM e às autoridades policiais, as quais devem ser alvo de alerta para assegurarem, de futuro, de forma eficaz e diligente, uma atuação garantidora dos bens ambientais em presença, cuja defesa é visada pelo regime jurídico inerente à classificação das albufeiras de águas públicas.

Neste sentido devem as entidades referidas proceder ao levantamento de situações similares às detetadas, e estudar a eventual introdução de medidas a impor aos proprietários infratores.

Tendo em vista a imposição de medidas legais e eventual instauração de processos de contraordenação pela APA, IP, recomenda-se que a mesma, dê conhecimento dos resultados a que chegar à IGAMAOT, no prazo constante do artigo 15.º n.º 6 do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho.

5. Conclusões

Da inspeção ao cumprimento do POA da Tapada Grande, desenvolvida segundo a metodologia exposta no corpo deste Relatório, podem traçar-se as seguintes notas conclusivas:

- 5.1. Em mais de 80 hectares de solo condicionado por aquele plano de natureza especial, foram apenas **detetadas quatro (4) situações** passíveis de com ele conflitar.
- 5.2. Das ações e/ou ocupações identificadas, **três edificações** não foram precedidas de licenciamento pela Câmara Municipal de Mértola, tratando-se, assim, de ocupações materiais do território ao arrepio da legislação incidente sobre operações urbanísticas.
- 5.3. Ainda na situação n.º 2, verifica-se que foram realizadas, para além das habitações licenciadas (assinaladas com as letras A, B e E, vide figura 7), outras **operações urbanísticas** naqueles terrenos que, para além de **desprovidas do necessário título licenciador**, se encontram compreendidas em solo condicionado pelo regime de salvaguarda do POA da Tapada Grande (assinaladas com as letras C, D, F e G, vide figura 7).
- 5.4. A habitação identificada com a letra B, também ela referente à situação n.º 2, foi **materializada em desrespeito pelo projeto aprovado**.
- 5.5. As edificações identificadas com as letras C, D, F e G, (situação n.º 2) foram materializadas em violação do POATG.
- 5.6. Por sua vez a edificação referenciada com a letra E (situação n.º 2) foi **licenciada e materializada em desconformidade com o POATG**. Assim é de concluir pela nulidade dos seguintes atos administrativos praticados, em violação do POA da Tapada Grande:

- O **projeto de arquitetura aprovado** por despacho da vereadora com competência delegada, de 29 de junho de 2009, nos termos da informação n.º 350/2009;
- A **aprovação do licenciamento** de 29 de outubro de 2009, por despacho do Vereador, nos termos da informação n.º 589/2009;
- O **alvará de licença de construção n.º 8/2011**, emitido em 18 de maio de 2011;

nos termos do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março, do artigo 103.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7 de agosto, e do artigo 133.º, n.º 1 e 2 do CPA.

5.7. Neste contexto, atentos a que a construção foi suportada por atos administrativos nulos, importa **reportar os factos ao Ministério Público do TAF competente**, para efeitos de propositura da competente ação administrativa especial (Cfr. n.º 1 do artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março), sem prejuízo da faculdade que assiste igualmente à autarquia (Cfr. n.º 2 do artigo 134.º do CPA).

5.8. Foram realizadas operações urbanísticas através de atos materiais não precedidas de quaisquer procedimentos autorizadores (situações 1, 3 e 4), nem objeto de qualquer ação de fiscalização desencadeada pelas entidades competentes antes do início da presente ação de inspeção.

5.9. Apenas no caso da situação n.º 1 foi realizada fiscalização e elaborado o correspondente auto de notícia, na sequência da remessa do ofício remetido por esta Inspeção-Geral em sede de instrução de procedimento.

5.10. Ainda no caso do licenciamento da habitação referenciada no ponto 3.2.3. (situação n.º 2), subsistem ainda indícios relevantes da prática, por parte do técnico responsável pela direção técnica da obra, de um crime de falsas declarações, pp. no artigo 256.º do Código Penal, que, em face dos prazos de prescrição consignados no artigo 118.º daquele diploma legal, encontram hoje o seu procedimento criminal extinto.

5.11. Verifica-se, por último, que o PDM de Mértola, decorridos mais de oito anos sobre a entrada em vigor do POA da Tapada Grande, ainda não incorporou o regime de salvaguarda e de gestão estabelecido neste último Plano, mantendo-se, regras de ocupação, transformação e uso do solo distintas das preconizadas no plano especial, pelo que viola a relação de hierarquia constante do artigo 24.º n.º 4 do RJIGT. Com efeito o PDM admite a edificabilidade em categorias de espaço, vedadas a tal fim pelo POATG.

Verifica-se ainda que o Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo, entretanto publicado, se encontra compatibilizado com o Plano de Ordenamento da Albufeira da Tapada Grande.

5.12. Que o Plano Diretor Municipal de Mértola se posiciona numa relação de desconformidade com o Plano de Ordenamento da Albufeira da Tapada Grande, dado que, não foram tempestivamente acolhidas as prescrições deste último, pelo que viola a relação de hierarquia constante do artigo 24.º n.º 4 do RJIGT.

6. Recomendações

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

6.1. Relativamente à **violação do POA da Tapada Grande por atos materiais de realização de ações e usos**, para os quais não foi identificado pela autarquia qualquer processo de licenciamento, ou tenham sido pelo proponente realizadas obras que não as aprovadas por aquela, importará desencadear as competentes medidas de tutela da legalidade urbanística, previstas nos artigos 103.º a 109.º do RJUE, de modo a repor a legalidade face às descritas ocupações ilegais.

6.2. E neste sentido, face às asserções preconizadas nos pontos 3.1. a 3.4., impõe-se **lançar mão dos mecanismos colocados ao dispor da Administração** para solucionar a ofensa ao plano de natureza especial em apreço, sob pena de o interesse público não ser acautelado em todo o seu alcance previsto no ordenamento jurídico, propondo-se para o efeito:

6.2.1. Que a APA IP, (anteriormente ARH Alentejo), a CCDR Alentejo e a Câmara Municipal de Mértola, desenvolvam, **num prazo nunca superior a 60 dias**, as medidas de reposição da legalidade infringida no contexto das **situações n.º 1, 2, 3 e 4**, as quais deverão ser precedidas por ações subsequentes à fiscalização, sancionatórias e de tutela urbanística de modo a repor a legalidade face à ocupação ilegal do território descrita;

6.2.2. Que a Câmara Municipal de Mértola, considerando o disposto no n.º 1 do art.º 69.º do RJUE e a faculdade que lhe assiste por força do disposto no n.º 2 do artigo 134.º do CPA, **num prazo nunca superior a 60 dias**, declare a nulidade dos atos por si praticados, a que se reportam os pontos 3.2 e 5.6 do presente Relatório.

- 6.3. Sem prejuízo daquela comunicação, compete à Câmara Municipal de Mértola, nos termos e para os efeitos consignados na alínea f) do n.º 1 do artigo 98.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março, determinar a **instauração do processo contraordenacional competente**, preenchidos que estejam os pressupostos legais, informando tal facto esta Inspeção-Geral.
- 6.4. Recomenda-se que a Câmara Municipal de Mértola em conjunto com a APA IP (anteriormente ARH do Alentejo), promovam, de imediato, os mecanismos necessários conducentes à adaptação do seu PDM com as disposições do POA **da Tapada Grande**, de forma a evitar que entretanto se tomem decisões concretas que possam contender com o previsto neste Plano especial.
- 6.5. Face à ausência de materialização da adaptação ao POA da Tapada Grande das disposições dos PDM que não se conformem com aquele, e pese embora essa obrigação decorra da própria legislação, deveria o conteúdo documental dos PEOT considerar, para o efeito, a elaboração de uma *Carta de Conflitos*, refletindo as incompatibilidades decorrentes das propostas daqueles com a disciplina urbanística operada em sede de PMOT, bem como, das ações materiais preexistentes àquele plano e com ele desconformes.
- 6.6. Neste sentido, e à semelhança da recomendação proposta no Relatório de Inspeção ao POOC Alcobaça-Mafra (no troço que compreende os Municípios, de Torres Vedras e de Mafra), atenta a necessidade de conferir àquela peça cartográfica maior viabilidade, **propõe-se, à consideração da tutela, que o conteúdo da Portaria n.º 137/2005, de 2 de fevereiro**, que elenca os elementos que devem acompanhar o conteúdo documental dos PEOT, **possa**, para além dos aí preceituados, **incluir aquele elemento cartográfico (acompanhado de uma memória descritiva)**, de modo a evitar que sobre o mesmo âmbito espacial vigorem regimes de ocupação, uso e transformação do solo díspares, bem como, das ações materiais preexistentes àquele plano e com ele desconformes.
- 6.7. Deverá a APA comunicar os autos levantados relativamente ao ponto 4.2.

7. Propostas

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

- 7.1.A remessa do Relatório Final à Câmara Municipal de Mértola, para promoção das recomendações constantes 6.2.1., 6.3. e 6.4.
- 7.2.Devem os procedimentos administrativos de gestão urbanística praticados pela Câmara Municipal de Mértola, que conduziram, nas áreas identificadas com as letras “B” e “E” nas figuras 7 à execução de duas habitações, ser transmitidos à IGF, para que, naquele âmbito, e caso assim o entenda, proceda, por um lado, à **averiguação da atuação dos órgãos e serviços daquele Município**.
- 7.3.A promoção, junto dos Serviços do Ministério Público do Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja, da **via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades**, para efeitos de propositura da competente ação administrativa especial (Cfr. n.º 1 do art.º 69.º do RJUE) **caso a Câmara Municipal de Mértola, nos termos do n.º 2 do artigo 134.º do CPA, não declare a nulidade daqueles**.

7.4. Tendo em vista a necessidade de desenvolvimento das recomendações atrás expostas, propõe-se o envio do Relatório Final, às seguintes entidades:

- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo;
- Agência Portuguesa do Ambiente, IP;
- Inspeção-Geral de Finanças;
- Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP.

Lisboa, 3 de março de 2014

O Inspetor

A Inspetora



Eduardo Capucho Amaro

Isabel Soares de Almeida