

ASSUNTO: Avaliação ao cumprimento do POOC Burgau-Vilamoura, nos troços inseridos nos municípios de Lagos, Portimão e Lagoa

DATA: 14.08.2019

INFORMAÇÃO N.º: 539/2019/MATE
PROC. N.º: 33.10.01

Entrada MATE: 6007/2019

Parecer

Concordando, submeto à consideração do Senhor Ministro do Ambiente e da Transição Energética a revogação do Despacho de 31.05.2019 exarado sobre a informação n.º 520/2019/MATE, e a homologação nos termos propostos.

António

17/8/2019

Despacho

Em revogação do meu Despacho de 31.05.2019 exarado sobre a informação n.º 520/2019/MATE, não homologo a recomendação 206 (a) do Relatório n.º AOT/03/14, relativa à situação n.º 2, e homologo a recomendação 208 (a) e a proposta (210) apenas quanto ao loteamento n.º 22/89 identificado na situação n.º 9, com base nos fundamentos previstos no ponto 10 da presente informação, e com exceção, na recomendação 208 (a) e proposta (210), da referência à violação do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, e atualmente do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto (RJREN).

O Ministro do Ambiente e da Transição
Energética

13.8.19

João Pedro Matos Fernandes

João Pedro Matos Fernandes

João Pedro Matos Fernandes

Ministro do Ambiente
e da Transição Energética

1. A presente informação visa esclarecer e alterar o sentido da Informação n.º 520/2019/MATE, de 30 de maio de 2019.
2. A 31 de julho de 2015, o à data Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia, vem a homologar o relatório final da IGAMAOT quanto ao Processo de Inspeção n.º AOT/03/14, relativo à avaliação do cumprimento do POOC Burgau-Vilamoura, no troço inserido nos municípios de Lagos, Portimão e Lagoa.

3. A homologação do referido relatório final decorreu nos termos propostos pela IGAMAOT, salvo no que respeita às recomendações relativas às situações identificadas com os n.ºs 2 e 9, que constam dos pontos (206) (a) e (208) (a), e no que respeita à proposta vertida no ponto (210), no sentido de promover a via da impugnação contenciosa dos respetivos factos geradores de nulidades.
4. Assim, no que toca às situações referidas, a homologação ficou dependente do esclarecimento de três questões, que foram clarificadas pela IGAMAOT através do seu ofício n.º 7909, de 30 de setembro de 2015.
5. Através desta informação, foi possível concluir o seguinte:
 - Que relativamente à situação. º 2 , não está em causa a validade do ato de licenciamento do loteamento, titulado pelo alvará de loteamento n.º 12/92 , mas antes a validade dos atos administrativos que lhe sucederam, que não cumpriram as exigências decorrentes do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, e atualmente da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, num momento em que parte das construções admitidas foram executadas sem prévia licença de utilização do Domínio Público Marítimo (DPM) . Quanto à atuação a adotar para a defesa do DPM, remete-se para a alínea d) do ponto (203) do Relatório, em que se recomenda à APA, I.P. a adoção das necessárias medidas de tutela da legalidade urbanística.
 - Relativamente à situação n.º 9, no esclarecimento prestado a IGAMAOT reconheceu que a equipa de inspeção suscitou desacertadamente a nulidade do ato de alteração do alvará em crise com fundamento na violação do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, ou seja, com base na violação do RJREN. Assim, as nulidades alavancadas no relatório resultam da violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Regulamento do POOC Burgau-Vilamoura.
6. A homologação ficou ainda dependente da questão de saber se o diferimento de uma operação de loteamento, em virtude de dar origem à constituição de lotes urbanos, confere (ou não) ao proprietário do lote o direito a concretizar a edificabilidade para ele prevista nas especificações constantes do alvará de loteamento, e se este direito, a existir, deve ser salvaguardado por instrumento de gestão territorial aprovado posteriormente. Esta questão suscita-se porque o POOC em causa só foi aprovado num momento posterior ao diferimento das operações de loteamento em causa.
7. Assim, o Gabinete do Senhor Ministro do Ambiente solicitou parecer ao Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, de forma a compreender se o alvará de loteamento confere ao seu titular um direito a edificar consolidado, ou se esse confere uma mera expectativa do direito de materializar a potencialidade construtiva definida e especificada no alvará, o que levaria o titular a

ver a sua pretensão restringida por imposições legais vertidas em Instrumento de Gestão Territorial vinculativo no momento da apreciação e decisão do licenciamento da construção..

8. Do parecer n.º 33/2016 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, retiram-se as seguintes conclusões:

- A licença de loteamento é um ato administrativo e é constitutiva de direitos e interesses legalmente protegidos;
- O aditamento do n.º 6 ao artigo 48.º do RJUE, por via da revisão levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, veio reforçar a estabilidade das operações de loteamento;
- Resulta da articulação entre as diversas normas do artigo 48.º que as especificações contidas na licença ou comunicação prévia de loteamento, não obstante as vicissitudes imputáveis ao seu titular que possam sofrer, garantem o direito a edificar em conformidade com o seu teor, não sendo afetadas por plano territorial posterior (n.º 6), salvo necessidade ou indispensabilidade de o fazer executar (n.º 1) , o que obriga a adotar um procedimento próprio de iniciativa municipal (n.º 2 e n.º 3), dando lugar a um novo alvará, a atos registrais subsequentes (n.º 2) e à reparação dos prejuízos que tenham causa adequada na modificação (n.º 4 e n.º 5)
- Que a construção nos lotes é permitida pelo direito que se constitui com as especificações do alvará ou título equivalente das operações de loteamento, e que se antecipa para o licenciamento ou para os atos preparatórios da comunicação prévia a verificação da conformidade com a lei e com os planos aplicáveis por parte das obras a executar.
- O tempo que rege o ato é, no caso das licenças e comunicações prévias de obras de edificação, em área abrangida por operação de loteamento, antecipado para o momento em que esta se constitui, na parte que seja especificada no alvará ou título equivalente.
- Que o direito a edificar é um direito incompleto, condicional e condicionado, sendo condicional porque o direito a edificar em cada lote se encontra sujeito às vicissitudes que atinjam a licença da operação de loteamento, na sua validade, eficácia, conteúdo ou objeto (veja-se o artigo 71.º do RJUE), e condicionado porque embora a edificação esteja salvaguardada pelas especificações contidas no título da operação de loteamento, as obras não ficam desobrigadas de cumprir as prescrições legais e regulamentares a que pela sua natureza, características e localização devam subordinar-se.

9. Em suma, relativamente à situação n.º 2, considera-se que não é de homologar a recomendação 206(a) e a proposta 210, na medida em que a nulidade invocada pela IGAMAOT nas

recomendações em causa diz respeito à violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Regulamento do POOC, cuja aprovação é posterior ao diferimento da operação de loteamento. Quanto à atuação a adotar para a defesa do DPM, remete-se para a alínea d) do ponto (203) do Relatório, em que se recomenda à APA, I.P. a adoção das necessárias medidas de tutela da legalidade urbanística.

10. Relativamente à situação n.º 9, considera-se ser de homologar a recomendação 208(a) e a proposta 210 apenas quanto ao Loteamento n.º 22/89, face à identificação de atos administrativos praticados em violação das próprias especificações do Alvará, e apenas no que respeita à área de intervenção do POOC.

Conclusão

Face ao exposto, propõe-se que o Senhor Ministro do Ambiente e da Transição Energética não homologue a recomendação 206 (a) do Relatório n.º AOT/03/14, relativa à situação n.º 2, e homologue sim a recomendação 208 (a) e a proposta (210) apenas quanto ao loteamento n.º 22/89 identificado na situação n.º 9, com os fundamentos previstos no ponto 10 da presente informação, e com exceção, na recomendação 208 (a) e proposta (210), da referência à violação do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, e atualmente do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto (RJREN).

À consideração superior.

A Técnica-Especialista,



Bárbara Machado



C/Conhecimento:

Exmo. Senhor
Eng.º Artur Ascenso Pires
Chefe do Gabinete do Senhor Secretário de
Estado do Ambiente

Exma. Senhora
Dr.ª Teresa Mouro Ferreira
Chefe do Gabinete do Senhor Secretário de Estado do
Ordenamento do Território e Conservação da
Natureza

Exmo. Senhor
Mestre Nuno Banza
Inspetor-Geral dos Ministérios do Ambiente,
Ordenamento do Território e Energia e da
Agricultura e do Mar

N/ Edifício

Assunto: Processo AOT/03/14 – Inspeção ao cumprimento do POOC Burgau-Vilamoura, no troço inserido nos municípios de Lagos, Portimão e Lagoa

Encarrega-me o Senhor Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia de remeter a V. Exa. a informação n. 70/2015/MAOTE, de 31-07-2015, bem como o despacho exarado na mesma, relativa ao assunto mencionado em epígrafe, e de devolver o original do processo, para os devidos efeitos.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete



Patrícia Olmo Pinçarilho

INSPEÇÃO-GERAL DA AGRICULTURA DO MAR DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO
Entrada E/ 8098 / 15 SE
Data 05 08 / 15 Rub /

/RR/ASM



ASSUNTO: Proc. n.º AOT/03/14 - Inspeção ao cumprimento do
POOC Burgau-Vilamoura, no troço inserido nos
municípios de Lagos, Portimão e Lagoa

DATA: 31/07/2015
INFORMAÇÃO N.º: 70/2015/MAOTE
PROC. N.º: 02.15.06.08.

Despacho

Concordo. Homologo o relatório final da Inspeção ao cumprimento do POOC Burgau-Vilamoura, no troço inserido nos municípios de Lagos, Portimão e Lagoa, nos termos propostos pela IGAMAOT, salvo no que respeita às recomendações relativas às situações identificadas como n.ºs 2 e 9 na presente ação inspetiva, a que se referem os pontos (206) (a) e (208) (a), assim como a proposta vertida no ponto (210), no sentido de promover a via da impugnação contenciosa dos respetivos factos geradores de nulidades, apenas com os fundamentos invocados, uma vez que, atenta a sua gravidade, devem ser clarificadas, previamente, no prazo de 60 dias, as seguintes questões:

- a) No caso do loteamento cujo licenciamento foi titulado pelo alvará de loteamento n.º 12/92, a existência de uma situação de ocupação abusiva do domínio público marítimo, as suas consequências jurídicas no plano da legalidade urbanística, com inerente clarificação da validade do ato de licenciamento do loteamento, mas também no plano da atuação que deveria ter sido e deve, ainda, ser adotada para defesa do domínio público marítimo em causa;
- b) No caso do loteamento cujo licenciamento inicial foi titulado pelo alvará n.º 22/89, a confirmação da invalidade do licenciamento da operação de loteamento que é induzida pelos factos atestados no Relatório, por violação do regime da REN, e a qual se projetará num conjunto mais alargado de atos de autorização de construções face àquele cuja declaração de nulidade vem proposta no Relatório da ação inspetiva;
- b) Identificação da existência de obras realizadas, no âmbito das operações de loteamento referidas, em desconformidade com os respetivos atos de autorização, assim como recomendação ou adoção das medidas que sejam adequadas, quer no plano da reposição da legalidade urbanística, quer no plano da defesa dos interesses públicos subjacentes aos regimes violados.

Remeta-se à IGAMAOT e dê-se conhecimento ao SEA e ao SEOTCN.

Lisboa, 31 de julho de 2015

O Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia

1. Inspeção ao cumprimento do POOC Burgau-Vilamoura

A inspeção ao cumprimento do POOC Burgau-Vilamoura incluiu a análise de doze operações urbanísticas em concreto, sobre as quais foram elaboradas fichas de



apreciação constantes do Volume II do Relatório Final da inspeção.

Entre as referidas operações urbanísticas encontram-se duas operações de loteamento, designadamente as identificadas como situações n.ºs 02 e 09, cujos licenciamentos foram titulados pelos alvarás de loteamento n.ºs 12/92 e 22/89, localizadas, respetivamente, no município de Lagos e no município de Lagoa.

O Relatório Final conclui que os atos de autorização administrativa das obras de construção previstas para seis dos lotes do alvará de loteamento n.º 12/92 e para vinte e um dos lotes do alvará de loteamento 22/89, enfermam de nulidade e conclui que a declaração de nulidade desses atos deverá ser promovida pelas respetivas câmaras municipais, sob pena de comunicação ao MP para efeitos de impugnação contenciosa dos factos geradores de nulidade e propositura das competentes ações administrativas especiais.

Nos termos do Relatório, os referidos atos de autorização de obras de construção incorreram em violação do disposto dos seus artigos 19.º e 20.º do POOC Burgau-Vilamoura, aprovado pela RCM n.º 33/99, de 27 de abril, que interdita “novas construções” nos Espaços Naturais das Arribas, na medida em que esses atos não obstante serem conformes com as respetivas operações de loteamento licenciadas antes da vigência do POOC, foram praticados após a entrada em vigor deste Plano e estavam sujeitos ao cumprimento das suas disposições.

As obras de construção encontram-se executadas e concluídas (em alguns casos, há mais de dez anos), tendo-se detetado, no âmbito da ação inspetiva, obras realizadas, em ambas as operações de loteamento, em desconformidade com as respetivas autorizações de construção.

A este propósito, cumpre salientar que as propostas constantes do Relatório não incluem a adoção de medidas relativamente às obras ilegais que foram detetadas, nem recomendam a adoção das correspondentes medidas de reposição da legalidade urbanística, o que importará, obviamente, esclarecer e definir. Por um lado, não resulta claro, dos elementos disponíveis, que os aludidos incumprimentos por parte dos particulares, dos respetivos atos de autorização das obras de construção, se tenham verificado, apenas, nas situações em que se consideraram existir nulidade dos atos que



viabilizaram as construções. Por outro lado, esse incumprimento dos atos de autorização repercute-se na ponderação da responsabilidade que pode ser assacada aos particulares e à administração nas situações concretas em análise.

Acresce que o relatório, não obstante incluir a análise dos procedimentos que conduziram ao licenciamento das operações de loteamento em causa e de ter detetado fatos geradores de vícios para esses mesmos atos, não retira consequências dessas situações, as quais podem afetar outras construções inseridas nos loteamentos em causa que não apenas as visadas em sede de recomendações e propostas da ação inspetiva, senão vejamos:

2. Alvará de loteamento n.º 12/92

Na situação relativa à operação de loteamento cujo licenciamento foi titulado pelo alvará de loteamento n.º 12/92, o relatório da ação inspetiva identifica factos que podem determinar a invalidade, não apenas dos atos de autorização das construções, mas do próprio ato de licenciamento da operação de loteamento, assim como acarretar outras consequências jurídicas que não foram identificadas em sede de propostas de atuação.

Com efeito, refere-se no relatório que a área loteada, além de estar abrangida pelo regime jurídico da REN, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, está parcialmente localizada em área do domínio público marítimo, na faixa com a largura de 50 metros a contar da crista do alcantil, sem que tenha existido qualquer reconhecimento da propriedade privada ou emissão de título de utilização do domínio hídrico, em clara violação do disposto no Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro.

Ora, podendo estar em causa uma situação de ocupação abusiva do domínio público marítimo, as medidas a adotar não devem consumir-se no plano da apreciação da legalidade urbanística, impondo-se o esclarecimento desta questão, das suas consequências jurídicas, assim como a definição das correspondentes propostas de atuação.

Por outro lado, os vícios do ato de licenciamento do loteamento devem ser esclarecidos, porquanto os mesmos podem afetar a validades dos atos subsequentes, nomeadamente dos atos que autorizaram todas as construções previstas no âmbito daquele loteamento,



independentemente da questão analisada sobre uma eventual desconformidade desses atos com o POOC que já vigorava à data da sua prática.

3. Alvará de loteamento n.º 22/89

Do relatório final da ação inspetiva resulta que os atos administrativos que licenciaram alterações ao loteamento, cujo licenciamento inicial foi titulado pelo alvará n.º 22/89, foram praticados com desrespeito pelo artigo 17.º do regime jurídico da REN, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março e alterado pelo Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de outubro.

Assim, pode ler-se no Relatório: “Face a estas alterações, bem como ao facto do alvará de loteamento em vigor estabelecer, como requisito obrigatório por imposição da CCR Algarve, a preservação das manchas de vegetação climática e paraclimática, a consignar em “plano geral dos espaços exteriores”, tornava-se indispensável, a preceder esta aprovação, na senda dos princípios que norteavam o regime transitório da REN, a obtenção da aprovação da delegação regional do então Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, o que não aconteceu”.

Nos termos do Relatório, estes atos terão viabilizado a constituição de 24 lotes em REN, sem a necessária aprovação da entidade competente para o efeito, pelo que o ato de licenciamento da operação de loteamento é nulo, por ter sido praticado em violação do artigo 17.º do regime jurídico da REN e nos termos previsto no artigo 15.º do mesmo regime.

O vício que afetasse o ato de licenciamento da operação de loteamento projetar-se-ia nos atos consequentes, nomeadamente nas autorizações de construção posteriormente praticadas ao abrigo do ato de licenciamento da operação de loteamento, as quais seriam então nulas e de nenhum efeito, independentemente de quaisquer outros vícios em que pudessem ter incorrido.

4. Em conclusão:

Proponho que o Relatório n.º I/212/15, seja homologado salvo no que respeita às recomendações relativas às situações identificadas como n.ºs 2 e 9 na presente ação



inspetiva, a que se referem as recomendações constantes do ponto (206) (a) e (208) (a), e a proposta vertida no ponto (210), sem que sejam clarificadas, previamente, as seguintes questões:

- a) No caso do loteamento cujo licenciamento foi titulado pelo alvará de loteamento n.º 12/92, a existência de uma situação de ocupação abusiva do domínio público marítimo, as suas consequências jurídicas no plano da legalidade urbanística, com clarificação da validade do ato de licenciamento do loteamento, mas também no plano das medidas a adotar para defesa do domínio público marítimo em causa;
- b) No caso do loteamento cujo licenciamento inicial foi titulado pelo alvará n.º 22/89, a confirmação da invalidade da operação de loteamento que é induzida pelos factos atestados no Relatório, por violação do regime da REN, e a qual se projetará num conjunto mais alargado de atos de autorização de construções face àquele cuja declaração de nulidade vem proposta no Relatório da ação inspetiva;
- c) Identificação da existência de obras realizadas, no âmbito das operações de loteamento referidas, em desconformidade com os respetivos atos de autorização, assim como recomendação ou adoção das medidas que sejam adequadas, quer no plano da reposição da legalidade urbanística, quer no plano da defesa dos interesses públicos subjacentes aos regimes violados.

A Assessora

Rosália Russo

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º AOT/03/14

RELATÓRIO

**INSPEÇÃO AO CUMPRIMENTO DO POOC BURGÃO-VILAMOURA, NO TROÇO INSERIDO NOS
MUNICÍPIOS DE LAGOS, PORTIMÃO E LAGOA**

VOLUME I

FEVEREIRO 2015

FICHA TÉCNICA

Natureza	Inspeção Ordinária
Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção	Câmaras Municipais de Lagos, de Portimão e de Lagoa / APA, IP / CCDR Algarve
Fundamento	Plano de Atividades – 2014
Âmbito Territorial	Zona terrestre de proteção definida pelo POOC, circunscrita aos municípios de Lagos, Portimão e Lagoa
Objetivos	Avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações com as disposições legais e regulamentares aplicáveis, com incidência nos <i>Espaços Naturais</i> definidos pelo POOC
Instrumentos de Gestão Territorial Aplicáveis (vinculativos dos particulares)	POOC Burgau-Vilamoura, PDM de Portimão, PDM de Lagoa
Regimes Complementares e Conexos do Sistema de Gestão Territorial	REN DPM Rede Natura 2000
Despachos	Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Ministra da Agricultura e do Mar, respetivamente de 20.02.2014 e 29.01.2014
Planeamento	Despacho de concordância: 31.03.2014
Ciclo de Realização	Instrução do processo: de 04.04.2014 a 16.07.2014 Elaboração do Projeto de Relatório: de 16.07.2014 a 11.08.2014
Contraditório	De 22.09.2014 a 10.12.2014 (após pedido de prorrogação da CCDR Algarve, da APA, IP e das Câmaras Municipais de Lagos e de Lagoa) Elaboração do Relatório Final: fevereiro 2015
Direção	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território (EM AOT)
Equipa	Direção: José Diniz Freire, Insp. Diretor Execução: Fernando Alves, Insp. / Alexandra Magalhães, Insp.

ÍNDICE

	Volume I
Índice de Figuras e Tabelas	4
Siglas e Abreviaturas	5
Pareceres e Despachos	8
Nota Introdutória	9
1. Enquadramento da Ação	11
1.1. Âmbito e Objetivo	11
1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo	11
1.3. Nota Metodológica	14
1.4. Estrutura do Relatório	15
2. Diligências Realizadas	17
2.1. Âmbito e Condicionalismos	17
2.2. Do Contraditório	18
3. Resultados da Ação	20
3.1. Questão prévia: Edificações decorrentes de operações de loteamento licenciadas em momento anterior à vigência do POOC	20
3.2. Avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações com as disposições legais e normativas aplicáveis	30
3.2.1. Município de Lagos	32
3.2.2. Município de Portimão	39
3.2.3. Município de Lagoa	44
4. Conclusões	56
5. Recomendações	60
6. Propostas	64
ANEXO Documentos	

ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1	Enquadramento territorial da ação de inspeção	12
Figura 2	Distribuição das operações urbanísticas e ações em função da natureza do uso e da sua localização nas categorias de espaço do POOC	31
Tabela 1	Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis (município de Lagos)	32
Tabela 2	Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis (município de Portimão)	40
Tabela 3	Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis (município de Lagoa)	45

SIGLAS E ABREVIATURAS

A

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

C

CAOP	Carta Administrativa Oficial de Portugal
CCDR Algarve	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve
CCR Algarve	Comissão de Coordenação Regional do Algarve
CNREN	Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa

D

DGT	Direção-Geral do Território
DPM	Domínio Público Marítimo
DR	<i>Diário da República</i>
DRA Algarve	Direção Regional do Ambiente do Algarve
DROT	Direção Regional do Ordenamento do Território

E

EM AOT	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território
--------	--

I

ICNF, IP	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP
IGAMAOT	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGT	Instrumento de Gestão Territorial
INAG	Instituto da Água, IP
IPTM, IP	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, IP

M

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

MAOTE Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia

P

PDM Plano Diretor Municipal

PEOT Plano Especial de Ordenamento do Território

PIP Pedido de Informação Prévia

PMOT Plano Municipal de Ordenamento do Território

POOC Plano de Ordenamento da Orla Costeira

POVT Programa Operacional Temático Valorização do Território

PP Plano de Pormenor

PROT Algarve Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve

PU Plano de Urbanização

R

RAN Reserva Agrícola Nacional

RCM Resolução do Conselho de Ministros

REN Reserva Ecológica Nacional

RIP Relevante Interesse Público / Reconhecimento de Interesse Público

RJIGT Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJREN Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional

RJRN 2000 Regime Jurídico da Rede Natura 2000

RJUE Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

S

SEA Secretário de Estado do Ambiente

SEAOT Secretário de Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território

SEOTC Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades

S

SEOTCN Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza

SIARL Sistema de Administração do Recurso Litoral

SIC Sítio de Importância Comunitária

SIG Sistema de Informação Geográfica

SNIT Sistema Nacional de Informação Territorial

STA Supremo Tribunal Administrativo

T

TAF Tribunal Administrativo e Fiscal

TC Tribunal Constitucional

TCA Tribunal Central Administrativo

U

UOG Unidade Operativa de Gestão

W

WMS Web Map Service

PARECERES E DESPACHOS

O presente Relatório Final incorpora a ponderação efetuada pela equipa de inspeção, em relação à posição de todas as entidades perscrutadas, e em virtude de se encontrar em condições de ser objeto de aprovação conclusiva a seu favor.

A Consideração Superior,
12.02.2015

A Inspeção Diretora
João António Beirão

Visto e aprovado
Pelo expresso número
de situações de
incumprimento detetadas.

A Consideração da S.
Ex.º MAOTE e proposta
de homologação.

04/03/2015 Banza

NUNO MIGUEL BANZA

Inspetor-Geral

ASSUNTO: Relatório n.º I/212/15 – Inspeção ao cumprimento do POOC Burgau-Vilamoura, no troço inserido nos municípios de Lagos, Portimão e Lagoa

Processo de Inspeção n.º AOT/03/14

Nota Introdutória

A presente ação decorre do plano de atividades desta Inspeção-Geral para o ano de 2014, aprovado por despachos de S. Ex.ª o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e de S. Ex.ª a Ministra da Agricultura e do Mar, respetivamente, de 20.02.2014 e de 29.01.2014.

Dando continuidade às anteriores ações com incidência em planos de natureza especial (PEOT) estabelecidos pela Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, que aprovou as Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, a EM AOT foi designada para proceder à avaliação do cumprimento do POOC Burgau-Vilamoura, aprovado pela RCM n.º 33/99, de 27 de abril, no troço inserido nos municípios de Lagos, Portimão e Lagoa, recorrendo, para o efeito, à técnica da amostragem.

Registe-se que a execução desta inspeção ocorreu durante a vigência da citada Lei de Bases, entretanto revogada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que veio estabelecer as Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

Com este novo paradigma, os PEOT, de que é exemplo o POOC em apreço, foram convertidos em programas especiais (cf. n.ºs 4 e 5 do artigo 40.º da nova Lei de Bases), constituindo, à semelhança do anterior ordenamento jurídico, um meio supletivo de intervenção do Governo, na prossecução de objetivos considerados indispensáveis à tutela de um interesse público concreto com repercussão territorial – no caso, a **orla costeira** –, embora deixando de vincular os particulares (cf. n.º 1 do artigo 46.º).

Não obstante esta desvinculação, o legislador, atento ao objeto e âmbito de intervenção destes IGT, imprimiu o dever de os mesmos indicarem expressamente as normas a alterar dos denominados planos territoriais¹, que com eles não sejam compatíveis (cf. n.ºs 6 e 7 do artigo 44.º), passando estes últimos a garantir, junto dos particulares, a operacionalidade dos regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais com incidência territorial estabelecidos pelos primeiros, sob pena de, nas áreas por eles abrangidas, suspenderem-se as normas que deveriam ter sido alteradas².

¹ Que compreendem, à luz dos artigos 42.º e 43.º da nova Lei de Bases, respetivamente, os de âmbito intermunicipal (plano diretor intermunicipal, o plano de urbanização intermunicipal e o plano de pormenor intermunicipal) e os de âmbito municipal (plano diretor municipal, plano de urbanização e plano de pormenor), IGT vinculativos das entidades públicas e ainda, direta e imediatamente, os particulares (cf. n.º 2 do artigo 46.º da mesma Lei).

² Sem prejuízo das sanções previstas, em especial, no n.º 6 do artigo 46.º desta nova Lei de Bases.

Note-se que, não obstante os referidos objetivos, a opção do legislador não passou por revogar o conteúdo dos planos especiais em vigor, a verter nos planos territoriais, no prazo de três anos, (cf. n.º 1 do artigo 78.º).

Em rigor, a adaptação dos PMOT ao regime dos PEOT encontra corpo no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, que estabelece o RJGT³, em concreto na alínea a) do n.º 1 do seu artigo 97.º, em vigor à data da realização deste relatório.

Sucedo que, no caso da entrada em vigor dos PEOT, esta formulação legislativa tem sido excepcionalmente adotada pelos municípios. Situação que criou uma perceção generalizada de profusão de IGT e uma maior dificuldade na sua aplicação, podendo sobrevir, por conseguinte, no mesmo âmbito territorial, princípios de ocupação do solo divergentes. Facto recorrentemente detetado pela IGAMAOT em ações desta natureza.

Contudo, a lei estabelece conteúdos materiais distintos para cada um dos tipos de IGT que instituiu. No caso do POOC Burgau-Vilamoura, não será despidendo ter presente que a sua disciplina material e substantiva não decorreu do RJGT, mas antes dos Decretos-Lei n.ºs 309/93, de 2 de setembro e 151/95, de 24 de junho, tendo, à luz destes diplomas, estabelecido determinações relativas à ocupação, uso e transformação do solo justificadas pelos diferentes interesses públicos a salvaguardar, e não por apropriação do conteúdo dos PMOT.

Circunstância justificada pela necessidade de ordenar a localização de atividades humanas no litoral, não assegurada por estas últimas figuras de planeamento ou por operações urbanísticas que antecederam o POOC, como mais à frente se terá a oportunidade de, com maior acuidade, desenvolver⁴.

³ Alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro.

⁴ Sobre este tema, Isabel Abalada Matos, "POOC e PMOT: Notas sobre a Relação entre os seus conteúdos materiais", in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.º 18/19 (Dez.2002/Jun.2003), p. 51-55 e Fernando Alves Correia, *Manual de Direito e Urbanismo*, Vol. I, 4.ª Ed., p. 496-517.

1. Enquadramento da Ação

1.1. Âmbito e Objetivo

- (1) Esta ação, que tem como incidência territorial o **POOC Burgau-Vilamoura**, no troço inserido nos municípios de Lagos, Portimão e Lagoa (doravante POOC), teve o seu início em março de 2014, tendo-se pretendido que o objetivo da análise a efetuar incidisse, fundamentalmente, na **avaliação da conformidade dos usos e ações, realizados entre o ano de 2005 e o 1.º trimestre do ano de 2014, com o seu regime de salvaguarda e de gestão.**
- (2) Pretende-se, na senda da missão e atribuições conferidas pela lei a esta Inspeção-Geral⁵, assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade no domínio do ordenamento do território, promovendo a indicação de medidas a adotar, de natureza técnica, administrativa, sancionatória ou outra, numa área em que, pelo valor e sensibilidade dos recursos naturais, ambientais, paisagísticos e pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais, a Administração estabeleceu regras específicas para o litoral.
- (3) Nesta ótica, não pode descurar-se, no domínio de atuação da IGAMAOT, as questões específicas de *gestão urbanística* propriamente dita, das do *planeamento vs ordenamento*, devolvendo à IGF, quando aplicável⁶, os resultados apurados, para que esta acione o exercício das suas competências ao nível da tutela inspetiva relativa às autarquias locais⁷.

1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo

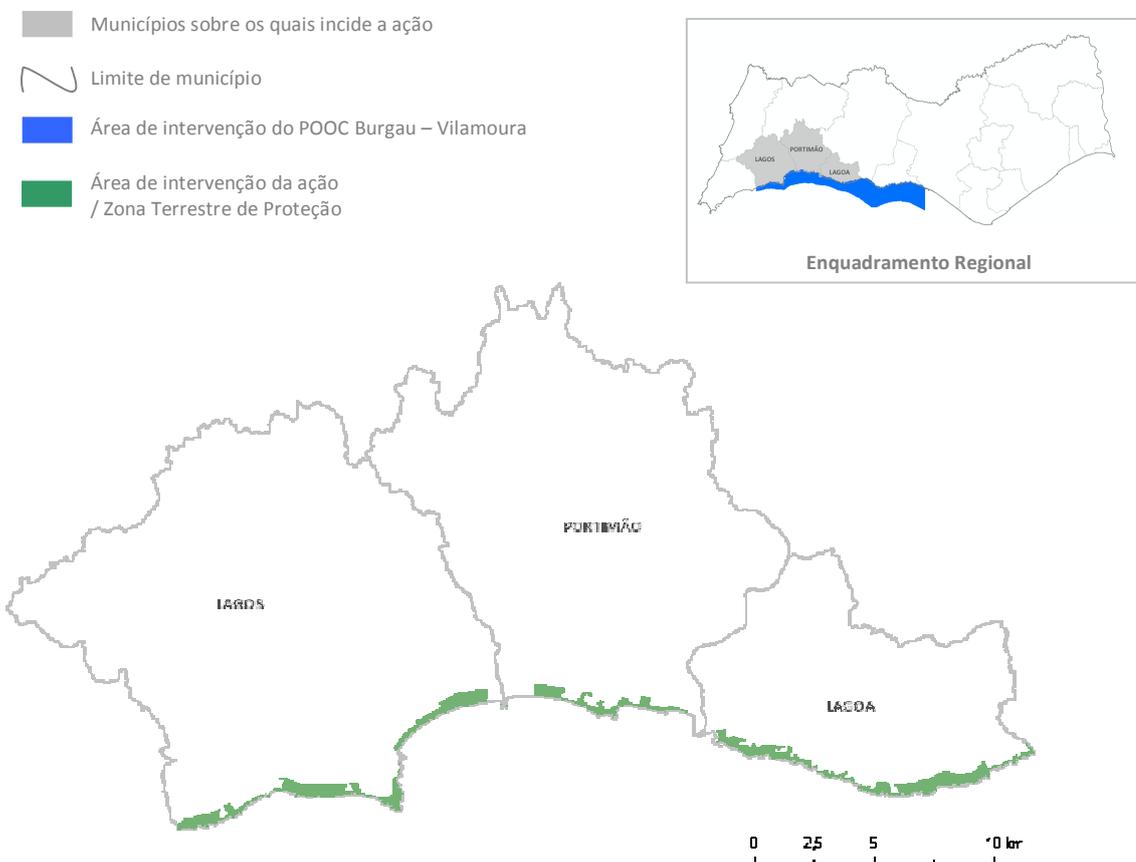
- (4) A ação, reportada ao âmbito territorial correspondente à zona terrestre de proteção definida pelo POOC, abrange uma extensão aproximada de cerca de 45 km, circunscrita aos municípios de Lagos, Portimão e Lagoa (**Fig. 1**).

⁵ Corporizada no Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de Fevereiro, que aprovou a orgânica da IGAMAOT.

⁶ No caso da violação do POOC, concretizada por atos administrativos, as questões jurídicas aí concorrentes pertencem tanto ao ordenamento do território, como à gestão urbanística, na medida em que esta figura de planeamento, de âmbito nacional, constitui-se como um normativo imediatamente aplicável aos municípios através da sua integração nos PMOT.

⁷ Em consonância com o disposto no Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril.

Figura 1 – Enquadramento territorial da ação de inspeção



Fonte: DGT (CAOP) / INAG (POOC)

- (5) Das diversas classes de espaços que compõem esta área de intervenção, optou-se, pelos motivos acima expostos, por selecionar os denominados **Espaços Naturais** definidos pelo POOC, que congregam aproximadamente 990 hectares desta porção do território, onde a proteção do coberto vegetal e da paisagem, bem como a preservação das arribas, se sobrepõem a qualquer outro uso do solo⁸.
- (6) O enquadramento dos usos e das ações detetados pautou-se, do ponto de vista jurídico, pela verificação do seu cumprimento com as disposições normativas decorrentes do Regulamento

⁸ Com efeito, do n.º 4 do artigo 24.º do RJIGT, resulta a prevalência dos planos especiais, no qual se integra o POOC, sobre os planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território, estabelecendo “*usos preferenciais, condicionados e interditos, determinados por critérios de conservação da natureza e da biodiversidade, por forma a compatibilizá-la com a fruição pelas populações*” (cf. al. c) do n.º 3 do artigo 12.º do RJIGT).

deste IGT, aprovado pela **RCM n.º 33/99, de 27 de abril**, articulada com a expressão territorial que aqueles alcançam na Planta de Síntese que o acompanha.

- (7) Muito embora não constituam o domínio desta avaliação, mas com reflexos na proteção dos recursos e valores naturais intrínsecos aos sistemas biofísicos e geomorfológicos que caracterizam a orla costeira, foram ainda considerados, à semelhança de ações de inspeção desta natureza, bens jurídicos merecedores de tutela que integram a Rede Fundamental da Conservação da Natureza, consignada no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho⁹, em particular a REN¹⁰, o domínio hídrico¹¹ e a Rede Natura 2000¹².
- (8) Por constituírem inter-relações e interfaces na articulação e coordenação das medidas de proteção e de salvaguarda próprias dos POOC, foram também ponderados os instrumentos de planeamento territorial diretamente aplicáveis aos particulares, disponibilizados pela DGT, através do SNIT¹³, que, à luz do RJIGT, conceptualmente e operacionalmente têm áreas de sobreposição e âmbitos complementares.
- (9) Na base da conceção que tem norteado a atuação da EM AOT, considerou-se, para além dos regimes específicos e normativos acima alavancados, o regime jurídico que rege a realização das operações urbanísticas, consubstanciado, atualmente, no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece o RJUE.
- (10) Assim, quer as infrações decorrentes de atos de gestão urbanística, quer as resultantes de atos materiais de realização de operações urbanísticas, foram objeto de ponderação no âmbito da presente avaliação¹⁴.

⁹ Diploma que estabelece o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

¹⁰ Instituída pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro. 73/2009, de 31 de março, que revogou o Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março.

¹¹ No caso, o DPM e as parcelas privadas de leitos e margens do mar, instituídas pela Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos.

¹² Cujo regime foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, que transpôs para a ordem jurídica interna o RJRN 2000.

¹³ O SNIT é um sistema de informação desenvolvido e gerido pela DGT para acompanhar as políticas nacionais de gestão do território.

¹⁴ As primeiras contextualizadas no plano violado na assunção do determinado no RJIGT, as segundas na esfera da fiscalização (procedimento contraordenacional) e das medidas de tutela da legalidade urbanística constantes quer deste regime jurídico, quer do RJUE.

1.3. Nota Metodológica

(11) Dada a dimensão da área geográfica materializada no POOC, e face ao objetivo definido no **título 1.1.**, privilegiaram-se, na senda dos condicionalismos à edificação estabelecidos na seção I do Capítulo II do Regulamento daquele IGT, as seguintes categorias de espaços, regulamentadas nos artigos 19.º a 25.º e delimitadas na Planta de Síntese:

- **Espaços Naturais de Arribas;**
- **Espaços Naturais Dunares;**
- **Espaços Naturais de Linhas de Água e Zonas Húmidas;**
- **Espaços Naturais de Enquadramento.**

(12) Indissociável à gestão da perigosidade, resultante da ocorrência de fenómenos de erosão costeira, de instabilidade das arribas e de movimentos de massa de vertente, ponderaram-se, cumulativamente, os condicionalismos aplicáveis às **faixas de proteção às arribas**, à luz das imposições vertidas, especificamente, no artigo 9.º do Regulamento deste IGT.

Para este efeito, considerou-se imprescindível a delimitação, pela APA, IP, das faixas de proteção em apreço e, bem assim, a alusiva ao **domínio hídrico** (público e privado), realizada sobre cobertura aérea, nela refletindo os polígonos de implantação das operações urbanísticas identificadas pela equipa de inspeção (*doc. de fls. 01-24*).

(13) Considerando que o POOC admite, para efeitos de programação da sua execução, a redefinição das áreas por ele classificadas como *Espaços Naturais de Enquadramento*, optou-se por excluir do âmbito territorial de análise as áreas que, integrando esta categoria de espaço, foram subordinadas, posteriormente à sua aprovação, a PU ou PP.

(14) Quanto ao período temporal balizador desta ação, foram apreciados os ortofotomapas das coberturas aéreas digitais dos anos de 2005, 2007, 2008, 2010 e 2012, todos disponibilizados pela DGT, que sustentaram o processo de fotointerpretação desenvolvido com recurso aos SIG, a partir do qual a informação gráfica e alfanumérica foi estruturada, tratada e uniformizada.

Este procedimento foi também complementado pela consulta do SIARL, desenvolvido e gerido, igualmente, pela DGT.

- (15) Não obstante este período temporal de referência, relevou, por motivos de proporcionalidade e de equidade de tratamento, a aferição, junto das Câmaras Municipais, de outras operações urbanísticas deferidas em momento posterior à entrada em vigor do POOC (28.04.1999), que, por contíguas às edificações identificadas através da fotointerpretação ou da saída de campo, incidiram sobre idêntica área de intervenção, decorrentes de operações de loteamento.
- (16) A partir deste processo, e após o trabalho de campo realizado, gerou-se a compilação de todas as situações detetadas sob a forma de *Fichas de Identificação*, remetidas, em função da natureza das intervenções, às respetivas autarquias¹⁵, à APA, IP¹⁶ e ao Conselho de Administração da DOCAPESCA – Portos e Lotas, SA¹⁷.

Pretendeu-se, assim, 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.

1.4. Estrutura do Relatório

- (17) A organização deste documento reflete as várias etapas da sua elaboração e procura sintetizar o conjunto de informação analisada e recolhida em sede de atuação, a formulação de problemas detetados e o enunciar de reflexões e recomendações sobre este domínio de intervenção.
- (18) Na senda do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado por Despacho n.º 15171/2012 (2.ª série), de 26 de novembro, a síntese da análise das situações foi reconduzida a cada um dos municípios no qual aquelas ocorreram, constituindo o **título 3** do presente documento.

¹⁵ Uma vez que, nos termos do artigo 5.º do RJUE, compete a estas entidades a concessão de licença, autorização ou admissão das operações urbanísticas.

¹⁶ Que exerce as funções de Autoridade Nacional da Água e que, neste domínio de intervenção, sucedeu às ARH, IP e ao INAG.

¹⁷ Entidade que sucedeu ao IPTM, IP, nas áreas sob jurisdição portuária definidas pelo Decreto-Lei n.º 16/2014, de 3 de fevereiro.

- (19) A organização deste relatório procura dar corpo à abrangência das questões envolvidas, bem como das causas das ilegalidades e irregularidades urbanísticas detetadas, conciliando, para o efeito, duas formas de abordagem de avaliação, as quais, embora distintas no conteúdo, configuram-se como complementares na estrutura final do processo desenvolvido:
- a) O *balanço da ação*, vertido neste documento, que constitui o **Volume I**, de formato que simplifica a apresentação dos resultados obtidos e permite uma visão compendiada quer dos aspetos de análise, quer das propostas de recomendações a serem tidas em conta nos diversos níveis de intervenção.
 - b) A *parte expositiva*, de feição eminentemente descritiva e técnica, extensa e pormenorizada, na qual são apurados individualmente, sob a forma de *Fichas de Avaliação*, a matéria de facto e de direito inerente aos procedimentos associados às ocupações referenciadas, que constitui o **Volume II** deste relatório.
- (20) As conclusões e propostas de atuação futura, vertidas neste documento, deverão conjugar-se com as conclusões específicas constantes em cada uma das *Fichas de Avaliação*, uma vez que nestas se expressam ocorrências que, pela sua especificidade, não foram aqui abordadas.

2. Diligências Realizadas

2.1. Âmbito e Condicionais

(21) As asserções e conclusões alcançadas foram sustentadas nos elementos que compõem o POOC, em particular nas folhas que constituem a sua Planta de Síntese, a partir das quais se procedeu à individualização, sob a forma de extrato, de todas as operações urbanísticas e ações identificadas em função da metodologia adotada (*doc. de fls. 25-38*)¹⁸.

(22) Para além destes elementos, que constituíram uma importante mais-valia para a análise do território, modelação e avaliação das ocupações identificadas a partir de uma plataforma SIG, a conexão, via WMS, ao SNIT, revelou-se particularmente vantajosa no acesso à informação dos PMOT aplicáveis.

Realce-se, 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.

(23) Os trabalhos compreenderam, ainda, a reconstituição, junto da APA, IP e da CCDR Algarve, dos procedimentos adotados por aqueles Serviços conducentes ao cumprimento do despacho de S. Ex.ª o SEOTC de 25.03.2009, exarado sobre a informação n.º 21/2009/SEOTC, de 20.03.2009 (*doc. de fls. 39-41*), que, em síntese e na senda das decisões do STA e do TC – a que, mais à frente, faremos referência –, entendeu que qualquer procedimento administrativo referente a operações urbanísticas deve observar as regras legais e regulamentares aplicáveis no momento, como decorre do princípio *tempus regit actum*¹⁹.

¹⁸ Note-se que, atentas as atribuições desta Inspeção-Geral, constantes do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, e a natureza das ações de inspeção desenvolvidas, a informação solicitada constitui um elemento imprescindível, não só para a sua preparação, mas também para a fundamentação e prova dos factos constatados no decurso da avaliação.

¹⁹ Que constitui a regra geral da aplicação das leis no tempo. Neste sentido já se debruçou o Acórdão do STA, de 30.11.2011, no âmbito do Proc. n.º 663/11, bem como a Procuradoria Geral da República, através do Parecer n.º 42/2010, publicado no DR, 2.ª série, n.º 100, de 23 de maio de 2012.

- (24) A integração das situações n.ºs 5 e 6 em área sob jurisdição portuária²⁰, apesar de contidas na área de intervenção do POOC, justificou ainda, a interpelação do Conselho de Administração da DOCAPESCA – Portos e Lotas, SA.
- (25) Com vista à correta prossecução desta ação, que contou com a estreita colaboração de todas as entidades perscrutadas, procedeu-se à consulta e análise, junto destas, dos processos de licenciamento, autorização, admissão e de contraordenação referentes às ocupações identificadas. Para além da disponibilidade manifestada, extensível a todas as entidades envolvidas, convém assinalar a pronta partilha e cedência da informação pretendida.

2.2. Do Contraditório

- (26) Em 22.09.2014 e enquanto projeto de relatório, o presente documento foi sujeito às determinações expressas no CPA, no que à audiência dos interessados diz respeito (artigos 100.º e 101.º), tendo-se notificado, para o efeito, a APA, IP, a CCDR Algarve, o Conselho de Administração da DOCAPESCA – Portos e Lotas, SA e as Câmaras Municipais de Lagos, de Portimão e de Lagoa.
- (27) Decorrido o prazo de pronúncia, o qual foi prorrogado a pedido da APA, IP, da CCDR Algarve e das Câmaras Municipais de Lagos e de Lagoa, foram rececionadas as posições de todas as entidades perscrutadas (*doc. de fls. 82-285*).
- (28) A argumentação e os esclarecimentos prestados, pela sua extensão e pluralidade das matérias abordadas, determinaram a necessidade de elaborar uma matriz, que constitui a síntese das observações veiculadas pelas entidades acima identificadas, direcionadas para as recomendações ou situações abordadas, nela procedendo à sua ponderação e aos respetivos efeitos no teor do relatório final (*doc. de fls. 286-300*).
- (29) É de sublinhar, no entanto, que as respostas não implicaram alterações de fundo ao conteúdo do documento, uma vez que, no essencial, a maioria é reconduzível à justificação de atos administrativos praticados, para os quais não crê a equipa de inspeção que as questões mereçam outro tipo de conclusão.

²⁰ Definida na planta constante do anexo ao Decreto-Lei n.º 16/2014, de 3 de fevereiro.

- (30) Desde logo, se, como é óbvio, se admitem diferentes interpretações da lei, não se deixará de dizer que a experiência, os conhecimentos e metodologias utilizados pela equipa inspetiva, respaldam-se nos conhecimentos técnico-jurídico-científicos adquiridos em idênticos domínios de intervenção das entidades perscrutadas, porventura mais distanciados da realidade física em presença e com outro enfoque – o inspetivo –, pelo que, à luz de tais pressupostos, poderão resultar diferentes análises dos mesmos factos.
- (31) De qualquer forma, para além do que já se fez constar, a seu propósito e no lugar próprio, do texto do projeto de relatório, inseriram-se alguns comentários às pronúncias recebidas.
- (32) Relativamente ao aspeto nuclear concernente às edificações decorrentes de operações de loteamento licenciadas em momento anterior à vigência do POOC, escalpelizado no **título 3.1.**, sempre é necessário expor que, em antecipação à submissão do relatório a homologação ministerial, tanto a APA, IP, como a CCDR Algarve encaminharam o assunto à tutela através, respetivamente, de S. Ex.ª o SEA e de S. Ex.ª o SEOTCN, registando-se posições antinómicas em ambas as exposições.

3. Resultados da Ação

3.1. Questão prévia: Edificações decorrentes de operações de loteamento licenciadas em momento anterior à vigência do POOC

- (33) A relevância da questão que constitui a epígrafe do título em apreço, transversal a todos os municípios que integram a área de intervenção do POOC, decorre do facto de se ter identificado um conjunto significativo de intervenções urbanísticas, materializadas sob a forma de obras de construção para fins habitacionais, em solo por este plano compreendido em **Espaços Naturais de Arribas**, regulamentados pelos artigos 19.º e 20.º do seu conteúdo normativo que, na alínea b) do n.º 1 desta última disposição, **interdita “novas construções, incluindo piscinas, terraços ou outras superfícies impermeabilizadas ainda que afectas a edifícios residenciais, hoteleiros ou turísticos ou a equipamentos desportivos”**.
- (34) A discussão alargada de situações concretas, com enquadramento em idêntico preceito normativo, foi apreciada pelo STA²¹ e, na sequência das decisões que dele advieram, pelo TC²², em resultado de um recurso contencioso de anulação do despacho de S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Ordenamento do Território, de 04.03.2003, que determinou, com fundamento na informação n.º 176/2002 do seu Gabinete, a demolição de uma moradia, licenciada no ano 2001 em *Espaços Naturais de Arribas* pelo POOC, num lote constituído através de uma operação de loteamento aprovada em momento anterior à vigência deste IGT.
- (35) Nos acórdãos recorridos, cujos teores se dão aqui por integralmente reproduzidos, foi dado como assente, e com relevo para o caso, o seguinte:
- a) A salvaguarda dos direitos adquiridos, afirmada pelo artigo 91.º do Regulamento do POOC²³, não pode levar a considerar, numa interpretação contrária à lei, que seria possível o licenciamento de construções em desconformidade com este IGT, devido à afirmada existência de um alvará de loteamento anterior à sua entrada em vigor.

²¹ Acórdãos proferidos pela 1.ª Subsecção e pelo Pleno da Seção do Contencioso Administrativo, respetivamente, em 11.11.2004 e 06.03.2007, no âmbito do Proc. n.º 873/03.

²² Acórdão n.º 496/2008, de 9 de outubro.

²³ Cujo artigo, sob a epígrafe *Direitos adquiridos*, determina o seguinte: “As disposições constantes do POOC não põem em causa direitos adquiridos à data da sua entrada em vigor”.

- b) O licenciamento de construções está dependente, não só da conformação com as prescrições do respetivo alvará, como também, e entre outras, das imposições decorrentes dos instrumentos de planeamento territorial em vigor à data da respetiva aprovação²⁴.
- c) O facto de se ser titular de um lote de terreno integrado num loteamento aprovado e declarado compatível com o PROT Algarve, não confere, sem mais, um "direito adquirido" a construir nesse lote, não podendo o respetivo licenciamento de construção, sob pena de nulidade, violar normas impositivas inseridas em PEOT (como é o POOC) posteriormente publicado e em vigor à data desse licenciamento.
- d) As licenças camarárias que se emitiram depois da entrada em vigor do POOC não poderão ter gerado quaisquer expectativas que se possam considerar legítimas, ou fundadas em boas razões. Como não poderiam ter gerado tais expectativas os atos anteriores, de licença de loteamento e de declaração de compatibilidade com o PROT Algarve, dada a diferente incidência que tinham quanto à possibilidade de construção.
- (36) No mesmo sentido veio o despacho de S. Ex.ª o SEOTC identificado no **ponto (23)**, notificado, em 26.03.2009, a todas as CCDR e ARH, tendo em vista a prossecução das orientações arroladas na informação que o sustentou (*doc. de fls. 50-59*).
- (37) Ora, a atuação desta Inspeção-Geral está limitada pela lei, pelo cumprimento das decisões das instâncias judiciais e, bem assim, pela consideração de determinações decorrentes de despachos ministeriais, ainda que a jurisprudência e a doutrina se encontre dividida sobre esta matéria²⁵.
- (38) Com efeito, ainda que se possa arvorar ter o tribunal uma leitura restritiva do artigo 91.º do Regulamento deste plano, ela é coerente, quantos a nós, com as restrições decorrentes da **vinculação situacional**²⁶ destas áreas, que aquele IGT delimitou como *Espaços Naturais de*

²⁴ Recorde-se aliás que, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 103.º e 101.º do RJGT, são nulas tais licenças.

²⁵ Sobre este último aspeto, Fernanda Paula Oliveira, "Quem dá, pode voltar a tirar...? Novas regras de ordenamento e direitos adquiridos. Anotação ao Acórdão do STA de 11.11.2004, Proc. n.º 873/03", in *Revista do Centro de Estudos do Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 13 (2004), pp. 141-163 e, da mesma autora, *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento*, Almedina, 2009, 163 pp.

²⁶ O termo *vinculação situacional* refere-se às restrições às possibilidades de utilização do solo, cf. Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira, "*Perequação, Taxas e Cedências*", 1.ª ed., Almedina, 2003, p. 32.

Arribas, para lhes aplicar um regime de salvaguarda imanente à sua especial situação fatural, como a localização (no caso, a proximidade às arribas).

- (39) Consequentemente, o direito de construir não pode ser visto apenas numa perspetiva que tenha unicamente em conta os interesses privados, impondo-se a consideração de outros interesses constitucionalmente condicionantes do direito de propriedade acolhido no artigo 62.º da CRP, que não está desligado da matéria de ordenamento do território prevista, em especial, nos artigos 65.º e 66.º desta mesma Lei Fundamental.
- (40) Noutra formulação, o direito de construir está dependente de uma permissão administrativa prévia, que se destina, essencialmente, a aferir da conformidade ou da compatibilidade da pretensão com os interesses e necessidades públicas legalmente protegidos neste domínio, como é o caso, por exemplo, de áreas que o POOC considerou como sensíveis do ponto de vista ecológico e geomorfológico, incluindo as arribas e faixas superiores associadas, cujas dimensões se encontram preconizadas no artigo 9.º do seu Regulamento.
- (41) Para que esta argumentação seja auto compreensível, entende-se ser de toda a utilidade expor, ainda que sumariamente, aspetos que poderão, na perspetiva da equipa de inspeção, contribuir para a perfilhação do entendimento acabado de descrever.
- (42) Em primeiro lugar, é defensável que, sendo a autarquia a entidade responsável pelo modelo de organização espacial vertido no seu PDM²⁷, e, simultaneamente, a entidade licenciadora de operações de loteamentos urbanos, o alvará que legitime operações urbanísticas resultantes destas intervenções não pode ser diretamente prejudicado por disposições daquele IGT, aprovado posteriormente àquele título, desde que não tenha ocorrido, neste hiato de tempo, a prolação perspetivada no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro, hoje decorrente do artigo 48.º do RJUE.
- (43) Em consequência, é admissível que a autarquia, **neste âmbito de intervenção** (sublinhe-se), pode não se encontrar vinculada às prescrições do seu PDM. Tal não significa que não possa a nova disciplina urbanística vertida no modelo de gestão territorial deste plano, por opção ou

²⁷ Embora vinculada aos condicionalismos a que se encontram sujeitos certos tipos de solos, estabelecidos por regimes particulares, funcionando, por isso, como limites à discricionariedade de planeamento. Sobre este aspeto, Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol I, Almedina, 2001, p. 185 e ss.

por imposições decorrentes de condicionantes legais²⁸, aplicar-se às situações jurídicas consolidadas aquando da sua entrada em vigor (cf. artigo 143.º do RJIGT)²⁹.

- (44) A interpretação acima adotada tem como ponto de apoio o acórdão da 1.ª Subseção do STA, de 21.05.2009, no âmbito do Proc. n.º 518/08, que analisou idêntica questão controvertida, e que, salvo opinião contrária, não deve ser extrapolada, como o fazem a CCDR Algarve e a Câmara Municipal de Lagos, para a tese em que assentam os acórdãos do mesmo tribunal, proferidos, como acima se expôs, pela 1.ª Subseção e pelo Pleno da Seção do Contencioso Administrativo, no âmbito do Proc. n.º 873/03, em cuja fundamentação, por brevidade, nos louvamos.
- (45) Com efeito, a base das questões dirimidas no âmbito deste último processo, assenta nas proibições de construir impostas por um plano de natureza especial (por sinal, o POOC Burgau-Vilamoura), que não se subsumem, ao contrário das opções plurisubjetivas decorrentes dos PMOT (de que é exemplo o PDM), a *“uma verdadeira opção planificadora – que pressupõe discricionariedade quanto à determinação do tipo de uso admitido –, mas o resultado da vinculação situacional dos solos”*³⁰.
- (46) Cremos, no entanto, que no caso de licenciamentos válidos e eficazes ainda não concretizados, a aplicabilidade de novas normas, ainda que decorrentes de uma restrição resultante da vinculação situacional dos solos, deve merecer particular ponderação à luz do disposto no artigo 143.º do RJIGT, que institui os casos em que deve ocorrer o dever de indemnização.
- Sendo que este eventual direito, pela perda do *jus aedificandi* decorrente de um IGT, *“caduca no prazo de três anos a contar da [sua] entrada em vigor”* (cf. n.º 7 daquela disposição legal).
- (47) Assim, e ainda que possa subsistir na doutrina opinião contrária às douts decisões judiciais, deve a Administração, em particular as entidades com responsabilidades acrescidas no

²⁸ Por conterem uma disciplina jurídica dos solos que deve ser observada pelos IGT, funcionando como limites à discricionariedade de planeamento, de que são exemplo as descritas na publicação da DGT, *Servidões e Restrições e de Utilidade Pública*, Coleção Informação 9, 2011, 203 pp.

²⁹ Segue-se, neste ponto, Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. Comentado*, 3.ª Edição, Almedina, 2011, p. 397 e ss.

³⁰ Fernanda Paula Oliveira, “Quem dá, pode voltar a tirar...? Novas regras de ordenamento e direitos adquiridos. Anotação ao Acórdão do STA de 11.11.2004, Proc. n.º 873/03”, in *Revista do Centro de Estudos do Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 13 (2004), pp. 161-162.

domínio do ordenamento do território, pautar a sua conduta à luz das decisões proferidas pelos órgãos de soberania e, em especial, se decorrentes de orientações procedentes de despachos ministeriais, ainda não revogados.

- (48) O que não significa que, no contexto desta ação de inspeção, não se possa aclarar o propósito do apontado artigo 91.º, cuja interpretação não se deve alhear da fundamentação consignada no *Relatório* do POOC, em que assentam as principais medidas, indicações e disposições adotadas, uma vez que este documento, ainda que não publicado, constitui-se como elemento justificativo da disciplina definida, à semelhança dos *Estudos de Caracterização* que o compõem.
- (49) Neste sentido, e em caso de dúvidas de interpretação do conteúdo normativo deste IGT, afigura-se imprescindível socorrer-nos daqueles elementos, enquanto peças documentais, que, embora secundárias, reconstituem (ou deveriam reconstituir) o pensamento legislativo que suportou as suas opções de salvaguarda e de gestão³¹. Pois que, a simples interpretação gramatical da lei, não é, por si só, decisiva para definir o sentido e o alcance da norma interpretada.
- (50) Em síntese, do apontado *Relatório*, pode ler-se uma resenha elucidativa da ponderação das estratégias de ordenamento territorial em que assentou a delimitação dos *Espaços Naturais* instituídos pelo POOC e em que incidem, precisamente, as operações de loteamento identificadas em sede de inspeção.

Sendo expresso que tais opções, apesar de não pretenderem contrariar as disposições gerais constantes dos respetivos PDM, não afastaram a possibilidade de introduzir condicionamentos ao uso, ocupação e transformação do solo nestes perspetivados e, em certos casos, restringir os usos ali previstos, tendo em vista a necessidade de proteção da orla costeira (cf. pp. 25-26 daquele documento)³².

³¹ Cf., sobre a importância do dever de fundamentação do plano, Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, p. 426.

³² Relembre-se, a este propósito, que o **POOC Burgau-Vilamoura** foi elaborado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 218/94, de 20 de agosto, e do Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de junho, donde resulta que **a sua disciplina material e substantiva assentava na fixação de princípios e regras quanto ao uso, ocupação e transformação do solo** na área por ele abrangida, a desenvolver sob a forma de classes e categorias de espaços.

- (51) Ora, estando em causa restrições e interdições à construção decorrentes, como vimos, da *vinculação situacional* dos terrenos, por estes se situarem, simultaneamente, quer em *Espaços Naturais de Arribas* à luz do regime de salvaguarda do POOC (artigo 20.º), quer em *faixas de proteção às arribas* por este definidas (artigo 9.º), não é impensado, atendendo aos objetivos, âmbito e princípios de um plano desta natureza, que a disciplina nele consagrada vise, precisamente, **reduzir e, até, eliminar o risco de consequências prejudiciais associados aos processos de erosão das arribas**, especialmente para as pessoas e bens, e para o ambiente³³.
- (52) De resto, isto mesmo é ostensivamente afirmado nos estudos prévios de ordenamento que precederam a aprovação deste plano, quando se assevera que existem subsetores – nos quais se encontram compreendidas duas das operações de loteamento referenciadas –, caracterizados pela presença de arribas cuja evolução é dominada por mecanismos de “*alargamento de condutas cársicas*” e de “*decompressão lateral*”³⁴: a primeira, provocada pela exumação dos depósitos detríticos que as preenchem, conduzindo à formação de algares³⁵ e culminando com o abatimento das suas coberturas; a segunda, originando a fraturação subvertical, paralela à face ativa da arriba, provocando o desprendimento de lajes e blocos.
- (53) Aliás, são precisamente estas características físicas do território que determinaram, para este subsector da orla costeira, a definição de critérios gerais e específicos a observar na ocupação destas áreas, de entre os quais o estabelecimento de *faixas de proteção às arribas*, “*onde não*

Com a evolução do direito do ordenamento do território e do urbanismo, operada, numa 1.ª fase, com a entrada em vigor da Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, e, posteriormente, do RJGT que a desenvolveu, foram introduzidas alterações que contribuíram para clarificar a natureza jurídica, o conteúdo material e a relação dos PEOT (nos quais se enquadram os POOC) com os demais IGT, em especial com a alteração introduzida a este último diploma pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro, retirando-se a referência à obrigação daqueles fixarem usos, mas tão-somente “*regimes de salvaguarda de recursos naturais e valores naturais e o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território*” (Cf. artigo 44.º). No caso específico dos POOC, o Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho, veio precisamente acolher este princípio.

Sobre este tema, Isabel Abalada Matos, *ob. cit.*, pp. 496-517.

³³ A opção neste sentido encontra-se expressamente consubstanciada em todos os elementos escritos que integram o POOC, dados a conhecer pela APA, IP, quando neles se assume que devem ser considerados os condicionamentos que os processos de erosão das arribas estabelecem sobre os usos e ocupações existentes ou previstos, por forma a garantir a minimização dos impactos e preservar, sob o ponto de vista paisagístico e ambiental, a zona costeira (*vide* em especial pp. 1, 12-13, 26, 34-36 do Relatório | pp. 2 dos Estudos de Base (1.ª Fase – Vol. 4 – Caracterização da Orla Costeira) | pp. 2, 11-12 e 26, 33-59, 69 dos Estudos de Base (1.ª Fase – Vol. 5 – Ordenamento da Orla Costeira Enquadramento e Orientações) | pp. 5, 45-47 e 58 e Anexo I dos Estudos de Base (2.ª Fase – Estudo Prévio de Ordenamento e Esquema de Intervenções).

³⁴ pp. 17-18 e Figura 1 dos Estudos de Base - 2.ª Fase – Estudo Prévio de Ordenamento e Esquema de Intervenções.

³⁵ Cavidades de desenvolvimento vertical.

*se deverá admitir qualquer nova ocupação, consolidação de acessos, abertura de caminhos, assim como a criação de grandes áreas ajardinadas que impliquem regas sistemáticas*³⁶.

- (54) O princípio geral de ordenamento acabado de descrever encontra eco, em particular, no artigo 9.º do Regulamento do POOC que, conjugado com o seu anexo III, condiciona a ocupação, nesta faixa, à realização de estudos específicos que visem garantir as condições de segurança, em especial quando associada a áreas caracterizadas pela exumação do endocarso.
- (55) Observe-se que a esta condição, de âmbito genérico, acresce uma outra, de âmbito específico, que encontra corpo, precisamente, no citado artigo 20.º daquele Regulamento, ao interditar, entre outras, novas construções (cf. alínea b) do seu n.º 1).
- (56) Colocado desta forma, podemos, então, inferir, com a necessária segurança, que este IGT, na senda da disciplina material e substancial a que estava vinculado no momento da sua aprovação, identificou princípios a observar na ocupação, uso e transformação da sua zona terrestre de proteção, concretizada sob a forma de classes de espaços que, no caso dos *Espaços Naturais*, foram subdivididas em categorias graduadas em função da especificidade das necessidades de proteção.
- (57) Compreende-se, aliás, que assim seja, porquanto, entre outras razões, a utilização regulada e racional da orla costeira, numa ótica de coexistência de usos e atividades diversos, implica o estabelecimento de medidas de tutela dos interesses públicos prosseguidos que, na esteira dos princípios vertidos nos artigos 8.º a 22.º do RJIGT³⁷, encontram expressão territorial e regulação própria neste plano, assumindo especial intensidade nas categorias de espaço que compõem os acima identificados *Espaços Naturais*.
- (58) **Entendimento diverso abriria azo a opções antagónicas às sistematizadas nos objetivos e princípios a observar pelo POOC, circunstância que a lei, e em particular o regime normativo a este associado, não poderiam deixar de acautelar.**

³⁶ p. 58 dos Estudos de Base - 2.ª Fase – Estudo Prévio de Ordenamento e Esquema de Intervenções.

³⁷ Embora o POOC não tenha sido elaborado e aprovado na vigência deste regime jurídico, tais princípios estão presentes no Decreto-Lei n.º 302/90, de 26 de setembro, que define o regime de gestão urbanística do litoral, bem como no Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de setembro, que disciplinou material e substantivamente este plano. De resto, tais princípios são ostensivamente referidos no preâmbulo da RCM n.º 33/99, de 27 de abril, que o aprovou.

- (59) Dado isto por assente, forçoso é que se considere que as denominadas “áreas críticas” a referenciar nos termos da alínea g) do n.º 1 da Portaria n.º 767/96, de 30 de dezembro³⁸, em vigor à data da elaboração e subsequente aprovação do plano em apreço, são reconduzíveis aos *Espaços Naturais de Arribas* que este regulamentou e delimitou, sobre os quais foram executadas as operações urbanísticas em crise.
- (60) Dir-se-á, a este respeito, que até ao momento, para este troço da orla costeira (à semelhança de outros, alvo de ações de inspeção desta natureza), **os municípios não adaptaram os seus PDM ao regime de salvaguarda e de gestão vertido no POOC**, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 97.º do RJGT³⁹.
- (61) Da disciplina referida resulta para a equipa de inspeção, como sustenta a jurisprudência que tem sido citada, a que aderimos por inteiro, que a salvaguarda dos direitos adquiridos, neste âmbito, não pode levar a considerar, numa interpretação contrária à lei, que seria possível o licenciamento de construções em desconformidade com este IGT, ainda que em conformação com as prescrições dos respetivos alvarás de loteamento, emitidos em data anterior àquele.
- (62) **Idêntico entendimento, embora circunstanciado a outro POOC, foi perfilhado pela APA, IP** na sua informação n.º 100808-201401-DLPC.DOV, de 17.01.2014, remetida ao Gabinete de S. Ex.ª o SEA, em 24.01.2014 (*doc. de fls. 60-66*), reiterado na mais recente comunicação que lhe foi dirigida em 24.10.2014, através do ofício n.º S54467-201410-DLPC-DOV (*doc. de fls. 257-261*).
- (63) Em face do exposto, e ainda que em sede de audiência dos interessados as Câmaras Municipais de Lagos e de Lagoa tenham apresentado opinião contrária (*doc. de fls. 87-92 e 172-192*), não haverá como afastar aos atos praticados pelas autarquias, no contexto das operações urbanísticas aprovadas posteriormente à entrada em vigor do POOC, em solo por ele integrado em *Espaços Naturais de Arribas*, a nulidade das respetivas deliberações, com fundamento na violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do seu Regulamento.

³⁸ Diploma que aprovou as normas técnicas de referência a observar na elaboração dos POOC.

³⁹ Para tornar esta solução completamente operativa – perspetivada desde 1999, com a aprovação do RJGT –, o legislador adotou como mecanismo – com a aprovação da Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio) – a suspensão automática dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal incompatíveis com os agora denominados programas territoriais (de entre os quais os POOC), associada a uma “sanção” convencionada no n.º 6 do artigo 46.º deste diploma legal.

Violação que conduz à **nulidade dessas decisões**, com as suas legais consequências, como resulta, até à entrada em vigor do RJIGT, do disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de junho e, posteriormente, do artigo 103.º do RJIGT, nos casos em que os atos foram praticados na sua vigência, e no n.º 1 do artigo 133.º do CPA.

- (64) Foi nesta lógica que o despacho ministerial identificado no **ponto (23)** determinou, expressamente, à ARH do Algarve⁴⁰ e à CCDR Algarve o desenvolvimento de um conjunto de procedimentos, conducentes à identificação de todas as situações que configuram violação do POOC em análise, em especial as decorrentes de operações de loteamento licenciadas em momento anterior à aprovação deste IGT, em áreas sensíveis e de risco por ele definidas.
- (65) Conforme foi possível apurar, a referida informação foi notificada, por aquele despacho, a ambas as entidades, para procederem de acordo com as orientações nela contidas, com o envio de cópia às restantes ARH e CCDR, determinando-se ainda que fosse dada conhecimento daquelas orientações a todas as autarquias do litoral.
- (66) Não obstante a CCDR Algarve ter difundido aquelas orientações às autarquias do litoral que integram o seu âmbito de intervenção (*doc. de fls. 67*), esta entidade, aquando das questões suscitadas por esta Inspeção-Geral (*doc. de fls. 68*), justificou não ter procedido à avaliação perspetivada, estribando-se na falta de informação, inerente ao facto da admissão das operações urbanísticas se encontrar na esfera das competências e da responsabilidade das respetivas autarquias (*doc. de fls. 69-70*).
- (67) Mais tarde, e já em sede de audiência dos interessados, explicitou não ter desenvolvido outros mecanismos de atuação, para além dos que a compeliram a identificar as operações de loteamento que se encontram abrangidos pelo POOC, independentemente da data da sua emissão, do grau de concretização das obras neles previstas e do seu âmbito territorial face a este IGT (*doc. de fls. 165-171*).
- (68) Em síntese, para a CCDR Algarve, a não operacionalização das medidas estruturais determinadas pelo apontado despacho ministerial, para além de não dependerem, nem serem da sua responsabilidade, são indissociáveis aos constrangimentos humanos e materiais dos

⁴⁰ Que, à data, assumia competências em matéria do litoral na Região do Algarve.

seus serviços na área dos SIG, intrínsecas também, a questões de índole material do próprio conteúdo do POOC.

(69) Ora, a reação destes serviços ao projeto de relatório em nada afasta as conclusões tecidas pela equipa de inspeção a respeito da não operacionalização daquelas medidas.

(70) Em rigor, não se compreende o motivo pelo qual esta entidade, que até impeliu a tutela a pronunciar-se sobre o assunto no ano de 2009, venha agora, **volvidos cinco anos sobre as determinações que dele advieram**, colocar todo um conjunto de contingências à sua concretização, numa matéria que, pela sua natureza, exigia uma atuação firme e urgente, mormente porque decorrente de uma interpretação oficial, perante os respetivos serviços.

Muito menos se compreende esta reação, quando a jurisprudência tem sido constante sobre esta matéria, como bem fez questão a APA, IP de transmitir ao Gabinete de S. Ex.^a o SEA (*doc. de fls. 257-261*).

(71) Já a APA, IP, através da ARH do Algarve, no âmbito de um pedido de informação solicitado pela Câmara Municipal de Lagos, optou por difundir, em 31.05.2013, uma orientação que configura uma manifesta contraposição às determinações daquela imposição governamental, para além de oposta ao entendimento recentemente apresentado à tutela pelos seus próprios serviços (*doc. de fls. 71*).

(72) Sucede que esta última, em sede de audiência dos interessados, veio justificar o sucedido com o facto de quer os técnicos, quer os dirigentes da ARH do Algarve, que, no ano de 2013, prepararam e remeteram o referido documento à autarquia, desconhecerem o teor do despacho de que se vem discutindo (*doc. de fls. 250*).

(73) Ora, o argumento de que o sucedido se deveu a “*uma anterior falha de circulação da informação*”, não releva. Na verdade, a desarticulação dos responsáveis pela gestão e administração pública, num domínio de intervenção como este, não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões.

(74) Sublinhe-se, no entanto, que a interpretação jurídica da APA, IP corresponde à aduzida pela equipa de inspeção, analisada no corpo deste relatório, pelo que, e sem prejuízo de outro entendimento que a tutela possa entender por bem circunscrever, este é o que se nos afigura

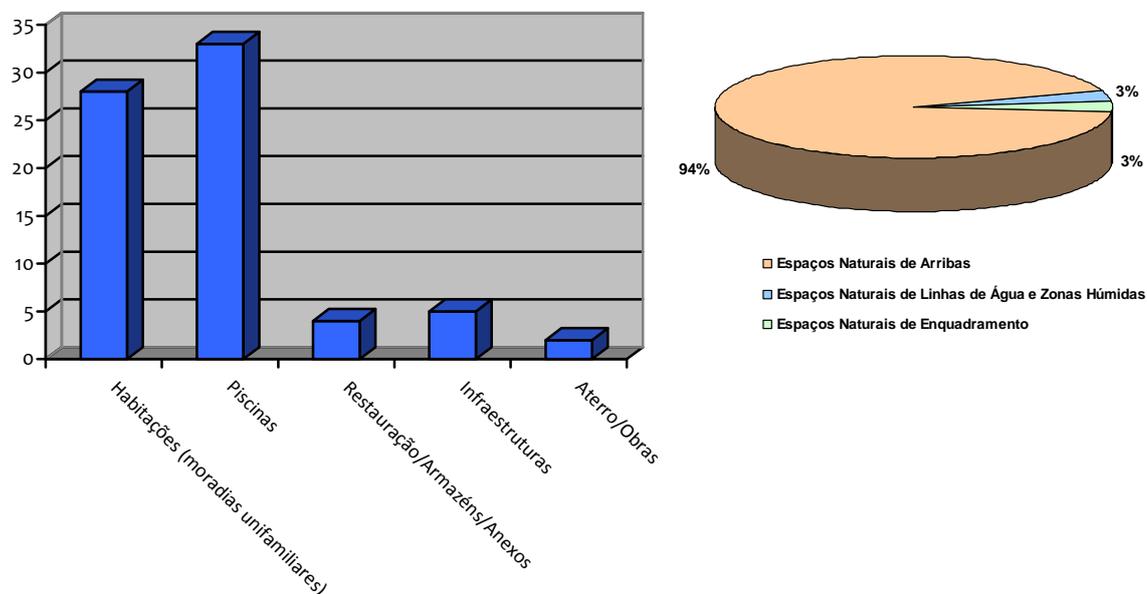
corresponder a uma **interpretação objetivista que melhor corresponde ao elemento da *ratio legis* do artigo 91.º do Regulamento do POOC, reconhecido pelo STA e pelo TC.**

3.2. Avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações com as disposições legais e normativas aplicáveis

- (75) Como já tivemos oportunidade de salientar, a ação de inspeção foi programada tendo como referência momentos distintos de avaliação. O primeiro momento permitiu referenciar 9 das 12 situações incorporadas no planeamento ou na programação, que serviu de enquadramento ao seu desenvolvimento. As restantes (três) foram detetadas aquando da saída de campo entretanto desencadeada.
- (76) A este respeito, sempre é necessário dar nota que **o número de situações não tem correspondência com o número de operações urbanísticas ou ações identificadas**, uma vez que sobrevêm casos em que a referência espacial da situação reúne um conjunto superior de ocupações, para as quais já haja sido executado ou aprovado pedido de licenciamento, autorização ou de comunicação prévia das subseqüentes obras de edificação previstas (e não previstas) em alvarás de loteamento.
- (77) Com efeito, reconduzindo o número de situações ao universo de operações urbanísticas a estas associadas, registadas na **figura 2**, assume primordial evidência a construção de **33 piscinas e de 28 habitações**⁴¹, 25 das quais precedidas de operação de loteamento, cujos atos de gestão urbanística que as antecederam foram praticados **já na vigência do POOC**, em área por este classificada como ***Espaços Naturais de Arribas***.

⁴¹ Sob a forma de moradias unifamiliares, indissociáveis às respetivas piscinas.

Figura 2 – Distribuição das operações urbanísticas e ações em função da natureza do uso e da sua localização nas categorias de espaço do POOC (admitidas ou concretizadas na sua vigência)



- (78) A este conjunto de operações urbanísticas e ações **aditam-se 10 moradias unifamiliares e respetivas piscinas** (não enumeradas na figura anterior), **decorrentes de atos de autorização ou de admissão, ainda que anteriores ao POOC e/ou não condicionados por este IGT, que desrespeitaram as prescrições do respetivo alvará de loteamento.**
- (79) A execução de **três operações urbanísticas promovidas pela Administração**, duas das quais realizadas na *faixa de proteção às arribas* convencionadas pelo POOC e uma outra em local onde este plano interdita expressamente obras de construção, são também situações merecedoras de registo.
- (80) No cômputo geral, foram apreciados quer os processos de loteamento e seus antecedentes, quer os processos de obras particulares a estes associados e, bem assim, outros que, pela sua natureza, são reconduzíveis a projetos isentos de licença e do foro da fiscalização, **num total de 67 processos**: 56 apresentados pelos municípios e 11 dos serviços da CCDR Algarve e da APA, IP.

3.2.1. Município de Lagos

- (81) Num troço de costa com sensivelmente 20 km de extensão, foram identificadas **quatro situações**, que reúnem 10 operações urbanísticas e um aterro, todos executados em **Espaços Naturais de Arribas** instituídos pelo POOC, ainda que localizados num setor em que coexistem arribas estáveis segundo os *Estudos de Caracterização* que compõem este IGT⁴².
- (82) A informação compilada na **tabela 1** sistematiza, para cada uma das situações identificadas nesta circunscrição territorial, as principais características das intervenções delas resultantes, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.

Tabela 1 – Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis

Sit. n.º	Tipo de obra / uso	Génese da operação urbanística ou ação	Enquadramento no POOC		Enquadramento em regimes especiais	
			Categoria de espaço	Faixa de proteção às arribas	REN	DPM
01	Aterro	Destituída de controlo prévio	Espaços Naturais de Arribas	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
02	Construção / 6 piscinas precedidas de operação de loteamento	Autorizada		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> *	<input checked="" type="checkbox"/>
03	Construção / 1 habitação	Autorizada		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
04	Construção / 1 habitação, anexos, piscina, abertura de vias e áreas ajardinadas.	Autorizada / Destituída de controlo prévio		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

* Parcialmente

- (83) A **situação n.º 1** reveste a natureza de uma ação de iniciativa privada, destituída de controlo prévio, que se traduziu num **aterro com cerca de 200 m²**, respeitante, segundo a autarquia, a um depósito de terras proveniente da escavação de uma obra.
- (84) A Câmara Municipal de Lagos, na sequência da participação dos factos pela IGAMAOT, diligenciou no sentido de adotar as medidas necessárias conducentes à remoção das terras do

⁴² 1.ª Fase – Estudos de Base (Vol. 4) – Caracterização da Orla Costeira, 311 pp. e anexos | 2.ª Fase – Estudo Prévio de Ordenamento e Esquema de Intervenções, 69 pp., figuras e anexos.

local, com reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do momento dos trabalhos.

- (85) Como garante da salvaguarda do interesse público legalmente protegido, a autarquia demonstrou ter atuado de forma célere e firme, conducente à reposição da legalidade, não obstante ter prescindido de sancionar o ilícito à luz das determinações previstas, em matéria contraordenacional, no RJUE e, bem assim, no RJREN, por esta ação ter ocorrido em solo integrado em REN.
- (86) Já a **situação n.º 2** configura a execução de **oito moradias, muros de divisão de propriedade e respetivas piscinas**, decorrentes de uma operação de loteamento, com obras de urbanização, titulada pelo alvará n.º 12/92, de 17 de agosto, que precedeu o momento da aprovação do POOC.
- (87) No caso *sub iudice*, e não obstante a proximidade das construções à crista da arriba, é crível que as habitações não integram o POOC, apesar de sobrepostas à faixa que define o limite da sua área de intervenção.
- (88) Com efeito, a intenção de reduzir a largura do seu âmbito de aplicação nas áreas urbanas e urbanizáveis previamente definidas, encontra fundamento no *Relatório* que compõe este IGT, **assegurando, porém, a incorporação dos limites do DPM.**
- (89) Temos, portanto, que neste ponto o POOC pretendeu salvaguardar os princípios e objetivos subjacentes ao DPM. E, sendo assim, **ter-se á de considerar, ao contrário da transposição realizada pela APA, IP (doc. de fls. 23), que o âmbito territorial daquele, nesta área, coincide com a margem das águas do mar, com largura de 50 m**, contados a partir da crista do alcantil⁴³, sobre a qual, na vigência deste IGT, foram admitidas e executadas seis piscinas associadas às respetivas moradias, as primeiras circundadas por áreas ajardinadas alteadas e muradas (doc. de fls. 15-22).

⁴³ Cf. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, hoje reconduzido ao artigo 11.º da Lei n.º 54/2005, de 29 de dezembro e artigo 4.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro.

- (90) Noutra formulação, **a delimitação do DPM realizada pela APA, IP vem demonstrar, de forma inequívoca, que seis das piscinas interferem com esta servidão de utilidade pública, cujo âmbito territorial integra o POOC.**
- (91) Pese embora as vicissitudes que determinaram a admissão do loteamento em cotejo, acolhendo a solução urbanística hoje concretizada no território, o facto é que a sua aprovação não isentava (como não isenta) os futuros proprietários dos lotes de obterem a prévia licença de utilização do domínio hídrico, a emitir pela entidade externa ao município com competências para o efeito, já que aquela operação de loteamento **não precaveu a possibilidade de lhe ser aplicável a servidão de uso público de bens dominiais**⁴⁴.
- (92) Embora a descrição da matéria de facto se encontre pormenorizada na respetiva *Ficha de Apreciação* (Vol. II), na qual se encontra preconizada a fotografia oblíqua do local, justifica-se trazer à colação a atuação dos Serviços da Administração Central, através da então CCR Algarve, no âmbito do procedimento que determinou a aprovação desta operação de loteamento.
- (93) Com efeito, perante um pedido de alteração ao projeto de loteamento, consentiu-se a possibilidade de se estabelecerem piscinas nos logradouros dos lotes, ampliando a capacidade de carga na faixa de proteção à arriba, num momento em que a autarquia demonstrou ter conhecimento dos motivos que sustentaram um anterior indeferimento emitido, ainda que extemporaneamente, pela CCR Algarve, ao abrigo do regime transitório do RJREN à data em vigor⁴⁵, fundamentado, precisamente, na proximidade das construções projetadas à crista da arriba.
- (94) No caso, esta última entidade não adotou qualquer comportamento para obstar a decisão propalada à sua revelia, não tendo promovido os necessários mecanismos que a lei colocava ao seu dispor para solucionar a ofensa às áreas aqui objeto de proteção, integradas, à data dos factos, em REN.

⁴⁴ Prevista no Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, e atualmente na Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, na Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro e no Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio.

⁴⁵ Artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março.

- (95) Pelo contrário, não obstante a proposta de análise jurídica da situação aquando do registo do alvará de loteamento, suscitada, em 20.10.1992, pelo técnico da DROT, aquela entidade, através do seu Diretor Regional, optou por arquivar o processo volvidos três anos sobre aquela proposição.
- (96) Todavia, caso se pretendesse efetuar o apuramento de eventuais condutas negligentes, ocorridas no âmbito daqueles Serviços da Administração, das quais poderiam advir a instauração de procedimentos disciplinares, constata-se ser hoje impossível sindicá-las, em virtude de se encontrar amplamente prescrito o prazo para a respetiva instrução (cf. n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro).
- (97) Assim sendo, e ainda que apreendendo o raciocínio desenvolvido pela autarquia na autorização das operações urbanísticas que sucederam àquela alteração, já na vigência do POOC⁴⁶, tal não obstava a que, no momento da apreciação individual de cada projeto de obras particulares, se observasse a legislação específica em matéria de restrições ao direito de construir, mormente as decorrentes do domínio público hídrico, que prevalecem sobre as demais disposições de regime de uso do solo⁴⁷.
- (98) No caso, coincidindo esta faixa de terreno (margem das águas do mar) com os *Espaços Naturais de Arribas* definidos pelo POOC, não haverá como afastar aos atos praticados pela Câmara Municipal de Lagos a nulidade dos respetivos despachos e deliberações, que determinaram a **admissão de seis piscinas em solo onde estas são interditas**, por força da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Regulamento deste IGT.

Violação que determina a **nulidade dessas decisões**, com as suas legais consequências, como resulta do artigo 103.º do RJIGT e no n.º 1 do artigo 133.º do CPA.

⁴⁶ Amparada no facto da apreciação dos projetos de construção incidir sobre a respetiva conformidade com aquele alvará de loteamento.

⁴⁷ Esta exigência encontra, aliás, previsão no RJUE, que, na redação dada pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, veio exigir, em sede de comunicação prévia, a observância pelas normas legais e regulamentares que lhe forem aplicáveis (cf. n.º 2 do artigo 35.º).

(99) Por último, sempre é necessário referir que as habitações⁴⁸, ainda assim, poderão ter excedido quer a área de construção, quer o n.º de pisos estipulados no alvará de loteamento que as projetou.

Nestas condições, e não obstante a Câmara Municipal de Lagos defender que tal não sucedeu (*doc. de fls. 107-120*), por enquadrar a especificidade própria do domínio do urbanismo, entende-se ser a **IGF** a entidade competente para **averiguar da observância, pela autarquia, da conformidade daquelas operações urbanísticas com as prescrições do apontado alvará de loteamento**, concretamente na aplicação dos parâmetros de edificabilidade aí admitidos.

(100) A **situação n.º 3** é alusiva à execução de uma moradia unifamiliar com dois pisos, implantada numa encosta com declive superior a 30%, cujo registo fotográfico, que integra a respetiva *Ficha de Apreciação* (Vol. II), evidencia sinais claros de ocorrência de fenómenos de ravinamento, provavelmente devidos a processos de erosão hídrica, resultando na degradação da superfície topográfica, numa pendente caracterizada pela presença de argilas e margas⁴⁹.

(101) Em face da documentação apresentada, conclui-se que **a atual edificação tem como génese a intervenção sobre uma preexistência**, licenciada em 15.03.1990, a preceder a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, que instituiu o regime transitório da REN (artigo 17.º).

(102) Não obstante os sucessivos indeferimentos propostos pelo Departamento dos Serviços Técnicos e Operativos da Câmara Municipal de Lagos⁵⁰, que antecederam a emissão do necessário título habilitante para a concretização da moradia primitiva (alvará de construção n.º 316/92), o facto é que esta edificação, que escorou a solução urbanística hoje concretizada no terreno, foi admitida em sede de deliberação camarária.

(103) Já na vigência do POOC, foi proposta a demolição do edificado, para no local reconstruir uma moradia unifamiliar, com área de construção/pavimentos de 299 m²/ 320 m², uma volumetria

⁴⁸ Implantadas, como atrás se expôs, em área não vinculada ao cumprimento do POOC, ainda que contíguas/sobrepostas ao seu limite de intervenção.

⁴⁹ Cf. descrito no relatório geotécnico apresentado em sede de processo de licenciamento.

⁵⁰ Fundamentados na ocupação de “Áreas Verdes” programadas à luz dos estudos do Plano Geral de Urbanização (PGU) da Sr.ª da Luz, que nunca adquiriu plena eficácia.

de 971 m² e uma piscina com 77 m² (cf. parâmetros urbanísticos preconizados nos alvarás de construção e de utilização, respetivamente, n.ºs 89/2010 e 143/2012).

- (104) Apesar de na Carta da REN em vigor, a parte do terreno sobre a qual ocorreu a intervenção não integrar áreas desta restrição de utilidade pública (!), o facto é que o POOC sujeitou-a aos condicionamentos vertidos no seu artigo 20.º, incluindo-a em *Espaços Naturais de Arribas*, embora não submetida às suas faixas de proteção.
- (105) A operação urbanística foi precedida de parecer da CCDR Algarve que, em 06.05.2008, a pedido da autarquia, se pronunciou sobre a viabilidade do projeto à luz das prescrições do POOC, e enquadrou a intervenção como preenchendo os requisitos definidos para as obras de remodelação previstas na alínea tt) do artigo 4.º do Regulamento deste IGT e, assim, integrando-a nas exceções do regime proibicionista convencionado no citado artigo 20.º (cf. alínea a) do n.º 2 desta disposição normativa).
- (106) Apoiados nas imagens aéreas cedidas pela DGT, bem como nos elementos que constituem os processos de obras apresentados, é defensável o raciocínio acima sistematizado, não obstante se entender que, de futuro, a conformidade das ações com o POOC, em situações como a aqui desenhada, deva ser evidenciada de modo iniludível com recurso, nomeadamente, à demonstração de cálculos (de áreas e de volumes) a realizar sobre levantamento cartográfico comparativo.
- (107) Por seu turno, a **situação n.º 4** diz respeito à intervenção sobre dois prédios que perfazem aproximadamente 12 hectares, neles tendo sido desenvolvidos sucessivos projetos de arquitetura para fins habitacionais, **com incidência em preexistências**.
- (108) No caso, as soluções urbanísticas apreciadas pela CCDR Algarve no âmbito do RJREN e do POOC, culminaram com o deferimento dos projetos que lhe foram apresentados pelo município, fundamentado na aplicabilidade da garantia do existente.
- (109) Aquela entidade, aquando da sua pronúncia, salvaguardou o facto de a intervenção inicialmente perspetivada poder ser reconduzida à figura de obras de reconstrução ou de remodelação definidas, respetivamente, nas alíneas ss) e tt) do artigo 4.º do Regulamento do

POOC, excecionalmente admitidas nos *Espaços Naturas de Arribas* sobre as quais aquelas foram delineadas (cf. alínea a) do n.º 2 do artigo 20.º).

- (110) Acontece, porém, que a admissão, pela Câmara Municipal de Lagos, de alterações ao projeto que sucederam à apreciação realizada pela CCDR Algarve, não atendeu às condições e requisitos instituídos pelo plano para esta área de particular vulnerabilidade à ocupação.
- (111) Com efeito, apesar de refutado pela autarquia, as obras deferidas não acolheram nenhuma das prerrogativas que o regime de salvaguarda e de gestão possibilita para a categoria de espaço na qual aquelas ocorreram, tendo permitido o aumento de volume e de área do plano primitivo da construção existente.
- (112) Neste último parâmetro urbanístico, destaca-se o facto de a moradia unifamiliar perfazer 368,30 m², segundo o alvará de obras de alteração n.º 232/2007, em detrimento dos 206,80m² iniciais, ainda que considerando a transferência da capacidade edificatória alcançada com a demolição de um anexo com cerca de 35 m² que lhe foram adicionados.
- (113) Realce-se estarmos perante intervenções urbanísticas situadas em REN, incluída na faixa de proteção às arribas definida pelo RJREN, onde é interdita a ampliação de edificações, independentemente do seu uso (cf. alínea g) da parte I do anexo II a que se refere o artigo 20.º do RJREN).
- (114) Acresce o facto de, para além dos atos de gestão urbanística praticados em violação daquele regime jurídico e do POOC, sobrevirem outras operações urbanísticas nas imediações desta habitação⁵¹, reconduzíveis a edificações localizadas a noroeste e a sul daquela, para as quais não foram apresentados quaisquer processos de obras ou atos comprovativos do seu controlo prévio, bem como a abertura de acessos, novas superfícies impermeabilizadas e de áreas ajardinadas, cujas ações são igualmente proibidas à luz, respetivamente, das alíneas a), b) e e) do artigo 20.º do Regulamento deste IGT.
- (115) Segundo o levantamento apresentado pela autarquia, estas últimas intervenções urbanísticas, de gênese ilegal, traduzem-se em obras de construção que totalizam uma área superior a

⁵¹ Melhor identificadas nas imagens aéreas que constituem a *Ficha de Avaliação* da situação (Vol. II) e no levantamento topográfico realizado pela autarquia a pedido desta Inspeção-Geral.

300 m², a que crescem, entre outras, áreas pavimentadas e cobertas com relvado artificial superior a 4000 m².

(116) Justifica-se, assim, desencadear os necessários procedimentos visando **sancionar** a materialização de intervenções urbanísticas destituídas de autorização, competindo **a autarquia desenvolver tais diligências, bem como lançar mão dos mecanismos colocados ao seu dispor em matéria de reposição da legalidade.**

(117) Em síntese, para além dos atos materiais acabados de descrever, todos destituídos de controlo prévio, conclui-se que, tal como resulta da lei, os atos administrativos praticados pela autarquia, que determinaram a ampliação da área de construção da preexistência em *Espaços Naturais de Arribas*, modificando o seu plano primitivo, violaram quer o preceito normativo identificado no ponto anterior, quer o artigo 20.º do RJREN.

Violações que determinam a **nulidade dessas decisões**, com as suas legais consequências, como resultam do artigo 103.º do RJIGT (no caso do POOC), artigo 27.º do RJREN (no caso da interferência das ações com a REN) e no n.º 1 do artigo 133.º do CPA.

3.2.2. Município de Portimão

(118) Num troço de costa com sensivelmente 10 km de extensão, foram identificadas **três situações**, que reúnem duas edificações e a instalação de um parque de autocaravanas, todas executadas em ***Espaços Naturais*** definidos pelo POOC, embora integradas em categorias distintas.

(119) A informação compilada na **tabela 2** sistematiza, para cada uma das situações identificadas nesta circunscrição territorial, as principais características das intervenções delas resultantes, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.

Tabela 2 – Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis

Sit. n.º	Tipo de obra / uso	Génese da operação urbanística ou ação	Enquadramento no POOC		Enquadramento em regimes especiais		
			Categoria de espaço	Faixa de proteção às arribas	REN	DPM	RN 2000
05	Construção / Aprestos pesca	Promovida pela Admin. Pública	<i>Espaços Naturais de Linhas de Água e Zonas Húmidas</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
06	Destruição do revestimento vegetal / Parque de autocaravanas	Destituída de controlo prévio	<i>Espaços Naturais de Enquadramento</i>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
07	Construção / Restaurante e esplanada	Autorizada	<i>Espaços Naturais de Arribas</i>	<input checked="" type="checkbox"/> *	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> *	<input type="checkbox"/>

* Parcialmente

- (120) A **situação n.º 5** reveste a natureza de uma operação urbanística promovida pela Câmara Municipal de Portimão, no âmbito de um procedimento de empreitada de obras públicas, desenvolvida para admitir uma edificação com aproximadamente 150 m², destinada a acolher os **aprestos de pesca da comunidade piscatória de Alvor**.
- (121) Não obstante a edificação poder integrar área sob jurisdição portuária à luz da recente publicação do Decreto-Lei n.º 16/2014, de 3 de fevereiro⁵², o facto é que, à data da aprovação do POOC, esta não se encontrava abrangida pelos terrenos das faixas da costa delimitadas no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 379/89, de 27 de outubro⁵³, e respetivo mapa anexo, nem foi demonstrado, pelo Conselho de Administração da DOCAPESCA, SA, se tratar de uma área com interesse portuário à data da aprovação daquele IGT, definida e publicada mediante portaria.
- (122) Diga-se, a este respeito, que a justificação apresentada por esta entidade para divergir da interpretação da equipa de inspeção, coloca no mesmo plano as “*áreas de jurisdição marítima*” e as “*áreas sob jurisdição das autoridades portuárias*”, as primeiras sob a alçada das autoridades marítimas, e as segundas geridas pela respetivas administrações portuárias (cf. distinção expressa no diploma invocado: Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de julho)

⁵² Diploma que estabelece o regime de transferência da jurisdição portuária direta dos portos de pesca e marinas de recreio do IPTM, IP, para a DOCAPESCA – Portos e Lotas, SA.

⁵³ Diploma que definiu a área de jurisdição da Direção-Geral de Portos.

(123) Quer dizer, em tese, que o raciocínio desenvolvido por parte do Conselho de Administração em referência levaria a que, se excluíssem do âmbito de intervenção dos POOC todas as áreas do País sob jurisdição das respetivas capitánias. Vale isto por dizer que, este entendimento determinaria a não aplicação do regime de gestão e de salvaguarda dos POOC em vigor, às áreas de DPM afetas àquelas autoridades marítimas.

Pressuposto que não tem paralelismo nem com o escopo, nem com o âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de setembro, que regulou a elaboração e a aprovação dos POOC, em especial a norma vertida no n.º 3 do seu artigo 3.º.

(124) Face ao exposto, conclui-se que, à data da aprovação do POOC, o terreno no qual a operação urbanística em crise se implantou não se encontrava sob jurisdição portuária, devendo, por conseguinte, a sua ocupação cumprir com as disposições deste IGT, o que não sucedeu.

(125) Efetivamente, está em causa a realização de uma obra de construção em *Espaços Naturais de Linhas de Água e Zonas Húmidas* do POOC, no qual esta é interdita (cf. artigo 24.º do seu Regulamento), não constituindo a ocupação nenhuma das exceções convencionadas para esta categoria de espaço.

(126) O cumprimento desta exigência, à luz dos *Estudos de Caracterização* que acompanham este IGT, encontra fundamento no facto do terreno conter recursos e valores naturais, que até justificaram a sua integração na Rede Natura 2000, através da sua classificação como Sítio de Importância Comunitária PTCON0058-Alvor (Sítio da Ria de Alvor)⁵⁴ e, bem assim, como sítio Ramsar⁵⁵, que confirma a sua qualidade e importância como zona húmida.

(127) Apesar de se tratar de uma intervenção urbanística promovida pela autarquia, ainda que protocolada, no ano de 2005, com o então IPTM – convencionada no pressuposto de que o terreno estaria excluído do âmbito de aplicação do POOC –, tal não afastava à situação o facto de poder mostrarem-se preenchidos os requisitos no domínio dos atos e atividades

⁵⁴ Aprovado através da RCM n.º 76/2000, de 5 de julho.

⁵⁵ A Convenção sobre as Zonas Húmidas de Importância Internacional, também conhecida como Convenção de Ramsar, entrou em vigor em 1975. O Estado Português assinou a Convenção sobre Zonas Húmidas em 1980 (Decreto n.º 101/80, de 9 de outubro) e ratificou-a em 24 de novembro desse mesmo ano. No caso da Ria de Alvor, a sua integração na Lista de Sítios Ramsar ocorreu no ano 1996 (cf. <http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/ei/ramsar>)

condicionados a parecer favorável do ICNF, IP ou da CCDR Algarve, por força do disposto no artigo 9.º do RJRN 2000.

- (128) Todavia, em sede de audiência dos interessados, a Câmara Municipal de Portimão não prestou os necessários esclarecimentos solicitados sobre este último âmbito. Nem foi possível, através do SNIT, apurar se a operação urbanística integra ou não perímetro urbano definido em PMOT, de modo a dispensá-la de parecer obrigatório convencionado pelo RJRN 2000.
- (129) Já a **situação n.º 6** diz respeito à **ocupação de terrenos dominiais com autocaravanas**, sem prévio licenciamento camarário ou observância dos requisitos específicos da sua instalação à luz da legislação em vigor⁵⁶, ainda que consentida pela Administração (no caso, pela Junta de Freguesia de Alvor), dela retirando benefícios pecuniários.
- (130) Pese embora se pretender, agora, regularizar a situação, o facto é que a possibilidade de intervenção nesta área se encontra sujeita à execução do respetivo projeto de intervenção na orla costeira, de harmonia com os desígnios conceptualmente estabelecidos nos artigos 83.º a 85.º do Regulamento do POOC, que prevê a requalificação deste terreno, bem como da sua área envolvente, dotando-o de espaços para estacionamento, destinados, entre outros, a autocaravanas.
- (131) Sucede que aquele projeto de intervenção, apresentado à equipa de inspeção pela autarquia, para além de localizar a área de estacionamento para autocaravanas em lugar distinto do pretendido pela Junta de Freguesia de Alvor, prevê uma capacidade máxima de 20 lugares para este fim, em detrimento dos 160 lugares que esta entidade pretende regularizar.
- (132) A **situação n.º 7** corresponde à construção de um **estabelecimento de restauração e bebidas**, com arranjos exteriores associados, junto à arriba, sobranceira à Praia dos Três Castelos, cujo projeto foi acompanhado pela CCDR Algarve que, à data dos factos, detinha competências em matéria de recursos hídricos.

⁵⁶ Determinada pelo Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março, que estabelece o regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos, por sua vez regulamentado, no que concerne aos requisitos específicos da instalação, classificação e funcionamento dos parques de campismo e de caravanismo, pela Portaria n.º 1320/2008 de 17 de novembro.

- (133) No caso vertente, a exceção à construção em *Espaços Naturais de Arribas* delimitados pelo POOC, encontra corpo na alínea d) do n.º 2 do artigo 20.º do seu Regulamento, nas condições estabelecidas expressamente no artigo 14.º que, por sua vez, rege a instalação deste tipo de estabelecimentos.
- (134) Não estando a intervenção localizada nas praias, nem integrada no ordenamento das unidades balneares identificadas neste IGT, é aplicável à situação o disposto no n.º 2 deste último preceito normativo, condicionando-a, portanto, à sua previsão em projeto de intervenção na orla costeira (cf. alínea b) do n.º 2 do referido artigo 14.º).
- (135) Não obstante as especificidades associadas àquela figura de planeamento perspetivada pelo POOC, decorrentes dos artigos 83.º a 85.º e, bem assim, ao facto de a intervenção integrar a denominada UOG 4 assinalada na sua Planta de Síntese, o facto é que a CCDR Algarve cuidou de ponderar e de enquadrar a proposta de ocupação à luz destas determinações, optando, ainda que tacitamente, por considerar o projeto de arranjos desenvolvido para a área como satisfazendo a concretização da prossecução dos objetivos delineados por este IGT⁵⁷.
- (136) Por outro lado, no que concerne à ocupação das **faixas de risco e proteção às arribas**, coincidentes, neste troço de costa, com a margem das águas do mar integrada no DPM (com largura de 50 m), verifica-se que foram, por parte daquela entidade da Administração, objetivamente consideradas as restrições delas imanentes, em particular na solução alcançada para a implantação do edifício: fora do DPM e daquela faixa de risco.
- (137) Colocado desta forma, **considera-se que o licenciamento desta operação urbanística**, circunstanciado à aprovação do respetiva projeto de arquitetura e de especialidade, **foi praticado em conformidade com o POOC**.
- (138) Sucede que no local de implantação da pérgula foi constituída uma nova edificação sem prévio licenciamento, com uma área aproximada de 50 m², assumindo-se como o prolongamento do estabelecimento, sem contudo interferir com o DPM e, por inerência, com a *faixa de proteção*

⁵⁷ Entende-se, no entanto, que no caso presente os factos demonstrados nos processos apresentados são escassos para se poder concluir que a intervenção urbanística foi enquadrada à luz do conceito perspetivado no artigo 83.º do Regulamento do POOC, em ordem a considerar o denominado “projeto de arranjos” um “projeto de intervenção na orla costeira”.

à arriba (para terra)⁵⁸, à luz da mais recente delimitação realizada pela APA, IP (*doc. de fls. 262*).

- (139) Para além do mais, a Câmara Municipal de Portimão averbou à licença de utilização do estabelecimento a capacidade da esplanada, **sem prévio parecer, à data, da ARH Algarve**, num momento em que a edilidade tinha conhecimento dos condicionamentos impostos pela CCDR Algarve tendentes à sua concretização naquela área do terreno.
- (140) No caso da ampliação do estabelecimento, a autarquia demonstrou ter encetado o procedimento sancionatório e de reposição da legalidade, aguardando-se que a APA, IP apresente a sua atuação, relativamente à utilização privativa não titulada de parcela presumivelmente dominial em *faixa de proteção às arribas*.

3.2.3. Município de Lagoa

- (141) Num troço de costa com sensivelmente 15 km de extensão, foram identificadas **cinco situações**, que reúnem um considerável número de operações urbanísticas confinadas ao âmbito territorial de duas operações de loteamento, a que se aditam duas ações promovidas pela Administração, todas executadas em **Espaços Naturais de Arribas**, num setor caracterizado pela presença de arribas sensíveis, onde a evolução destas formas de relevo é dominada por mecanismos de alargamento de condutas cársicas (algares) e pela queda de lajes e blocos⁵⁹.
- (142) A informação compilada na **tabela 3** sistematiza, para cada uma das situações identificadas nesta circunscrição territorial, as principais características das intervenções delas resultantes, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.

⁵⁸ Para a qual a ocupação destas áreas se encontra condicionada à apresentação, nomeadamente, de um comprovativo das condições de segurança (cf. n.º 2 do artigo 9.º do Regulamento do POOC).

⁵⁹ Cf. informação extraída dos *Estudos de Caracterização* que compõem o POOC: 1.ª Fase – Estudos de Base (Vol. 4) – Caracterização da Orla Costeira, 311 pp. e anexos | 2.ª Fase – Estudo Prévio de Ordenamento e Esquema de Intervenções, 69 pp., figuras e anexos.

Tabela 3 – Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis

Sit. n.º	Tipo de obra / uso	Génese da operação urbanística ou ação	Enquadramento no POOC		Enquadramento em regimes especiais	
			Categoria de espaço	Faixa de proteção às arribas	REN	DPM
08	Construção / 1 habitação, anexos, piscina, abertura de vias e áreas ajardinadas	Autorizada / Destituída de controlo prévio	Espaços Naturais de Arribas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
09	Construção / 31 habitações e respetivas piscinas precedidas de op.loteamento	Autorizadas		<input checked="" type="checkbox"/> *	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Construção / 4 habitações e respetivas piscinas precedidas de op.loteamento	Autorizadas		<input checked="" type="checkbox"/> *	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Construção / Infraestrutura (Estação Elevatória)	Promovida pela Admin. Pública		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	Construção / Infraestrutura (Passadiço sobrelevado)	Promovida pela Admin. Pública		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
12	Construção / Início de obras (vedação de propriedade)	Destituída de controlo prévio		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

* Parcialmente

- (143) A **situação n.º 8** diz respeito à intervenção sobre um prédio com cerca de 16 hectares, nele tendo sido licenciadas obras de construção **com incidência em preexistências**, apesar das imagens aéreas que constituem a respetiva *Ficha de Apreciação* (Vol. II) evidenciarem sobrevir outras edificações que não são compagináveis com as construções primitivas que determinaram o deferimento da habitação.
- (144) Inicialmente qualificadas como *obras de recuperação e de ampliação* em sede de PIP, instruído no ano de 1998, a génese desta operação urbanística foi encetada com o objetivo de converter, numa única habitação, edificações, três das quais registadas na Conservatória do Registo Predial de Lagoa com área total (construção/implantação) de 168 m² e um forno elencado apenas no levantamento topográfico com 5 m².
- (145) A DRA do Algarve pronunciou-se sobre a proposta, com fundamento no facto de a intervenção se localizar em áreas da REN delimitadas na Planta de Condicionantes do PDM de Lagoa, tendo

viabilizado a ampliação do edificado sustentada nas orientações transmitidas pela CNREN, ao abrigo da alínea e) do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, à data aplicável.

(146) Sucede que, no momento em que aquela Direção Regional emitiu o seu parecer favorável à pretensão, comunicado à autarquia em 17.08.1999, já o POOC se encontrava em vigor, em área por este classificada como *Espaços Naturais de Arribas*, não tendo acautelado, enquanto entidade da Administração envolvida no processo de elaboração deste IGT, o facto da intervenção não se subsumir apenas ao RJREN à data da sua pronúncia definitiva.

(147) Com efeito, também aqui se teria de considerar o disposto no artigo 20.º do Regulamento do POOC, aplicável à categoria de espaço na qual a operação urbanística foi posteriormente deferida pelo município, numa solução que **permitiu o aumento de área e de volume das preexistências**, desobedecendo ao seu plano primitivo, em **violação do regime de exceção estabelecido na alínea a) do n.º 2 deste preceito normativo**.

(148) Nestas circunstâncias, não haverá como afastar aos atos praticados pela Câmara Municipal de Lagoa a nulidade dos respetivos despachos e deliberações, que determinaram a ampliação da área de construção da preexistência em *Espaços Naturais de Arribas*, modificando o seu plano primitivo, em violação quer do n.º 1, quer do n.º 2 ambos do artigo 20.º do Regulamento deste IGT.

Violação que determina a **nulidade dessas decisões**, com as suas legais consequências, como resulta do artigo 103.º do RJIGT e no n.º 1 do artigo 133.º do CPA.

(149) Porém, não se poderá deixar de comentar a invocada superveniência do disposto no n.º 4 do artigo 69.º do RJUE pela autarquia, porquanto, os 10 anos a que a Lei alude para operar a caducidade do ato ou da ação, só tiveram o seu início com a alteração daquele diploma, operada pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro.

- (150) Com efeito, conforme melhor diz Fernanda Paula Oliveira⁶⁰ “...o prazo de caducidade de 10 anos nela referidos apenas se contam a partir do início de vigência daquele diploma...”, o que conforme ressalta dos autos ainda não é o caso.
- (151) Justifica-se, também, desencadear os necessários procedimentos visando **sancionar** a materialização de intervenções urbanísticas destituídas de autorização, competindo a **autarquia desenvolver tais diligências, bem como lançar mão dos mecanismos colocados ao seu dispor em matéria de reposição da legalidade.**
- (152) Já a **situação n.º 9** tem a particularidade de abranger duas operações de loteamento que, por motivos de diferenciação dos respetivos âmbitos territoriais, embora contíguos, se optou por distinguir em função dos respetivos **alvarás de loteamento: n.º 22/89 e n.º 1/92.**
- (153) Em primeiro lugar, haverá, para ambas as operações de loteamento, que remeter para o **título 3.1.** deste relatório, sendo certo que as questões ali discutidas se aplicam, *mutatis mutandis*, a todos os atos administrativos que lhes sucederam, praticados na vigência do POOC, que possibilitaram a execução de operações urbanísticas em *Espaços Naturais de Arribas* por este definidos.
- (154) Note-se que, o PDM de Lagoa (RCM n.º 29/94, de 15 de maio), aprovado posteriormente ao licenciamento daquelas operações de loteamento, não repercutiu na sua Planta de Ordenamento o estatuto de solo urbano a estas áreas, tendo-as classificado como *Zonas de Recursos Naturais e Equilíbrio Ambiental*, embora com aptidão para nelas acolher *Áreas de Aptidão Turística* (UP 6).
- Circunstância para a qual terá concorrido a orientação transmitida à autarquia pela então CCR, no âmbito da elaboração deste IGT, ao vedar a possibilidade de cartografar os loteamentos que tivessem, à data, níveis de execução inferiores a 50% (*doc. de fls. doc. 206-207*).
- (155) Acresce ainda, o facto de muitas das operações urbanísticas, que entretanto ali se consolidaram, coincidirem com áreas submetidas ao RJREN, pese embora a delimitação da REN ter ocorrido no ano de 2000 (RCM n.º 67/2000, de 1 de julho), circunstanciadas às *faixas*

⁶⁰ In “O Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. As novidades e as dúvidas resultantes da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro”, artigo publicado nos Cadernos Municipais Eletrónicos da Fundação República, n.º 1, junho de 2009, p. 44-69.

de proteção às arribas definidas quer através deste regime territorial especial, quer através do regime específico decorrente do POOC, em concreto no seu artigo 9.º.

- (156) **O caso da operação de loteamento n.º 22/89**, com uma área aproximada de 19 hectares, na qual foram constituídos 61 lotes, 60 dos quais para acolher igual número de moradias unifamiliares, tem a particularidade de, no âmbito dos procedimentos de controlo prévio que lhe sucederam (apreciados pela equipa de inspeção), não se terem detetado quaisquer elementos (escritos ou desenhados) demonstrativos do cumprimento de uma das prescrições do respetivo alvará de loteamento, consignada no seu ponto 2 (*doc. de fls. 77-79*)⁶¹.
- (157) Em rigor, aquela exigência, decorrente dos condicionamentos impostos pela então CCR Algarve em sede de aprovação da operação de loteamento, não foi observada em nenhuma das operações urbanísticas que lhe sucederam.
- (158) Sucede que a autarquia considera que essa determinação apenas podia ser imposta ao lote n.º 17 (atualmente designado por lote n.º 23), destinado a um uso misto de comércio e serviços. No entanto, entende-se que, não obstante as ponderosas razões invocadas pela Câmara Municipal em sede de audiência dos interessados, às quais, aliás, se adere em tese, não pode proceder-se ao seu acolhimento, por se encontrarem desinseridas da realidade fáctica.
- (159) Realce-se que, apesar do sucedido, a alteração do alvará de loteamento n.º 22/89, ocorrida na sequência da deliberação camarária de 22.01.1997, que determinou a atual solução urbanística, não foi precedida da imprescindível aprovação da delegação regional do então Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, por força da aplicação, na área de intervenção, do regime transitório da REN, vertido no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, à data em vigor.
- (160) Pelo que, em termos substantivos, não tendo sido cumprido esta exigência procedimental, **a mencionada deliberação violou aquele preceito legal.**

⁶¹ Reconduzida à apresentação de um “plano geral de arranjo dos espaços exteriores”, necessário para a preservação das “manchas de vegetação climática e paraclimática” de toda esta área de intervenção urbanística.

Violação que determina a nulidade dessa decisão e, bem assim, a de todos os atos subsequentes, como resulta do disposto no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de outubro, hoje decorrente do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, que revogou o primeiro diploma, e no n.º 1 do artigo 133.º do CPA.

- (161) Mas, mesmo que se possa equacionar uma solução regularizadora à situação, tal não afastará os sucessivos incumprimentos ao respetivo alvará de loteamento, produzidos no contexto dos atos de controlo prévio que permitiram a ocupação, com construções – no caso, com piscinas e impermeabilização do solo na sua envolvente –, de áreas para além dos respetivos polígonos base de implantação definidos na Planta de Síntese anexa àquele título, nos quais aquelas se deveriam conter à luz da imposição consignada no artigo 4.º do seu regulamento.
- (162) Não bastará invocar, como o faz a autarquia, o entendimento segundo o qual a área das piscinas não deve ser contabilizada para efeitos da capacidade edificatória dos lotes, porquanto o que está em causa é a sua implantação para além dos limites físicos em que aquelas construções (porque disso se tratam) se deveriam conter, à luz da Planta de Síntese do alvará de loteamento.
- (163) Condição que se coaduna com a necessidade de preservar as “manchas de vegetação climácica e paraclimácica” estabelecida naquele título, para além de mitigar o risco associado a esta área, cuja vulnerabilidade justificou a adoção, por parte do POOC, de uma faixa de proteção para terra igual a 200 m, medida a partir da crista da arriba.
- (164) Neste último caso, decorre da alínea b) do n.º 2 do artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de dezembro, hoje consubstanciado na alínea a) do artigo 68.º do RJUE, **a nulidade de todos os atos administrativos que possibilitaram, nos lotes n.ºs 4, 5, 8, 13, 16, 18, 19 a 22, 24, 26 a 31, 34, 38 a 42, 48, 54, 58 a 60**, a execução de construções para além daqueles perímetros base de implantação, impostos no respetivo alvará de loteamento.

(165) Concomitantemente, não haverá como afastar aos atos administrativos que acolheram as edificações **nos lotes n.ºs 4, 5, 16, 17, 19, 20, 22, 24, 26 a 31, 33, 38, 39, 41, 47 a 49, a nulidade dos respetivos despachos e deliberações emitidos pela Câmara Municipal de Lagoa**, com fundamento na violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Regulamento do POOC, dada a sua admissão no momento da vigência do POOC, em solo por este integrado em *Espaços Naturais de Arribas* e em *faixa de proteção às arribas* (para terra), onde aquelas são interditas.

Violação que determina a nulidade dessas decisões, com as suas legais consequências, como resulta do artigo 103.º do RJGT e no n.º 1 do artigo 133.º do CPA.

(166) No caso concreto das operações urbanísticas identificadas nos quatro lotes que constituem a área da **operação de loteamento n.º 1/92**, com uma área de intervenção de cerca de 2 hectares, conclui-se que todas elas ocorreram na vigência do POOC, em solo por este integrado em *Espaços Naturais de Arribas* e em *faixa de proteção às arribas* (para terra), onde construções desta natureza são interditas.

(167) Aliás, o que se verifica é que a solução urbanística da operação de loteamento, que acolheu a possibilidade de concretização de quatro moradias unifamiliares e respetivas piscinas, ocorreu, também, na vigência deste IGT, com o deferimento, em 15.11.2000, da alteração daquele título. Num momento, portanto, em que o regime de salvaguarda e de gestão decorrente do POOC deveria ser oposto aos particulares.

(168) Em face do exposto, não haverá como afastar aos atos praticados pela Câmara Municipal de Lagoa, no contexto quer da alteração do apontado alvará de loteamento, quer no das operações urbanísticas que lhe sucederam, **a nulidade dos respetivos despachos e deliberações**, com fundamento quer na violação do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, então em vigor e, atualmente, 20.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, quer na violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Regulamento do POOC.

Violação que determina a nulidade dessas decisões, com as suas legais consequências, como resulta, no caso do RJREN, do disposto no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, hoje decorrente do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, e, no caso do POOC, no artigo 103.º do RJGT e no n.º 1 do artigo 133.º do CPA.

- (169) Não deixa de ser relevante que, **nenhum dos processos de obras particulares** apreciados pela equipa de inspeção, circunstanciados a ambas as operações de loteamento, **apresenta estudos específicos**, bem como projetos aprovados à luz das prescrições convencionadas no artigo 9.º do Regulamento do POOC, **mormente os relativos aos aspetos geológicos, geomorfológicos e evolutivos das arribas**, numa área caracterizada, como acima se comentou, por fenómenos de exumação do endocarso (*vide pontos 51, 54 e 141*).
- (170) Em rigor, a possibilidade de lançar mão desta prerrogativa nem podia ser aplicada às operações urbanísticas em crise, dada a sua localização em espaço onde, como vimos, são expressamente proibidas.
- (171) Por sua vez, **a situação n.º 10**, que integra o âmbito territorial da operação de loteamento n.º 22/89, diz respeito ao local da instalação de uma **estação elevatória** e respetiva conduta de águas residuais domésticas, integrada no projeto de execução do sistema de drenagem e elevação do *Sistema de Águas Residuais de Sesmarias e Mato Serrão*, implementado no município de Lagoa pela empresa Águas do Algarve, SA.
- (172) Trata-se de uma edificação promovida por uma empresa pública, que em matéria de licenciamento de obras se encontra isenta de licença, nos termos do disposto na alínea e) do n.º 1 e 2, ambos do artigo 7.º do RJUE, precedida de RIP, no ano de 2008, instruído pela CCDR Algarve⁶².
- (173) Adiante-se, desde já, que o local onde a obra foi implementada se situa a aproximadamente 60 m da crista do alcantil, em *Espaços Naturais de Arribas* e na *faixa de proteção às arribas* (para terra) ambos definidos pelo POOC, para além de integrar o âmbito da operação de loteamento n.º 22/89 (situação n.º 9), cujo alvará não foi alterado para a acolher, em local para o qual este título não lhe reconheceu capacidade edificatória e impôs a elaboração de um “plano geral de arranjo dos espaços exteriores”, cujo cumprimento não foi demonstrado pela autarquia.

⁶² Aprovado, em 01.02.2008, por S. Ex.ª o SEOTC, através do despacho n.º 4675/2008, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 37, de 21 de fevereiro.

- (174) Sendo certo que a CCDR Algarve não se opôs à viabilidade da pretensão, com fundamento na prerrogativa acolhida no artigo 13.º do Regulamento do POOC⁶³, tal não afastava à situação a aplicação das determinações estipuladas no n.º 2 do seu artigo 9.º que, conjugado com os n.ºs 4 e 5 da mesma disposição normativa, exige a apresentação, entre outros, de **comprovativo das condições de segurança, a definir através de estudos específicos**.
- (175) Sucede que neste ponto, aquela entidade da Administração, ainda que mencionando todos estes aspetos, transcrevendo, até, os condicionamentos que daquele preceito normativo advêm, bastou-se com a visita ao local para, na perceção do técnico signatário que fundamentou a solução adotada, não colocar objeções à concretização da edificação. Ainda que, condicionando a sua implantação, em fase de obra, à realização de “*sondagens expeditas*” para averiguar, nomeadamente, a capacidade de carga dos solos no local.
- (176) Ora, não consta da disposição normativa acima alavancada qualquer fundamentação ou dispositivo que permita às entidades públicas desonerarem-se de dar cumprimento às imposições ali estipuladas.
- (177) Resta dizer que, a pedido desta Inspeção-Geral, a empresa Águas do Algarve, SA esclareceu ter cumprido com a exigência que lhe foi imposta em fase de obra por aquele RIP, concernente à verificação da estabilidade da área, tendo, para o efeito, sustentado, sob a forma de registo fotográfico, que as estruturas previstas foram precedidas da abertura de “*poços de prospeção*”, executados através de giratória de rastos, pretendendo demonstrar não existirem quaisquer cavidades no local (*doc. de fls. 80-81*).
- (178) A **situação n.º 11** também reveste a natureza de uma ação de iniciativa pública, promovida pela APA, IP, cujo projeto foi elaborado pela Câmara Municipal de Lagoa no ano de 2008, que em matéria de licenciamento de obras se encontra igualmente isenta de licença, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º do RJUE.

⁶³ Que permite poder o enquadramento da intervenção ser reconduzido a uma obra de interesse público, desonerando-a dos condicionamentos ou interdições de ocupação previstas nas respetivas categorias de espaço convencionadas por este IGT.

- (179) Trata-se de uma intervenção respeitante à instalação de um **passadiço sobrelevado em madeira, numa extensão aproximada de 570 m ao longo da arriba**, entre o Algar Seco e o Forte de N.ª Sr.ª da Encarnação, integrado no projeto de requalificação do litoral de Carvoeiro.
- (180) No caso, a obra interfere com a REN, o DPM e com os *Espaços Naturais de Arribas* estabelecidos pelo POOC, sobreponde-se ainda, com a **faixa de risco máximo** (para terra) por este convencionada para o seu setor (que é de 20m, à luz das disposições do artigo 9.º, conjugado com o anexo III do seu conteúdo normativo).
- (181) Estes condicionamentos não foram expressamente ponderados em sede de parecer emitido pela ARH do Algarve, nem constam das especificações técnicas do caderno de encargos incluído no contrato do concurso público que precedeu a execução desta obra.
- (182) Todavia, a APA, IP veio sustentar ter desenvolvido estudos e planos de observação, desde 1995, para este troço de costa, cujos resultados terão influído na avaliação e decisão desta intervenção.
- (183) Sublinhe-se, no entanto, que as restrições à ocupação vertidas no artigo 9.º do Regulamento do POOC exigem o desenvolvimento de estudos concretos, de natureza técnica, que ponderem objetiva e expressamente as ações a desenvolver, com o desígnio de demonstrar, em antecipação às decisões, que são corretas as opções tomadas.
- (184) Em cumprimento às recomendações expressas pela IGAMAOT, a APA, IP apresentou um relatório específico, realizado já depois da obra concluída (outubro 2014), em que sustenta estarem asseguradas as distâncias de segurança à crista da arriba, nele estando justificada a opção da construção, destinada a mitigar, na sua perspetiva, o risco para as pessoas.
- (185) Contudo, todos os atos praticados no âmbito do projeto, que contribuíram para a execução da empreitada, cuja realização de despesa foi precedida de autorização de S. Ex.ª o SEAOT de 04.06.2013, não ponderaram as circunstâncias das obras ali perspetivadas se encontrarem vinculadas ao cumprimento do RJREN.
- (186) Ainda que enquadrável numa das ações nominalmente previstas na alínea f) da Seção VII do anexo II daquele regime jurídico, a intervenção não poderia ser viabilizada sem prévio RIP,

pelo facto de desenvolvida na tipologia da REN afeta às *arribas e faixas de proteção*, nas quais as obras e construção são expressamente interditas nos termos do seu artigo 20.º.

- (187) Não bastará invocar, como o faz a APA, IP, que a intervenção é compatível com o desiderato preconizado no anexo I do RJREN, quando o regime de compatibilidade decorrente deste diploma não se subsume apenas aos objetivos ali convencionados, mas, também, e cumulativamente, às prescrições decorrentes do seu anexo II (cf. n.º 3 do artigo 20.º do RJREN), que, como acima se expôs, veda essa possibilidade.
- (188) Com efeito, a construção de um passadiço sobrelevado em áreas desta natureza, ainda que perspetivada pelo POOC, não constitui nenhuma das exceções previstas no contexto do RJREN, não configura uma ação licenciada ou autorizada à data da entrada em vigor da delimitação da REN do município de Lagoa (cf. artigo 40.º), nem foi precedida de despacho de relevante interesse público (cf. artigo 21.º), cuja formalidade não pode ser substituída pelo ato administrativo que autorizou a despesa da obra pela tutela.
- (189) Todavia, caso se pretendesse efetuar o apuramento de eventuais condutas negligentes, ocorridas no âmbito daqueles serviços da Administração, das quais poderiam advir a instauração de procedimentos disciplinares, constata-se ser hoje impossível sindicá-las, em virtude de se encontrar prescrito o prazo para a respetiva instrução (cf. n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro).
- (190) Por último, a **situação n.º 12**, identificada pela equipa de inspeção aquando da saída de campo, configura a natureza de uma ação de iniciativa privada, **destituída de controlo prévio**, que se traduz no início da construção de um muro confinante com a via pública, presumivelmente para na parcela se encetarem edificações, num terreno contíguo a outras habitações.
- (191) Esta intervenção foi desenvolvida em solo afeto à REN e, simultaneamente, em *Espaços Naturais de Arribas*, compreendida ainda, na *faixa de proteção às arribas* (para terra), convencionada na alínea b) do n.º 1 do artigo 9.º deste IGT que, naquele setor da orla costeira, tem largura de 200 m.

(192) Como garante da salvaguarda do interesse público legalmente protegido, a autarquia asseverou ter atuado de forma célere e firme, conducente ao sancionamento da ação e à reposição da legalidade, com vista à demolição da obra executada.

4. Conclusões

Face ao anteriormente descrito, conclui-se que:

- (193) Do universo das situações detetadas, que no cômputo global reflete **aproximadamente 100 operações urbanísticas ou ações**, a maioria para fins habitacionais ou diretamente associadas a este uso, **apenas uma parece reunir as condições exigíveis em matéria de conformidade com as normas e disposições legais aplicáveis no domínio do ordenamento do território.**
- (194) Reconduzindo o número de situações ao universo das intervenções a estas associadas, assume primordial relevo a aprovação, já na vigência do POOC, de 25 habitações (sob a forma de moradias unifamiliares) e de 31 piscinas, entretanto materializadas, precedidas do licenciamento de operações de loteamento anteriores a este IGT, todas implantadas em **Espaços Naturais de Arribas** e na **faixa de proteção às arribas** (para terra) por ele instituídas, onde são interditas operações urbanísticas desta natureza.
- (195) No caso destas últimas intervenções, as ilegalidades detetadas demonstram que se instituiu, junto da Administração, o pressuposto de aquelas se encontrarem ressalvadas à luz do artigo 91.º do Regulamento do POOC, que estabeleceu a salvaguarda dos *direitos adquiridos*, numa interpretação contrária à lei, sobre a qual já se pronunciaram os tribunais e, em particular, a tutela no ano de 2009. Circunstância que justificou o seu desenvolvimento no **título 3.1.** deste relatório.
- (196) A execução de três operações urbanísticas promovidas pela Administração, duas das quais realizadas na *faixa de proteção às arribas* convencionada por este IGT, sem prévia demonstração (expressa) de comprovativo das condições de segurança exigíveis, e uma outra em local onde a construção é expressamente interdita, são também situações merecedoras de registo.
- (197) Evidencie-se, ainda, a implementação de um parque de autocaravanas, da iniciativa pública, em antecipação à execução do respetivo projeto de intervenção na orla costeira perspetivado pelo POOC, excedendo em 800% a capacidade de carga ali programada, bem como a localização prevista.

- (198) Já as obras destituídas de controlo prévio ou realizadas à revelia dos projetos aprovados são reconduzíveis a cinco das situações detetadas, decorrentes de intervenções que envolveram a construção de habitações, de piscinas e a abertura de vias, em solo onde este plano instituiu um regime de salvaguarda de recursos e valores naturais mais restritivo.
- (199) Genericamente, as ilegalidades e as irregularidades aqui patentes e a escala em que estas se manifestam não se confinam apenas ao regime específico decorrente do POOC, mas, concomitantemente, com os condicionalismos a que se encontram sujeitos certos tipos de solos, estabelecidos por regimes particulares, de que são exemplo a REN, o DPM e a Rede Natura 2000.
- (200) Relativamente às situações identificadas no **município de Lagos** pode constatar-se que:
- A autarquia demonstrou ter atuado de forma célere e firme, conducente à reposição da legalidade no caso da situação n.º 1, respeitante à execução de um aterro com cerca de 200 m², em resultado do depósito de terras provenientes da escavação de uma obra.
 - A admissão de piscinas em seis dos lotes que constituem o alvará de loteamento n.º 12/92, foi sustentada, no caso da situação n.º 2, em atos administrativos cujas nulidades devem ser suscitadas, por não ter sido precavida a interferência daquelas construções com o DPM, coexistente, nesta área, com *Espaços Naturais de Arribas* definidos pelo POOC, onde obras desta natureza são expressamente proibidas.
 - A situação n.º 3, referente à realização de uma obra de remodelação à luz das definições adotadas pelo POOC, destinada a habitação num terreno com um declive superior a 30%, foi enquadrada como satisfazendo o regime excecional vertido na alínea a) do n.º 2 do artigo 20.º do Regulamento deste IGT, admitindo-se a sua materialização em *Espaços Naturais de Arribas*, em local onde já são visíveis fenómenos de ravinamento.
 - A verificação da modificação do plano primitivo da preexistência, com repercussões no aumento quer da área, quer do seu volume, que constitui a situação n.º 4, desatendendo às prescrições do POOC, configura outra das nulidades a promover, para além de, no mesmo terreno, ter sido desenvolvido um conjunto significativo de intervenções urbanísticas destituídas de controlo prévio.

(201) Relativamente às situações identificadas no **município de Portimão** pode constatar-se que:

- Foi implementado um armazém de aprestos de pesca, protocolado entre a autarquia e o IPTM, IP, que constitui a situação n.º 5, em espaço onde o POOC interdita expressamente a realização de quaisquer obras de construção, para além de interferir com SIC da Rede Natura 2000 e sítio Ramsar, apesar de circunscrito a área sob jurisdição portuária da DOCAPESCA, SA, estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 16/2014, de 3 de fevereiro.
- A situação n.º 6 diz respeito à ocupação de terrenos dominiais com autocaravanas, sem prévio licenciamento camarário ou observância dos requisitos específicos da sua instalação à luz da legislação em vigor, ainda que consentida pela Junta de Freguesia de Alvor, desconsiderando quer a localização, quer a capacidade do estacionamento para esta finalidade, delineadas pelo respetivo projeto de intervenção na orla costeira.
- A situação n.º 7 corresponde à construção de um estabelecimento de restauração e bebidas, com arranjos exteriores associados, cujo licenciamento ocorreu em conformidade com as prescrições do POOC, apesar de atualmente subsistir uma ampliação do corpo do edificado sobre a arriba, executada à revelia do projeto aprovado, para além de uma esplanada com interferência no DPM, acolhida pelo município sem prévio parecer da APA, IP.

(202) Relativamente às situações identificadas no **município de Lagoa** pode constatar-se que:

- Os atos administrativos que possibilitaram a reconstrução e a ampliação de uma moradia, que constitui a situação n.º 8, ocorreram no momento da vigência do POOC, que interdita, nesta área, a realização de obras desta natureza. A verificação de outras ações, de entre as quais obras de construção e a abertura de vias, indiciando a violação do projeto aprovado, constituem também intervenções urbanísticas merecedoras de registo no terreno em referência.
- A situação n.º 9 tem a particularidade de abranger duas operações de loteamento situadas, cumulativamente, em *Espaços Naturais de Arribas* e em *faixa de proteção às arribas (para terra)* definidos pelo POOC, cujos títulos, embora emitidos em data anterior à

aprovação deste IGT, foram alterados, numa das situações, no momento da sua vigência e, na outra, em violação do RJREN e do próprio alvará de loteamento.

Estas vicissitudes, particularizadas nas respetivas *Fichas de Avaliação* (Vol. II) e sistematizadas nos **pontos (153) a (169)** deste documento, determinam, em rigor, a nulidade de todos os atos administrativos até ao momento emitidos, que possibilitaram a admissão e posterior materialização de um conjunto significativo de moradias unifamiliares e respetivas piscinas, numa área caracterizada pela presença de arribas cuja evolução é dominada por mecanismos de abatimento, conduzindo à formação de algares.

- Quanto à situação n.º 10, destinada à construção de uma estação elevatória, conclui-se que, não obstante uma avaliação empírica realizada pela Administração, não foram cumpridas, entre outras, as exigências estipuladas no n.º 2 do artigo 9.º do Regulamento do POOC que, conjugado com os n.ºs 4 e 5 da mesma disposição normativa, impõe a apresentação, entre outros, de comprovativo das condições de segurança, a definir através de estudos específicos.
- Já a situação n.º 11 reveste, à semelhança da situação anterior, uma obra de iniciativa pública, alusiva à instalação de um passadiço sobrelevado em madeira, numa extensão aproximada de 570 m ao longo da arriba, em local onde o RJREN interdita intervenções desta natureza.
- No caso da situação n.º 12, concernente à execução de obras particulares iniciadas sem controlo prévio, em área onde estas são proibidas, constata-se que a autarquia demonstrou ter atuado de forma célere e firme, conducente à reposição da legalidade.

5. Recomendações

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

(203) Competirá à APA, IP:

- (a) **Adotar medidas de reorganização interna** que permitam manter, junto dos seus serviços territorialmente desconcentrados (ARH), uma uniformidade de critérios de abordagem em idênticas matérias, de modo a evitar situações como a descrita em relação ao entendimento que subjaz ao disposto no artigo 91.º do Regulamento do POOC.
- (b) Enunciar, **no prazo de 60 dias**, medidas que imponham a imediata prossecução das orientações consubstanciadas no despacho de S. Ex.ª o SEOTC, de 25.03.2009, exarado sobre a informação n.º 21/2009/SEOTC, de 20.03.2009, sublinhando-se que aquelas encontram fundamento na jurisprudência feita quer pelo STA, quer pelo TC.
- (c) Desenvolver, na qualidade de entidade promotora de ações com interferência em *faixas de proteção às arribas* e em antecipação à aprovação dos respetivos projetos, **estudos específicos e concretos** que demonstrem, de modo inequívoco, o cumprimento dos condicionamentos prescritos nos n.ºs 5 e 6 do artigo 9.º do Regulamento do POOC.
- (d) Determinar, **no prazo de 60 dias**, as necessárias medidas de tutela da legalidade urbanística, nos casos em que foram identificadas interferências com o DPM, a saber: as **situações n.ºs 2 e 7**.
- (e) Desenvolver, em articulação com a Câmara Municipal de Portimão, a Junta de Freguesia de Alvor e Conselho de Administração da DOCAPESCA – Portos e Lotas, SA, **num prazo nunca superior a um ano**, os necessários procedimentos tendo em vista a regularização da **situação n.º 6**.
- (f) Promover os necessários procedimentos que visem **submeter à tutela o RIP do projeto associado à situação n.º 11**, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 21.º do RJREN.

(204) Competirá à **CCDR Algarve**:

- (a) Enunciar, **no prazo de 60 dias**, medidas que imponham a imediata prossecução da imposição governamental, ainda não revogada, consubstanciada no despacho de S. Ex.ª o SEOTC, de 25.03.2009, exarado sobre a informação n.º 21/2009/SEOTC, de 20.03.2009, que lhe foi notificada no ano de 2009.

(205) Competirá ao **Conselho de Administração da DOCAPECA – Portos e Lotas, SA**:

- (a) Colaborar com a APA, IP no desenvolvimento dos procedimentos necessários tendo em vista a regularização da **situação n.º 6**.

(206) Competirá à **Câmara Municipal de Lagos**:

- (a) Nos termos do n.º 2 do artigo 134.º do CPA, declarar, **no prazo de 60 dias**, a nulidade dos atos administrativos de gestão urbanística por si praticados, particularizados nas *Fichas de Avaliação* que constituem o Vol. II deste relatório, com fundamento:
- No caso da **situação n.º 2**, na violação do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio e alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Regulamento do POOC.
 - No caso da **situação n.º 4**, na violação do artigo 20.º do RJREN e alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Regulamento do POOC.
- (b) Sancionar, no caso da **situação n.º 4**, a materialização das intervenções urbanísticas destituídas de controlo prévio, bem como providenciar pela aplicação das necessárias medidas de tutela da legalidade urbanística.
- (c) Como garante do cumprimento das prerrogativas das atividades interditas em cada uma das categorias de espaços estabelecidas pelo POOC, em particular as respeitantes às obras de reconstrução e de remodelação por este definidas, desencadear procedimentos internos que permitam verificar, de futuro, o enquadramento das pretensões à luz destes requisitos, recorrendo à demonstração dos cálculos (de áreas e de volumes do edificado existente e da solução proposta) a realizar sobre levantamento cartográfico comparativo.

(207) Competirá à **Câmara Municipal de Portimão**:

- (a) Apresentar, **no prazo de 10 dias**, uma peça cartográfica que sustente estar ou não a **situação n.º 5** integrada em perímetro urbano definido em PMOT.
- (b) Colaborar com a APA, IP no desenvolvimento dos procedimentos necessários tendo em vista a regularização da **situação n.º 6**.
- (c) Promover, **no prazo de 60 dias**, em articulação com a APA, IP, a aplicação das necessárias medidas de tutela da legalidade urbanística conducentes à regularização da **situação n.º 7**, que exigirão a ponderação da legalização da ampliação do corpo do edificado à luz das prescrições do POOC.
- (d) Como garante do cumprimento das prerrogativas das atividades interditas em cada uma das categorias de espaços estabelecidas pelo POOC, em particular as respeitantes às obras de reconstrução e de remodelação por este definidas, desencadear procedimentos internos que permitam verificar, de futuro, o enquadramento das pretensões à luz destes requisitos, recorrendo à demonstração dos cálculos (de áreas e de volumes do edificado existente e da solução proposta) a realizar sobre levantamento cartográfico comparativo.

(208) Competirá à **Câmara Municipal de Lagoa**:

- (a) Nos termos do n.º 2 do artigo 134.º do CPA, declarar, **no prazo de 60 dias**, a nulidade dos atos administrativos de gestão urbanística por si praticados, particularizados nas *Fichas de Apreciação* que constituem o Vol. II deste relatório, com fundamento:
 - No caso da **situação n.º 8**, na violação dos n.ºs 1 e 2 do artigo 20.º do Regulamento do POOC.
 - No caso da **situação n.º 9**, associada à operação de **loteamento n.º 22/89**, na violação do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, em vigor à data da sua prática e, atualmente, 42.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, que estabelece o RJREN, pelo facto da alteração a este título não ter sido precedida do parecer obrigatório da entidade externa ali estipulada.

Circunstância que determina a nulidade dos atos subsequentes, que possibilitaram a autorização ou a admissão de todas as operações urbanísticas que se lhe seguiram que, ainda assim, terão sido admitidas desatendendo às prescrições do respetivo alvará de loteamento, a maioria na vigência do POOC, em área onde este interdita novas construções.

- No caso da **situação n.º 9**, associada a todas as operações urbanísticas desenvolvidas no âmbito da operação de **loteamento n.º 1/92**, na violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Regulamento do POOC.

- (b) Sancionar, no caso da **situação n.º 8**, a materialização das intervenções urbanísticas destituídas de controlo prévio, bem como providenciar pela aplicação das necessárias medidas de tutela da legalidade urbanística, promovendo, **no prazo de 60 dias**, o levantamento de todas as ocupações neste terreno, na esteira da recomendação que lhe foi transmitida em sede de audiência dos interessados.

- (c) No caso da **situação n.º 12**, demonstrar, **no prazo de 60 dias**, ter sido reposto o terreno nas condições em que se encontrava antes da data de início das obras ou trabalhos.

- (d) Adaptar, **no prazo de 60 dias**, nos termos e para os efeitos consignados no artigo 97.º do RJIGT, a delimitação da REN consubstanciada na Planta de Condicionantes do seu PDM, de modo a adequá-la à estabelecida na Carta da REN em vigor, aprovada através da RCM n.º 67/2000, de 1 de julho.

- (e) Como garante do cumprimento das prerrogativas das atividades interditas em cada uma das categorias de espaços estabelecidas pelo POOC, em particular as respeitantes às obras de reconstrução e de remodelação por este definidas, desencadear procedimentos internos que permitam verificar, de futuro, o enquadramento das pretensões à luz destes requisitos, recorrendo à demonstração dos cálculos (de áreas e de volumes do edificado existente e da solução proposta) a realizar sobre levantamento cartográfico comparativo.

6. Propostas

Face às conclusões alcançadas e recomendações enunciadas na presente ação de inspeção, propõe-se o seguinte:

- (209) O envio do relatório ao **Gabinete de S. Ex.ª o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia**, considerando a necessidade de:
- (a) Imprimir operatividade ao SIARL, cuja integração da informação numa base de dados contribui para a melhoria da eficácia na prevenção da legalidade e, em ações desta natureza, auxilia a visão local e global da avaliação a desenvolver, agilizando a interoperabilidade entre Serviços com responsabilidades acrescidas no domínio do ordenamento do território, em particular com incidência no litoral.
 - (b) Ponderar, face ao atual processo de revisão legislativa do RJGT, a possibilidade dos programas especiais poderem contemplar um elemento cartográfico que reproduza as incompatibilidades decorrentes das suas propostas com o regime de uso, ocupação e transformação do solo definido pelos planos territoriais, dada a repercussão territorial dos diferentes interesses públicos que os primeiros visam salvaguardar.
 - (c) Sugerir a remessa a esta Inspeção-Geral de todos os despachos com teor orientador de procedimentos a serem adotados pelos Serviços do MAOTE no domínio do ordenamento do território, em ordem a verificar o respetivo cumprimento e a manter uma uniformidade de critérios de abordagem em idênticas matérias por este Ministério.
- (210) Promover junto dos **Serviços do Ministério Público do TAF de Loulé**, caso as autarquias não suscitem a nulidade dos atos por si praticados, a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades identificadas no contexto das situações acima recortadas, para efeitos de propositura das competentes ações administrativas especiais (cf. n.º 1 do artigo 69.º do RJUE), por violação, designadamente, do POOC e do RJREN.

(211) Tendo em vista a necessidade de desenvolvimento das recomendações consignadas no **título 5**, propõe-se o envio do relatório à **APA, IP**, à **CCDR Algarve**, ao **Conselho de Administração da DOCAPESCA – Portos e Lotas, SA** e às **Câmaras Municipais de Lagos, de Portimão e de Lagoa**.

(212) Os factos expostos justificam o envio deste relatório à **IGF**, para que esta acione, se assim o entender, o exercício das suas competências ao nível da tutela inspetiva sobre as autarquias, bem como pelos motivos consignados no **ponto (99)**.

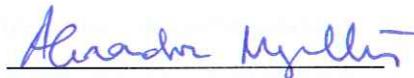
IGAMAOT, fevereiro 2015

O inspetor

A inspetora



(Fernando Alves)



(Alexandra Magalhães)