

**PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AOT/000003/16.3.SEDE**

**RELATÓRIO**

**AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO PLANO DE ORDENAMENTO DA ORLA COSTEIRA  
SINES-BURGAU NO TROÇO COMPREENDIDO ENTRE OS MUNICÍPIOS DE ALIEZUR E  
VILA DO BISPO**

**VOLUME I**

MARÇO 2017



ASSUNTO: Processo de Inspeção n.º AOT/03/16.3.SEDE

DATA: 03.07.2017

Inspeção ao cumprimento do POOC Sines-Burgau

INFORMAÇÃO N.º:270/2017/MAMB

PROC. N.º: 30.07.04.

Entrada MAmb 2402

### Parecer

Concordo com a proposta de homologação nos termos referidos, considerando a fundamentação exposta no ofício n.º 1017/SEOTCN, de 27/7/2017. A consideração superior do Senhor Ministro do Ambiente  
5/7/2017

### Despacho

Houve logo, excepto no que respeita às situações 12 e 16 quando se trata em causa um grupo de incumprimento do regime jurídico de REN para o município de Vila do Bispo  
11.7.17  
João Pedro Matos Fernandes  
Ministro do Ambiente

## 1. Introdução

Deu entrada no Gabinete no Senhor MAMB o ofício SEOTCN n.º 1017, datado de 27 de junho, relativo à proposta da Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza para o seguimento a dar ao Processo de Inspeção n.º AOT/03/3.SEDE (Inspeção ao cumprimento do POOC Sines-Burgau).

## 2. Conclusões do processo de inspeção

O processo de inspeção a IGAMAOT termina com as seguintes conclusões:

- Das 16 situações analisadas, 11 localizam-se no município de Aljezur e as restantes no município de Vila do Bispo;
- A totalidade das situações traduziu-se na concretização de operações urbanísticas ou ações decorrentes da prática de atos administrativos e materiais em violação das disposições legais e normativas aplicáveis na zona de proteção terrestre do POOC-SB, sete das quais realizadas pela administração central e local, conducentes à beneficiação e requalificação de acessos e espaços destinados a estacionamento (situações n.ºs 1, 2, 3, 5, 10, 14 e 16);



- 
- Seis destas intervenções foram promovidas e financiadas ao abrigo do programa Polis Litoral, sem que a APA, IP, tenha garantido a conformidade destas ações com os regimes de salvaguarda e de gestão do POOC-SB (situações n.ºs 1, 2, 3, 5, 10 e 14);
  - Sete das intervenções licenciadas pelas respetivas autarquias redundaram na prática de atos nulos, em violação, em particular, dos regimes de salvaguarda e de gestão do POOC-SB (situações n.ºs 4, 6, 8/9, 11, 12, 13 e 15);
  - Subsistem, ainda, atos materiais destituídos de controlo prévio em quatro das situações detetadas (situações n.ºs 4, 6, 7 e 12);
  - Oito das situações referenciadas ocorreram, ainda, em violação do POPNSACV (situações n.ºs 3, 6, 7, 8/9, 11, 12, 14 e 16) e, cinco, em violação do RJREN (situações n.ºs 7, 8/9, 13, 15 e 16);
  - O facto de os municípios, por norma, não procederem à apreciação das pretensões que lhes são apresentadas à luz do POOC-SB, num momento em que as normas deste plano, vinculativas das entidades públicas e dos particulares, não se encontram vertidas nos respetivos PDM;
  - A permanência de situações ilegais (situações n.ºs 4, 7 e 12) a que corresponde uma ausência efetiva de aplicação das medidas de tutela da legalidade urbanística ou no controlo do seu real cumprimento, com a particularidade de, até ao momento do início desta ação de inspeção, raramente terem sido acionados os mecanismos tendentes a sancionar a conduta dos infratores e, quando aqueles são acionados, deles não resultam quaisquer consequências;
  - A avaliação desenvolvida, ainda que reconduzível à técnica da amostragem, permitiu concluir que as ações sancionatórias e de tutela da legalidade são asseguradas, quase exclusivamente, pela CCDR Algarve e, em alguns casos, também pela APA, IP.

### **3. Apreciação da Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza**

No ofício que remeteu ao Gabinete do Senhor MAMB, o Gabinete da Senhora SEOTCN comunicou nada ter a opor à homologação do relatório de inspeção, “salvo relativamente às situações em que as irregularidades relatadas digam respeito ao incumprimento do regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional delimitada para o Município de Vila do Bispo”.



Encontra o Gabinete da Senhora SEOTCN “fortes indícios de que a delimitação aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2000, de 1 de julho, contenha erros. Precisando melhor, há indícios de que a carta publicada em anexo à resolução agora citada não corresponda àquela que o legislador pretendia publicar”.

Neste sentido o Gabinete da Senhora SEOTCN alerta para o facto de, “relativamente às situações 12 a 16, afigura-se-nos não se poder por ora considerar que consubstanciam infrações ao referido regime jurídico — sem prejuízo de nada obstar a que lhes sejam apontadas as demais ilicitudes identificadas no Relatório”.

#### 4. Proposta

Pelo que antecede propõe-se ao Senhor MAMB que proceda à homologação do Relatório relativo ao Processo de Inspeção n.º AOT/03/3.SEDE (Inspeção ao cumprimento do POOC Sines-Burgau), exceto na parte em que, em relação às situações 12 a 16, esteja em causa um juízo sobre o (in)cumprimento do regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional delimitada para o Município de Vila do Bispo.

É o que antecede que se coloca à consideração superior,

Adjunto

Fernando Xarepe Silveiro

---

FICHA TÉCNICA

<b>Natureza</b>	Inspeção Ordinária
<b>Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção</b>	CMVB / CMA / CCDR Algarve / ICNF, IP / APA, IP
<b>Fundamento</b>	Proposta de Plano de Atividades – Ano 2016
<b>Âmbito Territorial</b>	Zona terrestre definida pelo POOC-SB nos municípios de Aljezur e de Vila do Bispo
<b>Objetivos</b>	Avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações com as disposições legais e regulamentares aplicáveis pelo POOC-SB
<b>Instrumentos de Gestão Territorial Aplicáveis (vinculativos dos particulares)</b>	POOC-SB / POPNSACV
<b>Regimes Complementares e Conexos do Sistema de Gestão Territorial</b>	Domínio Hídrico REN RAN Rede Natura 2000 + Área Protegida POPNSACV
<b>Despachos</b>	Ministro do Ambiente de 29/01/2016
<b>Planeamento</b>	Despacho de concordância: 07/03/2016
<b>Ciclo de Realização</b>	Instrução do processo: abril – junho de 2016 Elaboração do Projeto de Relatório: junho - julho de 2016
<b>Contraditório</b>	Audiência dos interessados: de 03/10/2016 a 19/12/2016
<b>Direção</b>	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território
<b>Equipa</b>	<b>Coordenação:</b> Fernando Alves, Insp. CEM <b>Execução:</b> Daniel Martins, Insp. / Isabel Soares de Almeida, Insp. / Olga Silva, Insp.

## ÍNDICE

<b>Nota Introdutória .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Enquadramento da Ação .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. Âmbito e Objetivo.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo .....</b>	<b>8</b>
<b>1.3. Nota Metodológica .....</b>	<b>10</b>
<b>1.4. Estrutura do Relatório .....</b>	<b>12</b>
<b>2. Diligências Realizadas .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Âmbito e Condicionamentos .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. Contraditório .....</b>	<b>14</b>
<b>3. Resultados da Ação.....</b>	<b>15</b>
<b>3.1. Questão Prévia: exercício do regime sancionatório e medidas de tutela da legalidade desenvolvidas.....</b>	<b>15</b>
<b>3.2. Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas e ações com as disposições legais e normativas aplicáveis .....</b>	<b>18</b>
<b>3.2.1. Município de Aljezur.....</b>	<b>22</b>
<b>3.2.2. Município de Vila do Bispo.....</b>	<b>26</b>
<b>4. Conclusões .....</b>	<b>31</b>
<b>5. Recomendações.....</b>	<b>33</b>
<b>6. Propostas .....</b>	<b>36</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS e TABELAS

Figura 1	Enquadramento territorial da ação de inspeção	09
Tabela 1	Município de Aljezur: Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais e normativas aplicáveis	20
Tabela 2	Município de Vila do Bispo: Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais e normativas aplicáveis	21

## SIGLAS E ABREVIATURAS

### A

APA, IP	Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto Público
ARH Algarve	Administração da Região Hidrográfica do Algarve

### C

CAOP	Carta Administrativa Oficial de Portugal
CCDR Algarve	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve
CMA	Câmara Municipal de Aljezur
CMVB	Câmara Municipal de Vila do Bispo
CPA	Código do Procedimento Administrativo

### D

DGT	Direção-Geral do Território
DPH	Domínio Público Hídrico
DPM	Domínio Público Marítimo

### E

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

### I

ICNF, IP	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, Instituto Público
IGAMAOT	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGT	Instrumento de Gestão Territorial

### L

LQCA	Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais
------	--

### P

PDM	Plano Diretor Municipal
-----	-------------------------

PAOC	Projeto de Arranjo da Orla Costeira
PEOT	Plano Especial de Ordenamento do Território
PNSACV	Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina
POOC	Plano de Ordenamento da Orla Costeira
POOC-SB	Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sines-Burgau
POPNSACV	Plano de Ordenamento do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina
<b>R</b>	
RAN	Reserva Agrícola Nacional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REN	Reserva Ecológica Nacional
RIP	Reconhecimento de Interesse Público
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJREN	Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional
RJRN2000	Regime Jurídico da Rede Natura 2000
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação
RN2000	Rede Natura 2000
<b>S</b>	
SIC	Sítio de Importância Comunitária (Rede Natura 2000)
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
<b>T</b>	
TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
TURH	Título de Utilização de Recursos Hídricos
<b>Z</b>	
ZPE	Zona de Proteção Especial (Rede Natura 2000)

**PARECERES E DESPACHOS**

Empty box for opinions and dispatches.

**ASSUNTO:** Relatório I/00931/AOT/17– Avaliação do cumprimento do POOC Sines-Burgau no troço compreendido entre os municípios de Aljezur e Vila do Bispo  
Processo de Inspeção n.º NUI/AOT/000003/16.3.SEDE

## Nota Introdutória

A presente ação decorre do despacho de autorização para o início das ações do 1.º semestre de 2016, das Equipas Multidisciplinares de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e Conservação da Natureza da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), proferido por S. Ex.ª o Ministro do Ambiente de 29/01/2016.

Neste âmbito, a Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território (EM AOT) foi designada para proceder, com a colaboração da Equipa Multidisciplinar da Conservação da Natureza (EM CN), à avaliação, nos municípios de Aljezur e Vila do Bispo, do cumprimento do Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sines-Burgau (POOC-SB), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM), n.º 152/98, de 30 de dezembro, recorrendo, para o efeito, à técnica da amostragem.

De acordo com a missão e atribuições legalmente conferidas a esta Inspeção-Geral, nos termos do n.º 1 e da alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, pretende-se assegurar a avaliação do cumprimento da legalidade no âmbito do ordenamento do território.

## 1. Enquadramento da Ação

### 1.1. Âmbito e Objetivo

- (1) O POOC-SB foi aprovado pela RCM, n.º 152/98, de 30 de dezembro, com a finalidade de preservar as características peculiares que levaram à sua classificação como área protegida, conforme resulta do respetivo preâmbulo, tendo como objetivos ordenar os diferentes usos e atividades específicos da orla costeira, classificar as praias e regulamentar o uso balnear, valorizar e qualificar as praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos, orientar o desenvolvimento de atividades específicas da orla costeira e defender e conservar a natureza.
- (2) Constitui objetivo desta ação **avaliar o cumprimento do POOC-SB** por parte das entidades integradas na Administração Central e Local, com vista a aferir da conformidade legal da sua atuação face aos regimes de salvaguarda e de gestão estabelecidos nesse Instrumento de Gestão Territorial (IGT).
- (3) A avaliação incide sobre os usos e as ações desenvolvidos quer pelas entidades públicas quer pelos particulares, com vista a aferir da conformidade da sua atuação face ao estabelecido neste IGT, bem como, analisar a intervenção da administração no âmbito das suas competências de fiscalização, assim como na aplicação do regime sancionatório e de reposição da legalidade.

### 1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo

- (4) Foi objeto de avaliação o troço compreendido entre os municípios de Aljezur e Vila do Bispo, o qual abrange uma área de 3600 ha, correspondentes a um troço de costa de 85 Km (Fig. 1).

Fig. 1: Enquadramento territorial da ação de inspeção



Fontes: DGT (CAOP) / APA, IP (SNIAMB) / ICNF, IP

- (5) Como resulta do Preâmbulo da RCM que aprovou o POOC-SB, este território apresenta «um conjunto de características peculiares que levaram à sua classificação como área protegida» o qual, embora «sujeito a pressões de transformação urbano turística (...) mantém ainda, na generalidade, as suas características naturais e paisagísticas».
- (6) Os objetivos do POOC-SB encontram-se estabelecidos no artigo 2.º do respetivo Regulamento, já sistematizados no ponto (1).
- (7) Cumpre salientar que, no troço objeto desta ação, foi determinada a criação, numa extensão de 85 Km do litoral, de uma área protegida, o Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (PNSACV) pelo que a avaliação desenvolvida foi articulada tendo presente os regimes decorrentes do POOC-SB e do Plano de Ordenamento do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (POPNSACV), este último, inicialmente aprovado pelo Decreto-

Regulamentar n.º 33/95, de 11 de dezembro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 9/99, de 15 de junho, revisto pela RCM n.º 11-B/2011, de 4 de fevereiro.

- (8) Muito embora não constituam o domínio desta avaliação, mas com reflexos na proteção dos recursos e valores em presença na área objeto da ação, foram ainda considerados bens naturais merecedores de tutela jurídica, em concreto a **Reserva Ecológica Nacional**<sup>1</sup> (REN), **Reserva Agrícola Nacional**<sup>2</sup> (RAN), o **Domínio Hídrico**<sup>3</sup>, a **Rede Natura 2000**<sup>4</sup> (RN2000).
- (9) Subsidiariamente foram objeto de consideração os seguintes regimes jurídicos e normativos:
- Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação<sup>5</sup> (RJUE);
  - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial<sup>6</sup> (RJIGT);
  - Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 132/2015, de 9 de julho, diploma que regula a elaboração e a implementação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC).

### 1.3. Nota Metodológica

- (10) No que respeita ao período temporal balizador desta ação, foram considerados os ortofotomapas das coberturas aéreas digitais dos anos de 2005, 2007, 2008, 2010, 2012 e 2014, todos disponibilizados pela Direção Geral do Território (DGT).

---

<sup>1</sup> REN do município de Vila do Bispo aprovada pela RCM n.º 66/2000, de 1 de junho e REN do município de Aljezur aprovada pela RCM n.º 162/96, de 19 de setembro, alterado pela Portaria n.º 595/2010, de 29 de julho, retificada pela Declaração de Retificação n.º 30/2010, de 27 de setembro, alterada pelo Aviso n.º 1948/2015, de 20 de fevereiro e alterada pelo Aviso n.º 15114/2015, de 29 de dezembro.

<sup>2</sup> Instituída pelo Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 199/2015, de 16 de setembro, que revogou o Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de junho, preconizada na planta de condicionantes dos respetivos PDM.

<sup>3</sup> Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos.

<sup>4</sup> No caso, Sítio de Interesse Comunitário (SIC) PTCON0012 – Costa Sudoeste e pela Zona de Proteção Especial (ZPE) PTZPE0015 – Costa Sudoeste.

<sup>5</sup> Constante do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 5-B/2000, de 29 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho, (este retificado pela Declaração de Retificação n.º 13-T/2001, de 30 de junho), pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, pela Lei n.º 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, pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março, pela Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro e pelo Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 4 de Setembro.

<sup>6</sup> Aprovado pelo Decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que revogou o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro.

- (11) O âmbito de apreciação da presente ação de inspeção incidiu especialmente nas áreas de *Espaços Naturais* e de *Espaços de Praias Marítimas*, conforme definidas nas alíneas a) e b) do artigo 9.º do Regulamento do POOC-SB.
- (12) Pretendeu-se identificar todos os atos administrativos relevantes associados quer ao eventual deferimento daquelas situações, quer à ação sancionatória e de reposição da legalidade no caso das que não foram precedidas de controlo prévio.
- (13) Para efeitos da **seleção de uma amostra representativa**, procedeu-se à execução dos seguintes procedimentos genéricos, tendo como referência momentos distintos de avaliação, que implicam, por sua vez, níveis diferentes de intervenção, a saber:
- Um primeiro, materializado no processo de fotointerpretação, à escala 1:3000, desenvolvido em ambiente de Sistemas de Informação Geográfica (SIG), sustentado nos ortofotomapas enviados pela DGT, a partir do qual a informação gráfica e alfanumérica foi estruturada, tratada e uniformizada, recorrendo, entre outros, à ligação ao Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT).
  - Foi ainda integrado nesta ação o processo de denúncia (RD/389/15), alusivo às intervenções que ocorreram na Praia do Telheiro, realizadas pela Câmara Municipal de Vila do Bispo (CMVB).
  - Um segundo momento assentou na apreciação *in situ* (trabalho de campo) das operações urbanísticas ou ações *supra* identificadas e, bem assim, das demais entretanto materializadas no terreno, não detetadas na análise fotointerpretativa por esta só ser possível efetuar até 2014, data da fotografia aérea mais recente, disponibilizada pela DGT.
  - Um terceiro momento que envolveu, ainda nesta fase de planeamento, a compilação de todas as situações detetadas sob a forma de *Fichas de Identificação*, remetidas, em função da interferência daquelas com as respetivas condicionantes legais, a ambos os Municípios com situações identificadas, à Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto Público, (APA, IP), à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR Algarve) e ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, Instituto Público (ICNF, IP).

Pretendeu-se, nesta fase, essencialmente identificar todos os atos administrativos relevantes associados, por um lado, à eventual admissão daquelas operações urbanísticas e, por outro, ao regime sancionatório e de reposição da legalidade.

- e) Um quarto momento que envolveu a apreciação dos processos instruídos junto das Câmaras Municipais, associados aos respetivos processos de obras, sancionatórios ou de reposição da legalidade instruídos por aqueles Serviços, relacionados com as situações evidenciadas nas fichas a enviar.
  - f) Nos casos em que as ocupações recaem, simultaneamente, em áreas integradas em demais restrições de utilidade pública, foram também consultados e analisados os documentos disponibilizados pelas seguintes entidades: APA, IP; CCDR Algarve e ICNF, IP.
- (14) Sempre é necessário dar nota que o número de situações, num total de 16, não tem correspondência com o número de operações urbanísticas ou ações detetadas, uma vez que sobrevêm casos em que a referência espacial da situação reúne um conjunto superior de ocupações conexas com o que aparenta ser a mesma propriedade.
- (15) Foi, então, detetado um conjunto de **16 situações** que justificaram uma análise pormenorizada dos procedimentos administrativos que lhes dizem respeito, que se repartem pelos Municípios de Aljezur (**11 situações**) e Vila do Bispo (**5 situações**).

#### 1.4. Estrutura do Relatório

- (16) Recorrendo a duas formas de abordagem que, embora distintas no seu conteúdo e metodologia, se configuram como complementares na análise e exposição das questões apreciadas, este documento procura apresentar:
- O *balanço da ação*, que constitui o **Volume I** do presente relatório, de formato que simplifica a apresentação dos resultados obtidos e permite uma visão sistematizada, quer dos aspetos de análise, quer das propostas de recomendações a ter em conta nos diversos níveis de intervenção.

- A *parte expositiva*, de feição fundamentalmente descritiva e técnica, extensa e pormenorizada, na qual são apurados individualmente, sob a forma de *Fichas de Análise das Situações*, a matéria de facto e de direito inerente aos procedimentos associados às ocupações referenciadas, que constitui o **Volume II** deste de relatório.

(17) As conclusões e propostas de atuação, expressas no presente Volume, 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 aqui abordadas.

## 2. Diligências Realizadas

### 2.1. Âmbito e Condicionamentos

- (18) As asserções e conclusões alcançadas foram sustentadas na Planta do POOC-SB, no troço compreendido entre os municípios de Aljezur e Vila do Bispo, a partir da qual se procedeu à individualização, sob a forma de extrato, de todas as operações urbanísticas e ações identificadas em função da metodologia adotada<sup>7</sup>.
- (19) As identificadas operações urbanísticas foram também enquadradas face ao POPNSACV, às Cartas da REN dos municípios abrangidos e ao domínio hídrico.
- (20) Para além destes elementos, a conexão ao SNIT revelou-se particularmente útil no acesso à informação dos IGT aplicáveis. Realce-se, no entanto, que o conteúdo daquele sistema de informação oficial de âmbito nacional não detém força probatória nos termos e para os efeitos previstos no artigo 371.º do Código Civil, pelo que o recurso àquele serviço foi tido em conta enquanto informação adicional e de referência.
- (21) Com vista à correta prossecução da avaliação, que contou com a estreita colaboração de todas as entidades envolvidas, procedeu-se, a par da realização de reuniões, à consulta e

---

<sup>7</sup> Note-se que, atentas as atribuições desta Inspecção-Geral, constantes do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, 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.

análise, junto daquelas, dos processos de licenciamento, autorização, admissão e de contraordenação referentes às ocupações identificadas. Para além da disponibilidade manifestada por todas as entidades, convém assinalar a pronta partilha e cedência da informação pretendida.

## 2.2. Contraditório

- (22) O presente documento foi precedido de projeto de relatório sujeito às determinações expressas nos artigos 23.º e 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 15171/2012 (2.ª série), de 26 de novembro, referentes ao exercício do contraditório, tendo-se notificado, para o efeito, a APA, IP, o ICNF, IP, a CCDD Algarve e as Câmaras Municipais de Aljezur e Vila do Bispo.
- (23) Decorrido o prazo de pronúncia, e após a sua prorrogação, foi rececionada a posição daquelas entidades (doc. de fls. 27 a 155).
- (24) As respostas fornecidas determinaram a elaboração da Informação n.º I/00383/AOT/17 que contém a síntese das alegações, os esclarecimentos e outras considerações feitas pelas entidades acima identificadas, bem como a ponderação da equipa de inspeção, que determinou a redação final deste documento (doc. de fls. 1 a 26).
- (25) Resta dizer que as entidades licenciadoras não reconheceram a invalidade dos atos praticados no contexto do licenciamento das operações urbanísticas, pelo que, à luz do disposto no artigo 69.º, n.º 1 do RJUE, deve ser promovida de imediato a participação dos factos ao Ministério Público junto do TAF de Loulé, para os fins aí consignados, dado que ela é independente da declaração de nulidade por iniciativa daquelas entidades.
- (26) Importará, ainda esclarecer que a APA, IP, enquanto entidade com responsabilidades acrescidas no domínio do litoral e da proteção costeira, não demonstrou ter salvaguardado a conformidade das ações Polis aqui referenciadas (situações n.ºs 1, 2, 3, 5, 10 e 14) com as disposições do POOC-SB, mormente através de elementos de apreciação dessa verificação emitidos em momento anterior à sua decisão.

### 3. Resultados da Ação

#### 3.1. Questão Prévia: exercício do regime sancionatório e medidas de tutela da legalidade desenvolvidas

- (27) No que respeita às ações detetadas, traduzidas em atos materiais de realização de operações urbanísticas ou ações, para os quais não foi apresentado pelas entidades envolvidas qualquer processo de controlo prévio, **conclui-se que, na maioria das situações, as entidades fiscalizadoras não desencadearam procedimentos sancionatórios, ou, quando estes são desenvolvidos, acabam por não ter qualquer consequência.**
- (28) Cumpre, no entanto, ressaltar a atuação, neste âmbito, da CCDR Algarve que, no caso da **situação n.º 15**, acionou os mecanismos de reposição da legalidade, bem como da APA, IP, no caso das **situações n.ºs 13 e 15.**
- (29) Também em matéria de tramitação procedimental e de cumprimento das exigências formais das decisões referentes à reposição da legalidade, no contexto do POOC-SB e dos demais IGT aplicáveis, denotaram-se deficiências de atuação, que justificaram a autonomização deste tema no âmbito do presente relatório, o que faremos de seguida.
- (30) Nos termos dos artigos 18.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 132/2015, de 9 de julho, que estabelece o regime sancionatório aplicável às infrações praticadas na **orla costeira**, compete à APA, IP, aos órgãos locais da Autoridade Marítima Nacional e à Polícia Marítima em particular, à Direção-Geral de Recursos Naturais Segurança e Serviços Marítimos, às autoridades portuárias, às autarquias locais e demais autoridades policiais, a fiscalização do cumprimento deste regime jurídico e a instrução e decisão dos processos de contraordenação.
- (31) A fiscalização do cumprimento do **POPNSACV**, cumpre, nos termos do artigo 82.º da RCM n.º 11-B/2011, de 4 de fevereiro, ao ICNF, IP, sem prejuízo dos poderes de fiscalização e política que caibam a outras entidades públicas. A instrução de processos de contraordenação

e a adoção de medidas de reposição da situação anterior à infração segue o regime constante do artigo 83.º do referido diploma.

- (32) O **Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN)** tem, também, associado um regime sancionatório dependente da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais (LQCA), aprovada pela Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto, pela Declaração de retificação n.º 70/2009, de 1 de outubro e pela Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto.
- (33) Nesta encontra-se prevista, nos termos do artigo 30.º, a possibilidade de **imposição das medidas que se mostrem adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infração e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma.**
- (34) Para além destas, encontram-se previstas, no artigo 39.º do RJREN, enquanto medidas da tutela da legalidade, o embargo e a demolição, bem como a cessação de usos e ações realizados em violação deste regime jurídico.
- (35) É, aliás, neste domínio, juntamente com as contraordenações, que mais se nota a inércia das entidades competentes para a instrução dos competentes processos. Com efeito, e no que respeita à Câmara Municipal de Vila do Bispo, apesar de a fiscalização camarária informar que os atos praticados, designadamente, nas **situações n.ºs 12 e 13** constituem contraordenação, não consta informação de que os correspondentes processos tenham sido instruídos.
- (36) Convém, ainda, dar nota que, a inexistência de uma efetiva aplicação das medidas sancionatórias e de tutela da legalidade urbanística, ou o controlo do seu cumprimento, se traduz num duplo benefício para o infrator, com consequências na lesão do interesse público.
- (37) Ora, tendo os municípios uma privilegiada relação de proximidade com o território que gerem, são elas as entidades que estão em melhores condições de, em tempo (diga-se no início da obra ou das ações) desencadear medidas preventivas dissuasoras da infração.
- (38) Sempre é necessário evidenciar que a adoção das adequadas medidas de tutela da legalidade constitui um verdadeiro “poder-dever” e não uma mera faculdade da Administração, sendo

certo que o regime sancionatório em vigor no nosso ordenamento jurídico, onde se integram os diferentes regimes contraordenacionais, assenta sobre o princípio da legalidade e não da oportunidade, afastando assim da administração a possibilidade de escolher as situações e em que pode ou não sancionar.

- (39) Registe-se que a solução tendente à regularização das ocupações deve compelir ao **envolvimento concertado de todas as entidades com competência em razão da matéria**, dada a interferência daquelas com servidões e restrições de utilidade pública sob tutela do Ministério do Ambiente.
- (40) Sendo certo que, nos casos em que as entidades da administração central já foram instadas a intervir, ou já desencadearam procedimentos sancionatórios ou de reposição da legalidade, a relevância da sua atuação deve prosseguir os trâmites procedimentais já desencadeados no âmbito das respetivas competências nas áreas abrangidas pelos instrumentos de gestão territorial aplicáveis ou integradas em REN.
- (41) Todavia sublinhe-se que a reação aos factos descritos nas situações em que não foram, até ao momento, adotadas quaisquer medidas sancionatórias ou reintegradoras da legalidade deve ser assegurada pelas Câmaras Municipais de Aljezur e Vila do Bispo, atentas as suas competências na efetiva aplicação das mesmas ou do controlo do seu real cumprimento, mantendo a necessária articulação com a CCDR Algarve (nos casos de interferência com a REN), com a APA, IP (nos casos de ocupação das faixas de risco) e ICNF, IP, (nos casos de interferência com área protegida e RN2000).
- (42) Estando em causa intervenções executadas sem as necessárias formalidades legais, **importará que as autarquias envolvidas sancionem tais ilicitudes**, com fundamento não apenas nas prescrições decorrentes do regime previsto no RJUE, mas também, e nos casos aplicáveis, as resultantes da violação do POOC-SB, POPNSACV, RJREN, do Regime Jurídico da Rede Natura 2000 (RJRN2000), e bem assim, do Regime de Utilização dos Recursos Hídricos e Lei da Água.
- (43) No caso das operações urbanísticas isentas de controlo prévio, promovidas pelo Estado, através da Sociedade Polis Litoral Sudoeste, SA, constituída pelo Decreto-Lei n.º 244/2009, de

22 de setembro, no âmbito do Programa «Polis Litoral – Operações Integradas de Requalificação e Valorização da Orla Costeira», estabelecido pela RCM n.º 90/2008, de 3 de junho, (**situações n.ºs 1, 2, 3, 5, 10 e 14**) deverão ser desencadeados os procedimentos necessários, conducentes à reposição da legalidade, que exigirão a adoção de medidas adequadas de tutela, de entre as quais a eventual compatibilização destas ações com o regime de salvaguarda do Programa da Orla Costeira em curso.

### **3.2. Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas e ações com as disposições legais e normativas aplicáveis**

- (44) A metodologia desenvolvida permitiu referenciar, como anteriormente exposto, **um conjunto de operações urbanísticas e de ações** em espaços classificados pelo **POOC-SB** como *espaços naturais de proteção e espaços naturais de arriba*.
- (45) Podemos, em termos globais, afirmar que das **16 situações** analisadas, **cinco situam-se em REN**, em área abrangida pela delimitação operada através da RCM n.º 66/2000, de 1 de junho, aplicável ao município de Vila do Bispo e **11** na área a que respeita a RCM n.º 162/96, de 19 de setembro, aplicável ao município de Aljezur.
- (46) Reconduzindo o **número de situações ao universo de operações urbanísticas e ações a estas associadas**, assume relevo a constituição de, pelo menos, **15 edifícios** (13 destinados a habitação e dois a restaurante/apoio de praia), uma ação que determinou a **intervenção em caminhos**, levada a cabo pela Câmara Municipal de Vila do Bispo (Telheiro), e **seis ações que se traduziram na requalificação de vias e estacionamento, obras estas de iniciativa da administração central (Sociedade Polis)**.
- (47) Registe-se que foram **apreciados** quer os processos de obras particulares, quer os que, pela sua natureza, são reconduzíveis a participações e pedidos de autorização no âmbito do POOC-SB, bem como os que resultaram de ações de fiscalização ou de adoção de medidas de tutela da legalidade, **num total de cerca de 48 processos**.

---

<sup>8</sup> Alterado pela Portaria n.º 595/2010, de 29 de julho, retificada pela Declaração de Retificação n.º 30/2010, de 27 de setembro, alterada pelo Aviso n.º 1948/2015, de 20 de fevereiro e alterada pelo Aviso n.º 15114/2015, de 29 de dezembro

- (48) Após esta breve identificação do universo da análise, procede-se, através das **tabelas 1 e 2**, à identificação quantitativa individual das situações, de modo a apresentar a síntese da avaliação realizada, por município.

Tabela 1 – Município de Aljezur: Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais e normativas aplicáveis

01	02	03	04	05				06		07	08	09				10		11				
				Incidência em regimes especiais				A CMA identificou processo de obras				Síntese da avaliação da conformidade				Fiscalização (antes do início da ação)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início da ação				
Município	Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Número de processos associados	Dominio hídrico	RAN	REN	RN2000	PNSACV	Derimento	Indeferimento	Operações Urbanísticas isentas de controlo prévio	A CMA não identificou processo de obras	Legal	Nulidade	Destituida de aprovação camarária	Isentas de Controlo Prévio realizadas em violação dos IGT	Auto de Noticia/Processo Contraordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbana da desencadeadas	APA, IP	CCDR Algarve	ICNF, IP	Camara Municipal
Aljezur	01	Intervenção Litoral - Polis	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				
	02	Intervenção Litoral - Polis	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	03	Intervenção no Litoral - Polis	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	04	Obras de Construção	5	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	05	Intervenção no Litoral - Polis	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	06	Obras de Ampliação e construção de piscina	1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	07	Obras de Ampliação	6	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	08/09	Obras de Construção e Ampliação	1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	10	Intervenção no Litoral - Polis	1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	11	Obras de Reconstrução e Ampliação	2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Violação do P.O.C.C.B

**Tabela 2 - Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas, no Município de Vila do Bispo, com as disposições legais e normativas aplicáveis**

01	02	03	04	05				06	07	08	09			10			11							
				Incidência em regimes especiais							A CMVB identificou processo de obras			Síntese da avaliação da conformidade			Fiscalização (antes do início da ação)			Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação				
Município	Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Número de processos associados	Domínio histórico	RAN	REN	RN2000	PNSACV	Deferimento	Indeferimento	Operações Urbanísticas isentas de controlo prévio	A CMVB não identificou processo de obras	Legal	Nullidade	Destituição de aprovação camarária	Isentas de Controlo Prévio realizadas em violação dos IGT	Auto de Notícia/Processo Contradentacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbânica desencadeadas	APA, IP	CCDR Algarve	ICNF, IP	Camara Municipal		
Vila do Bispo	12	Obras de Construção e Ampliação	9	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	13	Obras de Construção	10	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	14	Intervenção no Litoral - Polis	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	15	Obras de Construção	7	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	16*	Abertura de Caminhos	5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Violação do P.O.C.5B

### 3.2.1. Município de Aljezur

- (49) Num troço de costa com sensivelmente 35 km de extensão, foram identificadas 11 situações, executadas em área classificada pelo POOC-SB como *Espaços Naturais*, e integradas em *Espaços Naturais de Proteção* e *Espaços Naturais de Arriba*, categorias onde a edificação é por regra interdita, à semelhança das operações de consolidação de acessos automóveis.
- (50) No que respeita às operações urbanísticas isentas de controlo prévio, num total de cinco, cumpre referir que todas dizem respeito a ações desenvolvidas no âmbito do programa Polis Litoral.
- (51) Tratam-se das situações n.ºs 1, 2, 3, 5 e 10, as quais dizem respeito a obras de beneficiação de vias e caminhos, tendo sido realizadas pela Sociedade Polis Litoral Sudoeste, SA. Estas obras foram cofinanciadas pela União Europeia, através do Fundo de Coesão, no âmbito do Programa Operacional Temático Valorização do Território, sem que a APA, IP tenha garantido a conformidade dessas intervenções com o regime de salvaguarda do POOC-SB.
- (52) As operações aqui sob análise consubstanciaram-se, nomeadamente na regularização de acessos a praias (situações n.ºs 2, 5 e 10) ou áreas de miradouro (situações n.ºs 1 e 3), bem como na criação ou delimitação de estacionamento regularizados.
- (53) Estas ações, conforme ficou demonstrado nas respetivas fichas de análise (Vol. II), são interditas nos termos dos artigos 26.º e 28.º do Regulamento do POOC-SB.
- (54) Esta matéria é de especial relevância uma vez que no próprio relatório que esteve na base da elaboração do POOC-SB, foi dada particular atenção ao ordenamento das praias balneares, para o qual se definiu, como uma das linhas essenciais, a proteção da integridade biofísica do espaço, traduzida na “interdição e condicionamento de usos em função da salvaguarda de ecossistemas fundamentais e de zonas ecologicamente frágeis”. Neste setor especificamente (Odeceixe – S. Vicente) pretendeu-se manter os “acessos com as características atuais, dificultando o acesso às arribas e restantes praias”, o que não aconteceu nas situações em apreço.

- (55) Ora, sendo um dos propósitos do POOC interditar e condicionar o acesso às praias marítimas, a atuação da Polis Litoral Sudoeste, ao realizar obras que na realidade facilitam esse acesso, contradiz os objetivos daquele IGT.
- (56) Relativamente ao POPNSACV, verificou-se que as intervenções foram objeto de parecer do ICNF, IP, apesar de num dos casos (**situação n.º 3**) não terem sido observadas as normas constantes daquele IGT, constituindo uma violação daquele Plano Especial de Ordenamento do Território (PEOT).
- (57) Ainda que estando em causa intervenções promovidas por entidades públicas, isentas de licença, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º do RJUE e **apesar de precedidas dos pareceres do município de Aljezur, da APA, IP, e do ICNF, IP**, dada a sua interferência, em especial, com o POOC-SB, com o PNSACV e com o Domínio Público Hídrico (DPH), é de concluir que as ações a que correspondem as **situações n.ºs 1, 2, 3, 5 e 10**, foram realizadas em desconformidade com o POOC-SB e no caso da situação n.º 3, em desconformidade com o POPNSACV.
- (58) Dos documentos apresentados pela APA, IP, resulta a indicação de que terão sido aprovados Projetos de Arranjo da Orla Costeira (PAOC) para a área Amoreira Sul – Monte Clérigo e Vale de Figueiras, à luz do disposto no artigo 82.º e ss. do Regulamento do POOC-SB. Conclusão que resulta, igualmente, da consulta do Plano Estratégico da Intervenção de Requalificação e Valorização do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina.
- (59) Contudo, a APA, IP, não juntou aos documentos apresentados, em sede de instrução, elementos referentes ao mencionado plano. Ainda assim, sempre se dirá que o PAOC não pode deixar de cumprir o disposto no POOC-SB.
- (60) Com efeito, para além, da aplicação das disposições legais e regulamentares vigentes, constituem objetivos gerais dos PAOC o desenvolvimento e pormenorização das regras e princípios de ordenamento, salvaguarda e valorização do património natural e cultural, constantes dos POOC, bem como a articulação com planos e projetos de âmbito local, regional ou nacional, conforme resulta do artigo 83.º.

- (61) Assim, destinando-se os PAOC “à concretização das orientações gerais do POOC abrangendo áreas litorais que requerem um estudo detalhado com vista a garantir condições, infra-estruturas e equipamentos”, não poderiam dispor em contrariedade com o mesmo, sob pena de violação do disposto no artigo 83.º do mencionado Regulamento.
- (62) Haverá, por outro lado que considerar, no que respeita ao RJREN, que estas situações se enquadram no Programa Polis, a que se aplica o regime excecional, decorrente do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, o qual determina que a realização das intervenções aprovadas ao abrigo deste programa se revestem de “relevante interesse público nacional”.
- (63) Sendo que, nos termos da RCM n.º 90/2008 de 3 de junho, é reconhecido “o interesse público das operações de requalificação e valorização a realizar no âmbito do Polis Litoral”, regime estendido ao litoral Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina pelo Decreto-Lei n.º 244/2009, de 22 de setembro. Circunstância que, afasta a necessidade de desencadear o procedimento previsto no RJREN, visando o reconhecimento de relevante interesse público das ações a desenvolver.
- (64) No que diz respeito à **violação das disposições legais e regulamentares decorrentes de atos administrativos** verificou-se que, no caso da **situação n.º 4**, referente à edificação de um apoio de praia/equipamento, embora o POOC-SB preveja tal utilização, o projeto aprovado extravasa as áreas previstas no seu Regulamento, o que determina a violação deste IGT e subsequente nulidade dos atos praticados que determinaram o licenciamento e subsequente execução das obras.
- (65) Cumpre, ainda referir, quanto à atuação do ICNF, IP, a prática de irregularidades no cumprimento dos prazos legalmente definidos, de que é exemplo a situação acima exposta, uma vez que estes Serviços não se pronunciaram dentro do prazo legalmente definido permitindo, desta forma, a formação de ato tácito.
- (66) Tanto as **situações n.ºs 8/9** como a **n.º 11**, se traduziram em obras de ampliação e, no caso das primeiras, também em obras de construção, destinadas a habitação e objeto de controlo prévio por parte do município em apreço. Todas estas situações se implantam, de acordo com a planta de síntese do POOC-SB, em *Espaços Naturais de Proteção*, cujo Regulamento, nos

termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 28.º, interdita a realização de obras de construção “incluindo a construção de piscinas, terraços ou outras superfícies impermeabilizadas”.

(67) Considerando, o disposto no artigo 68º do RJUE e 103.º do RJGT<sup>9</sup> concluiu a equipa de inspeção que estão, pois, feridos de **nulidade os atos administrativos** identificados na Tabela 1 bem como nas *fichas de análise, vertidas no Vol. II*.

(68) No que diz respeito à **violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos materiais de realização de operações urbanísticas ou ações**, foram detetadas três situações:

- Na **situação n.º 4**, já abordada, acresce a construção de um edifício anexo destituído de controlo prévio.
- A **situação n.º 6** traduz-se na construção de diversos edifícios, de entre os quais uma garagem e um anexo, para além da pavimentação e execução de uma piscina.
- Na **situação n.º 7**, respeitante às obras de reconstrução e ampliação de uma habitação, verificou-se que, por um lado, não foi comprovada a legalidade das preexistências e por outro, as obras foram realizadas sem controlo prévio.

---

<sup>9</sup> Em vigor à data da prática dos factos e atualmente vigente face à disposição transitória constante do artigo 68.º da Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo, que determina um prazo de três anos para a transposição do conteúdo dos planos especiais nos planos territoriais, aos quais alude o atual artigo 130.º do RJGT.

### 3.2.2. Município de Vila do Bispo

- (69) Num troço de costa com sensivelmente 40 km de extensão, foram identificadas **cinco situações**, executadas em *Espaços Naturais* definidos pelo POOC-SB, nas categorias de *Espaços Naturais de Proteção* e *Espaços Naturais de Arriba*, onde a edificação é por regra interdita à semelhança das operações de consolidação de acessos automóveis.
- (70) No que respeita às **operações urbanísticas isentas de controlo prévio**, verificaram-se dois casos díspares: uma primeira realizada ao abrigo do programa Polis Litoral (**situação n.º 14**) e uma segunda por iniciativa da autarquia, sem prévio parecer das entidades externas com competência em razão da matéria (**situação n.º 16**).
- (71) No caso da **situação n.º 14**, os trabalhos envolveram, nomeadamente, a regularização de acessos a praias, bem como na criação ou delimitação de estacionamento regularizados. Estas ações, conforme ficou demonstrado nas respetivas *fichas de análise* (Vol. II), são interditas nos termos dos artigos 26.º e 28.º do Regulamento do POOC-SB.
- (72) Esta matéria é de especial relevância uma vez que no próprio relatório que esteve na base da elaboração do POOC-SB, foi dada particular atenção ao ordenamento das praias balneares, para o qual se definiu, como uma das linhas essenciais, a **proteção da integridade biofísica do espaço**, traduzida na “interdição e condicionamento de usos em função da salvaguarda de ecossistemas fundamentais e de zonas ecologicamente frágeis”. Neste setor especificamente (S. Vicente – Burgau) pretendeu-se promover o “uso balnear, recreativo e de lazer numa costa que deverá manter uma paisagem naturalizada”, o que não aconteceu na situação em apreço.
- (73) Ora, sendo um dos propósitos do POOC interditar e condicionar o acesso às praias marítimas, a atuação da Polis Litoral Sudoeste, ao realizar obras que na realidade facilitam esse acesso, contradiz os objetivos daquele IGT.
- (74) A **situação n.º 16**, referente a trabalhos de intervenção num caminho informal de terra batida, que se prolongou sobre a arriba, foram executados pela autarquia em terrenos

- municipais e, apesar de considerados como uma obra de “requalificação”, quer pelo ICNF, IP, quer pelo município, violaram o RJREN.
- (75) Estamos, nestes casos, perante intervenções promovidas por entidades públicas, isentas de licença, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º do RJUE. Contudo, dada a sua interferência com o POOC-SB e o DPH, é de concluir que as ações a que correspondem as **situações n.ºs 14 e 16**, foram realizadas em desconformidade com estes regimes jurídicos. Acresce que a **situação n.º 14** foi, ainda, concretizada em violação do POPNSACV e a **situação n.º 16** em violação da REN.
- (76) Dos documentos fornecidos pela APA, IP, resulta a indicação de que terão sido aprovados PAOC para a área Boca do Rio, conclusão que resulta, igualmente, da consulta do Plano Estratégico da Intervenção de Requalificação e Valorização do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina.
- (77) Contudo, também nestes casos a APA, IP, não juntou aos documentos apresentados, em sede de instrução, elementos referentes ao mencionado plano. Ainda assim sempre se dirá que o PAOC não pode deixar de cumprir o disposto no POOC-SB.
- (78) Cumpre, no entanto, referir que se prevê, no caso da **situação n.º 16**, uma estratégia de atuação conjunta entre a CCDR Algarve, a APA, IP, e a Capitania do Porto de Lagos, para a execução de projeto de minimização, no qual ficarão definidas as acessibilidades e normas de gestão dos espaços envolventes, mecanismo de regulação que se afigura adequado e consentâneo com os regimes de salvaguarda e de gestão quer do POOC-SB, quer do POPNSACV.
- (79) Haverá, por outro lado, que considerar, no que respeita ao RJREN, que estas situações se enquadram no Programa Polis, a que se aplica o regime excecional, decorrente do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, o qual determina que a realização das intervenções aprovadas ao abrigo deste programa se revestem de “relevante interesse público nacional”.
- (80) Sendo que, nos termos da RCM n.º 90/2008, de 3 de junho, é reconhecido “o interesse público das operações de requalificação e valorização a realizar no âmbito do Polis Litoral”, regime

estendido ao litoral Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina pelo Decreto-Lei nº 244/2009, de 22 de setembro. Circunstância que afasta a necessidade de desencadear o procedimento previsto no RJREN, visando o reconhecimento de relevante interesse público das ações a desenvolver.

- (81) Não obstante verificou-se que, no âmbito da instrução da presente ação de inspeção que, no caso da Polis Litoral Norte, concretamente, no que respeita ao projeto da Ecovia do Litoral Norte e percursos complementares, que incide em área de REN, foi, ainda assim, proferido despacho de RIP<sup>10</sup>, procedimento que não foi adotado para os projetos Polis Sudoeste. Haverá igualmente que dar nota que, dos documentos disponibilizados pelas entidades envolvidas na presente ação de inspeção, não consta a pronúncia da CCDR Algarve no âmbito dos projetos desenvolvidos.
- (82) No que diz respeito à **violação das disposições legais e regulamentares decorrentes de atos administrativos** verificaram-se três casos.
- (83) A **situação n.º 12** refere-se a um conjunto de operações urbanísticas, consubstanciadas na ampliação de uma habitação, construção de edifícios anexos, piscinas e impermeabilização do solo. Estas operações decorreram, em solos integrados, de acordo com o POOC-SB, na categoria de *Espaços Naturais de Proteção* e, de acordo com o POPNSACV, em *Área de Proteção Parcial Tipo I*. Ambos os IGT interditam as ações praticadas.
- (84) Cumpre, aqui, dar nota de algumas irregularidades na atuação do ICNF, IP, no que respeita ao cumprimento dos prazos legalmente definidos bem como à fundamentação dos pareceres emitidos. Assim, neste caso, não só o parecer emitido não fundamenta corretamente a pretensão como tece considerações de natureza estética, urbanística e arquitetónica extravasando o âmbito de competências que lhe são conferidas por lei.
- (85) Verificou-se, ainda, que o referido instituto não se pronunciou dentro do prazo legalmente definido permitindo, desta forma a formação de ato tácito. Para se pronunciar, **três anos volvidos**, indeferindo a pretensão ao arrepio não apenas das normas que estabelecem os prazos e as regras aplicáveis à revogação dos atos, mas também dos princípios que regem a

<sup>10</sup> Despacho n.º 9786/2015, de 27 de agosto

- atuação dos órgãos da administração pública, concretamente os princípios da legalidade, da boa-fé, e da eficiência (hoje integrado no princípio da boa administração).
- (86) No que diz respeito à **situação n.º 13**, refere-se a mesma às obras de construção de uma moradia unifamiliar. Esta operação implanta-se em área abrangida pela REN e pelo DPH, e em violação destas condicionantes legais.
- (87) Conclui-se, ainda, no que respeita à **situação n.º 13**, para a qual a **APA, IP, emitiu um Título de Utilização de Recursos Hídricos (TURH)**, destinado à construção de uma habitação (com carácter de permanência), que a ocupação interfere com o DPH tendo o título em causa sido emitido **em violação do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 60.º da Lei da Água, aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro**.
- (88) Ora, estando em causa terrenos dominiais do Estado, apenas seria permitida a ocupação temporária e somente para a construção ou alteração de instalações, fixas ou desmontáveis, apoios de praia ou similares e infraestruturas e equipamentos de apoio à circulação rodoviária, incluindo estacionamento e acessos ao DPH, o que não é o caso dos autos.
- (89) Constata-se, porém, que aquele regime jurídico não prevê a nulidade como consequência decorrente da invalidade dos atos, ao contrário do que sucede no RJREN (*vide* artigo 27.º).
- (90) Ainda assim, não podemos deixar de sublinhar que o título de utilização de recursos hídricos emitido pela APA, IP, para uma ocupação não admitida pelo artigo 60.º da Lei da Água carece, no entender desta Inspeção-Geral, de base legal.
- (91) Cumpre, ainda, referir que a Administração da Região Hidrográfica do Algarve (ARH Algarve), em 17/02/2012, não contesta o enquadramento realizado pelo requerente, no âmbito do estudo geotécnico apresentado, que enquadrou a operação urbanística em *Espaço Natural de Arribas*, para, em 15/06/2012, a integrar em *Espaços urbanos, urbanizáveis ou turísticos* posição, esta, que reafirmou em sede de contraditório. Não obstante, o estrato cartográfico apresentado, onde é representada a implantação da construção, corrobora o primeiro dos entendimentos, ou seja, a localização em Espaço Natural de Arribas.

- (92) Quanto à **situação n.º 15**, referente às obras de construção de uma moradia unifamiliar e ao projeto de construção de moradias em banda em REN, em violação desta restrição de utilidade pública, cumpre referir que obras foram objeto de embargo por parte da CCDR Algarve.
- (93) Ainda em relação a esta situação, resultou da consulta dos documentos produzidos na CCDR Algarve que a Planta de condicionantes do PDM de Vila do Bispo não procede à de marcação da REN, observando aquela Comissão de Coordenação que este conflito já foi detetado noutras situações com incidência nos aglomerados urbanos localizados na faixa litoral do concelho. Circunstância que levou o município e a CCDR Algarve a colaborarem num procedimento de alteração da REN, da iniciativa do primeiro.
- (94) Estamos, assim, perante a possibilidade de existência de um erro na delimitação da REN na Carta de condicionantes do PDM de Vila do Bispo, demarcada em desconformidade com os limites estabelecidos para esta restrição de utilidade pública na Carta da REN, aprovada pela RCM n.º 66/2000, de 1 de junho.
- (95) Por fim, considerando, o disposto no artigo 68º do RJUE e 103.º<sup>11</sup> do RJGT concluiu a equipa de inspeção que estão, feridos de **nulidade os atos administrativos** identificados na Tabela 2, bem como na ficha correspondente a cada uma das situações acima identificadas, conforme Anexo II do presente Relatório.
- (96) Em sede de **violação de disposições legais e normativas decorrentes de atos materiais de realização de operações urbanísticas ou ações** foi ainda detetado, neste município, um caso (**situação n.º 12**) referente à construção de um edifício anexo.

---

<sup>11</sup> Em vigor à data da prática dos factos e atualmente vigente face à disposição transitória constante do artigo 68.º da Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo, que determina um prazo de três anos para a transposição do conteúdo dos planos especiais nos planos territoriais, a os quais alude o atual artigo 130.º do RJGT.

## 4. Conclusões

Face ao anteriormente descrito, conclui-se o seguinte:

- (97) Das 16 situações analisadas, **11 localizam-se no município de Aljezur e as restantes (cinco) no município de Vila do Bispo.**
- (98) **A totalidade das situações** traduziu-se na concretização de operações urbanísticas ou ações decorrentes da prática de **atos administrativos e materiais em violação das disposições legais e normativas aplicáveis na zona de proteção terrestre do POOC-SB**, sete das quais realizadas pela administração central e local, conducentes à beneficiação e requalificação de acessos e espaços destinados a estacionamento (**situações n.ºs 1, 2, 3, 5, 10, 14 e 16**).
- (99) **Seis** destas intervenções foram promovidas e financiadas ao abrigo do programa Polis Litoral, sem que a APA, IP, tenha garantido a conformidade destas ações com os regimes de salvaguarda e de gestão do POOC-SB (**situações n.ºs 1, 2, 3, 5, 10 e 14**).
- (100) **Sete** das intervenções licenciadas pelas respetivas autarquias redundaram na **prática de atos nulos**, em violação, em particular, dos regimes de salvaguarda e de gestão do POOC-SB (**situações n.ºs 4, 6, 8/9, 11, 12, 13 e 15**).
- (101) **Subsistem, ainda, atos materiais destituídos de controlo prévio em quatro** das situações detetadas (**situações n.ºs 4, 6, 7 e 12**).
- (102) **Oito das situações referenciadas ocorreram, ainda, em violação do POPNSACV (situações n.ºs 3, 6, 7, 8/9, 11, 12, 14 e 16) e, cinco, em violação do RJREN (situações n.ºs 7, 8/9, 13, 15 e 16).**
- (103) É de sublinhar o facto de os municípios, por norma, não procederem à apreciação das pretensões que lhes são apresentadas à luz do POOC-SB, num momento em que as normas deste plano, vinculativas das entidades públicas e dos particulares, não se encontram vertidas nos respetivos PDM.

- (104) Há a registar, igualmente, a permanência de situações ilegais (**situações n.ºs 4, 7 e 12**) a que corresponde uma **ausência efetiva de aplicação das medidas de tutela da legalidade urbanística ou no controlo do seu real cumprimento**, com a particularidade de, até ao momento do início desta ação de inspeção, raramente terem sido acionados os mecanismos tendentes a sancionar a conduta dos infratores e, quando aqueles são acionados, deles não resultam quaisquer consequências.
- (105) A avaliação desenvolvida, ainda que reconduzível à técnica da amostragem, permitiu concluir que **as ações sancionatórias e de tutela da legalidade são asseguradas, quase exclusivamente, pela CCDR Algarve e, em alguns casos, também pela APA, IP.**

## 5. Recomendações

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

(106) Competirá à **APA, IP**:

- (a) Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias subsequentes à receção do relatório final**, as medidas adotadas conducentes à reposição da legalidade, no que concerne às **situações n.ºs 1, 2 3, 5, 10 e 14**, que exigirão a adoção de medidas adequadas de tutela, de entre as quais a eventual compatibilização destas ações com o regime de salvaguarda do Programa da Orla Costeira em curso;
- (b) Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias após a receção do relatório final**, as medidas adotadas conducentes ao sancionamento e à reintegração da legalidade concernente à **situação n.º 4**, dada a interferência com o DPM, de obras destituídas de controlo prévio, apresentando o levantamento dessas operações urbanísticas sobre planta ou cobertura aérea, acompanhadas pelo respetivo registo fotográfico (a cores);
- (c) Eximir-se de emitir, em casos análogos ao da situação n.º 13, títulos de utilização dos recursos hídricos em desconformidade com a lei.

(107) Competirá à **CCDR Algarve** informar da decisão proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal (TAF) de Loulé no contexto das intervenções associadas à **situação n.º 15**, relativamente à via da impugnação contenciosa dos factos geradores da nulidade do licenciamento municipal associado à operação urbanística em apreço.

(108) Competirá ao **ICNF, IP**, **no prazo de 60 dias após a receção do relatório final**, demonstrar ter adotado recomendações no sentidos de assegurar a conformidade da ações praticadas pela Administração Pública, designadamente as correspondentes ao Polis Litoral Sudoeste com os regimes de salvaguarda e de gestão consignados no POPNSACV.

(109) Competirá à Câmara Municipal de Aljezur:

- (a) Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias após a receção do relatório final**, as medidas adotadas conducentes ao sancionamento e à reintegração da legalidade concernentes à **situação n.º 7**, devendo a adoção destas medidas ser articulada com as entidades da administração central com competências em razão dos IGT aplicáveis e das condicionantes legais incidentes no território;
- (b) Promover, **no prazo de 60 dias após a receção do relatório final**, uma ação de fiscalização que vise atualizar, face aos antecedentes referentes à **situação n.º 6**, a informação quanto às ações realizadas, com a indicação da área de implantação das mesmas a realizar sobre peça cartográfica ou fotografia aérea, e o registo fotográfico a cores, bem com informar sobre o resultado das medidas adotadas conducentes ao sancionamento e à reintegração da legalidade;
- (c) Adotar, **no prazo de 60 dias após a receção do relatório final**, medidas de reorganização interna que visem contemplar, no seu plano de atuação, o desenvolvimento efetivo da atividade fiscalizadora bem como a adoção de medidas sancionatórias e de tutela da legalidade, procedendo sempre ao enquadramento das pretensões nos instrumentos de gestão territorial e restrições de utilidade pública aplicáveis, concorrendo para a prevenção das ilegalidades como as aqui detetadas.

(110) Competirá à Câmara Municipal de Vila do Bispo:

- (a) **Eximir-se de realizar obras como as detetadas no contexto da situação n.º 16**, sem prévio parecer ou autorização das entidades externas com competência em razão dos bens merecedores de tutela ou dos regimes de salvaguarda e de gestão supramunicipais;
- (b) Adotar, **no prazo de 60 dias após a receção do relatório final**, medidas de reorganização interna que visem contemplar, no seu plano de atuação, o desenvolvimento efetivo da atividade fiscalizadora bem como da adoção de medidas sancionatórias e de tutela da legalidade, procedendo sempre ao enquadramento das pretensões nos instrumentos de gestão territorial e restrições de utilidade pública aplicáveis, concorrendo para a prevenção das ilegalidades como as aqui detetadas;

- (c) Desencadear, no prazo de 60 dias após a receção do relatório final, em articulação com a CCDR Algarve, os procedimentos necessários à correção dos erros invocados na delimitação da Carta da REN.

## 6. Propostas

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

- (111) 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 n.º 2 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 15 171/2012, de 26 de novembro.
- (112) Dar conhecimento do presente relatório ao Gabinete de S. Exa. o **Ministro Adjunto**, atenta a identificação de ilegalidades cometidas pelas autarquias locais.
- (113) Nos termos e para os efeitos do artigo 15.º, n.º 6 do Decreto-lei n.º 276/2007, de 31 de junho, o envio deste relatório à **APA, IP**, à **CCDR Algarve**, ao **ICNF, IP**, e às **Câmaras Municipais de Aljezur e Vila do Bispo**, tendo em vista o desenvolvimento das recomendações consignadas no capítulo precedente.
- (114) Promover, junto dos **Serviços do Ministério Público do TAF de Loulé**, a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades identificadas no contexto das **situações n.ºs 4, 6, 8, 9, 11 e 12**, transmitindo igualmente os factos apurados no âmbito dos processos em curso (**situações n.ºs 13 e 15**).
- (115) O envio do relatório à **Inspeção-Geral de Finanças**, tendo em consideração a missão e atribuições deste departamento governamental no exercício da tutela sobre as autarquias locais.

IGAMAOT, março de 2017

A Inspetora,

O Inspetor,

A Inspetora,

(Isabel Soares de Almeida)

(Daniel Martins)

(Olga Silva)



FICHA TÉCNICA

<b>Natureza</b>	Inspeção Ordinária
<b>Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção</b>	CMVB / CMA / CCDR Algarve/ ICNF, IP / APA, IP
<b>Fundamento</b>	Proposta de Plano de Atividades – Ano 2016
<b>Âmbito Territorial</b>	Zona terrestre definida pelo POOC-SB nos municípios de Aljezur e de Vila do Bispo
<b>Objetivos</b>	Avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações com as disposições legais e regulamentares aplicáveis pelo POOC-SB
<b>Instrumentos de Gestão Territorial Aplicáveis (vinculativos dos particulares)</b>	POOC-SB / POPNSACV
<b>Regimes Complementares e Conexos do Sistema de Gestão Territorial</b>	Domínio Hídrico REN RAN Rede Natura 2000 + Área Protegida POPNSACV
<b>Despachos</b>	Ministro do Ambiente de 29/01/2016
<b>Planeamento</b>	Despacho de concordância: 07/03/2016
<b>Ciclo de Realização</b>	Instrução do processo: abril – junho de 2016 Elaboração do Projeto de Relatório: junho - julho de 2016
<b>Contraditório</b>	Audiência dos interessados: de 03/10/2016 a 19/12/2016
<b>Direção</b>	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território
<b>Equipa</b>	<b>Coordenação:</b> Fernando Alves, Insp. CEM <b>Execução:</b> Daniel Martins, Insp. / Isabel Soares de Almeida, Insp./ Olga Silva, Insp.

## ÍNDICE

<b>Nota Introdutória .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Enquadramento da Ação.....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. Âmbito e Objetivo .....</b>	<b>8</b>
<b>1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo .....</b>	<b>8</b>
<b>1.3. Nota Metodológica .....</b>	<b>10</b>
<b>1.4. Estrutura do Relatório .....</b>	<b>12</b>
<b>2. Diligências Realizadas .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Âmbito e Condicionais .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. Contraditório .....</b>	<b>14</b>
<b>3. Resultados da Ação .....</b>	<b>15</b>
<b>3.1. Questão Prévia: exercício do regime sancionatório e medidas de tutela da legalidade desenvolvidas .....</b>	<b>15</b>
<b>3.2. Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas e ações com as disposições legais e normativas aplicáveis .....</b>	<b>18</b>
<b>3.2.1. Município de Aljezur .....</b>	<b>22</b>
<b>3.2.2. Município de Vila do Bispo .....</b>	<b>26</b>
<b>4. Conclusões .....</b>	<b>31</b>
<b>5. Recomendações .....</b>	<b>33</b>
<b>6. Propostas .....</b>	<b>36</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS e TABELAS

Figura 1	Enquadramento territorial da ação de inspeção	09
Tabela 1	Município de Aljezur: Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais e normativas aplicáveis	20
Tabela 2	Município de Vila do Bispo: Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais e normativas aplicáveis	21

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

APA, IP	Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto Público
ARH Algarve	Administração da Região Hidrográfica do Algarve

**C**

CAOP	Carta Administrativa Oficial de Portugal
CCDR Algarve	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve
CMA	Câmara Municipal de Aljezur
CMVB	Câmara Municipal de Vila do Bispo
CPA	Código do Procedimento Administrativo

**D**

DGT	Direção-Geral do Território
DPH	Domínio Público Hídrico
DPM	Domínio Público Marítimo

**E**

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

**I**

ICNF, IP	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, Instituto Público
IGAMAOT	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGT	Instrumento de Gestão Territorial

**L**

LQCA	Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais
------	--

**P**

PDM	Plano Diretor Municipal
-----	-------------------------

PAOC	Projeto de Arranjo da Orla Costeira
PEOT	Plano Especial de Ordenamento do Território
PNSACV	Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina
POOC	Plano de Ordenamento da Orla Costeira
POOC-SB	Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sines-Burgau
POPNSACV	Plano de Ordenamento do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina
<b>R</b>	
RAN	Reserva Agrícola Nacional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REN	Reserva Ecológica Nacional
RIP	Reconhecimento de Interesse Público
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJREN	Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional
RJRN2000	Regime Jurídico da Rede Natura 2000
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação
RN2000	Rede Natura 2000
<b>S</b>	
SIC	Sítio de Importância Comunitária (Rede Natura 2000)
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
<b>T</b>	
TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
TURH	Título de Utilização de Recursos Hídricos
<b>Z</b>	
ZPE	Zona de Proteção Especial (Rede Natura 2000)

## PARECERES E DESPACHOS

Quando cou o presente  
Relatório que se encontra  
em condições de ser sujeito  
a aprovação e posterior  
homologação.  
A consideração superior,  
03.07.2017

Ana Cristina Branco  
Inspetora Diretora

O presente relatório corporiza uma análise detalhada sobre a conformidade de ações com um IGT que visa a salvaguarda de objetivos de interesse nacional, num troço de costa compreendido entre os municípios de Aljezur e de Vila do Bispo, que apresenta um conjunto de características que levaram à sua classificação como área protegida.

As conclusões alcançadas evidenciam a presença de operações urbanísticas executadas à revelia do regime de salvaguarda e de gestão do POOC-SB, subsumindo-se, ainda, à violação do POPNSACV e do RJREN, em resultado quer de atos sujeitos a controlo prévio, quer de atos materiais destituídos dessa exigência.

De tal circunstância, há a destacar o facto de a APA, IP não ter assegurado a conformidade de seis das intervenções detetadas à luz das prescrições do POOC-SB, todas promovidas e financiadas ao abrigo do Polis Litoral para este território.

Também não emerge da informação por ela apresentada em sede de audiência dos interessados, que as suas decisões foram precedidas de apreciações que garantiram a adequação daquelas obras com as disposições do POOC.

Face a este cenário de incumprimento, a reação a desencadear deve incidir tanto no plano da emissão de atos administrativos quanto no plano da própria atuação material. Motivo pelo qual se justifica acolher as recomendações da equipa de inspeção.

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

29.03.2017

Fernando Alves  
Chefe de E.M.

Visto e em acordo  
Submete-se à  
Consideração de  
S. Ex.ª o Ministro do  
Ambiente e proposta de  
Homologação, após o  
que deve ser levado ao  
conhecimento de S. Ex.ª  
o Ministro Adjunto.  
07/04/17

**ASSUNTO:** Relatório I/00931/AOT/17– Avaliação do cumprimento do POOC Sines-Burgau no

troço compreendido entre os municípios de Aljezur e Vila do Bispo

Processo de Inspeção n.º NUI/AOT/000003/16.3.SEDE

NUNO MIGUEL BANZA  
Inspetor-Geral

## Nota Introdutória

A presente ação decorre do despacho de autorização para o início das ações do 1.º semestre de 2016, das Equipas Multidisciplinares de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e Conservação da Natureza da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), proferido por S. Ex.ª o Ministro do Ambiente de 29/01/2016.

Neste âmbito, a Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território (EM AOT) foi designada para proceder, com a colaboração da Equipa Multidisciplinar da Conservação da Natureza (EM CN), à avaliação, nos municípios de Aljezur e Vila do Bispo, do cumprimento do Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sines-Burgau (POOC-SB), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM), n.º 152/98, de 30 de dezembro, recorrendo, para o efeito, à técnica da amostragem.

De acordo com a missão e atribuições legalmente conferidas a esta Inspeção-Geral, nos termos do n.º 1 e da alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, pretende-se assegurar a avaliação do cumprimento da legalidade no âmbito do ordenamento do território.

## 1. Enquadramento da Ação

### 1.1. Âmbito e Objetivo

- (1) O POOC-SB foi aprovado pela RCM, n.º 152/98, de 30 de dezembro, com a finalidade de preservar as características peculiares que levaram à sua classificação como área protegida, conforme resulta do respetivo preâmbulo, tendo como objetivos ordenar os diferentes usos e atividades específicos da orla costeira, classificar as praias e regulamentar o uso balnear, valorizar e qualificar as praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos, orientar o desenvolvimento de atividades específicas da orla costeira e defender e conservar a natureza.
- (2) Constitui objetivo desta ação **avaliar o cumprimento do POOC-SB** por parte das entidades integradas na Administração Central e Local, com vista a aferir da conformidade legal da sua atuação face aos regimes de salvaguarda e de gestão estabelecidos nesse Instrumento de Gestão Territorial (IGT).
- (3) A avaliação incide sobre os usos e as ações desenvolvidos quer pelas entidades públicas quer pelos particulares, com vista a aferir da conformidade da sua atuação face ao estabelecido neste IGT, bem como, analisar a intervenção da administração no âmbito das suas competências de fiscalização, assim como na aplicação do regime sancionatório e de reposição da legalidade.

### 1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo

- (4) Foi objeto de avaliação o troço compreendido entre os municípios de Aljezur e Vila do Bispo, o qual abrange uma área de 3600 ha, correspondentes a um troço de costa de 85 Km (Fig. 1).

Fig. 1: Enquadramento territorial da ação de inspeção



Fontes: DGT (CAOP) / APA, IP (SNIAMB) / ICNF, IP

- (5) Como resulta do Preâmbulo da RCM que aprovou o POOC-SB, este território apresenta «um conjunto de características peculiares que levaram à sua classificação como área protegida» o qual, embora «sujeito a pressões de transformação urbano turística (...) mantém ainda, na generalidade, as suas características naturais e paisagísticas».
- (6) Os objetivos do POOC-SB encontram-se estabelecidos no artigo 2.º do respetivo Regulamento, já sistematizados no ponto (1).
- (7) Cumpre salientar que, no troço objeto desta ação, foi determinada a criação, numa extensão de 85 Km do litoral, de uma área protegida, o Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (PNSACV) pelo que a avaliação desenvolvida foi articulada tendo presente os regimes decorrentes do POOC-SB e do Plano de Ordenamento do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (POPNSACV), este último, inicialmente aprovado pelo Decreto-

- Regulamentar n.º 33/95, de 11 de dezembro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 9/99, de 15 de junho, revisto pela RCM n.º 11-B/2011, de 4 de fevereiro.
- (8) Muito embora não constituam o domínio desta avaliação, mas com reflexos na proteção dos recursos e valores em presença na área objeto da ação, foram ainda considerados bens naturais merecedores de tutela jurídica, em concreto a **Reserva Ecológica Nacional<sup>1</sup> (REN)**, **Reserva Agrícola Nacional<sup>2</sup> (RAN)**, o **Domínio Hídrico<sup>3</sup>**, a **Rede Natura 2000<sup>4</sup> (RN2000)**.
- (9) Subsidiariamente foram objeto de consideração os seguintes regimes jurídicos e normativos:
- Regime Jurídico da Urbanização e da Edificações (RJUE);
  - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial<sup>5</sup> (RJIGT);
  - Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 132/2015, de 9 de julho, diploma que regula a elaboração e a implementação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC).

### 1.3. Nota Metodológica

- (10) No que respeita ao período temporal balizador desta ação, foram considerados os ortofotomapas das coberturas aéreas digitais dos anos de 2005, 2007, 2008, 2010, 2012 e 2014, todos disponibilizados pela Direção Geral do Território (DGT).

- 
- REN do município de Vila do Bispo aprovada pela RCM n.º 66/2000, de 1 de junho e REN do município de Aljezur aprovada pela RCM n.º 162/96, de 19 de setembro, alterado pela Portaria n.º 595/2010, de 29 de julho, retificada pela Declaração de Retificação n.º 30/2010, de 27 de setembro, alterada pelo Aviso n.º 1948/2015, de 20 de fevereiro e alterada pelo Aviso n.º 15114/2015, de 29 de dezembro.
  - Instituída pelo Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 199/2015, de 16 de setembro, que revogou o Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de junho, preconizada na planta de condicionantes dos respetivos PDM.
  - Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos.
  - No caso, Sítio de Interesse Comunitário (SIC) PTCO0012 – Costa Sudoeste e pela Zona de Proteção Especial (ZPE) PTZPE0015 – Costa Sudoeste.
  - Constante do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 5-B/2000, de 29 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho, (este retificado pela Declaração de Retificação n.º 13-T/2001, de 30 de junho), pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, pela Lei n.º 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, pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março, pela Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro e pelo Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 4 de Setembro.
  - Aprovado pelo Decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que revogou o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro.

- (11) O âmbito de apreciação da presente ação de inspeção incidiu especialmente nas áreas de *Espaços Naturais* e de *Espaços de Praias Marítimas*, conforme definidas nas alíneas a) e b) do artigo 9.º do Regulamento do POOC-SB.
- (12) Pretendeu-se identificar todos os atos administrativos relevantes associados quer ao eventual deferimento daquelas situações, quer à ação sancionatória e de reposição da legalidade no caso das que não foram precedidas de controlo prévio.
- (13) Para efeitos da **seleção de uma amostra representativa**, procedeu-se à execução dos seguintes procedimentos genéricos, tendo como referência momentos distintos de avaliação, que implicam, por sua vez, níveis diferentes de intervenção, a saber:
- Um primeiro, materializado no processo de fotointerpretação, à escala 1:3000, desenvolvido em ambiente de Sistemas de Informação Geográfica (SIG), sustentado nos ortofotomapas enviados pela DGT, a partir do qual a informação gráfica e alfanumérica foi estruturada, tratada e uniformizada, recorrendo, entre outros, à ligação ao Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT).
  - Foi ainda integrado nesta ação o processo de denúncia (RD/389/15), alusivo às intervenções que ocorreram na Praia do Telheiro, realizadas pela Câmara Municipal de Vila do Bispo (CMVB).
  - Um segundo momento assentou na apreciação *in situ* (trabalho de campo) das operações urbanísticas ou ações *supra* identificadas e, bem assim, das demais entretanto materializadas no terreno, não detetadas na análise fotointerpretativa por esta só ser possível efetuar até 2014, data da fotografia aérea mais recente, disponibilizada pela DGT.
  - Um terceiro momento que envolveu, ainda nesta fase de planeamento, a compilação de todas as situações detetadas sob a forma de *Fichas de Identificação*, remetidas, em função da interferência daquelas com as respetivas condicionantes legais, a ambos os Municípios com situações identificadas, à Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto Público, (APA, IP), à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR Algarve) e ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, Instituto Público (ICNF, IP).

- Pretendeu-se, nesta fase, essencialmente identificar todos os atos administrativos relevantes associados, por um lado, à eventual admissão daquelas operações urbanísticas e, por outro, ao regime sancionatório e de reposição da legalidade.
- e) Um quarto momento que envolveu a apreciação dos processos instruídos junto das Câmaras Municipais, associados aos respetivos processos de obras, sancionatórios ou de reposição da legalidade instruídos por aqueles Serviços, relacionados com as situações evidenciadas nas fichas a enviar.
- f) Nos casos em que as ocupações recaem, simultaneamente, em áreas integradas em demais restrições de utilidade pública, foram também consultados e analisados os documentos disponibilizados pelas seguintes entidades: APA, IP; CCDR Algarve e ICNF, IP.
- (14) Sempre é necessário dar nota que o número de situações, num total de 16, não tem correspondência com o número de operações urbanísticas ou ações detetadas, uma vez que sobrevêm casos em que a referência espacial da situação reúne um conjunto superior de ocupações conexas com o que aparenta ser a mesma propriedade.
- (15) Foi, então, detetado um conjunto de **16 situações** que justificaram uma análise pormenorizada dos procedimentos administrativos que lhes dizem respeito, que se repartem pelos Municípios de Aljezur (**11 situações**) e Vila do Bispo (**5 situações**).

#### 1.4. Estrutura do Relatório

- (16) Recorrendo a duas formas de abordagem que, embora distintas no seu conteúdo e metodologia, se configuram como complementares na análise e exposição das questões apreciadas, este documento procura apresentar:
- O *balanço da ação*, que constitui o **Volume I** do presente relatório, de formato que simplifica a apresentação dos resultados obtidos e permite uma visão sistematizada, quer dos aspetos de análise, quer das propostas de recomendações a ter em conta nos diversos níveis de intervenção.

- A *parte expositiva*, de feição fundamentalmente descritiva e técnica, extensa e pormenorizada, na qual são apurados individualmente, sob a forma de *Fichas de Análise das Situações*, a matéria de facto e de direito inerente aos procedimentos associados às ocupações referenciadas, que constitui o **Volume II** deste de relatório.

(17) As conclusões e propostas de atuação, expressas no presente Volume, 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 aqui abordadas.

## 2. Diligências Realizadas

### 2.1. Âmbito e Condicionalismos

- (18) As asserções e conclusões alcançadas foram sustentadas na Planta do POOC-SB, no troço compreendido entre os municípios de Aljezur e Vila do Bispo, a partir da qual se procedeu à individualização, sob a forma de extrato, de todas as operações urbanísticas e ações identificadas em função da metodologia adotada.
- (19) As identificadas operações urbanísticas foram também enquadradas face ao POPNSACV, às Cartas da REN dos municípios abrangidos e ao domínio hídrico.
- (20) Para além destes elementos, a conexão ao SNIT revelou-se particularmente útil no acesso à informação dos IGT aplicáveis. Realce-se, no entanto, que o conteúdo daquele sistema de informação oficial de âmbito nacional não detém força probatória nos termos e para os efeitos previstos no artigo 371.º do Código Civil, pelo que o recurso àquele serviço foi tido em conta enquanto informação adicional e de referência.
- (21) Com vista à correta prossecução da avaliação, que contou com a estreita colaboração de todas as entidades envolvidas, procedeu-se, a par da realização de reuniões, à consulta e

---

7 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, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, 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.

análise, junto daquelas, dos processos de licenciamento, autorização, admissão e de contraordenação referentes às ocupações identificadas. Para além da disponibilidade manifestada por todas as entidades, convém assinalar a pronta partilha e cedência da informação pretendida.

## 2.2. Contraditório

- (22) O presente documento foi precedido de projeto de relatório sujeito às determinações expressas nos artigos 23.º e 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 15171/2012 (2.ª série), de 26 de novembro, referentes ao exercício do contraditório, tendo-se notificado, para o efeito, a APA, IP, o ICNF, IP, a CCDR Algarve e as Câmaras Municipais de Aljezur e Vila do Bispo.
- (23) Decorrido o prazo de pronúncia, e após a sua prorrogação, foi rececionada a posição daquelas entidades (doc. de fls. 27 a 155).
- (24) As respostas fornecidas determinaram a elaboração da Informação nº I/00383/AOT/17 que contém a síntese das alegações, os esclarecimentos e outras considerações feitas pelas entidades acima identificadas, bem como a ponderação da equipa de inspeção, que determinou a redação final deste documento (doc. de fls. 1 a 26).
- (25) Resta dizer que as entidades licenciadoras não reconheceram a invalidade dos atos praticados no contexto do licenciamento das operações urbanísticas, pelo que, à luz do disposto no artigo 69.º, n.º 1 do RJUE, deve ser promovida de imediato a participação dos factos ao Ministério Público junto do TAF de Loulé, para os fins aí consignados, dado que ela é independente da declaração de nulidade por iniciativa daquelas entidades.
- (26) Importará, ainda esclarecer que a APA, IP, enquanto entidade com responsabilidades acrescidas no domínio do litoral e da proteção costeira, não demonstrou ter salvaguardado a conformidade das ações Polis aqui referenciadas (situações n.ºs 1, 2, 3, 5, 10 e 14) com as disposições do POOC-SB, mormente através de elementos de apreciação dessa verificação emitidos em momento anterior à sua decisão.

### 3. Resultados da Ação

#### 3.1. Questão Prévia: exercício do regime sancionatório e medidas de tutela da legalidade desenvolvidas

- (27) No que respeita às ações detetadas, traduzidas em atos materiais de realização de operações urbanísticas ou ações, para os quais não foi apresentado pelas entidades envolvidas qualquer processo de controlo prévio, **conclui-se que, na maioria das situações, as entidades fiscalizadoras não desencadearam procedimentos sancionatórios**, ou, quando estes são desenvolvidos, **acabam por não ter qualquer consequência**.
- (28) Cumpre, no entanto, ressaltar a atuação, neste âmbito, da CCDR Algarve que, no caso da **situação n.º 15**, acionou os mecanismos de reposição da legalidade, bem como da APA, IP, no caso das **situações n.ºs 13 e 15**.
- (29) Também em matéria de tramitação procedimental e de cumprimento das exigências formais das decisões referentes à reposição da legalidade, no contexto do POOC-SB e dos demais IGT aplicáveis, denotaram-se deficiências de atuação, que justificaram a autonomização deste tema no âmbito do presente relatório, o que faremos de seguida.
- (30) Nos termos dos artigos 18.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 132/2015, de 9 de julho, que estabelece o regime sancionatório aplicável às infrações praticadas na **orla costeira**, compete à APA, IP, aos órgãos locais da Autoridade Marítima Nacional e à Polícia Marítima em particular, à Direção-Geral de Recursos Naturais Segurança e Serviços Marítimos, às autoridades portuárias, às autarquias locais e demais autoridades policiais, a fiscalização do cumprimento deste regime jurídico e a instrução e decisão dos processos de contraordenação.
- (31) A fiscalização do cumprimento do **POPNSACV**, cumpre, nos termos do artigo 82.º da RCM n.º 11-B/2011, de 4 de fevereiro, ao ICNF, IP, sem prejuízo dos poderes de fiscalização e política que caibam a outras entidades públicas. A instrução de processos de contraordenação

- e a adoção de medidas de reposição da situação anterior à infração segue o regime constante do artigo 83.º do referido diploma.
- (32) O **Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN)** tem, também, associado um regime sancionatório dependente da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais (LQCA), aprovada pela Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto, pela Declaração de retificação n.º 70/2009, de 1 de outubro e pela Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto.
- (33) Nesta encontra-se prevista, nos termos do artigo 30.º, a possibilidade de **imposição das medidas que se mostrem adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infração e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma.**
- (34) Para além destas, encontram-se previstas, no artigo 39.º do RJREN, enquanto medidas da tutela da legalidade, o embargo e a demolição, bem como a cessação de usos e ações realizados em violação deste regime jurídico.
- (35) É, aliás, neste domínio, juntamente com as contraordenações, que mais se nota a inércia das entidades competentes para a instrução dos competentes processos. Com efeito, e no que respeita à Camara Municipal de Vila do Bispo, apesar de a fiscalização camarária informar que os atos praticados, designadamente, nas **situações n.ºs 12 e 13** constituem contraordenação, não consta informação de que os correspondentes processos tenham sido instruídos.
- (36) Convém, ainda, dar nota que, a inexistência de uma efetiva aplicação das medidas sancionatórias e de tutela da legalidade urbanística, ou o controlo do seu cumprimento, se traduz num duplo benefício para o infrator, com consequências na lesão do interesse público.
- (37) Ora, tendo os municípios uma privilegiada relação de proximidade com o território que gerem, são elas as entidades que estão em melhores condições de, em tempo (diga-se no início da obra ou das ações) desencadear medidas preventivas dissuasoras da infração.
- (38) Sempre é necessário evidenciar que a adoção das adequadas medidas de tutela da legalidade constitui um verdadeiro “poder-dever” e não uma mera faculdade da Administração, sendo

certo que o regime sancionatório em vigor no nosso ordenamento jurídico, onde se integram os diferentes regimes contraordenacionais, assenta sobre o princípio da legalidade e não da oportunidade, afastando assim da administração a possibilidade de escolher as situações em que pode ou não sancionar.

- (39) Registe-se que a solução tendente à regularização das ocupações deve compelir ao **envolvimento concertado de todas as entidades com competência em razão da matéria**, dada a interferência daquelas com servidões e restrições de utilidade pública sob tutela do Ministério do Ambiente.
- (40) Sendo certo que, nos casos em que as entidades da administração central já foram instadas a intervir, ou já desencadearam procedimentos sancionatórios ou de reposição da legalidade, a relevância da sua atuação deve prosseguir os trâmites procedimentais já desencadeados no âmbito das respetivas competências nas áreas abrangidas pelos instrumentos de gestão territorial aplicáveis ou integradas em REN.
- (41) Todavia sublinhe-se que a reação aos factos descritos nas situações em que não foram, até ao momento, adotadas quaisquer medidas sancionatórias ou reintegradoras da legalidade deve ser assegurada pelas Câmaras Municipais de Aljezur e Vila do Bispo, atentas as suas competências na efetiva aplicação das mesmas ou do controlo do seu real cumprimento, mantendo a necessária articulação com a CCDR Algarve (nos casos da interferência com a REN), com a APA, IP (nos casos de ocupação das faixas de risco) e ICNF, IP, (nos casos de interferência com área protegida e RN2000).
- (42) Estando em causa intervenções executadas sem as necessárias formalidades legais, **importará que as autarquias envolvidas sancionem tais ilicitudes**, com fundamento não apenas nas prescrições decorrentes do regime previsto no RJUE, mas também, e nos casos aplicáveis, as resultantes da violação do POOC-SB, POPNSACV, RJREN, do Regime Jurídico da Rede Natura 2000 (RJRN2000), e bem assim, do Regime de Utilização dos Recursos Hídricos e Lei da Água.
- (43) No caso das operações urbanísticas isentas de controlo prévio, promovidas pelo Estado, através da Sociedade Polis Litoral Sudoeste, SA, constituída pelo Decreto-Lei n.º 244/2009, de

22 de setembro, no âmbito do Programa «Polis Litoral – Operações Integradas de Requalificação e Valorização da Orla Costeira», estabelecido pela RCM n.º 90/2008, de 3 de junho, (**situações n.ºs 1, 2, 3, 5, 10 e 14**) deverão ser desencadeados os procedimentos necessários, conducentes à reposição da legalidade, que exigirão a adoção de medidas adequadas de tutela, de entre as quais a eventual compatibilização destas ações com o regime de salvaguarda do Programa da Orla Costeira em curso.

### **3.2. Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas e ações com as disposições legais e normativas aplicáveis**

- (44) A metodologia desenvolvida permitiu referenciar, como anteriormente exposto, **um conjunto de operações urbanísticas e de ações** em espaços classificados pelo **POOC-SB** como *espaços naturais de proteção e espaços naturais de arriba*.
- (45) Podemos, em termos globais, afirmar que das **16 situações** analisadas, **cinco situam-se em REN**, em área abrangida pela delimitação operada através da RCM n.º 66/2000, de 1 de junho, aplicável ao município de Vila do Bispo e **11** na área a que respeita a RCM n.º 162/96, de 19 de setembro, aplicável ao município de Aljezur.
- (46) Reconduzindo **o número de situações ao universo de operações urbanísticas e ações a estas associadas**, assume relevo a constituição de, pelo menos, **15 edifícios** (13 destinados a habitação e dois a restaurante/apoio de praia), uma ação que determinou a **intervenção em caminhos**, levada a cabo pela Câmara Municipal de Vila do Bispo (Telheiro), e **seis ações que se traduziram na requalificação de vias e estacionamento, obras estas de iniciativa da administração central (Sociedade Polis)**.
- (47) Registe-se que foram **apreciados** quer os processos de obras particulares, quer os que, pela sua natureza, são reconduzíveis a participações e pedidos de autorização no âmbito do POOC-SB, bem como os que resultaram de ações de fiscalização ou de adoção de medidas de tutela da legalidade, **num total de cerca de 48 processos**.

8 Alterado pela Portaria \_n.º 595/2010, de 29 de julho, retificada pela Declaração de Retificação n.º 30/2010, de 27 de setembro, alterada pelo Aviso n.º 1948/2015, de 20 de fevereiro e alterada pelo Aviso n.º 15114/2015, de 29 de dezembro

- (48) Após esta breve identificação do universo da análise, procede-se, através das **tabelas 1 e 2**, à identificação quantitativa individual das situações, de modo a apresentar a síntese da avaliação realizada, por município.



Tabela 1 – Município de Aljezur: Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais e normativas aplicáveis

01	02	03	04	05					06		07	08	09				10		11									
				Incidência em regimes especiais					A CMA identificou processo de obras				Operações Urbanísticas isentas de controlo prévio	A CMA não identificou processo de obras	Síntese da avaliação da conformidade				Fiscalização (antes do início desta ação)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação							
				Domínio hídrico	RAN	REN	RN2000	PNSACV	Deferimento	Indeferimento					Legal	Ilegal			Auto de Notícia/Processo Contraordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística desencadeadas	APA, IP	CCDR Algarve	ICNF, IP	Câmara Municipal				
Município	Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Número de processos associados										Nulidade	Destituída de aprovação camarária	Isentas de Controlo Prévio realizadas em violação dos IGT													
Aljezur	01	Intervenção no Litoral - Polis	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
	02	Intervenção no Litoral - Polis	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	03	Intervenção no Litoral - Polis	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	04	Obras de Construção	5	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	05	Intervenção no Litoral - Polis	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	06	Obras de Ampliação e construção de piscina	1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	07	Obras de Ampliação	6	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	08/09	Obras de Construção e Ampliação	1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	10	Intervenção no Litoral - Polis	1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	11	Obras de Reconstrução e Ampliação	2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Violação do POOC-SB



### 3.2.1. Município de Aljezur

- (49) Num troço de costa com sensivelmente 35 km de extensão, foram identificadas 11 situações, executadas em área classificada pelo POOC-SB como *Espaços Naturais*, e integradas em *Espaços Naturais de Proteção* e *Espaços Naturais de Arriba*, categorias onde a edificação é por regra interdita, à semelhança das operações de consolidação de acessos automóveis.
- (50) No que respeita às **operações urbanísticas isentas de controlo prévio**, num total de cinco, cumpre referir que todas dizem respeito a ações desenvolvidas no âmbito do **programa Polis Litoral**.
- (51) Tratam-se das **situações n.ºs 1, 2, 3, 5 e 10**, as quais dizem respeito a obras de beneficiação de vias e caminhos, tendo sido realizadas pela Sociedade Polis Litoral Sudoeste, SA. Estas obras foram cofinanciadas pela União Europeia, através do Fundo de Coesão, no âmbito do Programa Operacional Temático Valorização do Território, sem que a APA, IP tenha garantido a conformidade dessas intervenções com o regime de salvaguarda do POOC-SB.
- (52) As operações aqui sob análise consubstanciaram-se, nomeadamente na regularização de acessos a praias (**situações n.ºs 2, 5 e 10**) ou áreas de miradouro (**situações n.ºs 1 e 3**), bem como na criação ou delimitação de estacionamento regularizados.
- (53) Estas ações, conforme ficou demonstrado nas respetivas *fichas de análise (Vol. II)*, são interditas nos termos dos artigos 26.º e 28.º do Regulamento do POOC-SB.
- (54) Esta matéria é de especial relevância uma vez que no próprio relatório que esteve na base da elaboração do POOC-SB, foi dada particular atenção ao ordenamento das praias balneares, para o qual se definiu, como uma das linhas essenciais, a **proteção da integridade biofísica do espaço**, traduzida na “interdição e condicionamento de usos em função da salvaguarda de ecossistemas fundamentais e de zonas ecologicamente frágeis”. Neste setor especificamente (Odeceixe – S. Vicente) pretendeu-se manter os “acessos com as características atuais, dificultando o acesso às arribas e restantes praias”, o que não aconteceu nas situações em apreço.

- (55) Ora, sendo um dos propósitos do POOC interditar e condicionar o acesso às praias marítimas, a atuação da Polis Litoral Sudoeste, ao realizar obras que na realidade facilitam esse acesso, contradiz os objetivos daquele IGT.
- (56) Relativamente ao POPNSACV, verificou-se que as intervenções foram objeto de parecer do ICNF, IP, apesar de num dos casos (**situação n.º 3**) não terem sido observadas as normas constantes daquele IGT, constituindo uma violação daquele Plano Especial de Ordenamento do Território (PEOT).
- (57) Ainda que estando em causa intervenções promovidas por entidades públicas, isentas de licença, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º do RJUE e **apesar de precedidas dos pareceres do município de Aljezur, da APA, IP, e do ICNF, IP**, dada a sua interferência, em especial, com o POOC-SB, com o PNSACV e com o Domínio Público Hídrico (DPH), é de concluir que as ações a que correspondem as **situações n.ºs 1, 2, 3, 5 e 10**, foram realizadas em desconformidade com o POOC-SB e no caso da situação n.º 3, em desconformidade com o POPNSACV.
- (58) Dos documentos apresentados pela APA, IP, resulta a indicação de que terão sido aprovados Projetos de Arranjo da Orla Costeira (PAOC) para a área Amoreira Sul – Monte Clérigo e Vale de Figueiras, à luz do disposto no artigo 82.º e ss. do Regulamento do POOC-SB. Conclusão que resulta, igualmente, da consulta do Plano Estratégico da Intervenção de Requalificação e Valorização do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina.
- (59) Contudo, a APA, IP, não juntou aos documentos apresentados, em sede de instrução, elementos referentes ao mencionado plano. Ainda assim, sempre se dirá que o PAOC não pode deixar de cumprir o disposto no POOC-SB.
- (60) Com efeito, para além, da aplicação das disposições legais e regulamentares vigentes, constituem objetivos gerais dos PAOC o desenvolvimento e pormenorização das regras e princípios de ordenamento, salvaguarda e valorização do património natural e cultural, constantes dos POOC, bem como a articulação com planos e projetos de âmbito local, regional ou nacional, conforme resulta do artigo 83.º.

- (61) Assim, destinando-se os PAOC “à concretização das orientações gerais do POOC abrangendo áreas litorais que requerem um estudo detalhado com vista a garantir condições, infra-estruturas e equipamentos”, não poderiam dispor em contrariedade com o mesmo, sob pena de violação do disposto no artigo 83.º do mencionado Regulamento.
- (62) Haverá, por outro lado que considerar, no que respeita ao RJREN, que estas situações se enquadram no Programa Polis, a que se aplica o regime excecional, decorrente do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, o qual determina que a realização das intervenções aprovadas ao abrigo deste programa se revestem de “relevante interesse público nacional”.
- (63) Sendo que, nos termos da RCM n.º 90/2008 de 3 de junho, é reconhecido “o interesse público das operações de requalificação e valorização a realizar no âmbito do Polis Litoral”, regime estendido ao litoral Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina pelo Decreto-Lei n.º 244/2009, de 22 de setembro. Circunstância que, afasta a necessidade de desencadear o procedimento previsto no RJREN, visando o reconhecimento de relevante interesse público das ações a desenvolver.
- (64) No que diz respeito à **violação das disposições legais e regulamentares decorrentes de atos administrativos** verificou-se que, no caso da **situação n.º 4**, referente à edificação de um apoio de praia/equipamento, embora o POOC-SB preveja tal utilização, o projeto aprovado extravasa as áreas previstas no seu Regulamento, o que determina a violação deste IGT e subsequente nulidade dos atos praticados que determinaram o licenciamento e subsequente execução das obras.
- (65) Cumpre, ainda referir, quanto à atuação do ICNF, IP, a prática de irregularidades no cumprimento dos prazos legalmente definidos, de que é exemplo a situação acima exposta, uma vez que estes Serviços não se pronunciaram dentro do prazo legalmente definido permitindo, desta forma, a formação de ato tácito.
- (66) Tanto as **situações n.ºs 8/9** como a **n.º 11**, se traduziram em obras de ampliação e, no caso das primeiras, também em obras de construção, destinadas a habitação e objeto de controlo prévio por parte do município em apreço. Todas estas situações se implantam, de acordo com a planta de síntese do POOC-SB, em *Espaços Naturais de Proteção*, cujo Regulamento, nos

termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 28.º, interdita a realização de obras de construção “incluindo a construção de piscinas, terraços ou outras superfícies impermeabilizadas”.

(67) Considerando, o disposto no artigo 68º do RJUE e 103.º do RJGTº concluiu a equipa de inspeção que estão, pois, feridos de **nulidade os atos administrativos** identificados na Tabela 1 bem como nas *fichas de análise, vertidas no Vol. II.*

(68) No que diz respeito à **violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos materiais de realização de operações urbanísticas ou ações**, foram detetadas três situações:

- Na **situação n.º 4**, já abordada, acresce a construção de um edifício anexo destituído de controlo prévio.
- A **situação n.º 6** traduz-se na construção de diversos edifícios, de entre os quais uma garagem e um anexo, para além da pavimentação e execução de uma piscina.
- Na **situação n.º 7**, respeitante às obras de reconstrução e ampliação de uma habitação, verificou-se que, por um lado, não foi comprovada a legalidade das preexistências e por outro, as obras foram realizadas sem controlo prévio.

---

º Em vigor à data da prática dos factos e atualmente vigente face à disposição transitória constante do artigo 68.º da Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo, que determina um prazo de três anos para a transposição do conteúdo dos planos especiais nos planos territoriais, aos quais alude o atual artigo 130.º do RJGT.

### 3.2.2. Município de Vila do Bispo

- (69) Num troço de costa com sensivelmente 40 km de extensão, foram identificadas **cinco situações**, executadas em *Espaços Naturais* definidos pelo POOC-SB, nas categorias de *Espaços Naturais de Proteção* e *Espaços Naturais de Arriba*, onde a edificação é por regra interdita à semelhança das operações de consolidação de acessos automóveis.
- (70) No que respeita às **operações urbanísticas isentas de controlo prévio**, verificaram-se dois casos díspares: uma primeira realizada ao abrigo do programa Polis Litoral (**situação n.º 14**) e uma segunda por iniciativa da autarquia, sem prévio parecer das entidades externas com competência em razão da matéria (**situação n.º 16**).
- (71) No caso da **situação n.º 14**, os trabalhos envolveram, nomeadamente, a regularização de acessos a praias, bem como na criação ou delimitação de estacionamento regularizados. Estas ações, conforme ficou demonstrado nas respetivas *fichas de análise* (Vol. II), são interditas nos termos dos artigos 26.º e 28.º do Regulamento do POOC-SB.
- (72) Esta matéria é de especial relevância uma vez que no próprio relatório que esteve na base da elaboração do POOC-SB, foi dada particular atenção ao ordenamento das praias balneares, para o qual se definiu, como uma das linhas essenciais, a **proteção da integridade biofísica do espaço**, traduzida na “interdição e condicionamento de usos em função da salvaguarda de ecossistemas fundamentais e de zonas ecologicamente frágeis”. Neste setor especificamente (S. Vicente – Burgau) pretendeu-se promover o “uso balnear, recreativo e de lazer numa costa que deverá manter uma paisagem naturalizada”, o que não aconteceu na situação em apreço.
- (73) Ora, sendo um dos propósitos do POOC interditar e condicionar o acesso às praias marítimas, a atuação da Polis Litoral Sudoeste, ao realizar obras que na realidade facilitam esse acesso, contradiz os objetivos daquele IGT.
- (74) A **situação n.º 16**, referente a trabalhos de intervenção num caminho informal de terra batida, que se prolongou sobre a arriba, foram executados pela autarquia em terrenos

- municipais e, apesar de considerados como uma obra de “requalificação”, quer pelo ICNF, IP, quer pelo município, violaram o RJREN.
- (75) Estamos, nestes casos, perante intervenções promovidas por entidades públicas, isentas de licença, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º do RJUE. Contudo, dada a sua interferência com o POOC-SB e o DPH, é de concluir que as ações a que correspondem as **situações n.ºs 14 e 16**, foram realizadas em desconformidade com estes regimes jurídicos. Acresce que a **situação n.º 14** foi, ainda, concretizada em violação do POPNSACV e a **situação n.º 16** em violação da REN.
- (76) Dos documentos fornecidos pela APA, IP, resulta a indicação de que terão sido aprovados PAOC para a área Boca do Rio, conclusão que resulta, igualmente, da consulta do Plano Estratégico da Intervenção de Requalificação e Valorização do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina.
- (77) Contudo, também nestes casos a APA, IP, não juntou aos documentos apresentados, em sede de instrução, elementos referentes ao mencionado plano. Ainda assim sempre se dirá que o PAOC não pode deixar de cumprir o disposto no POOC-SB.
- (78) Cumpre, no entanto, referir que se prevê, no caso da **situação n.º 16**, uma estratégia de atuação conjunta entre a CCDR Algarve, a APA, IP, e a Capitania do Porto de Lagos, para a execução de projeto de minimização, no qual ficarão definidas as acessibilidades e normas de gestão dos espaços envolventes, mecanismo de regulação que se afigura adequado e consentâneo com os regimes de salvaguarda e de gestão quer do POOC-SB, quer do POPNSACV.
- (79) Haverá, por outro lado, que considerar, no que respeita ao RJREN, que estas situações se enquadram no Programa Polis, a que se aplica o regime excecional, decorrente do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, o qual determina que a realização das intervenções aprovadas ao abrigo deste programa se revestem de “relevante interesse público nacional”.
- (80) Sendo que, nos termos da RCM nº 90/2008, de 3 de junho, é reconhecido “o interesse público das operações de requalificação e valorização a realizar no âmbito do Polis Litoral”, regime

estendido ao litoral Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina pelo Decreto-Lei nº 244/2009, de 22 de setembro. Circunstância que afasta a necessidade de desencadear o procedimento previsto no RJREN, visando o reconhecimento de relevante interesse público das ações a desenvolver.

- (81) Não obstante verificou-se que, no âmbito da instrução da presente ação de inspeção que, no caso da Polis Litoral Norte, concretamente, no que respeita ao projeto da Ecovia do Litoral Norte e percursos complementares, que incide em área de REN, foi, ainda assim, proferido despacho de RIP<sup>10</sup>, procedimento que não foi adotado para os projetos Polis Sudoeste. Haverá igualmente que dar nota que, dos documentos disponibilizados pelas entidades envolvidas na presente ação de inspeção, não consta a pronúncia da CCDR Algarve no âmbito dos projetos desenvolvidos.
- (82) No que diz respeito à **violação das disposições legais e regulamentares decorrentes de atos administrativos** verificaram-se três casos.
- (83) A **situação n.º 12** refere-se a um conjunto de operações urbanísticas, consubstanciadas na ampliação de uma habitação, construção de edifícios anexos, piscinas e impermeabilização do solo. Estas operações decorreram, em solos integrados, de acordo com o POOC-SB, na categoria de *Espaços Naturais de Proteção* e, de acordo com o POPNSACV, em *Área de Proteção Parcial Tipo I*. Ambos os IGT interditam as ações praticadas.
- (84) Cumpre, aqui, dar nota de algumas irregularidades na atuação do ICNF, IP, no que respeita ao cumprimento dos prazos legalmente definidos bem como à fundamentação dos pareceres emitidos. Assim, neste caso, não só o parecer emitido não fundamenta corretamente a pretensão como tece considerações de natureza estética, urbanística e arquitetónica extravasando o âmbito de competências que lhe são conferidas por lei.
- (85) Verificou-se, ainda, que o referido instituto não se pronunciou dentro do prazo legalmente definido permitindo, desta forma a formação de ato tácito. Para se pronunciar, **três anos volvidos**, indeferindo a pretensão ao arripio não apenas das normas que estabelecem os prazos e as regras aplicáveis à revogação dos atos, mas também dos princípios que regem a

<sup>10</sup> Despacho n.º 9786/2015, de 27 de agosto

- atuação dos órgãos da administração pública, concretamente os princípios da legalidade, da boa-fé, e da eficiência (hoje integrado no princípio da boa administração).
- (86) No que diz respeito à **situação n.º 13**, refere-se a mesma às obras de construção de uma moradia unifamiliar. Esta operação implanta-se em área abrangida pela REN e pelo DPH, em violação destas condicionantes legais.
- (87) Conclui-se, ainda, no que respeita à **situação n.º 13**, para a qual a **APA, IP, emitiu um Título de Utilização de Recursos Hídricos (TURH)**, destinado à construção de uma habitação (com carácter de permanência), que a ocupação interfere com o DPH tendo o título em causa sido emitido **em violação do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 60.º da Lei da Água, aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro**.
- (88) Ora, estando em causa terrenos dominiais do Estado, apenas seria permitida a ocupação temporária e somente para a construção ou alteração de instalações, fixas ou desmontáveis, apoios de praia ou similares e infraestruturas e equipamentos de apoio à circulação rodoviária, incluindo estacionamento e acessos ao DPH, o que não é o caso dos autos.
- (89) Constatase, porém, que aquele regime jurídico não prevê a nulidade como consequência decorrente da invalidade dos atos, ao contrário do que sucede no RJREN (*vide* artigo 27.º).
- (90) Ainda assim, não podemos deixar de sublinhar que o título de utilização de recursos hídricos emitido pela APA, IP, para uma ocupação não admitida pelo artigo 60.º da Lei da Água carece, no entender desta Inspeção-Geral, de base legal.
- (91) Cumpre, ainda, referir que a Administração da Região Hidrográfica do Algarve (ARH Algarve), em 17/02/2012, não contesta o enquadramento realizado pelo requerente, no âmbito do estudo geotécnico apresentado, que enquadrou a operação urbanística em *Espaço Natural de Arribas*, para, em 15/06/2012, a integrar em *Espaços urbanos, urbanizáveis ou turísticos* posição, esta, que reafirmou em sede de contraditório. Não obstante, o ~~ext~~trato cartográfico apresentado, onde é representada a implantação da construção, corrobora o primeiro dos entendimentos, ou seja, a localização em Espaço Natural de Arribas.

- (92) Quanto à **situação n.º 15**, referente às obras de construção de uma moradia unifamiliar e ao projeto de construção de moradias em banda em REN, em violação desta restrição de utilidade pública, cumpre referir que obras foram objeto de embargo por parte da CCDR Algarve.
- (93) Ainda em relação a esta situação, resultou da consulta dos documentos produzidos na CCDR Algarve que a Planta de condicionantes do PDM de Vila do Bispo não procede à demarcação da REN, observando aquela Comissão de Coordenação que este conflito já foi detetado noutras situações com incidência nos aglomerados urbanos localizados na faixa litoral do concelho. Circunstância que levou o município e a CCDR Algarve a colaborarem num procedimento de alteração da REN, da iniciativa do primeiro.
- (94) Estamos, assim, perante a possibilidade de existência de um erro na delimitação da REN na Carta de condicionantes do PDM de Vila do Bispo, demarcada em desconformidade com os limites estabelecidos para esta restrição de utilidade pública na da Carta da REN, aprovada pela RCM n.º 66/2000, de 1 de junho.
- (95) Por fim, considerando, o disposto no artigo 68º do RJUE e 103.º<sup>11</sup> do RJIGT concluiu a equipa de inspeção que estão, feridos de **nulidade os atos administrativos** identificados na Tabela 2, bem como na ficha correspondente a cada uma das situações acima identificadas, conforme Anexo II do presente Relatório.
- (96) Em sede de **violação de disposições legais e normativas decorrentes de atos materiais de realização de operações urbanísticas ou ações** foi ainda detetado, neste município, um caso (**situação n.º 12**) referente à construção de um edifício anexo.

---

<sup>11</sup> Em vigor à data da prática dos factos e atualmente vigente face á disposição transitória constante do artigo 68.º da Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo, que determina um prazo de três anos para a transposição do conteúdo dos planos especiais nos planos territoriais, aos quais alude o atual artigo 130.º do RJIGT.

#### 4. Conclusões

Face ao anteriormente descrito, conclui-se o seguinte:

- (97) Das 16 situações analisadas, **11 localizam-se no município de Aljezur e as restantes (cinco) no município de Vila do Bispo.**
- (98) **A totalidade das situações** traduziu-se na concretização de operações urbanísticas ou ações decorrentes da prática de **atos administrativos e materiais em violação das disposições legais e normativas aplicáveis na zona de proteção terrestre do POOC-SB**, sete das quais realizadas pela administração central e local, conducentes à beneficiação e requalificação de acessos e espaços destinados a estacionamento (**situações n.ºs 1, 2, 3, 5, 10, 14 e 16**).
- (99) **Seis** destas intervenções foram promovidas e financiadas ao abrigo do programa Polis Litoral, sem que a APA, IP, tenha garantido a conformidade destas ações com os regimes de salvaguarda e de gestão do POOC-SB (**situações n.ºs 1, 2, 3, 5, 10 e 14**).
- (100) **Sete** das intervenções licenciadas pelas respetivas autarquias redundaram na **prática de atos nulos**, em violação, em particular, dos regimes de salvaguarda e de gestão do POOC-SB (**situações n.ºs 4, 6, 8/9, 11, 12, 13 e 15**).
- (101) **Subsistem, ainda, atos materiais destituídos de controlo prévio em quatro** das situações detetadas (**situações n.ºs 4, 6, 7 e 12**).
- (102) **Oito das situações referenciadas ocorreram, ainda, em violação do POPNSACV (situações n.ºs 3, 6, 7, 8/9, 11, 12, 14 e 16) e, cinco, em violação do RJREN (situações n.ºs 7, 8/9, 13, 15 e 16).**
- (103) É de sublinhar o facto de os municípios, por norma, não procederem à apreciação das pretensões que lhes são apresentadas à luz do POOC-SB, num momento em que as normas deste plano, vinculativas das entidades públicas e dos particulares, não se encontram vertidas nos respetivos PDM.

- (104) Há a registar, igualmente, a permanência de situações ilegais (situações n.ºs 4, 7 e 12) a que corresponde uma **ausência efetiva de aplicação das medidas de tutela da legalidade urbanística ou no controlo do seu real cumprimento**, com a particularidade de, até ao momento do início desta ação de inspeção, raramente terem sido acionados os mecanismos tendentes a sancionar a conduta dos infratores e, quando aqueles são acionados, deles não resultam quaisquer consequências.
- (105) A avaliação desenvolvida, ainda que reconduzível à técnica da amostragem, permitiu concluir que **as ações sancionatórias e de tutela da legalidade são asseguradas, quase exclusivamente, pela CCDR Algarve e, em alguns casos, também pela APA, IP.**

## 5. Recomendações

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

(106) Competirá à APA, IP:

- (a) Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias subsequentes à receção do relatório final**, as medidas adotadas conducentes à reposição da legalidade, no que concerne às **situações n.ºs 1, 2 3, 5, 10 e 14**, que exigirão a adoção de medidas adequadas de tutela, de entre as quais a eventual compatibilização destas ações com o regime de salvaguarda do Programa da Orla Costeira em curso;
- (b) Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias após a receção do relatório final**, as medidas adotadas conducentes ao sancionamento e à reintegração da legalidade concernente à **situação n.º 4**, dada a interferência com o DPM, de obras destituídas de controlo prévio, apresentando o levantamento dessas operações urbanísticas sobre planta ou cobertura aérea, acompanhadas pelo respetivo registo fotográfico (a cores);
- (c) Eximir-se de emitir, em casos análogos ao da situação n.º 13, títulos de utilização dos recursos hídricos em desconformidade com a lei.

(107) Competirá à CCDR Algarve informar da decisão proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal (TAF) de Loulé no contexto das intervenções associadas à **situação n.º 15**, relativamente à via da impugnação contenciosa dos factos geradores da nulidade do licenciamento municipal associado à operação urbanística em apreço.

(108) Competirá ao ICNF, IP, **no prazo de 60 dias após a receção do relatório final**, demonstrar ter adotado recomendações no sentidos de assegurar a conformidade da ações praticadas pela Administração Pública, designadamente as correspondentes ao Polis Litoral Sudoeste com os regimes de salvaguarda e de gestão consignados no POPNSACV.

(109) Competirá à Câmara Municipal de Aljezur:

- (a) Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias após a receção do relatório final**, as medidas adotadas conducentes ao sancionamento e à reintegração da legalidade concernentes à **situação n.º 7**, devendo a adoção destas medidas ser articulada com as entidades da administração central com competências em razão dos IGT aplicáveis e das condicionantes legais incidentes no território;
- (b) Promover, **no prazo de 60 dias após a receção do relatório final**, uma ação de fiscalização que vise atualizar, face aos antecedentes referentes à **situação n.º 6**, a informação quanto às ações realizadas, com a indicação da área de implantação das mesmas a realizar sobre peça cartográfica ou fotografia aérea, e o registo fotográfico a cores, bem com informar sobre o resultado das medidas adotadas conducentes ao sancionamento e à reintegração da legalidade;
- (c) Adotar, **no prazo de 60 dias após a receção do relatório final**, medidas de reorganização interna que visem contemplar, no seu plano de atuação, o desenvolvimento efetivo da atividade fiscalizadora bem como a adoção de medidas sancionatórias e de tutela da legalidade, procedendo sempre ao enquadramento das pretensões nos instrumentos de gestão territorial e restrições de utilidade pública aplicáveis, concorrendo para a prevenção das ilegalidades como as aqui detetadas.

(110) Competirá à Câmara Municipal de Vila do Bispo:

- (a) **Eximir-se de realizar obras como as detetadas no contexto da situação n.º 16**, sem prévio parecer ou autorização das entidades externas com competência em razão dos bens merecedores de tutela ou dos regimes de salvaguarda e de gestão supramunicipais;
- (b) Adotar, **no prazo de 60 dias após a receção do relatório final**, medidas de reorganização interna que visem contemplar, no seu plano de atuação, o desenvolvimento efetivo da atividade fiscalizadora bem como da adoção de medidas sancionatórias e de tutela da legalidade, procedendo sempre ao enquadramento das pretensões nos instrumentos de gestão territorial e restrições de utilidade pública aplicáveis, concorrendo para a prevenção das ilegalidades como as aqui detetadas;

- (c) Desencadear, no prazo de 60 dias após a receção do relatório final, em articulação com a CCDR Algarve, os procedimentos necessários à correção dos erros invocados na delimitação da Carta da REN.

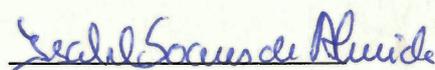
## 6. Propostas

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

- (111) 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 n.º 2 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 15 171/2012, de 26 de novembro.
- (112) Dar conhecimento do presente relatório ao Gabinete de S. Exa. o **Ministro Adjunto**, atenta a identificação de ilegalidades cometidas pelas autarquias locais.
- (113) Nos termos e para os efeitos do artigo 15.º, n.º 6 do Decreto-lei n.º 276/2007, de 31 de junho, o envio deste relatório à **APA, IP**, à **CCDR Algarve**, ao **ICNF, IP**, e às **Câmaras Municipais de Aljezur e Vila do Bispo**, tendo em vista o desenvolvimento das recomendações consignadas no capítulo precedente.
- (114) Promover, junto dos **Serviços do Ministério Público do TAF de Loulé**, a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades identificadas no contexto das situações n.ºs 4, 6, 8, 9, 11 e 12, transmitindo igualmente os factos apurados no âmbito dos processos em curso (situações n.ºs 13 e 15).
- (115) O envio do relatório à **Inspeção-Geral de Finanças**, tendo em consideração a missão e atribuições deste departamento governamental no exercício da tutela sobre as autarquias locais.

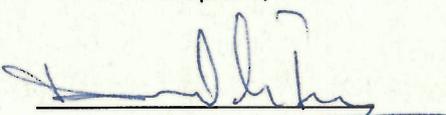
IGAMAOT, março de 2017

A Inspetora,



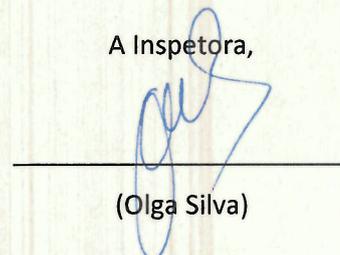
(Isabel Soares de Almeida)

O Inspetor,



(Daniel Martins)

A Inspetora,



(Olga Silva)