

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º AOT/11/14

RELATÓRIO

AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO REGIME JURÍDICO DA RESERVA ECOLÓGICA
NACIONAL NO MUNICÍPIO DE MIRA

VOLUME I

ABRIL 2015

Cacado.
Comunique-se à
CCDR Centro para
que proceda a
designação dos
representantes junto
das entidades
envidadas para os
efeitos previstos no
ponto 162 a) e
coordene os trabalhos
a
JORGE MOREIRA DA SILVA
Ministro do Ambiente,
Ordenamento do Território e Energia


FICHA TÉCNICA

Natureza	Inspeção Ordinária
Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção	Câmara Municipal de Mira / CCDR Centro / ICNF, IP / APA, IP
Fundamento	Plano de Atividades – Ano 2014
Âmbito Territorial	REN do Município de Mira, aprovada pela RCM n.º 131/95, de 9 de novembro, alterada pela RCM n.º 13/2004, de 18 de fevereiro, pela RCM n.º 138-A/2007, de 21 de setembro, e pela Portaria n.º 1069/2009, de 18 de setembro
Objetivos	Avaliação do cumprimento do Regime Jurídico da REN (RJREN) a realizar através da técnica de amostragem
Instrumentos de Gestão Territorial Aplicáveis (vinculativos dos particulares)	POOC Ovar-Marinha Grandes / PDM de Mira / PGU da Praia e Lagoa de Mira / PU da Praia de Mira
Regimes Complementares e Conexos do Sistema de Gestão Territorial	RAN Domínio Hídrico Regime de proteção das albufeiras de águas públicas de serviço público e das lagoas ou lagos de águas públicas Rede Natura 2000 Perímetro Florestal
Despachos	Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, de 20.02.2014 e de 14.07.2014 Ministra da Agricultura e do Mar, de 29.01.2014
Planeamento	Despacho de concordância: 05.08.2014
Ciclo de Realização	Instrução do processo: agosto a dezembro de 2014 Elaboração do Projeto de Relatório: dezembro de 2014
Contraditório	De 29.12.2014 a 25.02.2015 (após pedido de prorrogação da CCDR Centro, do ICNF, IP e da Câmara Municipal de Mira) Elaboração do Relatório Final: Março/Abril 2015
Direção	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território (EM AOT)
Equipa	Execução: Fernando Alves, Insp. / Cecília Taborda, Insp.

51

ÍNDICE

	Volume I
Índice de Figuras e Tabelas	3
Siglas e Abreviaturas	4
Pareceres e Despachos	7
Nota Introdutória	8
1. Enquadramento da Ação	9
1.1. Âmbito e Objetivo	9
1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo	9
1.3. Nota Metodológica	11
1.4. Estrutura do Relatório	13
2. Diligências Realizadas	15
2.1. Âmbito e Condicionamentos	15
2.2. Contraditório	16
3. Resultados da Ação	18
3.1. Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas e ações com as disposições legais e normativas aplicáveis	18
3.1.1. Violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos administrativos	25
3.1.2. Violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos materiais de realização de operações urbanísticas	28
3.2. Avaliação da dinâmica territorial no setor D – Parques de Campismo	33
3.3. Avaliação da dinâmica territorial no setor C – Videira Sul	40
4. Conclusões	44
5. Recomendações	46
6. Propostas	48
ANEXO I Documentos	

fi
of

ÍNDICE DE FIGURAS e TABELAS

Figura 1	Enquadramento territorial da ação de inspeção	10
Figura 2	Sobreposição das situações com a REN e a ZTP da Barrinha de Mira	13
Figura 3	Distribuição das operações urbanísticas e ações em função da natureza do uso	19
Figura 4	Enquadramento territorial dos três parques de campismo no contexto da REN e da ZTP da Barrinha de Mira	34
Figura 5	Dinâmica de transformação do solo no lugar de Videira Sul (setor C), entre 2002-2014	41
Tabela 1	Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis / Situação à data do início desta ação	20-21
Tabela 2	Síntese do enquadramento das infrações ao RJREN, participadas pela Câmara Municipal de Mira e pela CCDR Centro, com as disposições legais aplicáveis / Situação à data do início desta ação	22-23

4

SIGLAS E ABREVIATURAS

A

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AIA	Avaliação de Impacte Ambiental
APA, IP	Agência Portuguesa do Ambiente, IP
ARH Centro	Administração da Região Hidrográfica do Centro

C

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

D

DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGT	Direção-Geral do Território
DIA	Declaração de Impacte Ambiental
DR	<i>Diário da República</i>
DRA Centro	Direção Regional do Ambiente do Centro
DRABL	Direção Regional da Agricultura da Beira Litoral
DRAOT Centro	Direção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território do Centro
DRAP Centro	Direção Regional da Agricultura e Pescas do Centro

E

EIA	Estudo de Impacte Ambiental
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

5/48

I

IGF Inspeção-Geral de Finanças

IGT Instrumento de Gestão Territorial

M

MAM Ministério da Agricultura e do Mar

MAOTE Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia

MTLU Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística

P

PCO Processo de Contraordenação

PDM Plano Diretor Municipal

PEOT Plano Especial de Ordenamento do Território

PIP Pedido de Informação Prévia

PMOT Plano Municipal de Ordenamento do Território

POAAP Plano de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas

POOC Plano de Ordenamento da Orla Costeira

PP Plano de Pormenor

PRAOEBM Plano de Requalificação Ambiental e Ordenamento das Áreas Envolventes à Barrinha de Mira

PU Plano de Urbanização

R

RAN Reserva Agrícola Nacional

RCM Resolução do Conselho de Ministros

REN Reserva Ecológica Nacional

RFCN Rede Fundamental de Conservação da Natureza

RIP Relevante Interesse Público / Reconhecimento de Interesse Público

RJAIA Regime Jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental

RJIGT Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

Handwritten mark: a blue checkmark and the number '9'.

R

RJRN	Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional
RJREN	Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional
RJRN 2000	Regime Jurídico da Rede Natura 2000 / de Conservação de <i>Habitats</i>
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

S

SIC	Sítio de Importância Comunitária (Rede Natura 2000)
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
STA	Supremo Tribunal Administrativo

T

TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
-----	----------------------------------

U

UOPG	Unidade Operativa de Planeamento e de Gestão
------	--

W

WMS	Web Map Service
-----	-----------------

Z

ZPE	Zona de Proteção Especial (Rede Natura 2000)
ZTP	Zona Terrestre de Proteção da Barrinha de Mira

PARECERES E DESPACHOS

Concurso.
à consideração do Sr. I.G.
com vista à sua
aprovação visando a
Hortícolas future do
presente relatório.

09.04.2015

Ana Cristina Branco
Inspetora Diretora

Visto o muito interesse pela
Qualidade do Trabalho
desenvolvido e pela
natureza das recomendações
e propostas, que acompa-
nho.

A Consideração de S. Ex.
o Sr. IGAOTE e proposta
de Hortícolas.

2015/05/07 
NUNO MIGUEL BANZA

ASSUNTO: Relatório n.º I/469/15 – Avaliação do cumprimento do RJREN no município de Mira

Inspetor-Geral

Processo de Inspeção n.º AOT/11/14

f-4

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.

Neste âmbito, a EM AOT foi designada para proceder à avaliação, no município de Mira, do cumprimento do RJREN, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, recorrendo, para o efeito, à técnica da amostragem.

Registe-se que a opção pela ação em apreço tem como génese a participação, no âmbito do n.º 4 do artigo 36.º do RJREN, por parte da Câmara Municipal de Mira e da CCDR Centro, de um considerável número de infrações cometidas por particulares, em violação deste regime territorial especial, localizadas, na sua maioria, na envolvente da Barrinha de Mira.

E neste contexto, suscitou-se a clara indispensabilidade de proceder à verificação do cumprimento do RJREN nesta área, dada a sua importância do ponto de vista da salvaguarda e valorização dos recursos hídricos, reforçada pela sua classificação como lagoa de águas públicas com estatuto de proteção, decorrente do Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio.

Se do ponto de vista dos recursos hídricos, este sistema lagunar detém a importância que a lei lhe atribuiu no domínio da proteção e valorização do território envolvente, a sua integração na Rede Natura 2000 só vem confirmar a necessidade premente de desenvolver mecanismos que visem garantir a sua integridade, afetada, em especial, pela profusão de construções clandestinas, que constituem um fator de perturbação e de risco, há muito do conhecimento das entidades da administração (local e central).

Circunstância amplamente reforçada no *Plano de Requalificação Ambiental e Ordenamento das Áreas Envolventes à Barrinha de Mira* (PRAOEBM), desenvolvido entre os anos de 2002-2003, pela então DRAOT Centro, mas cujos objetivos, do ponto de vista do ordenamento do território, não foram concretizados na sua plenitude.

f-
of

1. Enquadramento da Ação

1.1. Âmbito e Objetivo

- (1) A delimitação da **REN do município de Mira** foi aprovada através da **RCM n.º 131/95, de 9 de novembro**, alterada pela RCM n.º 13/2004, de 18 de fevereiro, pela RCM n.º 138-A/2007, de 21 de setembro, e pela Portaria n.º 1069/2009, de 18 de setembro, com a finalidade de possibilitar a proteção dos recursos naturais e enquanto componente essencial do suporte biofísico do território nacional (*doc. de fls. 1*).
- (2) Constitui objetivo desta ação a **avaliação dos usos e ações compreendidos naquela restrição de utilidade pública**.
- (3) Pretende-se, na senda da missão e atribuições conferidas pela lei a esta Inspeção-Geral¹, assegurar, sob a forma de verificação, o 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, com vista à observância, em particular, do RJREN.

1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo

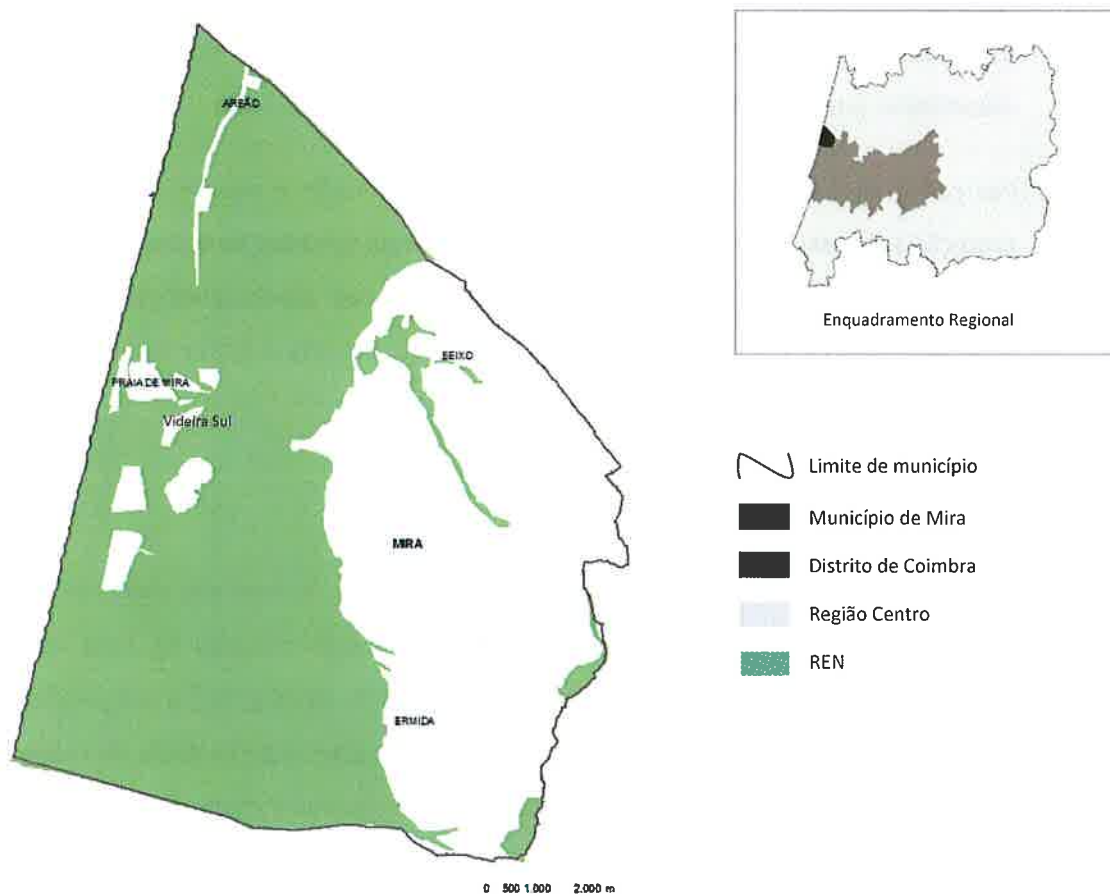
- (4) A REN, nesta circunscrição administrativa, abarca aproximadamente **7600 hectares** do território municipal², onde a proteção e a preservação daquela estrutura biofísica se sobrepõe a qualquer outro uso do solo, o que representa **60% da área do município** condicionada pelo regime decorrente desta restrição de utilidade pública (**Fig. 1**).
- (5) Regime legal que encontrava corpo no Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, e atualmente no Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro.

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

² Não foi contabilizada a REN integrada na faixa marítima de proteção costeira, cuja largura é limitada pela linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais e batimétrica dos 30 m.

F
G

Figura 1 – Enquadramento territorial da ação de inspeção



Fonte: DGT (CAOP) / CM Mira (REN vetorial)

- (6) Muito embora não constituam o domínio desta avaliação, mas com reflexos na proteção dos recursos e valores naturais intrínsecos a este sistema biofísico, foram ainda considerados bens naturais merecedores de tutela jurídica que integram a RFCN, consignada no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho³, em concreto a RAN⁴, o domínio hídrico⁵ e a Rede Natura 2000⁶.

³ Diploma que estabelece o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

⁴ Instituída pelo Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, que revogou o Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de junho.

⁵ Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos.

⁶ No caso, o SIC das Dunas de Mira, Gândara e Gafanhas e a ZPE da Ria de Aveiro, classificados, respetivamente, pela RCM n.º 76/2000, de 5 de julho e pelo Decreto-Lei n.º 384-B/99, de 23 de setembro, para os quais se aplica o 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 RJRN 2000.

- (7) Impôs-se igualmente, a ponderação da aplicação do **regime de proteção das albufeiras de águas públicas de serviço público e das lagoas ou lagos de águas públicas**, corporizado no Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio, dada a presença, no município, de duas lagoas classificadas por este diploma: a Lagoa de Mira e a Barrinha de Mira.
- (8) Por constituírem inter-relações e interfaces na articulação e coordenação das medidas de proteção e de salvaguarda intrínsecas ao RJREN, **foram também ponderados os instrumentos de planeamento territorial diretamente aplicáveis aos particulares**, disponibilizados pela DGT, através do SNIT⁷, que à luz do RJGT, conceptualmente e operacionalmente, têm áreas de sobreposição e âmbitos complementares.

1.3. Nota Metodológica

- (9) Dada a dimensão da área geográfica integrada na REN, e face aos objetivos definidos no **Título 1.1.**, privilegiaram-se as intervenções urbanísticas situadas na zona costeira (com largura de 2 km) definida pelo Decreto-Lei n.º 159/2012, 24 de julho⁸, a que se adicionou uma faixa complementar com largura de aproximadamente 2 km a partir desta, de modo a integrar as duas lagoas de águas públicas classificadas, perfazendo **mais de 80% das áreas que compõem a REN deste município**.
- (10) No que respeita ao período temporal balizador desta ação, foram considerados os ortofotomapas das coberturas aéreas digitais dos anos 2005, 2007, 2008, 2010 e 2012, todos disponibilizados pela DGT.
- (11) Sustentados nestes elementos, procedeu-se à análise fotointerpretativa a partir da qual a informação gráfica e alfanumérica foi estruturada, tratada e uniformizada, recorrendo, entre outros, à ligação, via WMS, ao SNIT e à conversão/validação analógica-digital da Carta da REN do município, cedida pela autarquia, pela CCDR Centro e pela CNREN, de modo a sistematizar o processo de avaliação com recurso ao SIG desta Inspeção-Geral.

⁷ O SNIT é um sistema de informação desenvolvido e gerido pela DGT para acompanhar as políticas nacionais de gestão do território.

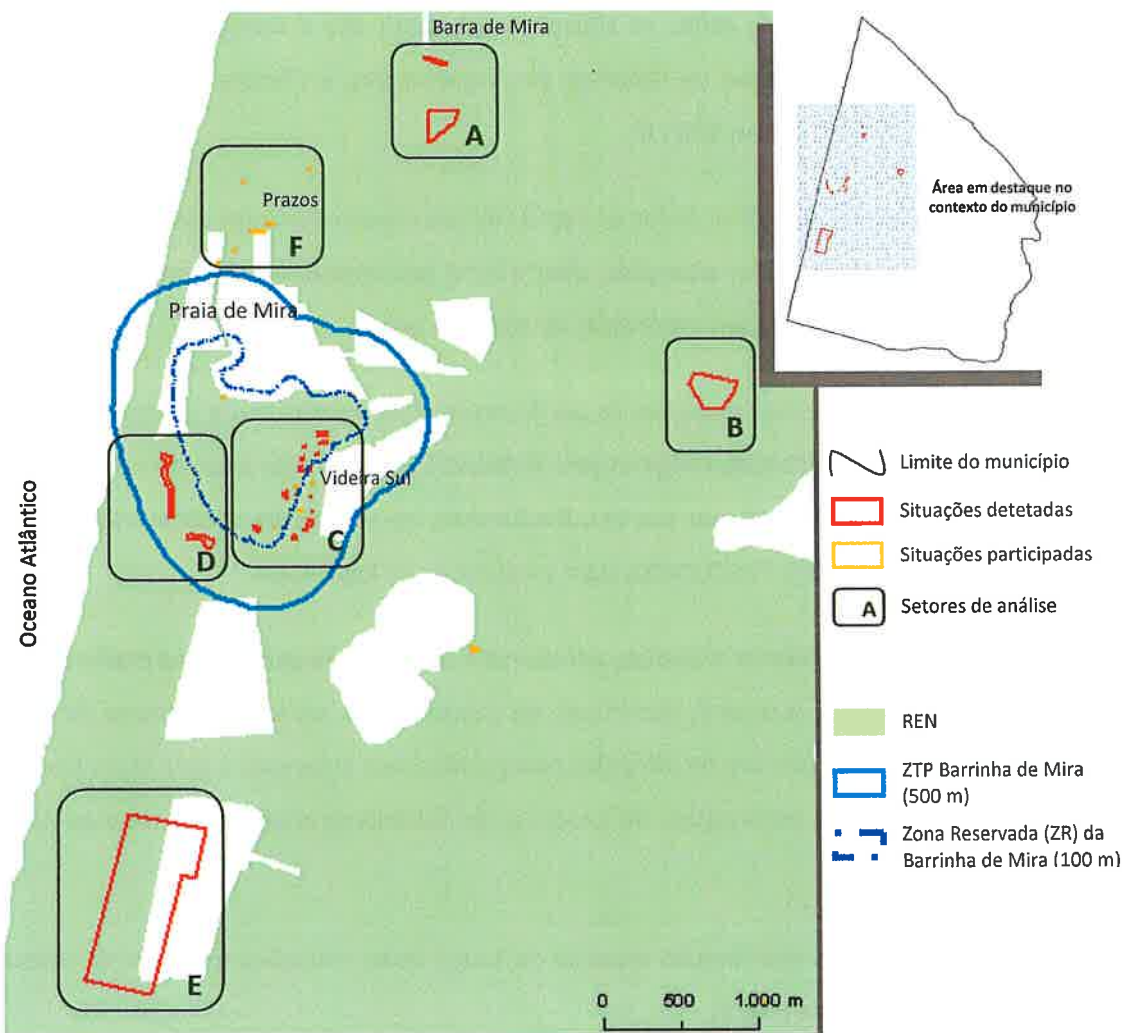
⁸ Diploma que regula a elaboração e a implementação dos POOC.

- (12) A partir deste processo, complementado pela saída de campo realizada em julho p.p., gerou-se a compilação de todas as situações detetadas sob a forma de *Fichas de Identificação*, remetidas, em função da natureza das intervenções, à Câmara Municipal de Mira, à CCDR Centro, à APA, IP e ao ICNF, IP.
- (13) Pretendeu-se identificar todos os atos administrativos relevantes associados quer ao eventual deferimento daquelas situações, quer à ação sancionatória e de reposição da legalidade no caso das que não foram precedidas de controlo prévio.
- (14) Aditaram-se a estas situações as participações que constituem a centralização das infrações relativas à fiscalização, coligidas pela IGAMAOT, na senda do disposto no n.º 4 do artigo 36.º do RJREN, remetidas, por sua vez, à autarquia, no sentido de verificar os procedimentos por ela desenvolvidos direcionados para a reposição da legalidade.
- (15) De modo a estruturar a análise, **adotou-se a demarcação por setores realizada pelo ICNF, IP**, a que se aditou o setor F, decorrente da concentração, no lugar de Prazos (Praia de Mira), de um expressivo número de infrações participadas pela autarquia e pela CCDR Centro no âmbito do RJREN, não decorrentes do processo de fotointerpretação desenvolvido pela equipa de inspeção.
- (16) O resultado da distribuição espacial de todas estas situações encontra-se sistematizado na figura que segue (**Fig. 2**).
- (17) A este respeito, sempre é necessário dar nota que o número de situações, num total de 42 (22 através do processo de fotointerpretação, a que se adicionaram 20 sob a forma de participações apresentadas no âmbito do RJREN), não tem correspondência com o **número de operações urbanísticas ou ações detetadas, cerca de 100**, uma vez que sobrevêm casos em que a referência espacial da situação reúne um conjunto superior de ocupações conexas com a mesma propriedade⁹.

⁹ Para o efeito, não foram contabilizadas, autonomamente, intervenções tais como muros ou outras construções de escassa relevância urbanística associadas à situação propriamente dita.

15

Figura 2 – Sobreposição das situações com a REN e a ZTP da Barrinha de Mira



Fonte: DGT (CAOP) / CM Mira (REN vetorial e situações participadas) / CCDR Centro e CNREN (Carta da REN) / APA, IP-ARH Centro (ZTP e ZR da Barrinha de Mira) / IGAMAOT (Situações detetadas)

1.4. Estrutura do Relatório

(18) A organização deste documento procura dar corpo à abrangência das questões envolvidas, bem como das causas das ilegalidades 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:

F
4

- O *balanço da ação*, vertido neste documento, que constitui o **Volume I** do presente relatório, 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.
 - A *parte expositiva*, de feição eminentemente descritiva e técnica, extensa e pormenorizada, na qual são apurados individualmente, sob a forma de *Fichas de Análise das Situações*, a matéria de facto e de direito inerente aos procedimentos associados às ocupações referenciadas, que constitui o **Volume II** deste de relatório.
- (19) As conclusões e propostas de atuação futura, vertidas no presente Volume, deverão conjugar-se com as conclusões específicas constantes em cada uma das *Fichas de Análise*, consubstanciadas no Volume II, uma vez que nestas se expressam ocorrências que, pela sua especificidade, não foram aqui abordadas.
- (20) Optou-se ainda, por particularizar, em seções autónomas (**Títulos 3.2. e 3.3.**), as situações integradas nos setores C e D, alusivas, respetivamente, às intervenções urbanísticas realizadas numa área de génese ilegal localizada no lugar de Videira Sul e em dois parques de campismo, todas contidas na ZTP da Barrinha de Mira, apresentando-se, relativamente às demais, num nível adicional de complexidade.

F
S

2. Diligências Realizadas

2.1. Âmbito e Condicionalismos

- (21) As asserções e conclusões alcançadas foram sustentadas na Carta da REN do município de Mira, a partir da qual se procedeu à individualização, sob a forma de extrato, de todas as operações urbanísticas e ações identificadas em função da metodologia adotada (*doc. de fls. 2-7*)¹⁰.
- (22) Para além deste elemento, a conexão ao SNIT revelou-se particularmente vantajosa no acesso à informação dos IGT aplicáveis. Realce-se, no entanto, que o conteúdo daquele sistema de informação oficial de âmbito nacional não detém força probatória nos termos e para os efeitos previstos no artigo 371.º do Código Civil, pelo que o recurso àquele serviço foi tido em conta enquanto informação adicional e de referência.
- (23) Com vista à correta prossecução da avaliação, que contou com a estreita colaboração de todas as entidades envolvidas, procedeu-se, a par da realização de reuniões enquadradoras, à consulta e análise, junto daquelas, dos processos de licenciamento, autorização, admissão e de contraordenação referentes às ocupações identificadas. Para além da disponibilidade manifestada por todas as entidades, convém assinalar a pronta partilha e cedência da informação pretendida.
- (24) Convirá dar nota da documentação cedida pela Câmara Municipal de Mira referente a um estudo prévio de ordenamento e de impacte ambiental, realizado pela DRAOT Centro, contextualizado no **PRAOEBM, desenvolvido entre os anos de 2002-2003**, que permitiu a reconstituição e o levantamento das construções clandestinas perpetradas no lugar de Videira Sul (setor C).
- (25) O afeiçoamento ou a adequação de obras realizadas à revelia da lei, em espaços afetos a parques de campismo (setor D), constitui-se como um dos condicionalismos a apontar, que

¹⁰ 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.

redundou num procedimento de regularização através da alteração do PU da Praia de Mira¹¹, atualmente em curso, com a consequente **exclusão de aproximadamente 19 hectares da REN**. Numa solução que dispensou de prévia AIA o aumento da capacidade instalada, em solo integrado na Rede Natura 2000 e, desde o ano de 2009, compreendido na ZTP da Barrinha de Mira.

- (26) Diga-se, a respeito deste último âmbito, que tanto a APA, IP, como o ICNF, IP demonstraram conhecimento da instalação das 21 unidades de alojamento – sob a forma de bungalows – naquela circunscrição territorial (**situação n.º 4**), sem que, no caso da primeira entidade, tenha desencadeado as necessárias diligências conducentes ao seu sancionamento, dada a sua interferência, para além da REN, com o domínio público hídrico.
- (27) Outro dos condicionalismos a apontar prende-se com a aceção que a APA, IP, através da ARH Centro, faz da largura da “margem” da Barrinha de Mira, estribada numa interpretação da lei que não se coaduna com o seu elemento textual, nem mesmo, na perspetiva da equipa de inspeção, com os seus elementos lógico e teleológico, como teremos, com maior acuidade, oportunidade de fundamentar.

2.2. Do Contraditório

- (28) Em 29.12.2014 e enquanto projeto de relatório, o presente documento foi sujeito às determinações expressas no CPA, no que à audiência dos interessados diz respeito, tendo-se notificado, para o efeito, a Câmara Municipal de Mira, a CCDR Centro, o ICNF, IP e a APA, IP.
- (29) Decorrido o prazo de pronúncia, o qual foi prorrogado a pedido das três primeiras, foram rececionadas as posições de todas as entidades perscrutadas (*doc. de fls. 62-88*).
- (30) 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. 89-97*).

¹¹ Aprovado através da deliberação n.º 2108/2007 (2.ª série), de 19 de outubro, posteriormente alterado pelo aviso n.º 8812/2012 (2.ª série), de 27 de junho.

fr
01

- (31) 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.
- (32) 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, pelo que, à luz de tais pressupostos, poderão resultar diferentes análises dos mesmos factos.
- (33) Todavia, 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.
- (34) Não obstante diferentes interpretações, em regra, todas as entidades envolvidas nesta ação de inspeção acolheram a maioria das recomendações que lhes foram dirigidas na fase do contraditório, registando-se nas respostas obtidas uma manifesta determinação no sentido de aperfeiçoar, de forma eficaz e eficiente, a sua atuação.
- (35) Importa ainda realçar, que tanto a CCDR Centro, como a autarquia acabaram por não assumir a necessidade prévia de AAE ou de AIA a anteceder a alteração da REN, enquadrada no procedimento de alteração do PU da Vila da Praia de Mira, em curso. Mecanismo que, na perspetiva da equipa de inspeção, acolhida pelo ICNF, IP – entidade administrativa representativa dos interesses a ponderar em função das áreas da REN em presença, integradas na Rede Natura 2000 – se afiguraria consentâneo com o princípio da avaliação prévia dos impactes cumulativos que o RJAIA sustém e que, por sua vez, o RJREN acolhe.

Mira
GA

3. Resultados da Ação

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

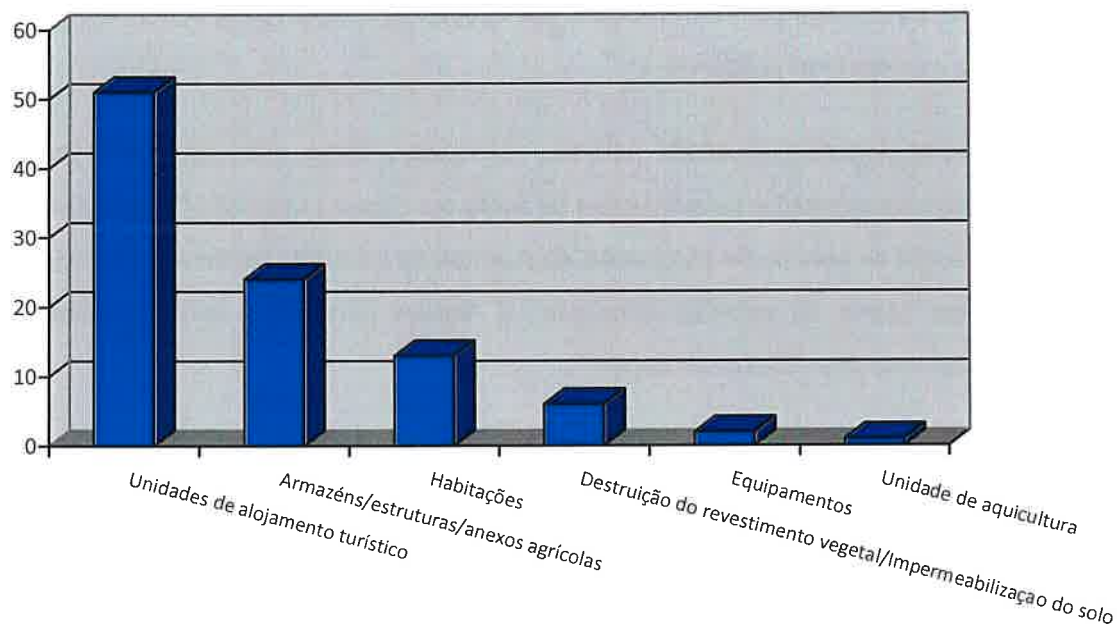
- (36) A metodologia desenvolvida permitiu referenciar, como atrás se expôs, **um expressivo número de operações urbanísticas e de ações** em espaços reconhecidos pela Carta da REN do município de Mira como integrando, na sua maioria e à luz do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, “*áreas de máxima infiltração*” e “*lagos costeiras e zonas húmidas adjacentes englobando uma faixa de proteção*”¹².
- (37) Podemos em termos globais afirmar que das 22 situações analisadas, com exceção de duas¹³, todas se situam no SIC das Dunas de Mira, Gândara e Gafanhas, classificado pela RCM n.º 76/2000, que integra a **Rede Natura 2000**.
- (38) **Reconduzindo o número de situações ao universo de operações urbanísticas e ações a estas associadas, num total de 97**, assume relevo a constituição de pelo menos 51 unidades de alojamento turístico, a que se aditam 24 armazéns ou anexos (a maioria de apoio à atividade agrícola), 13 habitações, seis ações que determinaram a destruição do revestimento vegetal e/ou a impermeabilização do solo, dois equipamentos promovidos pela autarquia e uma unidade de aquicultura (**Fig. 3**).
- (39) Por outro lado, **30 daquelas foram consolidadas na ZTP da Barrinha de Mira, metade das quais na sua Zona Reservada**, a qual tem uma largura de 100 m, onde, com exceção das obras de construção ou montagem de infraestruturas de apoio à utilização do plano de água, é interdita a edificação (cfr. n.º 2 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio).

¹² Com o Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, estas áreas são agora designadas, respetivamente, por “*áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos*” e “*águas de transição e respetivos leitos, margens e faixas de proteção*”, por força do n.º 3 do seu artigo 43.º.

¹³ Correspondentes a igual número de operações urbanísticas dadas a conhecer pelo município de Mira, no âmbito da centralização das participações prevista no n.º 4 do artigo 36.º do RJREN.

41

Figura 3 – Distribuição das operações urbanísticas e ações em função da natureza do uso



- (40) Registe-se que foram apreciados quer os processos de obras particulares, quer os que, pela sua natureza, são reconduzíveis a participações e pedidos de autorização no âmbito do RJREN, bem como os que configuram projetos isentos de licença e do foro da fiscalização, num total de 74 processos.
- (41) Após esta breve identificação do universo da análise, opta-se, através das **tabelas 1 e 2**, por enfatizar a expressão qualificativa individual das situações, de modo a apresentar a síntese da avaliação realizada, dando nota que a primeira sistematiza as situações referenciadas pela equipa de inspeção – identificadas por números, reconduzindo-as aos respetivos setores geográficos –, e a segunda reúne as decorrentes das infrações objeto de participação no âmbito do RJREN – identificadas por letras –.

Tabela 1 – Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis / Situação à data do início desta ação

Setor	Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Incidência em regimes especiais						A CM identificou processo de obras		A CM não identificou processo de obras	Síntese das ilegalidades decorrentes de:		Síntese da avaliação da conformidade			Fiscalização (antes do início desta ação)	Área aproximada da interferência do uso ou ação com a REN (m²)			Infraest.	Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação					
			RAN	Rede Natura 2000	Regime de Proteção à Lagoa (Barrinha de Mira)		Domínio Hídrico	Perímetro Florestal	Deferimento do projeto	Indeferimento do projeto		Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas	Legal	Ilegal			Processo Contraordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística desencadeadas	Ano 2005		Ano 2008	Ano 2012-14	Rede de coletor de águas residuais / Abastecimento de água	CCDR	ICNF	APA
					ZTP	ZR									Nullidade	Destruição de aprovação camarária											
A	01	Construção de muros, ampliação de edifício e impermeabilização do solo / Armazém	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	1000	1000	1800	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	02	Obras de urbanização e de construção / Condomínio habitacional	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2940	2940	2940	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
B	03	Destruição do revestimento vegetal, escavações e obras de construção / Equipamento (Campo de Tiro de Mira)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	-	48550	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
D	04	Obras de urbanização e de construção / 21 unidades complementares de alojamento (bungalows), abertura de vias de comunicação e equipamentos de apoio ao Parque de Campismo Municipal	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	1100	1100	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
	05	Construção de edifícios / Pelo menos 30 unidades complementares de alojamento (bungalows) no Parque de Campismo da Orbitur.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	400	1000	6000	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
C	06	Construção de edifício / Equipamento (Clube náutico)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	-	500	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	07	Construção de muros e de edifícios / Habitação	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	50	50	300	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	08	Construção de muros e de edifícios / Não foi identificado o uso	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-	-	200	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	09	Construção de muros e de edifícios / Garagem ou anexo de apoio à atividade agrícola	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-	-	50	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	10	Construção de muros e de edifícios / Anexos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	-	20	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	11	Construção de muros e de edifícios / Habitação	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	-	70	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				

Violação do RJREN Situação que não foi cabalmente esclarecida em sede de contraditório e que justifica acompanhamento
 Conformidade com o RJREN

¹⁴ Apesar de deferida, a operação urbanística foi realizada em desconformidade com o projeto aprovado.

¹⁵ Apenas à rede de abastecimento de água.

¹⁶ Obra pública isenta de licenciamento.

10



Tabela 1 (Cont.) – Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis / Situação à data do início desta ação

Setor	Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Incidência em regimes especiais						A CM identificou processo de obras		A CM não identificou processo de obras	Síntese das ilegalidades decorrentes de:		Síntese da avaliação da conformidade			Fiscalização (antes do início desta ação)		Área aproximada da interferência do uso ou ação com a REN (m²)			Infraestr.	Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação			
			RAN	Rede Natura 2000	Regime de Proteção a Lagoa (Barrinha de Mira)		Domínio Hídrico	Perímetro Florestal	Defeituoso do projeto	Indeferimento do projeto		Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas	Legal	Ilegal		Processo Contraordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística desencadeadas	Ano 2005	Ano 2008	Ano 2012-14		Rede de coletor de águas residuais / Abastecimento de água	CCDR	ICNF	APA
					ZTP	ZR									Nullidade	Destituída de aprovação camarária										
C	12	Construção de muros e de edifícios / Habitação	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	-	20	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	13	Construção de muros e de edifícios / Habitação	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	10	10	80	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	14	Construção de edifícios / Anexo	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	-	30	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	15	Construção de edifícios / Apoio agrícola	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	-	50	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	16	Construção de muros e de edifício / Anexo	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	-	50	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	17	Construção de muros e de edifícios / Habitação e apoio agrícola	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-	10	85	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	18	Construção de muros e de edifícios / Habitação	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-	-	80	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	19	Construção de muros, edifícios e impermeabilização do solo / Habitação	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	-	80	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	20	Construção de muro e de edifícios / Habitação	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-	100	100	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	21	Destruição do revestimento vegetal	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	-	500	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
E	22	Construção e destruição do revestimento vegetal / Aquicultura	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	500 000	500 000	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			

Violação do RJREN

Conformidade com o RJREN

¹⁷ A ação não está sujeita a controlo prévio camarário, se decorrente do normal e regular aproveitamento agrícola. Circunstância que deverá ser apurada pela autarquia.

Tabela 2 – Síntese do enquadramento das infrações ao RJREN, participadas pela Câmara Municipal de Mira e pela CCDR Centro, com as disposições legais aplicáveis / Situação à data do início desta ação

Setor	Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Incidência em regimes especiais						Procedimento contraordenacional			Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística desencadeadas	Área aproximada da interferência do uso ou ação com a REN (m ²) ¹⁸			Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação ¹⁹		
			RAN	Rede Natura 2000	Regime de Proteção à Lagoa (Barrinha de Mira)		Domínio Hídrico	Perímetro Florestal	Ano de Instrução	Decisão	Sanção / Pagamento Voluntário		Ano 2005	Ano 2008	Ano 2012-14	CCDR	ICNF	APA
					ZTP	ZR												
C	A	Construção de edifício / Apoio agrícola	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	?	<input type="checkbox"/>	-	Embargo / 2009	-	-	45	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	I	Construção de muros e de edifício / Apoio agrícola	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2014	<input type="checkbox"/>	-	70	70	70	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	J	Construção de muros / Vedação de propriedade	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2011	<input type="checkbox"/>	-	-	-	18 m (lineares)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	L	Construção de edifício / Habitação e anexos	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2011	<input type="checkbox"/>	-	200	200	200	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	N	Construção de edifício / Anexo e garagem	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2011	<input type="checkbox"/>	-	-	-	50	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	O	Construção de edifício / Habitação	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2011	<input type="checkbox"/>	-	80	80	80	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	Q	Construção de edifício / Apoio agrícola	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2011	<input type="checkbox"/>	-	50	50	50	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
F	D	Construção de edifício / Apoio agrícola	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Não foi instaurado	<input type="checkbox"/>	-	70	70	70	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	G	Construção de muros e de edifício / Apoio agrícola	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2011	<input type="checkbox"/>	-	80	80	80	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	K	Construção de edifício / Anexo e garagem	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2011	<input type="checkbox"/>	-	-	-	120	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	S	Construção de edifício / Garagem	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2011	<input type="checkbox"/>	500 €	50	50	120	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	V	Construção de edifício / Apoio agrícola	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2012	<input type="checkbox"/>	-	-	-	2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	W	Construção de muros e de edifícios / Apoio agrícola, anexos e piscina	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2012	<input type="checkbox"/>	500 €	40	40	150	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		

Nota: De modo a evitar a duplicação de situações, excluíram-se desta tabela as situações n.ºs H, M, R e P, identificadas na tabela 1 com os n.ºs 08, 09, 17 e 18, respetivamente.

Violação do RJREN

¹⁸ Valores extraídos da documentação que constitui as participações enviadas à IGAMAOT / Em itálico: Valores obtidos através do polígono base de implantação da shapefile enviada pela Câmara Municipal de Mira.

¹⁹ Considerando a documentação relativa à centralização da informação remetida à IGAMAOT ao abrigo do n.º 4 do artigo 36.º do RJREN.

AT

Tabela 2 (Cont.) – Síntese do enquadramento das infrações ao RJREN, participadas pela Câmara Municipal de Mira e pela CCDR Centro, com as disposições legais aplicáveis / Situação à data do início desta ação

Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Incidência em regimes especiais						Procedimento contraordenacional			Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística desencadeadas	Área aproximada da interferência do uso ou ação com a REN (m ²) ²³			Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação		
		RAN	Rede Natura 2000	Regime de Proteção à Lagoa (Barrinha de Mira)		Domínio Hídrico	Perímetro Florestal	Ano de Instrução	Decisão	Sanção		Ano 2005	Ano 2008	Ano 2012-14	CCDR	ICNF	APA
B	Construção de edifício / Escritório	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2011	<input type="checkbox"/>	-	Ordem de demolição / 2010	40	40	40	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C	Construção de edifício / Apoio agrícola	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2011	<input type="checkbox"/>	-	Ordem de demolição / 2012	100	100	100	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E	Construção de muros e edifício / Apoio agrícola	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Não foi Instaurado	<input type="checkbox"/>	-	-	100	100	100	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F	Construção de edifício / Habitação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2011	<input type="checkbox"/>	-	Embargo / 2009	70	70	70	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
T	Construção de muros e de edifício / Garagem	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2012	<input type="checkbox"/>	-	Embargo / 2011 e Ordem de demolição / 2012	-	-	30	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
U	Construção de muros e de edifício / Anexo	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	2012	<input type="checkbox"/>	-	Embargo / 2011 e Ordem de demolição / 2012	-	-	20	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
X	Construção de edifício / Não foi identificado o uso	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2014	<input type="checkbox"/>	-	-	70	70	70	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

 Violação do RJREN

²³ Valores extraídos da documentação que constitui as participações enviadas à IGAMAOT / Em itálico: Valores obtidos através do polígono base de implantação da *shapefile* enviada pela Câmara Municipal de Mira.

F-4

(42) Em síntese, e **se excluirmos a situação n.º 3**, que necessita de esclarecimentos adicionais, das operações urbanísticas ou ações acima identificadas **apenas uma parece reunir as condições exigíveis em matéria de conformidade com as normas e disposições legais aplicáveis no domínio do ordenamento do território.**

(43) Com efeito, nesta fase, **somente a situação n.º 22**, referente à execução de uma unidade de aquicultura (setor E), preenche os requisitos legais no contexto do RJREN, verificando-se que a sua integração no universo das situações detetadas se deve a um erro material, patente e manifesto, na representação cartográfica da delimitação da REN preconizada na Portaria n.º 1069/2009, de 18 de setembro, decorrente de um desacerto entre a área do projeto ali consubstanciada e a objetivamente excluída no âmbito da RCM n.º 138-A/2007, de 21 de setembro, que a precedeu.

A CCDR Centro reconheceu a vicissitude em apreço, pelo que o erro de posicionamento da área inicialmente excluída terá de assentar na prerrogativa consubstanciada na **alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º do RJREN.**

(44) Quanto à **situação n.º 3**, alusiva à execução do Campo de Tiro de Mira (setor B), os factos apurados, a partir do processo constituído pela CCDR Centro, demonstram que foram cumpridas todas as prescrições decorrentes do RJREN para viabilizar o projeto que lhe foi submetido para efeitos de RIP.

Sucedem, porém, que aquele ato²⁰ impôs um conjunto de condicionamentos à concretização das operações urbanísticas ali perspetivadas, de entre os quais a minimização de áreas impermeabilizadas que, face aos factos melhor explanados na respetiva *Ficha de Análise da Situação*, exige o necessário esclarecimento por parte da CCDR Centro, uma vez que o relatório de fiscalização por ela apresentado – realizado a pedido desta Inspeção-Geral – não faz referência a uma das edificações detetadas quer pela equipa de inspeção, quer pelo ICNF, IP.

(45) As restantes situações, que reúnem **94 operações urbanísticas ou ações, constituem casos de violação, em especial, do RJREN**, do RJRN2000 e do regime de proteção das lagoas ou lagos

²⁰ Despacho conjunto n.º 522/2004 (2.ª série), de 21 de agosto.

FG

de águas públicas, decorrentes de atos administrativos ou de ações materiais para as quais não foram apresentados quaisquer processos de controlo prévio.

(46) Colocado desta forma, haverá que dar nota dos procedimentos de análise, que assentaram nas seguintes hipóteses de violação das disposições legais e normativas:

- Violação das disposições legais e normativas decorrentes de **atos administrativos**.
- Violação das disposições legais e normativas decorrentes de **atos materiais** de realização de operações urbanísticas.

3.1.1. Violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos administrativos

(47) Neste campo, **três das situações detetadas são reconduzíveis ao regime das invalidades dos respetivos atos que as acolheram**, em consequência da violação do RJREN, que possibilitaram a concretização de um condomínio habitacional (**situação n.º 2** – setor A), a instalação de 21 unidades de alojamento turístico no Parque de Campismo Municipal (**Situação n.º 4** – setor D) e a construção do Clube Náutico de Mira (**situação n.º 6** – setor C), estas últimas promovidas pela autarquia.

(48) Ainda que esta última entidade pretenda sanar as ilegalidades praticadas no âmbito da aprovação dos projetos concernentes às situações n.ºs 4 e 6, recorrendo, para o efeito, às prerrogativas que o novo CPA²¹ veio contemplar – de entre as quais a reforma dos atos –, sempre é necessário dar nota que a legalização destes projetos não está dependente exclusivamente da assunção de restrições legais inerentes ao RJREN.

(49) Com efeito, para além da REN, ambas as situações encontram-se vinculadas ao cumprimento das disposições decorrentes do PU da Vila da Praia de Mira, condicionadas, em particular, ao regime de transformação do solo regulamentado no artigo 46.º do regulamento deste plano, que impõe a prévia aprovação de PP para a concretização das ações detetadas pela equipa de inspeção.

²¹ Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

- (50) Colocado desta forma, não pode a autarquia lançar mão dos mecanismos por ela perspetivados para sanar as ilicitudes, sem antes proceder, no âmbito das respetivas atribuições e no mais curto prazo possível, no sentido da compatibilização dos projetos com o PU em discussão.
- (51) No caso da **situação n.º 2**, alusiva ao licenciamento de um **condomínio habitacional, precedido de obras de urbanização, destinado a acolher 12 moradias e piscinas**, conclui-se que os atos administrativos praticados pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal de Mira, entre os anos de 2002 e 2009, foram sustentados em reiteradas informações prestadas pela Direção Regional do Ambiente do Centro, que criaram, na esfera da administração, a perceção do empreendimento enquadrar uma ação prevista à luz do RJREN²².
- (52) Sucede que, à data da pronúncia já a Carta da REN do município de Mira se encontrava em vigor, tendo condicionado a área de intervenção desta operação urbanística ao cumprimento do RJREN.
- (53) Por conseguinte, a prerrogativa em que se apoiou aquela entidade da Administração Central para deferir a ação à luz do RJREN, e que influenciou a decisão de licenciamento, pressupunha a existência de título jurídico válido e eficaz. Que, como deu nota a informação prestada pelos Serviços da autarquia, não existia.
- (54) Já as **situações n.ºs 4 e 6** revestem a natureza de um conjunto de ações promovidas pela Câmara Municipal de Mira, ambas financiadas através de fundos comunitários: a primeira, destinada ao reordenamento, requalificação e construção de novas infraestruturas, bem como à instalação de 21 unidades complementares de alojamento (bungalows) no **Parque de Campismo Municipal**²³; a segunda, referente à construção do **Clube Náutico de Mira**²⁴.
- (55) Ainda que estando em causa operações urbanísticas promovidas pela Administração Pública, isentas de licença, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º do RJUE, **nenhuma delas foi**

²² Cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, então em vigor e atualmente com previsão no artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto.

²³ Para o qual foi celebrado o contrato-programa n.º 1136/2006, publicitado no DR, 2.ª série, n.º 205, de 24 de outubro, entre a DGAL, a CCDR Centro e o município, no âmbito da cooperação técnica e financeira estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de dezembro.

²⁴ Candidato, no ano 2009, através da CCDR Centro, ao Programa “Mais Centro” – Iniciativas Integradas de Valorização Territorial do Litoral –, tendo em vista o financiamento do equipamento ao FEDER e Fundo de Coesão.

Fm.
GL

- precedida dos necessários pareceres obrigatórios e vinculativos das entidades externas ao município**, dada a sua interferência, em especial, com a REN, a Rede Natura 2000 e, no caso do Clube Náutico, com a Zona Reservada da Barrinha de Mira, instituída pelo Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio.
- (56) Para além do mais, e **no que diz respeito ao parque de campismo, as intervenções deveriam ter sido sujeitas a AIA**, nos termos do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro, à data em vigor, por se encontrarem abrangidas pela alínea b) do n.º 3 do seu artigo 1.º, nos quais se incluem este tipo de projetos, instalados em “*área sensível*” e que possibilitem um número de utentes igual ou superior a 200.
- (57) Descendo à escala dos instrumentos de planeamento territorial, temos também que a **materialização de ambas as situações acima identificadas comprometeram as determinações impostas pelo PU da Praia de Mira**, em concreto a observância do disposto na primeira parte do n.º 1 do artigo 46.º do seu Regulamento, ao vincular estas intervenções a PP, dada a sua incidência em UOPG definidas por aquele IGT.
- (58) Não obstante todas estas limitações ao uso, ocupação e transformação do solo, o facto é que a autarquia, com responsabilidades acrescidas no domínio do urbanismo, não só desconsiderou a observância da lei neste âmbito de intervenção, como imprimiu aos processos de candidatura aos fundos comunitários a conceção de aquelas ações se conformarem com as disposições legais e regulamentares aplicáveis.
- (59) Fundamento relevante que concorreu para a apresentação, validação e participação daquelas candidaturas a favor do município e que, no caso do Clube Náutico, foi escorada em **elementos indiciadores de falsas declarações, p. e p. na alínea d) do n.º 1 do artigo 256.º do Código Penal**, de que é exemplo a declaração subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal em 03.11.2009, porquanto, da mesma se faz constar que a operação em causa cumpre com as disposições legais em matéria do ordenamento do território (*doc. de fls. 8*).
- (60) Todavia, caso se pretendesse efetuar o apuramento desta eventual conduta, **constata-se ser hoje impossível sindicá-la, em virtude de se encontrar prescrito o prazo para a instrução da competente ação penal** (Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 118.º do Código Penal).

F-
4

- (61) Importa, por último, atermo-nos ao facto da autarquia, no ano de 2012, ter submetido a autorização da CCDR Centro, no âmbito do RJREN, a instalação de 11 fogareiros na área do parque de campismo de que se vem discutindo.
- (62) Circunstância que cria a perceção de poderem sobrevir, no seio daqueles serviços da administração local, **soluções distintas para casos especificamente idênticos**, que parecem redundar na falta de coordenação entre eles.
- (63) Com o objetivo de precaver situações como as acabadas de descrever, o Presidente da Câmara Municipal de Mira determinou, em 16.02.2015, a todos os serviços que revissem os procedimentos internos de apreciação dos projetos de obras municipais.

3.1.2. Violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos materiais de realização de operações urbanísticas

- (64) Relativamente à violação da REN por atos materiais de realização de operações urbanísticas, para os quais não foi apresentado pela autarquia qualquer processo de licenciamento, de autorização ou de admissão, **foram identificadas as situações n.ºs 1, 5, 7 a 21, a que se aditaram as infrações participadas, que constituem a relação das situações referenciadas na tabela 2.**
- (65) Sintetizando, a generalidade destas obras ocorreu posteriormente ao momento da cobertura aérea do ano de 2005, redundando na construção ou ampliação de edifícios desenvolvidos à margem de controlo prévio da administração.
- (66) Numa escala de maior detalhe, estas ocorrências **representam 69 das operações urbanísticas referenciadas**, decorrentes, fundamentalmente, da construção ou ampliação de edificações no lugar de Videira Sul (setor C), muitas de cariz precário, em regra de apoio à atividade agrícola, adicionando-se-lhes mais de uma dezena de habitações.
- (67) Constata-se que a **conduta dos particulares**, cujas ilegalidades reiteradamente perpetradas visaram fins alheios ao interesse público, **não foi, em regra, sancionada, nem tão-pouco concretizada a aplicação das medidas de tutela da legalidade determinadas pelo município,**

F
9

- mantendo-se no terreno operações urbanísticas ilegais, do conhecimento de plúrimas entidades da administração.
- (68) É, aliás, no domínio contraordenacional que também se evidencia uma ausência de reação administrativa da Câmara Municipal de Mira, refletida na declaração subscrita pelo seu Presidente, dando nota da **inexistência, nos últimos cinco anos, de qualquer tomada de decisão em processos alusivos à violação do RJUE**, extensível à violação do RJREN, num total de cerca de 216 PCO instaurados e instruídos neste hiato de tempo (*doc. de fls. 9*).
- (69) Observe-se, a este respeito, que dos 20 PCO instruídos relacionados com as situações que constituem o universo da amostragem desta ação, muitos aguardam, desde o ano de 2011, pela respetiva tomada de decisão.
- (70) Tal circunstância traduziu-se no pagamento voluntário de apenas três coimas, respeitantes à materialização de igual número de operações urbanísticas referentes às situações n.ºs 9, S e W, num montante de € 500,00 cada, com a particularidade de, ainda hoje, as edificações se manterem no terreno.
- (71) Registe-se, a este propósito, que a autarquia demonstrou entretanto ter diligenciado no sentido de imprimir celeridade na preparação das propostas de decisão.
- (72) Não obstante, e apesar da manifesta resolução no sentido de aperfeiçoar a sua atuação, à data do início desta ação de inspeção mantinham-se inalterados os casos de ilegalidade apontados, que constituem aproximadamente 40% das edificações assinaladas neste âmbito, sem que a edilidade tivesse manifestado intenção clara de adotar ou de executar as necessárias medidas que aos casos se impõem, mormente as que, preenchidos que estejam os pressupostos legais, lhe permitam tomar posse administrativa dos imóveis e executar coercivamente as determinações (cfr. artigo 107.º do RJUE).
- (73) Sintomático desta ausência ou inércia de atuação é o caso da **situação n.º 20** (setor C), em que, por despacho de 16.08.2011 do Vice-Presidente da Câmara Municipal, foi determinada a suspensão da ordem de demolição emitida no ano de 2007, estribada num futuro e hipotético PP que permita avaliar a possibilidade de confortar a operação urbanística.

- (74) Em rigor, **estamos perante uma atuação da Administração que não incentiva nem atua para o efetivo cumprimento da legalidade**, numa solução encontrada que põe em causa, a par dos princípios da adequação e da proporcionalidade, a penderem para a legalização da obra, os princípios da igualdade e da legalidade que, no caso, se mostram proeminentes.
- (75) E isto porque, se o legislador, no âmbito da REN, impôs limitações, em que o regime proibicionista constitui a regra e não a exceção, não se vê porque de forma a evitar a sua ofensa a demolição não se apresente como razoável, justa e adequada, segundo um juízo em que são estes bens tutelados que devem prevalecer, à luz do princípio da proporcionalidade.
- (76) O que não se justifica é protelar mais do que a regra geral uma execução que foi instaurada há mais de sete anos, deixando transparecer uma clara mensagem de impunidade, em particular no domínio do ordenamento do território, onde as ações de inspeção, neste domínio de intervenção, têm apresentado resultados pouco reconfortantes em matéria de ilegalidades.
- (77) Estamos, pois, perante a constituição de um verdadeiro “poder-dever” e já não em face do simples reconhecimento da existência de uma faculdade da Administração em matéria de reposição da legalidade urbanística.
- (78) Não procedendo, porém, a Câmara Municipal de Mira à execução da ordem de demolição, permitirá a subsistência, por tempo indefinido, de obras formal e materialmente ilegais, porquanto realizadas sem licença e mostrando-se insuscetíveis de legalização, em clara afronta a bens naturais juridicamente tutelados, de que são exemplo a REN e a Rede Natura 2000.
- (79) Tão pouco se vislumbra qual o interesse público que norteou a abstenção camarária, na medida em que a ordem jurídica não se compadece com a subsistência de obras ilegais, muito menos por um período superior a sete anos.
- (80) Na verdade, como aponta a informação n.º 130-2011-DGU, de 10.08.2011, subscrita pela chefe de Divisão de Gestão Urbanística da autarquia (*doc. de fls. 10-11*), que apoiou o procedimento referente à **situação n.º 20**, a suspensão de medidas de tutela da legalidade urbanística poderá ter-se estendido a outras operações urbanísticas, localizadas na área de

intervenção do futuro PP da Videira Sul, no qual foram identificadas as situações abrangidas pelo setor C.

(81) A factualidade acima exposta aponta para uma linha geral de orientação, assente no princípio de que a legalização legitimará a ocupação, ou seja, a ilegalidade, apostando na política do facto consumado e confiando na inércia fiscalizadora da Administração.

(82) Mas, para além disso, a inexistência de uma efetiva aplicação daquelas medidas, ou o controlo do seu cumprimento, traduz-se num duplo benefício para o infrator, com consequências na lesão do interesse público.

Por um lado, porque aquele procede à prática de uma operação urbanística isenta de qualquer licença e taxa associada, por outro, porque perspetiva que a situação possa a prazo ser regularizada por alteração ou revisão do quadro normativo em vigor, mesmo que em detrimento de uma restrição de utilidade pública com a importância que detém a REN.

(83) Acrescente-se, porque não de somenos importância, que muitas daquelas **construções ilegais detetadas pela autarquia terão sido executadas em terrenos municipais**, de acordo com a informação veiculada nos processos de fiscalização apresentados.

(84) O que significa que a eventual apropriação de terrenos e a sua subsequente ocupação, convencionadas em negócios jurídicos de alcance e conteúdo arredados do objeto desta ação, resvalam para um domínio de investigação que exorbita as competências desta Inspeção-Geral.

(85) Considera-se, assim, que competirá à Câmara Municipal de Mira adotar todos os mecanismos necessários à reintegração da legalidade urbanística, sob pena de renúncia das competências que lhe são legalmente conferidas, de acordo com o previsto pelo artigo 29.º do CPA e, na sua nova versão, pelo artigo 36.º, que sanciona com a nulidade qualquer ato que tenha por objeto a renúncia à competência.

(86) Registe-se que a solução tendente à regularização das ocupações deve compelir ao **envolvimento concertado das demais entidades com competência em razão da matéria**, dada a interferência daquelas com servidões e restrições de utilidade pública, em especial com a Zona Reservada da Barrinha de Mira.

- (87) Nestas situações, deve sublinhar-se que o princípio constitucional da proporcionalidade (n.º 2 do artigo 18.º da CRP)²⁵, que em matéria de demolição tem sido amplamente analisado na nossa jurisprudência, impele a que não sejam infligidos sacrifícios aos cidadãos quando não existam razões de interesse público que os possam justificar.
- (88) Ora, ainda que em matéria de demolição de construções ilegais as regras de que esta só deva ser ordenada se não for possível a legalização, com ou sem a realização de trabalhos de correção ou alteração, não se vê como, na globalidade dos casos apreciados, se possa recorrer à figura da legalização sem sacrificar bens de inequívoco interesse nacional, em prol do infrator que visou fins alheios ao interesse público constitucionalmente protegido.
- (89) A este respeito sublinhe-se que, a legalização não se subsume apenas à prévia compatibilização com os respetivos regimes jurídicos conexos com o ordenamento do território, de entre os quais o RJREN, uma vez que a maioria das operações urbanísticas referenciadas estará sempre dependente da sua conformidade com o PU da Praia de Mira, dada a interferência daquelas com o seu âmbito territorial.
- (90) Note-se que, a admitir-se a legalização das operações urbanísticas, no pressuposto de se encontrar assegurada a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor, o hipotético ato autorizativo posterior não retroage de forma a tornar lícita uma conduta ilícita anterior àquele, nem deve servir de fundamento à desnecessidade de aplicação de uma coima.
- (91) Com efeito, não podemos aqui esquecer que o regime sancionatório em vigor no nosso ordenamento jurídico, onde se integram os diferentes regimes contraordenacionais, assenta sobre o princípio da legalidade e não da oportunidade, afastando assim da administração a possibilidade de escolher as situações em que pode ou não sancionar.
- (92) Colocado desta forma, estando em causa operações urbanísticas executadas sem as formalidades legais, **importará que o município determine e persevere no sentido de sancionar tais ilicitudes**, com fundamento não apenas nas prescrições decorrentes do regime sancionatório previsto no RJUE, mas também, e nos casos aplicáveis, as resultantes da

²⁵ Princípio este reafirmado, a nível da atividade administrativa, nos artigos 266.º, n.º 2, da CRP e 5.º do CPA.

violação do RJREN, do RJRAN, do RJRN2000, e bem assim, do Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio.

- (93) Face ao exposto, é nosso entendimento que devem ser merecedoras de atenção por parte da IGF, a avaliação da tramitação dos autos de notícia instaurados e, bem assim, dos PCO instruídos na autarquia, por indícios de ausência de desenvolvimento processual.
- (94) Finalmente, sempre se dirá que **a conduta dos infratores poderia consubstanciar a prática de um crime de violação de regras urbanísticas, p. e p. pelo n.º 1 do artigo 278.º-A do Código Penal.**
- (95) Porém, o crime só foi instituído na nossa ordem jurídica com a Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro, e à data dos factos, as condutas não eram criminalmente puníveis, ou não foi possível, com o rigor necessário, situar o momento em que algumas delas foram concretizadas.
- (96) Apesar de tudo, subsiste uma edificação (**situação n.º 18**), em que o particular persistiu na ilicitude. Circunstância que poderá enquadrar a prática do crime acabado de descrever, uma vez que aquele demonstrou conhecimento das ilegalidades imputadas, através de requerimento e de sucessivas notificações que lhe foram comunicadas pelo município.

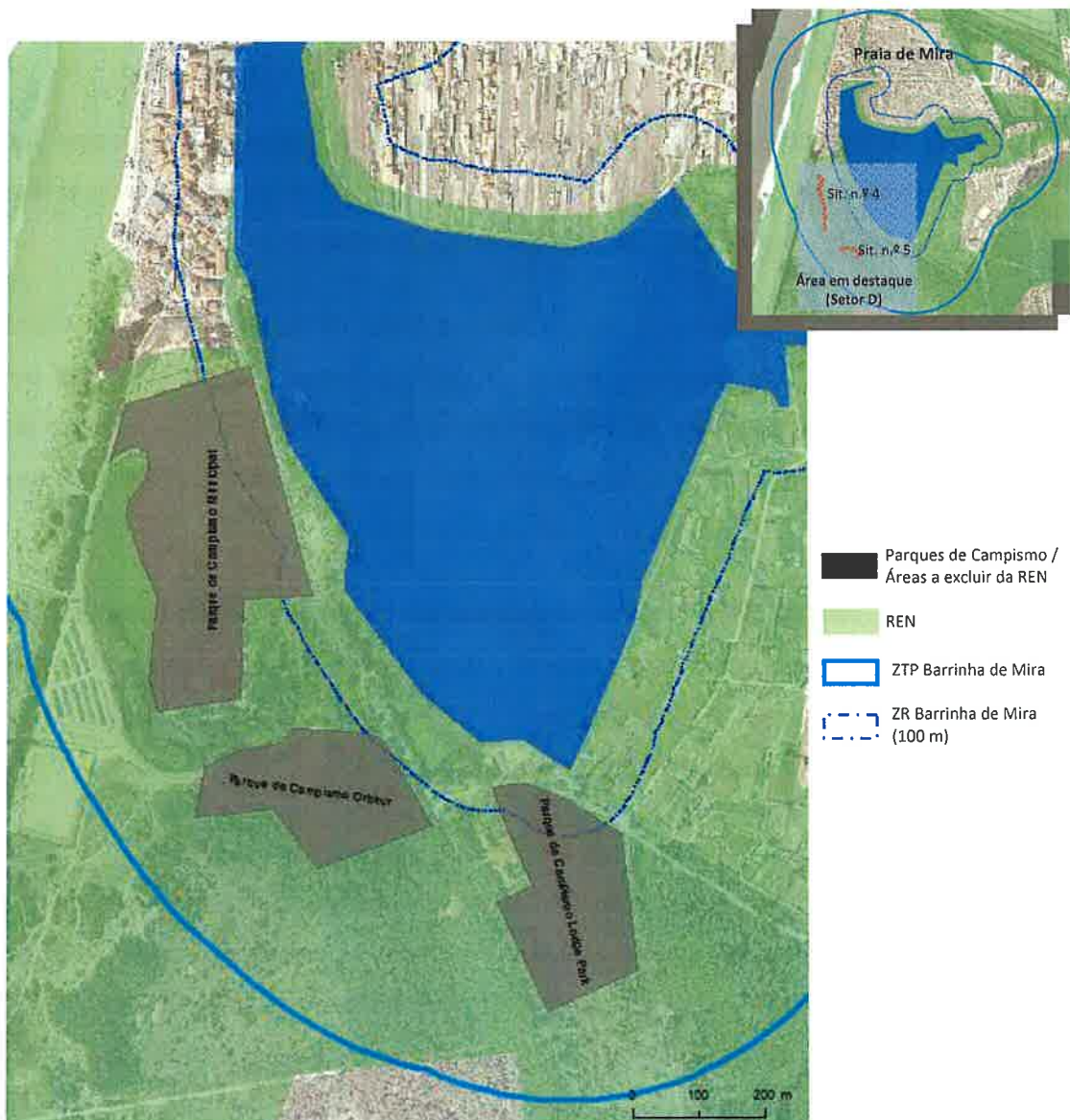
3.2. Avaliação da dinâmica territorial no setor D – Parques de Campismo

- (97) Se de tudo o que antecede sobressai um grau manifestamente insatisfatório de observância do cumprimento do RJREN, a solução adotada pela Câmara Municipal de Mira conducente à exclusão de 19,1 hectares de solo integrado na REN, só vem evidenciar incorreções na sua atuação, extensível às demais entidades da administração envolvidas no processo de alteração do PU da Praia de Mira²⁶, que sustentou aquele procedimento.
- (98) No caso concreto, o âmbito territorial desta intervenção restringe-se a três parques de campismo, melhor identificadas na **figura 4**.

²⁶ Publicitado em DR, através do aviso n.º 6292/2013 (2.ª série), n.º 92, de 14 de maio.

f
a

Figura 4 – Enquadramento territorial dos três parques de campismo no contexto da REN e da ZTP da Barrinha de Mira



Fonte: DGT (Ortofotomapa – Ano 2008) / CM Mira (REN vetorial e áreas a excluir da REN) / APA, IP-ARH Centro (ZTP e ZR da Barrinha de Mira)

(99) Esclareça-se, em primeiro lugar, que o critério apresentado pelo município para a exclusão da REN assentou, **exclusivamente**, no pressuposto de estarem em causa “Áreas com usos e edificações existentes anteriormente à entrada em vigor do PU da Vila da Praia de Mira”²⁷.

²⁷ Cfr. Relatório de Exclusão da REN - Plano de Urbanização da Praia de Mira (Alteração), CM Mira, Julho 2014, pp. 9.

- (100) Antes de mais, necessário seria que as edificações fossem construídas ao abrigo do direito anterior, pois só a estas é que a lei consagra o princípio da proteção do existente, que encontra corpo no artigo 60.º do RJUE e no artigo 40.º do RJREN.
- (101) Ora, no caso dos parques de campismo Municipal e da Orbitur, ambos os empreendimentos encerram operações urbanísticas concretizadas num momento em que estas se encontravam (como ainda se encontram) vedadas, por força, em especial, do RJREN.
- (102) Assim, e não nos querendo alongar sobre o bloco de ilegalidades daquelas intervenções, escarpelizadas nas respetivas *Fichas de Análise*, **falece o argumento que sustentou a aceitação das exclusões da REN** por parte da CCDR Centro, cujo parecer se encontra consubstanciado na ata da reunião da conferência de Serviços de 17.09.2014, respeitante à alteração do PU da Praia de Mira (*doc. de fls. 12-33*).
- (103) Todavia, para a CCDR, o facto de nestas áreas terem sido realizadas operações urbanísticas ou aumentos de carga sem a necessária AIA ou autorização, não anula o pressuposto que fundamentou a exclusão da REN, nem a depreciação da primeira justifica que se abandone o procedimento de exclusão da REN em curso.
- (104) Apesar desta entidade se encontrar convicta que a sua posição não foi sustentada em pressupostos inadequados, não há, na argumentação aduzida em sede de contraditório, qualquer base jurídica que permita apoiar o procedimento de exclusão da REN, que a CCDR pretende prosseguir nos moldes em que lhe foi apresentado pela autarquia, corrigida a área do parque de campismo da Orbitur, que a equipa de inspeção demonstrou não residir em anteriores usos adquiridos.
- (105) Todavia, persistir no procedimento, depreciando o facto de estarmos perante um bloco significativo de ilegalidades que conduziram à antecipação de ações e intervenções urbanísticas em manifesta violação do RJREN e, principalmente, do RJAIA, é ceder perante o facto consumado, não obstante, até, este encontrar conexão com usos há muito instituídos nestes terrenos.
- (106) O que não se pode acolher, é que se persevere em manter um procedimento sem que este assegure, **através da indispensável AAE**, a adoção das opções ambientalmente mais

T
S

- adequadas e identificando medidas de minimização e de controlo para o desenvolvimento destes projetos, a submeter a EIA durante o processo de AIA.
- (107) Consequentemente, se o ordenamento jurídico em vigor, em particular o RJREN, ponderou a articulação com outros regimes, em coerência com os princípios que devem nortear a delimitação de um regime territorial especial de que é exemplo a REN, **não se afigura consentâneo que as exclusões desta restrição de utilidade pública se possam antecipar a qualquer um dos procedimentos acabados de assinalar, destituindo de efeito útil a previsão consagrada no n.º 7 do artigo 24.º do RJREN.**
- (108) Com efeito, estão sujeitos a AIA, os projetos abrangidos pela alínea b) do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro, e, atualmente, na subalínea ii) da alínea b) do n.º 4 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, nos quais se incluem este tipo de projetos, instalados em “*área sensível*” e que possibilitem um número de utentes igual ou superior a 200, ou se traduzam na ocupação de uma área igual ou superior a 6000 m².
- (109) São, entre outras, “*áreas sensíveis*”, para efeitos de ambos os diplomas, os sítios da Rede Natura 2000, classificados nos termos do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, como é o caso dos espaços que aqui se analisam.
- (110) Ainda assim, assinala-se que a capacidade instalada dos parques de campismo Municipal e da Orbitur foi evoluindo, tendo, no primeiro caso e na sequência das intervenções decorrentes da abertura de concursos de empreitadas no ano de 2007, ocasionado um aumento da capacidade daquele empreendimento, de pelo menos 1032 utentes.
- (111) Ainda que a autarquia se esforce para contestar esta interpretação, ao particularizar a evolução da capacidade deste último empreendimento, vem inequivocamente trazer à colação o facto de, no ano de 1991, a Direção-Geral de Turismo ter limitado a lotação a 700 utentes, por força da qualidade da oferta de equipamentos e infraestruturas. Pelas mesmas razões, esta última entidade reduziu, no ano de 1993, a capacidade para os 640 utentes.
- (112) Colocado desta forma, não tendo a autarquia apresentado o necessário título probatório que assevere ter a Direção-Geral de Turismo acolhido uma lotação superior à que por ela foi



instituída no ano de 1993, é crível para a equipa de inspeção que a capacidade atualmente instalada (2256 utentes) não cumpriu com as disposições legais aplicáveis.

- (113) Por conseguinte, e ainda que reconhecendo estar em causa a existência de um uso instituído há décadas, o facto é que a evolução, no tempo e no espaço, destes três empreendimentos não foi acompanhada pela necessária avaliação de impactes ambientais dos seus projetos que, no caso dos parques de campismo Municipal e da Orbitur, contemplaram operações urbanísticas realizadas à revelia da lei.
- (114) No caso da Orbitur, não nos tendo sido remetidos outros documentos probatórios para além do título de utilização emitido em 08.04.1997, e do auto de vistoria n.º 5/2013, de 03.04.2013, o primeiro atribuindo uma capacidade para 300 utentes e o segundo para 1000, forçoso é que se conclua que este último ato, que possibilitou a reconversão da classificação do empreendimento, mais do que triplicou a capacidade legalmente autorizada, sem prévia AIA.
- (115) Assim, e ainda que admitindo estar em causa a existência de usos instituídos há décadas para a atividade turística, sob a forma de parques de campismo, e não obstante as exigências da legislação em vigor para estes fins (que poderão não se coadunar com o RJREN em vigor), o facto é que, nas situações acabadas de descrever, **não foi demonstrado que a capacidade instalada e as intervenções urbanísticas entretanto concretizadas, se encontravam devidamente autorizadas pelas entidades competentes para o efeito.**
- (116) Nem se diga, como foi sustentado pela empresa Orbitur – Intercâmbio de Turismo, SA, e, até, acolhido pelo município, ainda que implicitamente, que a implantação de módulos pré-fabricados para fins turísticos se encontra dispensada de licenciamento, muito menos com a densidade demonstrada na cobertura aérea do ano de 2012.
- (117) Não são, além disso, simples objetos colocados sobre o solo e a ele não ligados com permanência, uma vez que, como revela a sequência cronológica das imagens aéreas, dificilmente se pode negar que a maioria dos edifícios detetados não se encontra implantada com carácter de permanência ao solo, cumprindo a sua função de proteção a pessoas e materiais quando privados da resistência que só a implantação no solo pode proporcionar.

GF

- (118) Em síntese, são formas de intervenção humana, diferenciando-se apenas o método de construção e não a construção em si, reconduzíveis a obras de construção civil, quer pela sua finalidade, quer pelos materiais utilizados – madeira ou outros –, que se encontram sujeitas a licença administrativa, nos termos do artigo 4.º do RJUE.
- (119) Na ausência de licenças, autorizações, admissões ou de pareceres das entidades da administração, **conclui-se que a instalação das unidades complementares de alojamento foram executadas à revelia da lei**, em solo condicionado pelo RJREN e RJRN2000, sujeitas ainda, ao regime de proteção das lagoas ou lagos de águas públicas, dada a sua interferência com a ZTP da Barrinha de Mira.
- (120) Não poderá deixar de assinalar-se que se atendermos às especificidades dos três parques de campismo identificados na **figura 4**, que no cômputo global alcançam um limiar de 3896 utentes²⁸, distribuídos por 19,1 hectares, numa relação de proximidade circunscrita a uma área contida num raio de abrangência de 500 m, totalmente integrada em SIC da Rede Natura 2000 e na ZTP da Barrinha de Mira, **sempre haveria que ponderar os efeitos cumulativos destes projetos**.
- (121) Tal aplica-se, como reconheceu o Conselho Consultivo de AIA²⁹, aos projetos novos que atinjam logo à partida esses limiares, bem como os que, ainda que existentes e estando abaixo desses limiares, os atinjam através de uma alteração, modificação ou ampliação (*doc. de fls. 41-43*).
- (122) O que significa que, sob pena de nulidade dos atos de licenciamento que possam suceder no âmbito destes três empreendimentos (cfr. n.º 3 do artigo 22.º do RJAIA), todas as ações que ali se perspetivem desenvolver **deverão ser precedidas de DIA favorável ou favorável condicionada**.
- (123) Chegados aqui, não haverá, também, como afastar ao processo de alteração do PU da Praia de Mira, encetado pela autarquia, a aplicação da alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-

²⁸ Em resultado do somatório da capacidade máxima de cada um destes empreendimentos: 2256 utentes do Parque de Campismo Municipal + 1000 utentes do Parque de Campismo da Orbitur + 640 utentes do Parque de Campismo Lodge Park.

²⁹ No ano 2011, na sequência das recomendações decorrentes desta Inspeção-Geral, no âmbito da avaliação do cumprimento do RJREN no município de Anadia, que constitui o processo de inspeção n.º AA/08/10.

F-
G

- Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de maio³⁰, que, em situações como as acabadas de recortar, **exige a necessidade de avaliação ambiental** para garantir que são adequadamente considerados todos os impactos e alternativas possíveis de ocupação, uso e transformação do solo.
- (124) Ou seja, mostra-se premente, neste último âmbito, o recurso à figura da AAE, assegurando a adoção das opções ambientalmente mais adequadas e identificando medidas de minimização e de controlo para o desenvolvimento destes projetos, que deverão posteriormente submeterem-se à elaboração de EIA durante o processo de AIA.
- (125) Nem se pode defender que estando a área a excluir da REN já ocupada, esvazia de utilidade e alcance a própria AIA a realizar, porquanto, como decorre direta e inequivocamente da lei, uma das finalidades prosseguidas por este instrumento é, pois, assegurar a proteção ambiental e avaliar impactes ambientais, sociais e económicos dos projetos, ainda que estes se tenham antecipado, ou se perspetivem antecipar, à sua margem.
- (126) De resto, não será despidendo trazer à colação o facto da proposta de alteração do PU conduzir à atribuição de índices e de parâmetros urbanísticos para a afetação destes espaços³¹, cujos valores não foram unanimemente aceites em sede de reunião de conferência de Serviços, realizada em 17.09.2014 (*doc. de fls. 18*).
- (127) O que equivale a dizer que estamos, assim, perante projetos que necessitam de uma avaliação sustentada dos seus efeitos sobre a capacidade ambiental da área.
- (128) Portanto, ainda que à sombra do direito aplicável se tivessem produzido efeitos sobre o território, certo é que a solução urbanística a adotar não pode deixar de ser antecedida de uma apreciação da sua viabilidade à luz do RJAIA.
- (129) Consequentemente, **não se afigura consentâneo que as exclusões da REN se possam antecipar a qualquer um dos procedimentos acabados de assinalar**, pois, só assim, é possível

³⁰ Diploma que estabelece o regime a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas n.ºs 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho, 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio.

³¹ *Vide* redação apresentada para o artigo 49.º da proposta de alteração do Regulamento do PU da Praia de Mira.

F-
G

sindicar o erro sobre os pressupostos de facto que ancoraram a decisão da CCDR Centro, mas que esta não reconhece.

3.3. Avaliação da dinâmica territorial no setor C – Videira Sul

(130) Como complemento à análise desenvolvida retém-se, igualmente, uma outra vertente de abordagem indissociável à avaliação do cumprimento da legalidade no domínio do ordenamento do território, assente na dinâmica de transformação do solo no lugar de Videira Sul (setor C), que encontra expressão na **figura 5**.

(131) Recuperando o levantamento das construções clandestinas que integrou os *Estudos de Base* do PRAOEBM, a que se adicionaram os polígonos base de implantação das construções decorrentes da fotointerpretação realizada pela equipa de inspeção e da informação coligida pela autarquia, conclui-se que, só nesta área do território, e **num período de 12 anos, quase que duplicou a área impermeabilizada³², assente numa matriz de génese ilegal**.

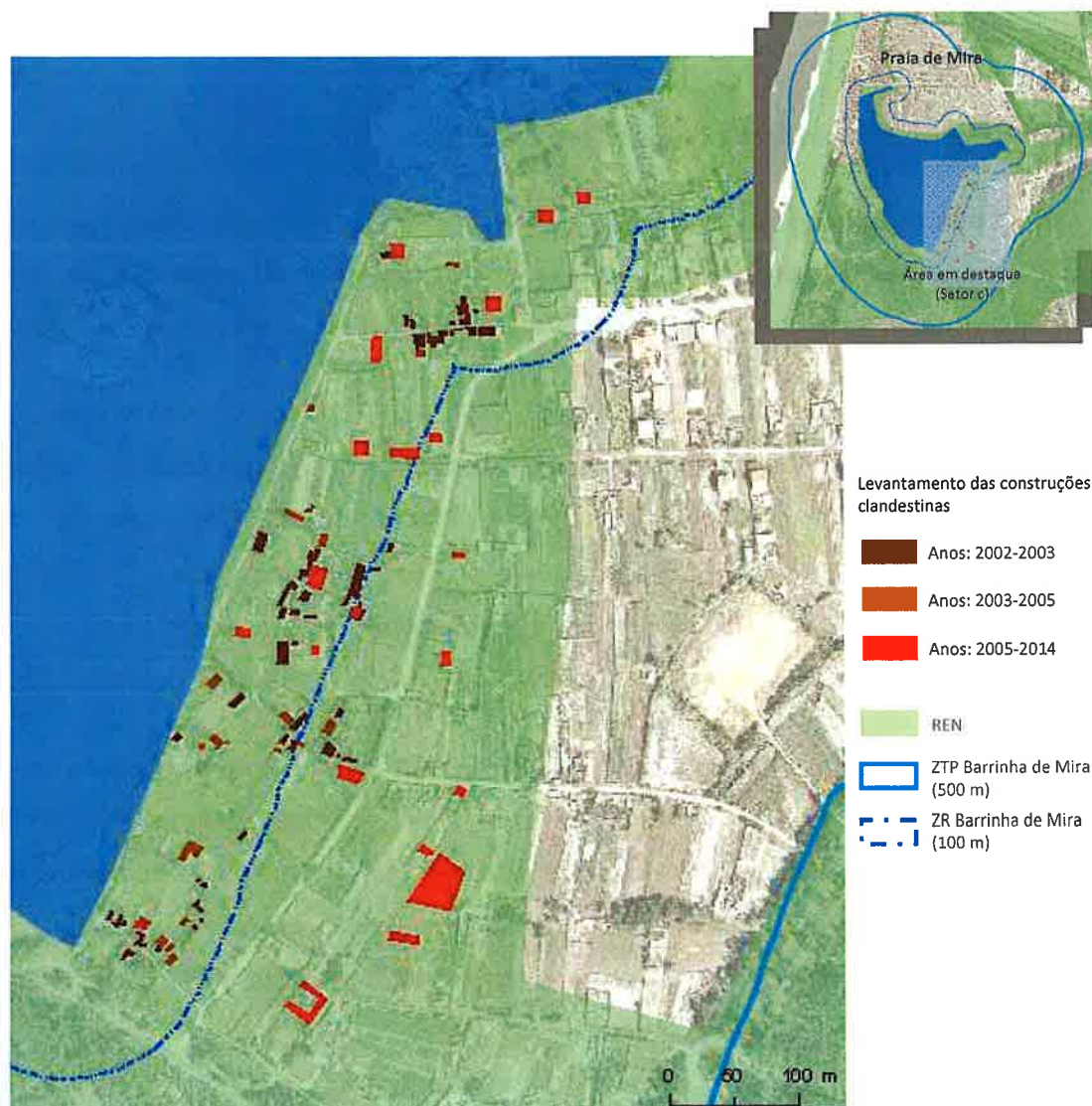
(132) O que, em termos de operações urbanísticas se traduz **na construção ou na ampliação de mais de 150 edifícios**, executados, neste período de tempo, sem controlo prévio, com a particularidade da sua implantação se situar na ZTP da Barrinha de Mira. A maioria, como ilustra a **figura 5**, em plena Zona Reservada deste meio hídrico que, desde o ano de 2002, aguarda pela operacionalização de uma proposta de ordenamento que vise definir as vocações e usos preferenciais desta área³³.

³² Para efeito de cálculo, considerou-se a área aproximada dos polígonos de implantação das *shapefiles* que integraram o levantamento da IGAMAOT e da Câmara Municipal de Mira, a que se aditou a área do levantamento de cada uma das construções clandestinas que integram este setor, preconizadas no anexo II do “Estudo Prévio de Ordenamento” do PRAOEBM, bem como a área dos polígonos de implantação das construções erigidas entre este levantamento e o ortofotomapa do ano 2005.

³³ Cfr. informação e elementos extraídos do PRAOEBM, DRAOT Centro, 2002-2003.

J
48

Figura 5 – Dinâmica de transformação do solo no lugar de Videira Sul (setor C), entre 2002-2014



Fonte: DGT (Ortofotomapa – Ano 2008) / CM Mira (REN vetorial) / APA, IP-ARH Centro (ZTP e ZR da Barrinha de Mira) / DRAOT Centro (Levantamento das construções – Anos 2002-2003) / IGAMAOT e CM Mira (Levantamento das construções – Anos 2003-2014)

(133) Subsiste ainda, um número não desprezível de edificações com incidência na **margem de águas públicas**, com a largura legalmente definida nos termos do artigo 11.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos.

(134) É a extensão desta última faixa de terreno que constitui uma questão controvertida, dada a interpretação que a APA, IP, através da ARH Centro, faz da lei, ao considerar que a Barrinha de

F-
A

Mira não tem o estatuto de lagoa navegável e fluviável, laborando, salvo melhor entendimento, num erro de base no seu raciocínio, e assim concluir que a sua margem tem uma largura de 10 m (*doc. de fls. 44-61*).

- (135) Ora, e ainda que se possa acolher a justificação apresentada para excluir, a este domínio lacustre, a influência das marés, é absolutamente relevante clarificar se o entendimento propalado se mostra o mais consentâneo quer com a letra, quer com o espírito da lei, quer, ainda, com a interpretação sistemática da norma nela contida.
- (136) Em primeiro lugar, é consensual que estamos perante uma lagoa navegável e fluviável à letra da lei, de outro modo não se compreenderia o facto de subsistirem infraestruturas ou equipamentos de apoio à navegação recreativa ou ao recreio náutico, de que é exemplo, precisamente, o clube náutico identificado no âmbito desta ação (situação n.º 6).
- (137) Colocado desta forma, não parecem subsistir dúvidas quanto ao enquadramento da Barrinha de Mira numa das situações aduzidas pelo legislador no artigo 11.º da lei que nos ocupa, para definir a largura da sua margem: claramente no seu n.º 3, em que a *“margem das restantes águas navegáveis ou fluviáveis tem a largura de 30 m”*.
- (138) Não obstante, a APA, IP estriba-se num diploma régio, do ano de 1864, para discorrer sobre o sentido que se quis imprimir ao conceito de “corrente navegável”, numa interpretação que, salvo melhor opinião, carece de apoio no espírito ou mesmo na letra da disposição legal aplicável à data, de resto replicada no Decreto n.º 5787-III de 10 de maio de 1919, que lhe sucedeu e instituiu a Lei das Águas.
- (139) Ainda assim, da análise deste último diploma, verifica-se que o legislador foi muito claro ao distinguir os “lagos” e “lagoas” das “correntes de águas navegáveis ou fluviáveis” (cfr. n.º 2 do artigo 1.º da citada lei), para depois, e já no artigo 8.º, incidir sobre as características ou natureza destas últimas: as correntes (delas se excluindo, naturalmente, os lagos e lagoas).

Precisamente aquelas em que se fez depender uma prévia classificação, por decreto, de modo a instituir quais as correntes é que deveriam ser consideradas navegáveis ou fluviáveis, para fins comerciais (§1.º e § 2 do artigo 8.º).

- (140) Esta parece-nos ser a única leitura possível se fizermos apelo aos elementos lógico e teleológico da interpretação da lei, a que a APA, IP faz apelo para a auxiliar numa aceção que não tem acolhimento na letra da lei em vigor, nem na finalidade que a antecedeu.
- (141) Pese embora esta vicissitude, importa no caso vertente imprimir **uma solução firme e urgente**, orientada para a reposição da legalidade desta ZTP legalmente instituída, que evite incentivar ou favorecer a implantação de construções clandestinas nesta área, requalificando-a (como o ambicionava o PRAOEBM) e devolvendo-lhe o desígnio de *zona de salvaguarda e enquadramento*, afeta à estrutura ecológica prescrita pelo PU da Praia de Mira.
- (142) **A opção pela elaboração de um Plano de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas (POAAP), da competência da APA, IP, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 8.º da Lei da Água, conjugado com o n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio, apresenta-se como uma das soluções enquadradoras possíveis, de cariz não estrutural.**
- (143) Aliás, esta solução foi acolhida pela APA, IP como *“efetivamente crucial”*, comprometendo-se desenvolver todos os esforços para promover a elaboração do referido plano.
- (144) Por outro lado, e como atrás se sublinhou, o ordenamento jurídico em vigor não se compadece com a subsistência de obras ilegais – numa área desprovida de sistema público de saneamento de águas residuais e de abastecimento de água –, muito menos num território cujos bens naturais são de inequívoco interesse supramunicipal.
- (145) Pelo exposto, considera-se oportuno e relevante ponderar **instituir-se um grupo de trabalho**, através da tutela, envolvendo a APA, IP, a CCDR Centro e o ICNF, IP, com o objetivo de, em articulação com a Câmara Municipal de Mira, desenvolver medidas estruturais reintegradoras da legalidade violada.
- (146) E, neste contexto, sempre é necessário dar nota que, com exceção da CCDR, todas as entidades acolheram expressamente a recomendação em apreço, tendo a Câmara Municipal de Mira envidado esforços nesse sentido, inclusive junto da tutela, através do SEA e do SEOTCN, que, segundo ela, terão manifestado intenção em integrar aquele grupo de trabalho.

F-4

4. Conclusões

Face ao anteriormente descrito, conclui-se o seguinte:

- (147) Do universo das situações detetadas, que no cômputo global reflete **aproximadamente 100 operações urbanísticas ou ações, apenas duas parecem reunir as condições exigíveis em matéria de conformidade com as normas e disposições legais aplicáveis no domínio do ordenamento do território.**
- (148) O licenciamento de um condomínio habitacional (situação n.º 2), a instalação de 21 unidades de alojamento turístico no Parque de Campismo Municipal (Situação n.º 4) e a construção do Clube Náutico de Mira (situação n.º 6), as duas últimas promovidas pela autarquia e financiadas através de fundos comunitários, constituem casos de nulidade decorrentes de atos administrativos de gestão urbanística em consequência, nomeadamente, da violação do RJREN.
- (149) Já as obras destituídas dos necessários títulos habilitantes, desprovidas de aprovação camarária ou realizadas, entre outros, à revelia do RJREN, são reconduzíveis a 69 dos casos referenciados.
- (150) Conclui-se ainda que, a dinâmica de transformação do solo nesta área do território municipal, circunscrita essencialmente à sua faixa costeira, traduziu-se num fenómeno de expansão urbanística assente numa matriz de génese ilegal que, só no lugar de Videira Sul (setor C), e num período de 12 anos (2002-2014), quase que duplicou a área impermeabilizada, já de si destituída de controlo prévio, a expensas da REN, materializada em mais de 150 edificações.
- (151) Circunstância que, à semelhança do que parece suceder no lugar de Prazos (setor F), contribuiu ainda, para a fragmentação da Rede Natura 2000, na qual todas estas intervenções urbanísticas foram promovidas à revelia da lei.
- (152) As ilegalidades e as irregularidades aqui patentes e a escala em que estas se manifestam, não se confinam apenas à REN, mas, e sobretudo, à Rede Natura 2000, para além de interferirem com a ZTP da Barrinha de Mira, muitas executadas na sua Zona Reservada, instituídas pelo Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio.

- (153) Sobrevêm ainda, pelo menos dois parques de campismo (situações n.ºs 4 e 5), cujas intervenções urbanísticas desenvolvidas à revelia do RJREN, a que se aditou o aumento da capacidade instalada, até desconsideraram o facto de se encontrarem vinculadas ao cumprimento do RJAIA, dada a sua interferência com “áreas sensíveis” – Rede Natura 2000 – do ponto de vista deste diploma.
- (154) Acresce que a alteração do PU da Praia de Mira, perspetivada para, entre outros, excluir 19,1 hectares da REN, de modo a confortar a área de intervenção dos parques de campismo, subverteu os critérios legalmente previstos a observar em matéria de AAE, dispensando de ponderar os efeitos cumulativos destes projetos, que alcançam um limiar de 3896 utentes, numa relação de proximidade circunscrita a uma área contida num raio de abrangência de 500 m, totalmente integrada em SIC da Rede Natura 2000 e na ZTP da Barrinha de Mira.
- (155) Seria expectável que, face à natureza e à escala das intervenções, a administração tivesse reagido a este volumoso número de operações urbanísticas ilegais, cujo fenómeno já tinha sido identificado no âmbito de um *Estudo Prévio de Ordenamento* que integra o PRAOEBM, desenvolvido entre os anos de 2002-2003, pela então DRAOT Centro, mas cujos objetivos, do ponto de vista do ordenamento do território, não foram concretizados na sua plenitude.
- (156) A perpetuidade de situações ilegais, quando os processos são há muito do conhecimento dos serviços da administração (local e central), é outra das irregularidades detetadas, redundando numa ausência efetiva de aplicação das medidas de tutela da legalidade urbanística ou no controlo do seu real cumprimento, com a particularidade de, até ao momento do início desta ação de inspeção, nem tão-pouco terem sido acionados os mecanismos tendentes a sancionar a atuação dos infratores.
- (157) Registe-se, no entanto, que na sequência da audiência dos interessados, **todas as entidades envolvidas demonstraram, através de ações de controlo sucessivo e de reorganização interna, ter reagido de forma a aperfeiçoar a sua atuação em prol da prossecução do interesse público.**

F
Q

5. Recomendações

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

(158) Competirá à Câmara Municipal de Mira:

- (a) Nos termos do n.º 2 do artigo 134.º do CPA, e, na sua nova versão, no n.º 2 do artigo 162.º, declarar a **nulidade dos atos administrativos de gestão urbanística por si praticados**, discriminados nas *Fichas de Análise das Situações* n.º 2, 4 e 6, com fundamento, em particular, na violação do RJREN.
- (b) **Submeter a proposta de alteração do PU da Praia de Mira a AAE**, na parte referente à exclusão da REN da área de instalação dos três parques de campismo e à sua subsequente disciplina urbanística, pelos motivos particularizados no Título 3.2.
- (c) Na qualidade de proponente e entidade licenciadora, **diligenciar no sentido de submeter a AIA as alterações ou ampliações dos parques de campismo** identificados no Título 3.2., nos termos da alínea b) do n.º 4 do artigo 1.º do RJAIA, atentando nos efeitos cumulativos relativamente a cada um deles.
- (d) Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias**, as medidas adotadas necessárias à reintegração da legalidade concernentes às situações particularizadas na Tabela 2, extensíveis às situações n.ºs 1, 8, 9, 17 e 18, identificadas na Tabela 1, que aguardam a efetiva aplicação das mesmas, muitas desde o ano de 2011.
- (e) Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias**, o resultado das decisões dos PCO, instaurados e instruídos, concernentes às situações particularizadas na Tabela 2, extensíveis às situações n.ºs 1, 8, 17 e 18, identificadas na Tabela 1.

(159) Competirá à CCDR Centro:

- (a) Pelos motivos particularizados no Título 3.2., **reavaliar o procedimento pelo qual pretende alterar a REN do município de Mira**, na área afeta aos parques de campismo, ponderando eleger os mecanismos procedimentais perspetivados para o efeito, instituídos pelo n.º 7 do artigo 24.º do RJREN.

- (b) Autuar os comportamentos desviantes concernentes à **situação n.º 6**, bem como, se ainda em tempo, **sancionar as ilicitudes** com fundamento na violação do RJREN e do RJRN2000.
- (c) **Adotar medidas de reorganização interna** que possam evitar o financiamento de projetos, como os descritos nas situações n.ºs 4 e 6, em desconformidade com as disposições legais e normativas no domínio do ordenamento do território.
- (d) Promover, **no prazo de 60 dias**, a correção material da Carta da REN do município de Mira, com fundamento na **alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º do RJREN**, de modo a ajustar a área efetivamente excluída deste sistema no âmbito do projeto alusivo à situação n.º 22.
- (e) Diligenciar, **no prazo de 60 dias**, no sentido de apurar a legalidade da construção identificada no âmbito da situação n.º 3 (alusiva à Associação de Caçadores de Mira – Secção de Caça e Pesca) à luz do RJREN, em especial a sua conformidade com o despacho de RIP.

(160) Competirá à **APA, IP**:

- (a) Autuar os comportamentos desviantes concernentes às **situações n.ºs 4 e 6**.
- (b) **Ponderar a elaboração de um POAAP para a Barrinha de Mira**, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 8.º da Lei da Água, conjugado com o n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio, na esteira dos princípios de ordenamento do território perspetivados no PRAOEBM.
- (c) Adotar, no seio dos seus serviços territorialmente desconcentrados (ARH), medidas operacionais que visem contemplar, no seu plano de atuação, o **desenvolvimento efetivo da atividade fiscalizadora a que está obrigada no domínio do Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio**, concorrendo para a prevenção das ilegalidades e irregularidades como as aqui detetadas.

(161) Competirá ao **ICNF, IP**:

- (a) Perseverar no sentido de, **em articulação com a CCDR Centro**, autuar os comportamentos desviantes conexos com a violação do RJRN2000.

6. Propostas

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

(162) O envio do relatório ao **Gabinete de S. Ex.ª o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia**, considerando a necessidade de:

- (a) **Criar um grupo de trabalho**, envolvendo a APA, IP, a CCDR Centro e o ICNF, IP, com o objetivo de, em articulação com a Câmara Municipal de Mira, desenvolver medidas estruturais reintegradoras da legalidade violada, particularmente, na Zona Reservada da ZTP da Barrinha de Mira, destinada a garantir a integridade deste recurso hídrico.
- (b) Dirimir as diferentes interpretações, sistematizadas no Título 3.3., aduzidas pela APA, IP e pela IGAMAOT, concernentes à largura da margem da Barrinha de Mira.

(163) Promover junto dos **Serviços do Ministério Público do TAF de Aveiro**, a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades identificadas no contexto das situações n.ºs 2, 4 e 6, caso a Câmara Municipal de Mira não declare, no prazo de 60 dias, a nulidade dos atos por si praticados.

(164) Tendo em vista a necessidade de desenvolvimento das recomendações consignadas no **Título 5** propõe-se o envio deste relatório à **Câmara Municipal de Mira**, à **CCDR Centro**, à **APA, IP** e ao **ICNF, IP**.

(c) O envio do relatório à **IGF**, tendo em consideração a missão e atribuições deste departamento governamental em matéria de comparticipação comunitária e, bem assim, no exercício da tutela sobre as autarquias locais.

IGAMAOT, abril de 2015

O inspetor



(Fernando Alves)

A inspetora



(Cecília Taborda)