

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/CN/000002/18.0.AOT

RELATÓRIO FINAL

I/05670/AOT/18

**AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO IDENTIFICADAS NO ÂMBITO DO
RD/364/15.1.SEDE – REDE NATURA 2000 - SIC PTCON0034 COMPORTA-GALÉ**

VOLUME I

NOVEMBRO DE 2018



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO
DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

INSPEÇÃO GERAL DA AGRICULTURA, DO MAR, DO AMBIENTE
E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Entrada: 11353 / CGI / 19

Data 31 / 07 / 19 Rub. 97

Exmo. Senhor
Inspetor-Geral da IGAMAOT
Eng.º Nuno Banza
Rua O Século, nº 51
1200-433 Lisboa

SUA REFERÊNCIA
13532

SUA COMUNICAÇÃO DE
03-12-2018

NOSSA REFERÊNCIA
Nº: 6365/2019
ENT.: 5514/2019
PROC. Nº: 805_14.05

DATA
26-07-2019

ASSUNTO: Avaliação das Ações de Regularização identificadas no âmbito do RD/364/15.1.SEDE - Rede Natura 2000 - SIC PTCON0034 Comporta-Galé

No âmbito da Avaliação das Ações de Regularização identificadas em epígrafe, cumpre remeter a V. Exa. cópia da Informação S/N/LC/2019 de 4 de junho de 2019, na qual Sua Excelência o Ministro da Administração Interna exarou o despacho de decisão datado de 22 de julho de 2019.

Com os melhores cumprimentos,

P' O Chefe do Gabinete

José Luís Barão

Joana Miranda Figueiredo

Anexo: o referido

/ims



PARECER:

DECISÃO:

1. Homologo o Relatório Final e as respetivas propostas;
2. Dê-se conhecimento aos Senhores Ministros do Ambiente e da Transição Energética, bem como, posteriormente, à IGAMAOT.
3. Remeta-se o Relatório Final, após homologação conjunta, ao Gabinete de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais para efeitos do seu envio à IGF.

Em,

22 de Junho de 2019

O Ministro da Administração Interna
(Eduardo Cabrita)

Informação n.º /LC/2019
Entrada n.º 5514
10.05.2019
Proc.º n.º 805 14.05

Data: 04 de junho de 2019

Assunto: IGAMAOT - Avaliação das ações de regularização identificadas no âmbito do RD/364/15.1SEDE- Rede Natura 2000 - SIC PTCO0034 Comporta Galé

1. Enquadramento

Remete o Exm.º Senhor Inspetor-Geral da IGAMAOT aos Gabinetes de Suas Excelências os Ministros da Administração Interna e do Ambiente e Transição Energética, o Relatório Final I/05670/AOT/18 da ação inspetiva com o n.º NUI/AA/CN/000002/18.O.AOT, referente à Avaliação das ações de regularização identificadas no âmbito do RD/364/15.1SEDE - Rede Natura 2000 - SIC PTCO0034 Comporta Galé, para homologação conjunta.



A ação consta do Plano de Atividades da IGAMAOT para o ano de 2018, o qual foi aprovado pelos despachos do Senhor Ministro do Ambiente de 08/01/2018 e do Senhor Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, de 23/01/2018.

A ação teve por objetivo proceder à avaliação das ações de regularização identificadas no âmbito do processo de denúncia RD/364/15.1.SEDE - Rede Natura 2000 - SIC PTCON0034 Comporta-Galé, com vista a aferir da implementação e desenvolvimento de tais ações.

2. Análise

Da análise da área de referência estabelecida foram identificadas 21 situações, correspondentes a operações urbanísticas ou ações que justificaram uma abordagem mais detalhada.

Sinteticamente, as operações urbanísticas e ações condizem maioritariamente a obras de construção (habitações, anexos, telheiros e piscina) e, num dos casos, à remodelação de terrenos/aterro.

Verifica-se que a totalidade das situações são destituídas de controlo prévio por parte da autarquia.

Também o ICNF, IP não se pronunciou sobre nenhuma das intervenções, nem, após a recomendação que lhe foi dirigida na sequência do arquivamento do processo de denúncia, demonstrou ter assegurado a salvaguarda deste território de interesse supranacional, mormente no sentido de refrear as ilegalidades reiteradamente perpetradas.

A amostra selecionada pode ser dividida e interpretada em dois conjuntos temporais, que reportam genericamente a situações que terão ocorrido entre 2012-2015 (Situações n.º 13 a 21) e entre 2015-2018 (Situações n.º 1 a 12).

Relativamente a este segundo conjunto, foi possível confirmar que apenas cinco situações eram do conhecimento da CMG e/ou do ICNF, IP (Situações n.º 1, 3, 4, 7 e 9), para as quais se constatou a aplicação de medidas de âmbito sancionatório e de tutela da legalidade urbanística.

As restantes sete situações (Situações n.º 2, 5, 6, 8, 10, 11 e 12) não eram do conhecimento da Administração, o que releva, sobretudo, para o papel da atividade fiscalizadora empreendida, porquanto se reportam a um período em que esta Inspeção-Geral já havia sinalizado a necessidade premente de estancar a proliferação de novas construções realizadas à revelia da lei.

O Relatório Final apresenta as seguintes propostas:

(197) O envio do relatório final aos Gabinetes de S. Ex.^a o Ministro do Ambiente e da Transição Energética e de S. Exa. o Ministro da Administração Interna, tendo em vista a respetiva homologação nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 10466/2017, de 30 de novembro.

(198) Tendo em vista a necessidade de desenvolvimento das conclusões e recomendações anteriormente avançadas, o envio do relatório homologado à CMG, ICNF, IP, e CCDR A.

(199) O envio, pelo Gabinete de S. Exa. o Ministro da Administração Interna, do relatório final à Inspeção-Geral de Finanças, a quem competirá assegurar, em especial, o acompanhamento das recomendações consignadas nas alíneas a), d) e f) do parágrafo (194), tendo em



consideração a missão e atribuições deste organismo no exercício da tutela sobre as autarquias locais.

As propostas foram acolhidas pelo Exmº Sr. Inspetor-Geral da IGAMAOT que em 27/11/2018 e em 03/12/2018 exarou, respetivamente, os seguintes despachos:

“Visto com muita preocupação.

O panorama global de incumprimento aqui evidenciado não pode ser consentâneo com o normal funcionamento das instituições de um estado de direito que têm a obrigação de zelar pelo cumprimento da lei.

De acordo com o proposto.

Submeta-se à consideração de S.ª Ex.ª o Ministro do Ambiente e da Transição Energética com proposta de homologação.”

e

“Em aditamento ao despacho anterior, submeta-se ainda à consideração de S.ª Ex.ª o Ministro da Administração Interna, com proposta de homologação.”

3. Apreciação das propostas do Relatório Final

(197) Envio do relatório final aos Gabinetes de S. Exa. o Ministro da Administração Interna e de S. Exa. o Ministro do Ambiente e da Transição Energética, tendo em vista a respetiva homologação

A proposta está conforme o disposto, por um lado, no n.º 4 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro (Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional) e, por outro lado, no n.º 3 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 10466/2017, de 30 de novembro (dos Gabinetes de Suas Excelências os Ministros da Administração Interna, do Ambiente e da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e da Ministra do Mar, publicado no Diário da República, 2.ª série – N.º 231 – 30 de novembro de 2017).

(198) Envio do relatório homologado à Câmara Municipal de Grândola, ICNF, IP, e CCDR A.

A proposta não suscita reservas no que às autarquias diz respeito uma vez que resulta do cumprimento do n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho (Regime jurídico da atividade de inspeção da administração direta e indireta do Estado), de acordo com o qual “as entidades públicas visadas devem fornecer-lhe [à inspeção], no prazo de 60 dias contados a partir da data de recepção do relatório, informações sobre as medidas e decisões entretanto adoptadas na sequência da sua intervenção, podendo ainda pronunciar-se sobre o efeito da acção” e da norma equivalente constante do artigo 29.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT o qual dispõe que a “IGAMAOT deve fazer o acompanhamento dos resultados e impactos da ação, verificando junto das entidades envolvidas o grau de execução das recomendações formuladas.”.

(199) Envio, pelo Gabinete de S. Exa. o Ministro da Administração Interna, do relatório final à Inspeção-Geral de Finanças.

A proposta justifica-se nos termos da alínea g) do n.º 3 do artigo 2.º Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril, de acordo com a qual compete à IGF “Assegurar a ação inspetiva no domínio do ordenamento do território, em articulação com a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e Ordenamento do Território;”.

Esta proposta, lida à luz da alínea d) do n.º 1 do Despacho n.º 9973-A/2017, de 16 de novembro de 2017, (publicado na II série do Diário da República de 17 de novembro) de delegação de competências de Sua Excelência o Senhor Ministro da Administração Interna, determina o



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

GABINETE DO MINISTRO
DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

envio do Relatório Final à IGF pelo Gabinete de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais.

Proposta

Deste modo, propõe-se a Sua Excelência o Senhor Ministro da Administração Interna a:

1. Homologação do Relatório Final e as respetivas propostas, disso dando conhecimento ao Gabinete de Sua Excelência o Senhor Ministro do Ambiente e da Transição Energética, bem como, posteriormente, à IGAMAOT;
2. Remessa do Relatório Final, após homologação conjunta, ao Gabinete de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais para efeitos do seu envio à Inspeção Geral de Finanças (IGF).

À consideração superior,

Lisboa, em 4 de junho de 2019

O Adjunto,

(Luís de Carvalho)

**REPÚBLICA
PORTUGUESA**GABINETE DO MINISTRO
DO AMBIENTE E DA
AÇÃO CLIMÁTICA**URGENTE**Exmo. Senhor
Dr. Brito e Silva
Inspector-Geral da Agricultura, do Mar, do
Ambiente e do Ordenamento do Território

N/ Edifício

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

DATA

ASSUNTO: Processo de Inspeção n.º NUI/AA/CN/000002/18.0.AOT
RD/364/15.1.SEDE - Avaliação da ações de regularização identificadas no âmbito do -
Rede Natura 2000 - SIC PTCON0034 Comporta - Galé

Caro Dr. Brito e Silva,

Encarrega-me o Senhor Ministro do Ambiente e da Ação Climática de devolver a V. Exa. o Relatório Final da ação inspetiva n.º I/05670/AOT/2018, relativo ao assunto mencionado em epígrafe, sobre a qual exarou despacho com o seguinte teor:

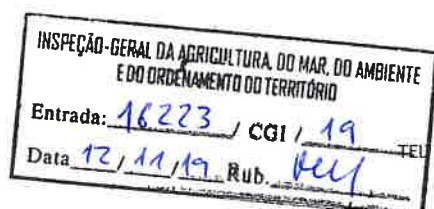
“Homologo.**11.11.19****João Pedro Matos Fernandes”**Com os melhores cumprimentos, *também pessoais**Pl'*

A Chefe do Gabinete

João Carlos Silva

Ana Cisa

João Carlos Silva

Chefe do Gabinete, em substituição,
do Sr. Ministro do Ambiente e da Ação ClimáticaAnexos: Doc. Cit. + cópia da Nota Interna I468 do Gab.SEOTCN+1 CD
CG/EAGabinete do Ministro do Ambiente e da Ação Climática
Rua de "O Século", 51 - 1200-433 Lisboa, PORTUGALTEL +351 21 323 15 00 EMAIL gabinete.maac@maac.gov.pt www.portugal.gov.pt

Despachos e Pareceres

Despachos e Pareceres

FICHA TÉCNICA

Natureza	Inspeção Ordinária
Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção	Câmara Municipal de Grândola, Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP e Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
Fundamento	Plano de Atividades – Ano 2018
Âmbito Territorial	Município de Grândola – Freguesia de Melides
Instrumentos de Ordenamento Territorial Aplicáveis	Plano Setorial da Rede Natura 2000 Plano Diretor Municipal de Grândola
Objetivos	Avaliação das ações de regularização identificadas no âmbito do RD/364/15.1.SEDE - Rede Natura 2000 - SIC PTCO0034 Comporta-Galé
Despachos	Ministro do Ambiente, de 08/01/2018 Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, de 23/01/2018
Planeamento	Despacho de concordância: 19/01/2018
Ciclo de Realização	Instrução do processo: fevereiro a maio de 2018 Elaboração do Projeto de Relatório: junho de 2018
Contraditório	Audiência dos interessados entre agosto e outubro de 2018
Direção	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza
Equipa	Coordenação: Fernando Alves, Inspetor CEM Execução: Inspetores José Diniz Freire e Milton Silva

ÍNDICE**Volume I**

1.	ENQUADRAMENTO DA AÇÃO	7
1.1.	Âmbito e objetivos.....	7
1.2.	Enquadramento Territorial, Legal e Normativo.....	9
1.2.1.	Enquadramento Territorial.....	9
1.2.2.	Enquadramento Legal e Normativo.....	10
1.3.	Nota Metodológica.....	13
1.4.	Estrutura do Relatório	15
2.	DILIGÊNCIAS REALIZADAS.....	16
2.1.	Âmbito e Condicionais.....	16
2.2.	Do Contraditório.....	16
3.	DOS FACTOS CONFORMADORES DA AÇÃO	18
4.	DOS DESENVOLVIMENTOS POSTERIORES.....	20
4.1.	Do Histórico da Ocupação do Território.....	20
4.2.	Das Medidas Contrárias a uma Ocupação Ilegal do Território	26
4.2.1.	Da Fiscalização.....	26
4.2.2.	Das Medidas Sancionatórias.....	28
4.2.3.	Das Medidas de Tutela da Legalidade	35
5.	SINTESE DA AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS E AÇÕES COM AS DISPOSIÇÕES LEGAIS E NORMATIVAS APLICÁVEIS	40
6.	DO ENQUADRAMENTO DO TERRITÓRIO NOS IGT	46
7.	CONCLUSÕES	52
8.	RECOMENDAÇÕES	56
9.	PROPOSTAS.....	60

ÍNDICE DE FIGURAS

Fig. 1 – Enquadramento territorial da ação	10
Fig. 2 – Revestimento vegetal sem vestígios de ocupação antrópica, em Sesmarias do Meio, Melides, no ano de 2007	22
Fig. 3 – Revestimento vegetal sem vestígios de ocupação antrópica, em Sesmarias do Meio, Melides, no 1.º semestre de 2018	23
Fig. 4 – Expansão urbana na faixa costeira abrangida pelo SIC PTCO0034 COMPORTA-GALÉ da Rede Natura 2000	25
Fig. 5 – Identificação dos embargos inseridos na área de referência, de acordo com o levantamento efetuado pelo ICNF, IP e assente na listagem elaborada pela CMG	36

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese global dos processos de contraordenação e dos autos de embargo apurados pela IGAMAOT, com identificação dos embargos que no terreno coincidem com a área de referência	30
Tabela 2 – Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas e ações detetadas com as disposições legais aplicáveis.....	41

SIGLAS E ABREVIATURAS

C	
CCDR A	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
CMG	Câmara Municipal de Grândola
CP	Código Penal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
D	
DGT	Direção-Geral do Território
E	
EM-AOT/CN	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza
I	
ICN	Instituto da Conservação da Natureza
ICNB, IP	Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, Instituto Público
ICNF, IP	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, Instituto Público
IGAMAOT	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGT	Instrumento de Gestão Territorial
M	
MP	Ministério Público
P	
PCO	Processo de contraordenação
PDM	Plano Diretor Municipal
PEOT	Plano Especial de Ordenamento do Território
PSRN 2000	Plano Setorial da Rede Natura 2000
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
PP	Plano de Pormenor
R	
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RD	Processo de reclamação/denúncia
RJIGT	Regime Jurídico dos instrumentos de gestão territorial
RJRN 2000	Regime Jurídico da Rede Natura 2000
RJUE	Regime Jurídico da Edificação e da Urbanização
RPDM	Regulamento do Plano Diretor Municipal
S	

SIC Sítio de Interesse Comunitário da Rede Natura 2000

SIG Sistema de Informação Geográfica

SNIT Sistema Nacional de Informação Territorial

T

TAF Tribunal Administrativo e Fiscal

U

UOPG Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

V

VANT Veículo aéreo não tripulado

W

WMS *Web Map Services*

Z

ZEC Zona de Especial Proteção da Rede Natura 2000

ZPE Zona de Proteção Especial da Rede Natura 2000

1. ENQUADRAMENTO DA AÇÃO

1.1. Âmbito e objetivos

- (1) A presente ação consta do Plano de Atividades desta Inspecção-Geral para o ano de 2018, o qual foi aprovado pelos despachos do Senhor Ministro do Ambiente de 08/01/2018 e do Senhor Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, de 23/01/2018.
- (2) A ação tem por objetivo proceder à **avaliação das ações de regularização identificadas no âmbito do processo de denúncia RD/364/15.1.SEDE - Rede Natura 2000 - SIC PTCO0034 Comporta-Galé**, com vista a aferir da implementação e desenvolvimento de tais ações.
- (3) Os autos abrangem a atividade desenvolvida pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP (ICNF, IP), pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDR A) e pela Câmara Municipal de Grândola (CMG), na medida em que os procedimentos integrantes das ações tramitam sob a égide de tais entidades.
- (4) Pretende-se, na senda da missão e atribuições conferidas pela lei a esta Inspecção-Geral¹, assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade no domínio da conservação da natureza, promovendo a indicação de medidas a adotar, de natureza técnica, administrativa, sancionatória ou outra, com vista a erradicar as irregularidades encontradas nesta sede, em territórios nos quais se visa contribuir para a assegurar a biodiversidade, através da conservação e do restabelecimento dos *habitats* naturais e da flora e da fauna selvagens num estado de conservação favorável, relativamente aos quais a Administração considerou deverem deter um estatuto de proteção especial.
- (5) A ação de inspeção tem como antecedente uma queixa sobre a construção urbana clandestina de casas localizadas nas faixa de terreno entre o Parque de Campismo de Melides e o mar, em

¹ Corporizada no Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, que aprovou a orgânica da IGAMAOT, alterado pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto.

Sesmarias do Meio, na freguesia de Melides, no município de Grândola, em virtude das mesmas estarem construídas ou a decorrer a sua edificação num território integrado na Rede Natura, contribuindo para a perda de biodiversidade necessárias, para além de ter sido eliminada a flora anteriormente existente, a qual daria origem ao processo RD/364/15.1.SEDE (doravante, processo de denúncia).

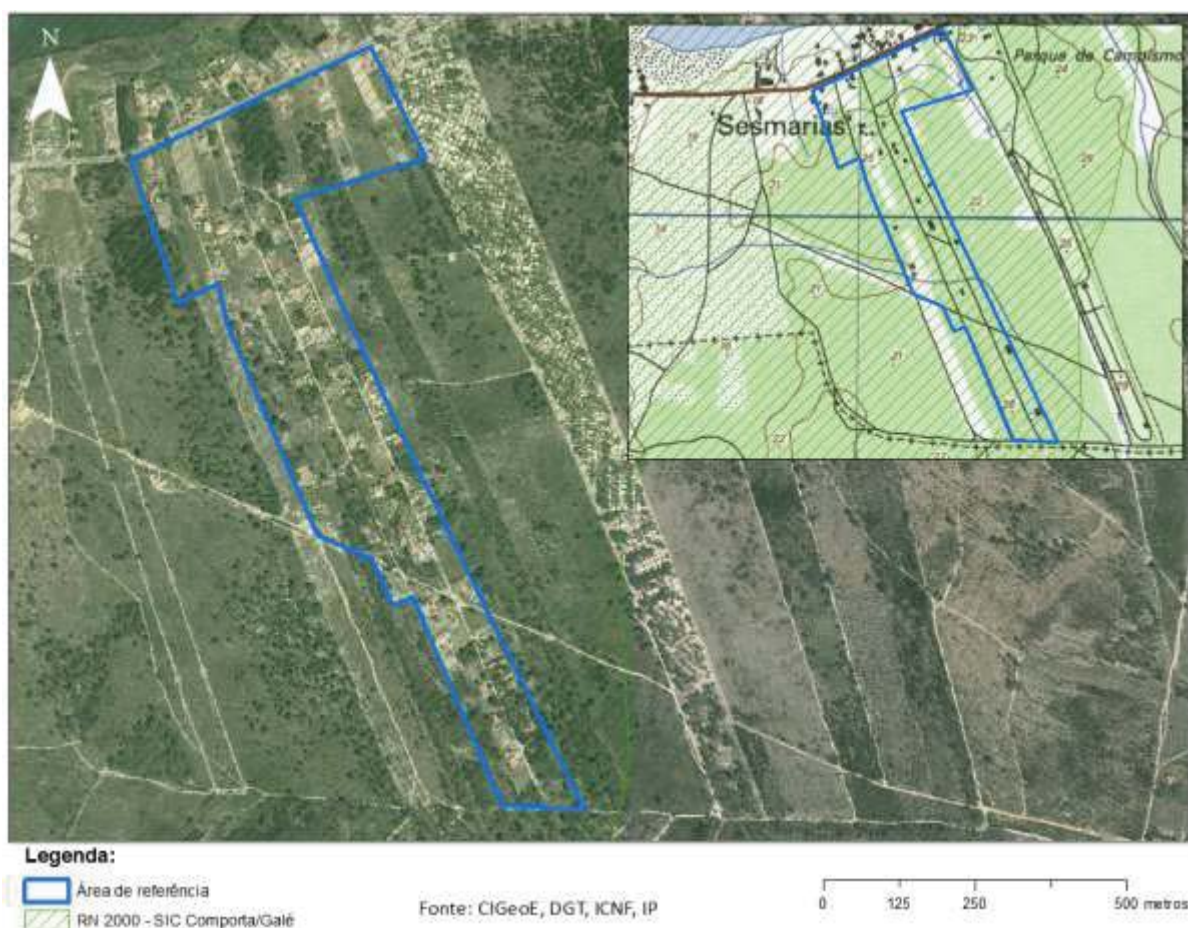
- (6) Este processo, como adiante se verá, constituiu a ferramenta indispensável para localizar as ações denunciadas, proceder ao seu enquadramento e verificar os atos de reintegração e sancionamento das situações em presença, constituindo-se como o catalisador da presente ação de inspeção.
- (7) Em sequência, resultou da análise para o efeito processada a identificação de uma dinâmica urbanística, que comprovou existir um conjunto expressivo de operações urbanísticas destituídas de controlo prévio e realizadas à revelia da lei, em áreas integradas na Rede Natura 2000 – SIC PTCO0034 “Comporta-Galé”.
- (8) Mais se apurou que teriam sido levantados autos de embargo pela CMG entre 1999 e 2015, constando de um ofício subscrito por esta entidade que os mesmos atingiam **51** implantações, e que, vários deles estariam na situação de aguardar decisão sobre a reposição da legalidade urbanística.
- (9) Por outro lado, o ICNF, IP comunicou que efetuara três ações de fiscalização, das quais resultara a elaboração de um auto.
- (10) Em consequência do desenvolvimento dos autos, a IGAMAOT entendeu comunicar ao ICNF, IP e à CMG a necessidade destas entidades assegurarem o exercício da tutela da legalidade urbanística.

1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo

1.2.1. Enquadramento Territorial

- (11) O SIC PTCO0050 “Comporta-Galé” foi englobado na aprovação da 1.ª fase da lista nacional de sítios promovida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28 de agosto, constando do anexo III deste diploma a identificação dos tipos de *habitats* naturais e das espécies de flora e da fauna que nele ocorrem.
- (12) Assim sendo, o Sítio de Importância Comunitária (SIC) em causa integra a Rede Natura 2000, não obstante ainda não se ter procedido à sua classificação como Zona Especial de Conservação (ZEC)², em virtude de não ter ainda sido publicado o indispensável decreto-regulamentar.
- (13) Por outro lado, o SIC Comporta-Galé integra o Sistema Nacional de Áreas Classificadas e, a tal título, a Rede Fundamental de Conservação da Natureza, conforme resulta do preceituado na subalínea ii) da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho.
- (14) O SIC em questão comporta uma área territorial que atinge 5656 hectares do território municipal de Grândola, sendo que, por uma questão de método, se optou por circunscrever a atuação a 25 hectares do mesmo, nos quais se encontram contidas, de forma dispersa ou concentrada, as ocupações de que nos ocuparemos na presente ação de inspeção (fig.1).

² Em bom rigor, dada a ausência da providência legislativa, o facto em questão constituiria um motivo para a não integração *de jure* na Rede Natura 2000. Todavia, tendo presente o disposto no artigo 7.º-A do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, que admite a aplicação aos SIC das regras estipuladas para as ZEC, a título transitório, bem como, a inclusão de todos os SIC no âmbito do Plano setorial da Rede Natura 2000 aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 115-A/2008, de 21 de julho, entende-se que existem elementos suficientes conducentes à consideração dos SIC como integrando a referida Rede.

Fig. 1 – Enquadramento territorial da ação

1.2.2. Enquadramento Legal e Normativo

- (15) A Rede Natura 2000 consiste numa rede ecológica instituída para a totalidade do espaço da União Europeia, em resultado da aplicação da Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de abril de 1979 (Diretiva Aves) – revogada pela Diretiva 2009/147/CE, de 30 de novembro – e da Diretiva 92/43/CEE (Diretiva *Habitats*), que têm como finalidade assegurar a conservação a longo prazo das espécies e dos *habitats* mais ameaçados da Europa, constituindo uma ferramenta indispensável para acabar com a crescente perda de biodiversidade ao nível europeu.

- (16) A transposição das diretivas comunitárias para o ordenamento jurídico nacional realizou-se através de um processo de revisão da anterior legislação existente, que se viria a traduzir na publicação do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril³, o qual, tendo presente a complementaridade existente entre as diretivas em questão, congregou num só diploma a regulamentação necessária ao cumprimento da obrigação comunitária de transposição das diretivas.
- (17) Tendo em vista o objetivo que preside à realização da presente ação de inspeção, repita-se, avaliação dos usos e ações, constata-se que, a este respeito, o Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, introduz, no seu artigo 9.º n.º 2, a necessidade de obtenção de parecer favorável por parte do ICNF, IP, no tocante aos diversos tipos de pretensões passíveis de virem a ocorrer no SIC, as quais se encontram enunciadas ao longo das plúrimas alíneas daquele inciso.
- (18) A imposição da obtenção deste parecer sobrevém quando, como é o caso, sobre o SIC em causa não incide um plano especial de ordenamento do território, bem como, quando o relatório do plano municipal de ordenamento do território aplicável não contém uma avaliação da execução dos objetivos de garantia da conservação dos habitats e das populações das espécies em função dos quais a área foi classificada⁴.
- (19) Note-se que, através da publicitação do Aviso n.º 15049/2017, de 14 de dezembro, entrou em vigor o PDM de Grândola revisto, o qual, desde que contenha a fundamentação requerida no artigo 8.º n.º 3 alínea a) do Decreto-lei n.º 140/99, de 24 de abril, conduz a que **a partir daquela data** não mais seja requerida a obtenção do parecer em causa.
- (20) O parecer deve ser obtido através da entidade coordenadora, ou seja, a CCDR Alentejo, ou então mediante solicitação prévia por parte do particular interessado na realização da ação, conforme se infere do disposto nos artigos 13.º-A n.º 1 e 13.º-B n.º 1 do RJUE.

³ Posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, e pelo Decreto-Lei n.º 156-A/2013, de 8 de novembro.

⁴ Para o efeito, o relatório em questão deve especificar o fundamento das previsões, restrições e determinações aprovadas, por referência aos aludidos objetivos de garantia.

- (21) De notar que, no conteúdo de tal parecer deve estar contida uma análise das incidências ambientais, com o teor previsto no n.º 6 do artigo 10.º do diploma em referência.
- (22) Com efeito, quando as ações requeridas sejam suscetíveis de afetar o SIC de **forma significativa**, individualmente ou em conjugação com outras ações, devem as mesmas serem objeto da avaliação em causa, no que se refere aos objetivos de conservação propugnados para o SIC.
- (23) A necessidade de uma análise de incidências ambientais atestadora do facto da ação não afetar a integridade do SIC constitui uma *conditio sine qua non* para que a mesma seja autorizada, sofrendo tal regra os desvios derivados do reconhecimento ministerial da ausência de alternativas e do seu interesse público, bem como, quando ocorram três distintas razões para o efeito invocadas, conforme se infere da conjugação dos n.ºs 9 a 11 daquele artigo 10.º.
- (24) Através da RCM n.º 115-A/2008, de 21 de julho, veio a ser aprovado o Plano Setorial da Rede Natura 2000 (PSRN 2000), o qual versa sobre a gestão territorial dos sítios de importância comunitária das ZEC e das ZPE (Zona de Proteção Especial).
- (25) A ficha respeitante ao SIC Comporta-Galé introduz algumas alterações no tocante aos tipos de *habitats* naturais e seminaturais e às espécies animais e vegetais cuja conservação exige a designação de ZEC, relativamente ao que se encontrava consignado na RCM n.º 142/97, de 28 de agosto.
- (26) O Plano elege como fatores de ameaça, entre outros, a pressão turística e a expansão urbana nesta faixa costeira.
- (27) Para obviar a tais ameaças, o Plano estipula que a gestão do Sítio deve ser orientada para a proteção de todo o sistema dunar, das zonas húmidas e dos zimbrais, importando compatibilizar a conservação destes *habitats* naturais com atividades como a urbanização, o turismo, as infraestruturas, as acessibilidades, o recreio e o lazer.
- (28) Para o efeito, haverá que assegurar o correto ordenamento da expansão urbano-turística e da acessibilidade às praias.

- (29) De notar que, ao contrário do que estipula o PSRN 2000, o SIC em causa não está ainda dotado de um plano de gestão territorial, encontrando-se atualmente a decorrer o procedimento concursal para a elaboração do Plano de Gestão que concretize a aplicação das orientações de gestão e das outras normas programáticas estabelecidas no Plano, aprovado no ano de 2008, e cuja delonga, na sua elaboração, poderá comprometer a operacionalização deste IGT.
- (30) Em face do desenvolvimento de operações urbanísticas destituídas do exercício de qualquer controlo prévio por parte da autarquia, impõe-se saber quais são as medidas legalmente estabelecidas para ocorrer à sua contenção e repressão.
- (31) Desde logo, o Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, propõe como medidas sancionatórias a aplicação de coimas e de sanções acessórias e, como medidas reintegratórias da legalidade, a reposição na situação anterior, o embargo e a demolição, bem como a cessação de ações realizadas em violação do diploma em apreço (artigos 24 a 25.º-A)⁵.
- (32) Por seu turno, o RJUE, invocável por estarmos na presença de operações urbanísticas, convoca idênticas medidas sancionatórias e reintegradoras da legalidade, a par de consagrar a determinação da realização de trabalhos de correção e a legalização das operações urbanísticas (artigos 98.º, 99.º e 102.º a 109.º).

1.3. Nota Metodológica

- (33) A metodologia estabelecida para a presente ação de inspeção partiu da análise de todo o território aonde se situam as edificações objeto da nossa atenção. Contudo, dada a assinalável extensão da ocupação, foi selecionada a uma amostra representativa da realidade existente, que alcança expressão na figura 1, atrás estampada.
- (34) Importa aqui notar que o número de situações selecionadas não corresponde ao número de operações urbanísticas ou ações detetadas, pois sobrevêm casos em que a referência espacial da

⁵ Resultantes da alteração promovida pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro.

situação reúne mais do que uma operação urbanística ou ação conexas com o que aparenta ser a mesma propriedade.

(35) O plano de ação perspectivado envolveu a execução dos seguintes procedimentos, tendo como referência momentos distintos da avaliação, que implicam, por sua vez, níveis diferenciados de intervenção, a seguir enunciados:

- a) Recolha de elementos gráficos referentes ao território em causa, cedidos pelas entidades detentoras ou acessíveis por *WMS*, designadamente os ortofotomapas pertencentes à DGT de 1995, 2007, 2010, 2012 e 2015 e a cobertura satélite da *Esri* de 2014 e do *Google Earth* de 2013 e 2014, bem como, recolha e análise da legislação aplicável ao enquadramento de atos, usos e ações no âmbito do mesmo;
- b) Foi concretizado um levantamento do território, em 07/03/2018, mediante utilização de um veículo aéreo não tripulado⁶ (VANT), materializado na elaboração de um ortofotograma⁷ do polígono da área de referência, elucidado na fig.1 – Enquadramento territorial da ação, através da Equipa Multidisciplinar de Controlo de Gestão e Informação desta Inspeção-Geral;
- c) Análise foto interpretativa das operações urbanísticas, designadamente das construções ou parcelas existentes, nas coberturas aéreas digitais e imagens de satélite referidas, integradas na área identificada, com subsequente estruturação e uniformização em projeto SIG;
- d) Foram agrupados dois conjuntos de operações urbanísticas, assentes nos períodos temporais 2012-2015 e 2015-2018, perspetivando a avaliação da evolução da ocupação do terreno, em momento imediatamente anterior e posterior ao processo de denúncia em referência, cujos resultados determinaram a elaboração das **Fichas de Análise das Situações**, que constituem o Vol. II deste Relatório;
- e) Apreciação *in situ* (trabalho de campo) das operações urbanísticas ou ações anteriormente identificadas pelas entidades competentes em razão da matéria e do território, a partir do

⁶ DRONE: Phantom 4 PRO +, pertencente a esta Inspeção-Geral.

⁷ Elaborado através do processamento de cerca de 700 fotografias recolhidas a uma altura de voo de aproximadamente 90 metros.

primeiro momento de avaliação e, bem assim, das demais entretanto materializadas no terreno;

- f) Verificação dos elementos existentes relativamente a cada situação, junto da Câmara Municipal e das entidades desconcentradas da Administração Central, designadamente a CCDR Alentejo e o ICNF, IP, associados a todos os processos de obras, sancionatórios ou de reposição da legalidade relacionados com as construções e parcelas evidenciadas nos reportes da autarquia;
- g) Realização de contactos junto das diferentes entidades, por forma a analisar os processos de sancionamento e de reposição da legalidade urbanística, praticados pelas entidades em causa;
- h) Obtenção de elementos referentes a eventuais ações globais de enquadramento a realizar pelas entidades, com vista à erradicação da situação de ilegalidade em que estarão as edificações.

(36) Após as fases do planeamento, de execução e de elaboração do relatório a presente ação compreenderá, ainda, o exercício do contraditório e, posteriormente, de elaboração do relatório final, homologação e acompanhamento.

1.4. Estrutura do Relatório

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

(38) De notar que o projeto de relatório se desdobra por um outro Volume – o II –, no qual se encerraram as *Fichas de Análise das Situações*, que abordam cada uma *de per si* de um modo mais descritivo, a matéria de facto e de direito subjacente às situações com que se deparou no decurso da presente ação de inspeção, o qual é acompanhado de documentos anexos às mesmas, que se encontra segmentado por cada uma das situações verificadas.

2. DILIGÊNCIAS REALIZADAS

2.1. Âmbito e Condicionalismos

- (39) As asserções e conclusões alcançadas foram sustentadas numa visita ao perímetro do território alvo da nossa atenção e, ainda, com a deslocação à CMG e ao ICNF, IP – Departamento de Conservação da Natureza e Florestas do Alentejo sito em Santo André.
- (40) Com vista à correta prossecução da avaliação, que contou com a estreita colaboração de todas as entidades envolvidas, procedeu-se à consulta e análise, junto das mesmas, dos processos de contraordenação e de embargo referentes às ocupações identificadas. Para além da disponibilidade manifestada por todas as entidades, convém assinalar a pronta partilha e cedência da informação pretendida.

2.2. Do Contraditório

- (41) Depois de executado, o relatório foi enviado às entidades nele interessadas, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho.
- (42) Rececionaram-se as respostas nos tempos concedidos, com exceção da CMG, que logrou obter duas prorrogações para a entrega do respetivo contraditório (doc. de fls. 17-60).
- (43) A argumentação avançada pelas entidades envolvidas determinou a elaboração da informação n.º I/05114/AOT/18, que contém a síntese das alegações, os esclarecimentos e outras considerações feitas pelas entidades envolvidas, bem como a ponderação da equipa inspetiva, tendo-se vertido neste relatório tudo o que de pertinente aquela contém (doc. de fls. 1-16).
- (44) Deve dizer-se que as respostas oferecidas pelas entidades em questão, apesar de alterarem alguns pormenores do relatório, por via do reporte e atualização das diligências entretanto desenvolvidas por algumas das entidades, bem como, do teor de certas respostas oferecidas pelas mesmas, não foram de maneira a introduzir modificações substanciais em quaisquer pontos do relatório, em

virtude dos argumentos aduzidos não serem de molde a infletirem as posições defendidas no relatório.

- (45) Todavia, justificou-se a eliminação de duas recomendações, conforme resulta da matriz inserta na informação anteriormente identificada.

3. DOS FACTOS CONFORMADORES DA AÇÃO

- (37) Como antes se disse, o processo de denúncia que determinou a abertura da presente ação inspetiva constitui um acervo documental do qual resultou uma investigação da ocupação de um território, ora alvo da nossa atenção, ou seja, parte do lugar denominado por Sesmarias do Meio, Freguesia de Melides.
- (38) Dado que, daquele processo ressaltam dados particularmente úteis para a nossa ação de inspeção, a equipa inspetiva entendeu por bem realizar uma breve incursão nos autos em causa, por forma a situar o nosso objeto.
- (39) Assim, em 25/08/2015, uma cidadã apresentou uma reclamação eletrónica contra a ocupação do território e destruição de *habitats* nele existente, situado entre o parque de campismo de Melides e o mar.
- (40) Depois de interpelado, o ICNF, IP, informou esta Inspeção-Geral de que não foram emitidos pareceres desde o ano de 2004 até à data de 13/10/2015, e que, estavam em curso diligências visando o levantamento das edificações da área em apreço e o enquadramento das situações no regime jurídico da Rede Natura 2000.
- (41) Posteriormente, viria a ser remetida pelo ICNF, IP uma listagem dos embargos instaurados pela CMG, entre 1999 a 2015, que perfazem o número de **51**, os quais, na sua esmagadora maioria, ostentavam a nota de que se encontram a aguardar decisão sobre a reposição da legalidade urbanística.
- (42) Numa nova comunicação remetida pelo ICNF, IP, pode ler-se que:
- A CMG informara inexistir qualquer licenciamento de construção nova na área em apreço, no período compreendido entre 2004 e 2015;
 - A área em causa tem sido objeto de crescimento urbanístico, pelo menos desde 2004, com incrementos significativos entre 2010 e 2013;
 - Iria aferir as edificações existentes e a validade de regularização das mesmas, tendo presente o regime da Rede Natura 2000.

- (43) Em nova comunicação, veio o ICNF, IP, em 17/06/2016, revelar que, após reunião com a CMG, fora definida uma estratégia no seguinte sentido:
- A CMG iria promover que a CCDR A, a APA e o ICNF, IP, em conjunto, efetuariam uma avaliação aprofundada da situação para a resolução da situação, através de uma solução estruturada e reintegradora da legalidade.
 - A CMG procederia ao levantamento detalhado das construções localizadas na área definida num primeiro momento no SIG municipal e, posteriormente, através de levantamento topográfico.
- (44) Novamente interpelado pela IGAMAOT, veio o ICNF, IP, avançar que a CMG efetuara um ponto de situação:
- Em que procedera a um levantamento complementar, visando localizar a génese do parcelamento fundiário e das construções;
 - Em que efetuara à delimitação de três perímetros urbanos, visando a elaboração de um plano de pormenor ou de plano de urbanização, tendo realizado uma reunião com a CCDR A no sentido de validar a solução em causa;
 - Em que tinha iniciado os termos de referência do plano;
 - Em que comunicara à equipa de revisão do PDM a proposta em causa, visando a integração de normas e classificação articuladas com a realidade em presença, as quais permitirão uma gestão adequada do território, posteriormente à entrada em vigor do IGT.
- (45) Em 12/06/2017, o ICNF, IP, comunica que, na sequência do estabelecimento da metodologia e periodicidade de atuação da fiscalização, efetuara a primeira ação de fiscalização ao local em **19/01/2017**, no âmbito da qual foram detetadas obras em curso de que resultou a elaboração de auto de notícia, posteriormente enviado à CCDR A.
- (46) Mais tarde, em 31/03/2017 e 05/05/2017, realizaram-se mais duas ações de fiscalização, tendo-se procedido ao levantamento fotográfico das situações objeto de embargo pela CMG.

- (47) Da documentação anexada pela entidade nota-se que na revisão do PDM está consignada uma UOPG designada por Sesmarias do Meio, Campo da Bola e Barreirinhas, para além de constar de uma ficha de fiscalização a indicação de *“que existem edificações que aparentam não terem muitos anos de construção e que não constam da lista de embargos”*.
- (48) Na sequência da elaboração de uma informação no âmbito da IGAMAOT viriam a ser arquivados os autos.
- (49) Para o efeito, considerou-se que fenómenos de clandestinos desta natureza, extensíveis a outros já identificados nesta faixa costeira, exigiam um acompanhamento de molde a evitar que as entidades infratoras lograssem colocar irremediavelmente em crise bens de inequívoco interesse supranacional, a assegurar pelo ICNF, IP.
- (50) Com efeito, não se justifica protelar por mais tempo uma situação há muito do conhecimento da administração, sem que, dos atos por ela praticados, tivessem resultado mais do que o levantamento de autos de notícia e de embargos, cujo cumprimento se desconhece.
- (51) Assim, foi proposta e acolhida a realização de uma avaliação das medidas integradas no plano de atividades de 2018.

4. DOS DESENVOLVIMENTOS POSTERIORES

- (52) Na busca de proceder à avaliação em causa deparámos, nas deslocações efetuadas para a recolha de documentação útil e respetiva análise, com diversos campos passíveis de serem autonomizados e de contribuir para o bom desfecho da presente ação de inspeção, que de seguida procuraremos sistematizar.

4.1. Do Histórico da Ocupação do Território

- (53) Procurando situar a problemática da ocupação ilegal do território em análise constatou-se só existirem esparsas alusões referentes à sua génese e desenvolvimento.

- (54) Todavia, em ata de uma recente reunião por nós analisada diz-se que, desde os anos 60 do século passado, já existiam questões relacionadas com tal ocupação.
- (55) Posteriormente, deparámos com uma afirmação de que houve um incremento da ocupação entre os anos 2010 a 2013.
- (56) Já ao nível do revestimento vegetal, verificou-se uma destruição massiva no território em causa, como decorre da foto interpretação plasmada nas figuras seguintes (fig. 2 e 3).
- (57) De acordo com a evolução registada ao longo do período de tempo a seguir assinalado, constata-se que o revestimento vegetal atingia **12 hectares em 2007**, para, no início do ano de 2018, não lograr ocupar mais do que **4 hectares**.
- (58) Foi assim ocupado todo um património vegetal importante para a biodiversidade e, permissor de melhores condições ambientais do que as atualmente existentes, considerando que se trata de uma área que, à luz da cartografia disponibilizada pelo ICNF, IP no PSRN 2000, envolve *habitats* dunares prioritários⁸.

⁸ Designadamente, o 2150* Dunas fixas descalcificadas atlânticas (*Calluno-Ulicetea*), o 2250* Dunas litorais com *Juniperus spp* e o 2270* Dunas com florestas de *Pinus pinea* ou *Pinus pinaster ssp. Atlântica*.

Fig. 2 – Revestimento vegetal sem vestígios de ocupação antrópica, em Sesmarias do Meio, Melides, no ano de 2007

Fonte: DGT (ortofotomapa) / IGAMAOT (Foto interpretação do revestimento vegetal)

Fig. 3 – Revestimento vegetal sem vestígios de ocupação antrópica, em Sesmarias do Meio, Melides, no 1.º semestre do ano de 2018



Fonte: IGAMAOT

- (59) Em face do que se deixa estampado neste relatório dúvidas não subsistem sobre a evolução contínua da ocupação do território, a qual, dada a sensibilidade revestida pela mesma ao nível da conservação da natureza, deveria ter sido tratada com preocupações acrescidas da sua legalidade.
- (60) Não foi isso que sucedeu, conforme ressalta inequivocamente das anteriores alusões ao processo de denúncia que determinou a realização desta ação.

- (61) O que na verdade se materializou no terreno foi uma ocupação do território de génese ilegal, sem que se saiba a verdadeira dimensão da mesma, em virtude de inexistirem levantamentos possibilitadores de uma real perceção do fenómeno, mas que, seguramente ultrapassará a centena de habitações, para além da implantação dos anexos, piscinas e outras realidades construtivas.
- (62) Ainda se dirá que, que se assistiu a um fracionamento de vários artigos rústicos em múltiplos avos, do qual resultou uma realidade equiparável a um verdadeiro loteamento, neste caso, encapotado, perante a ausência de reais medidas contrárias a esta figura.
- (63) Perante este quadro de ilegalidade de ocupação de um território com a importância de estar inserido no SIC Comporta-Galé, numa área constituída por um sistema dunar bem desenvolvido e estabilizado à luz do PSRN 2000, entendeu-se proceder à representação desta tendo como referência uma linha com uma distância de 2 km da margem⁹.
- (64) Na metodologia adotada, privilegiaram-se, como fontes de informação, a Carta do Regime de Uso do Solo (CRUS), a Carta de Uso e Ocupação do Solo (COS) para o ano 2007 e a ligação ao Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT), todas disponibilizadas pela DGT, a partir das quais se extraíram as áreas ali consignadas, respetivamente, como *solo urbano*, *áreas artificializadas* e *sujeitas a PP ou PU*.
- (65) O resultado dessas combinações encontra-se representado na figura que segue (fig. 4), e a interpretação do seu significado relativamente à área da Rede Natura 2000, permite extrair a seguinte ilação:
- Dos cerca de **8230 ha** integrados nesta rede ecológica para o espaço da União Europeia, circunscritos a uma faixa de 45 km de extensão ao longo do litoral e a 2 km de largura para o interior, **1333 ha encontram-se comprometidos** pelo processo de urbanização e de edificação.

⁹ Denominada por *Zona Costeira* pela norma 186 do PROT Alentejo, aprovado pela RCM n.º 53/2010, de 2 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 30-A/2010, de 1 de outubro.

- (66) Significa isto que, cerca de 17% da Zona Costeira¹⁰, nesta faixa do território, onde o PSRN2000 identificou *habitats* e espécies prioritárias, acabam por coexistir com a uma expressiva expansão urbanística, em sequência do que poderão estar comprometidas as orientações de gestão ambicionadas por este plano setorial.

Fig. 4 – Expansão urbana na faixa costeira abrangida pelo SIC PTCO0034 COMPORTA-GALÉ da Rede Natura 2000



Fonte: ICNF / DGT

¹⁰ Na aceção dada pelo PROT Alentejo.

4.2. Das Medidas Contrárias a uma Ocupação Ilegal do Território

- (67) Ora, como é sabido, no domínio das operações urbanísticas configuram-se como muito relevantes a fiscalização, as medidas sancionatórias e as medidas de tutela da legalidade urbanística, dado que o legislador do mesmo passo que preconiza um procedimento de aprovação relativo às operações, também consagra dispositivos contrariadores de ações atentatórias do Estado de Direito.
- (68) Nestes termos esperar-se-ia que, dada a sensibilidade ambiental que conforma o território em causa, fossem devidamente supervisionados quer ao nível do controlo prévio, quer no plano do controlo sucessivo.
- (69) Como adiante se verá não foi prestado o devido acompanhamento da ocupação da área em apreço, pelo que, iremos demonstrar nos próximos parágrafos a insuficiência da abordagem necessária e exigível para a presente situação.

4.2.1. Da Fiscalização

- (70) Assim, ao nível das autarquias locais sabe-se que, desde sempre foi instituído no âmbito das câmaras municipais um núcleo de trabalhadores ao qual se encontrava cometida a responsabilidade de fiscalizar a execução de operações urbanísticas no território dos municípios, quer as que tivessem passado pelo crivo do controlo prévio de licenciamento, quer as que se desenrolassem à revelia dos ditames legais.
- (71) Tal sucede no estrito âmbito das operações urbanísticas enquadradas pelo RJUE, no qual se endossa a fiscalização ao presidente da câmara municipal, o qual é auxiliado por funcionários municipais, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades (artigo 94.º n.ºs 1 e 3).
- (72) A par de tal realidade, constata-se que se tratando de um território inserido na Rede Natura, sobrevem, igualmente, a atribuição fiscalizadora cometida no artigo 21.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, a diversas entidades, das quais emergem, para o caso que nos ocupa, a CMG, o ICNF, IP, e a CCDR A.
- (73) Vejamos então o que sucedeu, de há cerca de 15 anos até aos dias de hoje.

- (74) No tocante à CMG verifica-se uma certa pertinência no nível fiscalizador, o qual não se compadece com a extensão de um território a cargo de três fiscais, não totalmente adstritos à verificação das operações urbanísticas e, sem uma planificação adequada à sensibilidade ambiental do local de que nos ocupamos.
- (75) Todavia, constata-se que existe uma **atuação no terreno por parte da CMG**, cuja prova de existência são os documentos resultantes da sua atividade, a qual, registe-se acentuou-se a partir de 2006, **mas sem que dela tenha resultado qualquer efeito dissuasor na contenção do fenómeno de clandestinos nesta área.**
- (76) Já no que se refere ao ICNF, IP, foi possível constatar que, de acordo com as informações apuradas, as ações de fiscalização só se desenrolaram a partir da tramitação do processo de denúncia que correu termos nesta Inspeção-Geral entre os anos de 2015 e 2017.
- (77) Com efeito, a pegada fiscalizadora do ICNF, IP, só tem expressão a partir de **19/01/2017**, data da primeira ação, a que se seguiram outras quatro no mesmo ano.
- (78) Para o ano de 2018 ocorreram, até ao momento, cinco ações de fiscalização, sendo que a última reporta a 02/05/2018, segundo o que nos foi participado.
- (79) Assim sendo, verifica-se que a ocupação ilegal do território em causa processada ao longo de vários anos, desenvolveu-se à revelia de qualquer intervenção fiscalizadora por parte do ICNF, IP.
- (80) No tocante à CCDR A não se vislumbrou uma atitude voltada para a assunção das competências fiscalizadoras de que está incumbida, já que apenas as reconhece em matéria de REN, restrição de utilidade pública que não impende sobre o território em causa somente desde o ano de 2013. Momento a partir do qual, com a nova delimitação aprovada pelo Presidente daqueles serviços¹¹, a REN deste município ficou reduzida para aproximadamente $\frac{1}{4}$ da superfície territorial anteriormente condicionada pelo RJREN (de 37 905 ha para 9 150 ha).

¹¹ Despacho (extrato) n.º 5185/2013, de 17 de abril

- (81) Chegados a este ponto impõe-se concluir que, apesar da autarquia ter implementado uma intervenção no plano da fiscalização do território em causa, esta não se revela a mais adequada face à ocupação da área de que nos debruçamos, na medida em que não previne cabalmente o desenvolvimento de operações urbanísticas à revelia do seu controlo prévio.
- (82) A título de exemplo do que afirmamos está a circunstância desta equipa de inspeção ter deparado, aquando da deslocação ao local, em 6 de fevereiro p.p., com a execução de uma nova construção muito para lá da fase dos toscos, sem quaisquer sinais visíveis referentes a uma publicitação de licenciamento¹².
- (83) De imediato se sinalizou a situação à CMG, a qual acabaria por deslocar ao local a fiscalização camarária, num exercício pleno das suas competências.
- (84) A mesma conclusão não se pode extrair da atuação das entidades da administração central com competências fiscalizadoras, na medida em que a mesma não atingiu sequer os limiares mínimos do exercício das competências postas a seu cargo no território em causa, nomeadamente pelo não apelo aos dispositivos tutelares da legalidade, que lhe estão confiados.
- (85) Em nossa opinião não é possível que, numa zona tão ambientalmente sensível, tais entidades permaneçam fora do combate dissuasor e repressor a uma ocupação de índole ilegal e completamente desregulada do território em análise.
- (86) Deste modo, dúvidas não subsistem sobre a necessidade do reforço ou, pelo menos, desenvolvimento da atividade por parte das entidades de que vimos falando.

4.2.2. Das Medidas Sancionatórias

- (87) Uma vez desenvolvido o universo da fiscalização, a qual se configura como insuficiente face a uma imparável onda de ocupação do território ao arrepio do controlo prévio exercido sobre as

¹² O caso em apreço encontra-se detalhadamente apresentado sob a forma de ficha de avaliação no Vol. II, alusivo à situação n.º 1.

operações urbanísticas por parte da autarquia, importa, agora, analisar como é que as autoridades públicas reagiram ao fenómeno.

- (88) Iniciando a nossa análise com a atuação da CMG verifica-se que a autarquia instaurou 42 processos de contraordenação no interior ou nas proximidades do polígono em referência, dos quais se veio a concluir que 12 não se encontram dentro do polígono, ou então, não foi possível proceder à sua identificação.
- (89) Com efeito, sobressai dos processos referentes às contraordenações em causa, que os mesmos revelam uma insuficiência de inclusão de dados de localização relativos à prática das infrações.
- (90) De seguida apresenta-se uma tabela com o arrolamento dos processos:

Tabela 1 – Síntese global dos processos de contraordenação e dos autos de embargo apurados pela IGAMAOT, com identificação dos embargos que no terreno coincidem com a área de referência

Situação n.º IGAMAOT*	Câmara Municipal de Grândola							
	PCO	Data do despacho do auto de contraordenação	Situação do PCO	Medidas de tutela da legalidade urbanística			Auto de embargo n.º	Data do despacho de embargo
				Embargo	Demolição/Reposição da situação anterior	Legalização		
	14/1999	22-06-1999	-	x			s/n	11-06-1999
P	-	18-10-2004	-	x			20/2004	21-10-2004
	-	21-10-2004	-	x			19/2004	21-10-2004
H	-	29-11-2004	-	x			30/2004	06-12-2004
A	18/2006	16-05-2006	Pago/Arquivado	x			13/2006	16-05-2006
Y	62/2006	16-10-2006	Pago/Arquivado	x			35/2006	13-10-2006
S	64/2006	16-10-2006	Pago/Arquivado	x			36/2006	13-10-2006
	34/2007	23-04-2007	Pago/Arquivado	x			17/2007	12-04-2007
	35/2007	23-04-2007	Pago/Arquivado	x			15/2007	13-04-2007
	63/2007	16-07-2007	Pago/Arquivado	x			30/2007	06-07-2007
W	79/2007	11-10-2007	Pago/Arquivado	x			40/2007	06-10-2007
G	80/2007	11-10-2007	Pago/Arquivado	x			41/2007	06-10-2007
R	88/2007	19-11-2007	Pago/Arquivado	x			46/2007	23-10-2007
X	94/2007	05-12-2007	Pago/Arquivado	x			53/2007	20-11-2007
M	95/2007	05-12-2007	Pago/Arquivado	x			50/2007	20-11-2007
Y	96/2007	05-12-2007	Pago/Arquivado	x			49/2007	20-11-2007
Z	97/2007	05-12-2007	Pago/Arquivado	x			52/2007	20-11-2007
Q	98/2007	05-12-2007	Pago/Arquivado	x			51/2007	20-11-2007
F	09/2008	12-02-2008	Pago/Arquivado	x			54/2007	14-12-2007
BA	18/2008	20-02-2008	Pago/Arquivado	x	x**		09/2008	08-02-2008
T	58/2008	02-09-2008	Pago/Arquivado	x			37/2008	31-07-2008

Situação n.º IGAMAOT*	Câmara Municipal de Grândola							
	PCO	Data do despacho do auto de contraordenação	Situação do PCO	Medidas de tutela da legalidade urbanística			Auto de embargo n.º	Data do despacho de embargo
				Embargo	Demolição/Reposição da situação anterior	Legalização		
D	59/2008	02-09-2008	Pago/Arquivado	x			38/2008	31-07-2008
O	61/2008	05-09-2008	Pago/Arquivado	x			41/2008	28-08-2007
	06/2009	21-01-2009	Admoestado/Arquivado	x			02/2009	08-01-2009
V	07/2009	21-01-2009	Pago/Arquivado	x			03/2009	06-01-2009
R	10/2009	12-03-2009	Pago/Arquivado	x			08/2009	04-03-2009
I	28/2009	19-05-2009	Pago/Arquivado	x			13/2009	06-05-2009
J	29/2009	19-05-2009	Pago/Arquivado	x			12/2009	06-05-2009
T	30/2009	19-05-2009	Pago/Arquivado	x			14/2009	08-05-2009
DA	35/2009	23-06-2009	Arquivado	x			19/2009	28-05-2009
	36/2009	23-06-2009?	Pago/Arquivado	x			22/2009	16-06-2009
AA	41/2009	06-08-2009	Pago/Arquivado	x			25/2009	02-07-2009
B	-	31-03-2010	-	x			10/2010	31-03-2010
N	38/2010	02-06-2010	Pago/Arquivado	x			16/2010	02-06-2010
E	39/2010	02-06-2010	Pago/Arquivado	x			15/2010	02-06-2010
H	32/2011	01-03-2011	Pago/Arquivado	x			04/2011	01-03-2011
C	09/2012	04-08-2011	Pago/Arquivado	x			31/2011	04-08-2011
CA	51/2011	04-08-2011	Pago/Arquivado	x			30/2011	04-08-2011
L	-	18-08-2011	-	x			32/2011	18-09-2012
	22/2012	22-09-2011	Pago/Arquivado	x			36/2011	22-09-2011
K	13/2013	01-04-2013	Pago/Arquivado	x			01/2013	20-03-2013
	12/2013	12-05-2014	Prescrito/Arquivado				-	-
	04/2016	05-02-2016	-	x			10/2015	19-08-2015
	25/2016	23-09-2016	-	x			07/2016	14-09-2016

Situação n.º IGAMAOT*	Câmara Municipal de Grândola							
	PCO	Data do despacho do auto de contraordenação	Situação do PCO	Medidas de tutela da legalidade urbanística			Auto de embargo n.º	Data do despacho de embargo
				Embargo	Demolição/Reposição da situação anterior	Legalização		
	01/2017	31-01-2017	-				01/2017	31-01-2017
	-	-	-	x	x***		s/n	29-06-2000
	-	-	-	x			s/n	08-11-2000
	-	-	-	x			43/2005	18-08-2005
	-	-	-	x			01/2018	14-02-2018

*Apenas foram identificadas com letras as situações contidas no polígono de referência alvo da ação (Ver também fig. 5).

**Reposição da situação anterior efetuada pelo proprietário.

***Posse administrativa da CMG com demolição.

(91) Resulta da leitura da tabela anterior que, na sua esmagadora maioria foram aplicadas e pagas as inerentes coimas e arquivados os processos instaurados, o que não deixa de ser um facto digno de registo, face à inércia de atuação de diversas autarquias neste campo revelada em anteriores inspeções.

(92) Por outro lado, sobressai da compulsa da documentação processada na CMG que, na sua quase totalidade, foram aplicadas coimas pelo valor mínimo estabelecido, ou seja, **€500**.

(93) Afigura-se tratar-se de um montante exíguo para uma infração, que deve tomar em linha de conta todos os elementos determinantes da medida da coima previstos no artigo 18.º n.º 1 do RGCO, para além, de a exemplo do sucedido noutros municípios, muitos dos infratores terão considerado

que, com o pagamento em causa, estavam satisfeitas as suas obrigações legais no âmbito do licenciamento das operações urbanísticas.

- (94) Não é assim, pelo que se exorta a CMG para, de futuro, aprofunde o lançamento de coimas mais elevadas, que sirvam ao mesmo tempo de dissuasoras e repressivas.
- (95) Acresce dizer que, as infrações em causa reportam-se a comportamentos previstos e punidos no âmbito do RJUE, quando é certo que, em simultâneo, são igualmente consignadas nas estipulações sancionatórias do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril.
- (96) É que, no domínio destas infrações não releva o chamado princípio da consunção, ou seja, não existe uma situação em que há uma sucessão de condutas com existência de um nexo de dependência entre elas, antes pelo contrário, para além de não se registar a violação do princípio *non bis in idem*.
- (97) O que na realidade acontece é que são praticadas **duas infrações independentes** entre si, relativamente às quais a CMG detém competências fiscalizadoras e de levantamento de autos, sendo que os respetivos procedimentos contraordenacionais tramitarão por distintas entidades.
- (98) Acresce dizer que um comportamento não contemplador da existência de duas infrações diferenciadas entre si, poderá fazer sobrevir um juízo de censura encerrado na figura da denegação de justiça.
- (99) Assim, importa que a CMG passe a contemplar a existência de duas infrações e, não só de uma, como até agora tem acontecido, repondo assim a legalidade no âmbito das medidas sancionatórias.
- (100) Mais, o procedimento instituído criou junto dos particulares a noção de que o pagamento da coima, aplicada na sequência do procedimento contraordenacional, substitui o mecanismo legalmente instituído para legalizar obras perpetradas à revelia da lei.
- (101) **Conjuntura que favorece a reincidência e descredibiliza a figura do Estado**, enquanto garante dos valores em presença, sem que, dos autos por contraordenação da sua autoria, se vislumbrem

consequências por parte das entidades públicas com competências no domínio da instrução e decisão desses processos, em ordem a restituir a justiça material.

- (102) A corroborar esta argumentação, vejam-se os casos referenciados no Vol. II deste relatório, em particular o da situação n.º 1, em que o infrator, na pendência de uma ordem de embargo, persistiu no ilícito cometido no mesmo terreno, em violação da determinação camarária.
- (103) Prosseguindo, dir-se-á relativamente ao ICNF, IP, que a sua atividade fiscalizadora se resumiu ao levantamento de três autos de notícia¹³, sendo que dois deles incidem sobre uma mesma intervenção¹⁴, cujos termos posteriores transitaram para a CCDR A, por ser esta a entidade competente para a tramitação do respetivo processo de contraordenação e estipulação de medidas sancionatórias.
- (104) Trata-se de um reflexo da situação descrita ao nível da fiscalização, porquanto, de quem não procede à supervisão do território posto a seu cargo, não se pode esperar um resultado que passe a jusante pela estipulação de medidas sancionatórias.
- (105) Assim, importa que, para o futuro, haja uma atitude mais proactiva da entidade em causa ao nível primário da fiscalização, de modo a possibilitar resultados futuros, até porque, como se viu, não têm sido determinadas quaisquer coimas resultantes da aplicação do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, cujo apelo está notoriamente conferido ao ICNF, IP na ausência de intervenção de outras entidades neste plano.
- (106) Ao nível da CCDR A nada há a registar, já que no domínio da defesa de solos afetos à Rede Natura 2000, localizados fora das Áreas Protegidas, não demonstrou ter desenvolvido qualquer intervenção direta ao nível da fiscalização, quando é certo ser-lhe exigível um tal empenhamento.

¹³ Um outro auto de notícia (21462/2017/DCNF-ALT/DLAP), foi referenciado pelo ICNF, IP, mas não considerado pela equipa inspetiva para esta avaliação, por se encontrar fora do polígono da área de referência, embora localizado em Sesmarias do Meio.

¹⁴ Cuja análise pormenorizada dessa situação se encontra inserta na ficha de situação n.º 1 do Vol. II.

4.2.3. Das Medidas de Tutela da Legalidade

(107) Diferentemente das sanções de que acabamos de abordar são as medidas de tutela da legalidade, as quais no entendimento de Fernanda Paula Oliveira e et al.¹⁵:

“...não se confundem com a faculdade sancionatória da Administração em matéria urbanística, como claramente decorre da divisão destas questões no âmbito do RJUE, uma vez que a finalidade daquelas é a reintegração da ordem administrativa violada, e não a repressão de uma infração administrativa, mediante a imposição de uma sanção administrativa.”

(108) E de seguida acrescenta:

“Esta diferenciação concretiza-se, desde logo, na necessidade de tipicização das sanções administrativas (como resulta do disposto no artigo 98.º do RJUE) em comparação com a relativa indeterminação das cláusulas referidas às medidas de tutela da legalidade (artigo 102.º do RJUE) ...”

(109) Uma vez feita a elucidação entre as medidas a aplicar perante situações de violação da legalidade, resta apurar como agiram as entidades competentes para o efeito.

(110) Assim, a CMG do mesmo passo que a participação de uma infração conduzia a um despacho de instauração do auto de contraordenação, era também nela determinado o embargo da obra e o lavrar do respetivo auto.

(111) Seguidamente, os trabalhadores da CMG deslocavam-se ao local aonde fora cometida a infração e, lavravam o adequado auto de embargo.

(112) Deste auto, para além das referências alusivas à concreta situação das obras, constava, igualmente, a indicação do período de embargo (um ano), e as menções relativas às cominações legais para a ultrapassagem da ordem, como é o caso de tal comportamento constituir uma contraordenação

¹⁵ In “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação”, Fernanda Paula Oliveira e outras, pgs. 649.

nos termos do artigo 98.º alínea h) do RJUE e, crime de desobediência de acordo com o artigo 100.º do RJUE.

(113) No total foram assim lavrados **49** autos de embargo nas proximidades ou no interior do polígono de referência, com maior incidência nos anos de 2007 a 2009 (25 autos), sendo certo que, pelo menos 33 foram ordenados a operações urbanísticas desenvolvidas dentro do polígono (fig. 5).

(114) Sucede, porém, que, foi possível constatar que a maioria desses embargos incidiu sobre trabalhos já concluídos, reconduzindo o procedimento adotado a um ato destituído de efeito útil.

Fig. 5 – Identificação dos embargos inseridos na área de referência, de acordo com o levantamento efetuado pelo ICNF, IP e assente na listagem elaborada pela CMG (Ver correspondência com a tabela 1)



(115) Também se dirá que, da leitura dos processos apresentados pela CMG referentes a cada uma das situações por ela registadas, conclui-se que nem todas as ordens de embargo foram cumpridas, o que não abona a favor da imagem da autarquia como garante da legalidade, tendo como resultado o alastramento de obras executadas à revelia do seu controlo prévio.

(116) Deve dizer-se que, conforme adiantam aquelas autoras, o embargo como medida cautelar que é, tem, como tal, tem uma natureza provisória, da qual resulta que aquele¹⁶:

“...não visa fornecer a solução definitiva para a situação de irregularidade detetada, solução esta dependente do instituto da legalização ou da demolição das obras realizadas ou reposição do terreno, mas apenas paralisar uma operação urbanística que esteja curso.”.

(117) E mais adiante¹⁷:

“Decorrido o prazo fixado, sem que o interessado tenha promovido a regularização da obra, mesmo que em abstrato a mesma fosse legalizável, e com a consequente caducidade do embargo, a obra feita sem licença não passa a ser regular, pelo que competirá à Administração municipal emanar a devida ordem de demolição.”.

(118) Ora, o que se passou na CMG foi um quase vazio de atitude na adoção de medidas de tutela da legalidade.

(119) Com efeito, constatou-se que os autos de embargo caducaram sem que fosse determinada a sua prorrogação e, sem que fossem adotadas medidas de tutela da legalidade, pelo que, a esmagadora maioria das obras ilegais permanece plenamente implantada no território, dada a inércia revelada pela CMG.

(120) Exemplo do que se afirma, é o facto do universo das situações identificadas na Tabela 1, apenas duas culminaram com a reposição do terreno, segundo a informação extraída dos processos

¹⁶ In “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação”, Fernanda Paula Oliveira e outras, pgs. 656.

¹⁷ Id.

apreciados (embargo n.º 09/2008 de 08/02/2008 e embargo n.º s/n de 29-06-2000), a que se aditam três indeferimentos relativos a pedidos de legalização apresentados à CMG (embargo n.º 13/2006 de 16/05/2006, embargo n.º 15/2007 de 13/04/2007 e embargo n.º 01/2017 de 31/01/2017).

- (121) Neste quadro de análise, impõe-se uma mudança de paradigma no plano do exercício da tutela da legalidade, de modo a que a Administração atue sobre as próprias intervenções materiais que ameaçam um bem de interesse geral, corporizado, no caso que nos ocupa, no cumprimento do regime jurídico da Rede Natura 2000.
- (122) Põe-se aqui em causa, a par da credibilidade da atuação das autoridades, a defesa de direitos fundamentais que o nosso ordenamento jurídico almeja alcançar em prol de um interesse público especialmente relevante, como é o caso do ambiente e do ordenamento do território, domínios em que o respeito pelo princípio da legalidade se mostra uma exigência cada vez mais premente.
- (123) Prosseguindo, vamos de seguida abordar a questão relacionadas com as ordens de demolição de obras ilegais emanadas da CMG.
- (124) É que, podemos observar que, em **17** ocasiões, a par das ordens de embargo das construções, foi igualmente determinada a sua demolição.
- (125) Se é certo que, em algumas situações, se chegou a proceder à audiência prévia dos infratores, com vista à execução da ordem, porém, em nenhum caso se registaram ulteriores progressos nos procedimentos.
- (126) Todavia, a própria CMG alude no arquivamento dos processos de contraordenações à circunstância de ser dispensada a aplicação de sanção acessória, por considerar que *“...a obra foi embargada devendo o destino da mesma ser decidido no âmbito do processo de embargo”*.
- (127) Assim sendo, para além da total ineficácia da ordem, constata-se estar na presença de uma auto desautorização da entidade proclamadora de um propósito de aplicação de uma outra medida de tutela da legalidade mais radical.

- (128) E não deveria ser assim, na medida em que se está perante o exercício de um poder-dever e não perante uma mera faculdade, atendendo a que as medidas de tutela da legalidade urbanística assentam sobre o princípio da legalidade, e não perante um exercício do princípio da oportunidade, como parece ressaltar da conduta da CMG.
- (129) Ao nível do ICNF, IP e da CCDR Alentejo não se deparou com qualquer situação de adoção desta medida de tutela da legalidade urbanística.
- (130) Tal inércia traduz-se quer na não aplicação daquelas medidas, quer numa ausência de fiscalização do seu cumprimento e de reação quando o ilícito é detetado, **nada compaginável com o conjunto de infrações urbanísticas que, nesta área, continuam a passar incólumes, na expectativa de que a elaboração de um futuro e hipotético plano de pormenor, previsto há mais de duas décadas¹⁸, possa dar resposta a uma necessidade de adaptação administrativa à realidade factual.**

¹⁸ Para este âmbito territorial, já a primeira publicação do PDM de Grândola, aprovada pela RCM n.º 20/96, de 4 de março, previu uma unidade operativa de planeamento e gestão (UOPG), a concretizar sob a forma de plano de pormenor (cf. sub. al. 10), da al. b) do artigo 21.º do regulamento deste IGT).

5. SINTESE DA AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS E AÇÕES COM AS DISPOSIÇÕES LEGAIS E NORMATIVAS APLICÁVEIS

- (131) Das várias situações detetadas nos processos consultados e na sequência da deslocação ao território em causa entendeu-se proceder a uma síntese da análise processada para o efeito, sendo que se considerou existirem dois períodos distintos de segmentação em função dos ortofotomapas existentes na IGAMAOT e da instrução do processo de denúncia em referência, ou seja, 2012-2015 e 2015-2018.
- (132) Trata-se de um período de tempo verdadeiramente exemplificativo da situação e revelador de uma ocupação irregular do território constante, a qual não é minimamente consentânea com os ditames legais e regulamentares que sobre ele impendem.
- (133) Do que se recolheu do Volume II do presente relatório (relativo às Fichas de Análise de Situações) estampa-se, a seguir, na tabela 2, uma ponderação elucidativa da análise resultante da presente ação de inspeção.

Tabela 2 – Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas e ações detetadas com as disposições legais aplicáveis

Câmara Municipal de	Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Número de processos associado (1)	Incidência em regimes especiais REDE NATURA 2000 - SIC PTCON0034 COMPORTA-GALÉ	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)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação		
					Deferimento	Indeferimento		Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras	Legal	Illegal		Auto de Notícia/Processo	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística	Câmara Municipal	CCDR Alentejo	ICNF, IP
											Nulidade	Destituída de aprovação camarária					
Grândola	01	Obras de construção (moradia)	4	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	02	Obras de construção	0	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	03	Obras de construção (moradia)	3	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Câmara Municipal de	Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Número de processos associado (1)	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)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação		
				REDE NATURA 2000 - SIC PTCO0034 COMPORTA-GALÉ	Deferimento	Indeferimento		Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras	Legal	Nulidade	Destituída de aprovação camarária	Auto de Notícia/Processo	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística	Câmara Municipal	CCDR Alentejo	ICNF, IP
Grândola	04	Obras de construção (moradia + telheiro)	2	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	05	Obras de construção	0	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	06	Obras de construção	0	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	07	Obras de construção (moradia + anexo)	2	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	08	Obras de construção	0	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Câmara Municipal de	Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Número de processos associado (1)	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)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação		
				REDE NATURA 2000 - SIC PTCO0034 COMPORTA-GALÉ	Deferimento	Indeferimento		Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras	Legal	Nulidade	Destituída de aprovação camarária	Auto de Notícia/Processo	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística	Câmara Municipal	CCDR Alentejo	ICNF, IP
Grândola	09	Obras de construção (moradia + telheiro + arrumos + anexos)	2	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	10	Obras de construção	0	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	11	Remodelação de terrenos – Aterro	0	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	12	Obras de construção	0	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	13	Obras de construção	0	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Câmara Municipal de	Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Número de processos associado (1)	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)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação		
				REDE NATURA 2000 - SIC PTCO0034 COMPORTA-GALÉ	Deferimento	Indeferimento		Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras	Legal	Nulidade	Destituída de aprovação camarária	Auto de Notícia/Processo	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística	Câmara Municipal	CCDR Alentejo	ICNF, IP
Grândola	14	Obras de construção	0	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	15	Obras de construção	0	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	16	Obras de construção	0	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	17	Obras de construção	0	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	18	Obras de construção (piscina)	0	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Câmara Municipal de	Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Número de processos associado (1)	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)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação		
				REDE NATURA 2000 - SIC PTCO0034 COMPORTA-GALÉ	Deferimento	Indeferimento	Atos administrativos de gestão urbanística		Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras	Legal	Nulidade	Destituída de aprovação camarária	Auto de Notícia/Processo	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística	Câmara Municipal	CCDR Alentejo	ICNF, IP	
Grândola	19	Obras de construção (telheiro)	0	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	20	Obras de construção (telheiro)	0	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	21	Obras de construção	0	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

(1) Inclui Autos de Notícia, de Ocorrência, PCO e Autos de Embargo. Exclui processos de obras por não terem sido identificados em nenhuma das situações em crise.

 Violação da RN2000

- (134) Da análise da área de referência estabelecida, elucidada através da fig. 1, anteriormente mencionada, foram identificadas **21 situações**, correspondentes a operações urbanísticas ou ações que justificaram uma abordagem mais detalhada.
- (135) Sinteticamente, as operações urbanísticas e ações condizem maioritariamente a obras de construção (habitações, anexos, telheiros e piscina) e, num dos casos, à remodelação de terrenos/aterro.
- (136) Atento o exposto, e tendo por referência o plasmado na tabela 2, **verifica-se que a totalidade das situações são destituídas de controlo prévio por parte da autarquia. Também o ICNF, IP não se pronunciou sobre nenhuma das intervenções, nem, após a recomendação que lhe foi dirigida na sequência do arquivamento do processo de denúncia, demonstrou ter assegurado a salvaguarda deste território de interesse supranacional**, mormente no sentido de refrear as ilegalidades reiteradamente perpetradas.
- (137) A amostra selecionada pode ser dividida e interpretada em dois conjuntos temporais, que reportam genericamente a situações que terão ocorrido entre 2012-2015 (**Situações n.º 13 a 21**) e entre 2015-2018 (**Situações n.º 1 a 12**).
- (138) Relativamente a este segundo conjunto, foi possível confirmar que apenas cinco situações eram do conhecimento da CMG e/ou do ICNF, IP (**Situações n.º 1, 3, 4, 7 e 9**), para as quais se constatou a aplicação de medidas de âmbito sancionatório e de tutela da legalidade urbanística, cuja análise detalhada de cada uma consta do Volume II.
- (139) As restantes sete situações (**Situações n.º 2, 5, 6, 8, 10, 11 e 12**) não eram do conhecimento da Administração, o que releva, sobretudo, para o papel da atividade fiscalizadora empreendida, porquanto se reportam a um período em que esta Inspeção-Geral já havia sinalizado a necessidade premente de estancar a proliferação de novas construções realizadas à revelia da lei.

6. DO ENQUADRAMENTO DO TERRITÓRIO NOS IGT

- (140) O território alvo da presente ação de inspeção encontrava-se inserido no naipe de prescrições regulamentares da RCM n.º 20/96, de 4 de março, que ratificou o PDM de Grândola.
- (141) Neste IGT, entretanto, revisto, constata-se que o artigo 10.º do respetivo regulamento, referente a espaços turísticos da faixa litoral, considerou o território em causa como integrado na UNOR – 5 –Melides, sendo que tais espaços são constituídos por áreas de desenvolvimento turístico **a sujeitar a plano de pormenor.**
- (142) Tal artigo alude a indicadores urbanísticos de referência para o plano de pormenor relativamente a estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos turísticos e loteamentos, sem que contemple parcelas isoladas.
- (143) Todavia, no tocante aos loteamentos, que é a realidade mais próxima da situação de que tratamos, admite tão só uma dimensão mínima do lote de 1000 m² e um índice máximo de construção líquido de 0,25, entre outros indicadores.
- (144) Ou seja, tais indicadores impediriam que se processasse a ocupação ilegal continuada do território, uma vez que a realidade construtiva erigida no local não contempla a dimensão mínima do lote prevista do regulamento.
- (145) De notar que, como atrás se expôs, o plano de pormenor previsto acabaria por nunca ser elaborado, impedindo que as suas estatuições contribuíssem para a resolução do problema da ilegalidade de ocupação do território, perdendo-se uma boa oportunidade de enquadrar o processo de ocupação do território, que viria posteriormente a concretizar-se.
- (146) O PDM em causa seria revisto através da publicação do Aviso n.º 15049/2017, de 14 de dezembro, que estabeleceu um novo modelo para o território em causa.
- (147) Com efeito, o território é agora inserido numa UOPG, a das Sesmarias, Jogo da Bola e Barreirinhas (artigo 99.º n.º 1 alínea b) do regulamento), a qual será concretizada por via da elaboração de um plano de pormenor.

- (148) Este IGT tem por “...*objetivo geral proceder à requalificação ambiental e urbanística e à regularização fundiária da área de edificação dispersa com função residencial em solo rústico, já reconhecida como carecida de intervenção na versão originária do PDMG...*” (99.º n.º 3).
- (149) No tocante à UOPG constituem objetivos específicos e parâmetros de referência, entre outros, a definição de medidas de reordenamento e de requalificação urbanística e ambiental, bem como de reorganização fundiária da área de edificação dispersa com função residencial existente em solo rústico, garantir a contenção, estabilização, racionalização e integração paisagística das edificações existentes e definir indicadores e parâmetros urbanísticos que garantam o equilíbrio da forma urbana em articulação com a divisão fundiária (artigo 99.º n.º 3 do regulamento do PDM).
- (150) De notar que se inscreve como usos dominantes o habitacional e florestal, e que, a exemplo do que sucede com a esmagadora maioria do território municipal e usos existentes, é apontada como área máxima de construção, **o valor de 250 m²**, o que não deixa de surpreender.
- (151) Com efeito, equiparar uma área tão sensível em termos ambientais, que levaram, inclusive, a integra-la na Rede Natura 2000, ao restante território municipal, parece não ter sido levado em linha de conta ao nível do planeamento um tal fator.
- (152) O índice parece ser ainda mais desajustado, quando é certo que a maioria das construções atualmente existentes no terreno dificilmente ultrapassará **os 120 m²**.
- (153) Torna-se assim impossível não criticar tal medida de planeamento, a qual, a exemplo do que sucedeu com a aprovação do PP dos Brejos da Carregueira, no município de Alcácer do Sal¹⁹, poderá funcionar como um elemento catalisador de uma reestruturação ao nível das dimensões

¹⁹ O caso em referência foi detalhadamente avaliado em sede de ação de inspeção, cujo relatório final, homologado pelo Sr. Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia, de 08/09/2014, se encontra disponível no site da IGAMAOT (<https://www.igamaot.gov.pt/relatorios/d/>)

construtivas, consistindo na passagem da atual metragem das edificações para uma outra com um limite que ascende ao dobro.

- (154) A este propósito não se deve deixar de notar que o parecer emitido pelo ICNF, IP a propósito da revisão do PDM, se limitou a propugnar pela inclusão no apontado artigo 99.º n.º 3 da necessidade de submeter o plano de pormenor a parecer desta entidade, o que, aliás, nem sequer viria a ser acolhido no regulamento em vigor.
- (155) Pode-se, assim, dizer que o parecer da autoridade nacional em matéria de conservação da natureza, consistiu num mero exercício formal e corretivo dos elementos apresentados pela CMG, sem que se registasse a introdução imprescindível de uma visão mais relacionada com aspetos de índole qualitativa, através do sopesar das projeções de planeamento relativamente ao exercício das competências do ICNF, IP em matéria de sua exclusiva responsabilidade, ao nível da conservação da natureza e, em especial, da Rede Natura 2000.
- (156) Ainda de notar que, o território se encontra em espaço florestal de proteção, cujas estipulações se podem observar nos artigos 58 a 60.º do regulamento e, das quais decorre que o tipo de edificação existente não é compatível com os usos e parâmetros instituídos pelo mesmo.
- (157) Mais adiante, no artigo 100.º do regulamento, depara-se com prescrições referentes a legalizações, que aproveitam para o presente relatório.
- (158) Assim, uma das condições para a legalização consiste em ser “...comprovada a existência da edificação através de fotografia aérea certificada anterior ou do ano 2004...”.
- (159) Por outro lado, o n.º 4 refere que “O pedido de legalização ocorre no período máximo de dois anos após a entrada em vigor do PDMG.”.
- (160) Tais cominações levantam, de imediato, duas ordens de questões: O que fazer com as edificações erigidas após 2004, quando é certo que o auge das obras implantadas na área ocorreu entre 2010 e 2013, ficando, portanto, fora do regime de exceção do artigo 100.º n.º 2 do regulamento?

- (161) O que fazer ao comando constante do artigo 100.º n.º 1 do regulamento, que apela à superveniência do artigo n.º 102.º-A do RJUE para as demais construções, caso queiram proceder à sua imediata legalização, ou então, aguardem pela publicação do futuro plano de pormenor?
- (162) É que, no primeiro caso são aplicáveis as estipulações do PDM revisto, sendo certo que sobre o território incidem prescrições urbanísticas contrárias às eventuais pretensões de legalização que venham a surgir.
- (163) Por outro lado, sabe-se que o plano de pormenor pode não estar em vigor num futuro próximo, uma vez que os tempos destinados à sua elaboração não se revelam como eventualmente coadunados com a urgência de resolução da situação, impossibilitando que se proceda à legalização das inúmeras situações à luz do artigo 102.º-A do RJUE, na medida em que as atuais prescrições do PDM são incompatíveis com a ocupação ilegal do território e, conseqüentemente, com tal legalização.
- (164) A propósito dos antecedentes pontos a CMG entende que o artigo 100º do RPDM institui um regime particular e transitório para as situações urbanísticas ilegais, e que, lhe são preexistentes, válido apenas para as que sejam do ano de 2004 ou anteriores, com um período de dois anos para a apresentação do pedido de legalização.
- (165) Tal artigo aplica-se a edificações anteriores à vigência do PDM, que se encontrem elencadas no artigo 102.º n.º do RJUE, enquanto que no tocante as edificações realizadas após 2004 aplica-se o regime de legalização constante do artigo 102.º-A do RJUE.
- (166) Assim sendo, mantem-se a questão de se revelar como impossível a legalização das edificações a curto prazo, porquanto as anteriores a 2004 não se contem na classe de espaço atualmente aplicável, enquanto que as demais, pela mesma razão e, pelo facto de necessariamente terem de aguardar pelo salvífico PP, não serão legalizáveis num curto espaço de tempo como se impõe.
- (167) Por último, tendo presentes os considerandos constantes dos antecedentes parágrafos, não pode deixar de referir-se que, o juízo de viabilidade das legalizações das construções deve

reportar-se ao quadro normativo legal e regulamentar atual (cf. artigo 102.º-A do RJUE), não consubstanciando a elaboração futura e hipotética do plano de pormenor fundamento para evitar a demolição das obras presenciadas, porquanto, para além de este não se encontrar em vigor na ordem jurídica, mostra-se proeminente a salvaguarda de um bem de interesse supranacional – Rede Natura 2000.

- (168) Ainda que possa estar em curso a elaboração de um plano de pormenor (cf. artigo 99.º do regulamento do PDM) que vise legalizar operações urbanísticas perpetradas, há muito, à revelia da lei, sem que a Administração tenha alcançado mecanismos de contenção deste fenómeno de génese ilegal, haverá que considerar, naquela sede, os princípios de adequação e de proporcionalidade.
- (169) A este propósito, é de salientar ainda que, apesar da referida possibilidade contemplada no PDM, o seu relatório de fundamentação expressa claramente que: “Trata-se de um processo de regularização extraordinária de áreas, nas quais a propriedade do edificado não coincide com a propriedade do solo” e “**...admite-se que algumas edificações serão insuscetíveis de legalização, devendo ser adotados os mecanismos adequados de reposição da legalidade.**” (sublinhado nosso).
- (170) Como refere Diogo Coelho²⁰, citando Paulo Otero, “*se é indesmentível que a derrogação administrativa permite dar resposta a uma necessidade de adaptação administrativa da solução legal à realidade factual, evitando soluções únicas e rígidas na sua imperatividade, envolve, por outro lado, uma erosão da legalidade subjacente à actuação administrativa, permitindo a sua flexibilização pela Administração Pública, debilitando o poder conformativo do princípio da legalidade sobre o exercício da actividade administrativa*”.

²⁰ Diogo Coelho, *A garantia do existente no direito do urbanismo: uma tentativa de salvação*, in, Revista Eletrónica de Direito Público (<http://e-publica.pt/volumes/v2n1a06.html>).

7. CONCLUSÕES

- (171) Com o presente relatório pretende-se dar um retrato de uma situação já vislumbrada num processo de denúncia anteriormente tramitado, que passa pela análise de vários fatores passíveis de serem influenciado, senão mesmo conformado, a atual realidade existente nas Sesmarias do Meio, no município de Grândola, cujo território integra o **SIC PTCON0034 Comporta-Galé da Rede Natura 2000**.
- (172) Desde logo se poderá dizer que, se constatou **existir um fenómeno de construção à revelia de todas as normas legais e regulamentares aplicáveis no território objeto da presente ação de inspeção**, o qual não é contemporâneo, antes encontra as suas raízes nos anos 60 do século passado.
- (173) Seguidamente, constatou-se que, desde há pelo menos 15 anos, a CMG exerce uma certa atividade fiscalizadora, sem que a mesma fosse suficiente para conter ou erradicar o avanço constante e avassalador da implantação de novas construções.
- (174) Do ICNF, IP, só muito recentemente começou a exercitar as suas prerrogativas ao nível da fiscalização de um território confiado à sua guarda, o que é certamente pouco para uma entidade cujos valores postos a seu cargo se revelam decisivos para um desenvolvimento sustentável.
- (175) No tocante à CCDD A não se vislumbrou qualquer atividade nesta parte integrante de um SIC, no qual esta entidade tem competências de fiscalização, processamento de contraordenações e aplicação de coimas e sanções acessórias.
- (176) A par da análise à atividade fiscalizadora ter como conclusão **ser manifestamente inadequada à ocupação constante e crescente do espaço, acresce que as medidas sancionatórias aplicadas se revelaram como pouco eficazes**.
- (177) Com efeito, julga-se possível concluir que a coima de €500 comumente aplicada à generalidade das situações, fundada no RJUE, na medida em que se constata não ter sido

claramente dissuasora a título de sanção, acabou por redundar num custo a mais a incluir nos encargos suportados pelos particulares na execução das obras, o que, como se compreende **enuncia um comportamento contrário à legislação vigente.**

- (178) Mais, não obstante, impender sobre os comportamentos desviantes uma outra tipologia de infração – a constante do Decreto-lei n.º 140/99 de 24 de abril – a CMG acabou por nunca a perspetivar para efeitos de considerar os comportamentos lesivos do conteúdo daquele diploma como infrações, o que revela existir uma certa contenção no ato de punir desta entidade, o qual também influi nos resultados na perspetiva do produto da atividade sancionatória.
- (179) Resta aguardar que haja **um maior empenhamento por parte do ICNF, IP na função fiscalizadora**, até porque a jusante a competência instrutória dos PCO é deferida à CCDDR A, existindo, por isso, a possibilidade de menor afetação de recursos humanos a este tipo de intervenção naquele campo.
- (180) Entrando no campo das medidas repositoras da legalidade, dir-se-á que era totalmente improvável crer que as mesmas poderiam ter profundo efeito na situação, **na medida em que se revelaram como insuficientes, erradas ou destituídas de quaisquer efeitos relevantes para a erradicação da ilegalidade da ocupação do território.**
- (181) Com efeito, os embargos ordenados acabaram por, em parte, terem sido levantados relativamente a obras já executadas, redundando, portanto, em **atos destituídos de qualquer efeito útil**, constatando-se que, na sua totalidade caducaram sem demais prorrogações.
- (182) Mais, na sequência de tais atos de embargo foi determinada a execução de várias demolições, porém, as mesmas nunca foram operacionalizadas, sendo que, inclusive, na maioria dos casos apurou-se inexistirem quaisquer atos subsequentes.
- (183) Em suma, a ausência de medidas de fiscalização permanentes, a insuficiência das medidas sancionatórias e a quase total incosequência das medidas de tutela da legalidade, constituem o fator determinante para a presente situação vivida **nesta área de relevante interesse supranacional do ponto de vista da conservação da natureza e da biodiversidade.**

- (184) Na verdade, se se registasse um pleno cumprimento da legislação em vigor referente às antecedentes medidas, não se teria chegado a uma situação de um território situado num SIC da Rede Natura 2000 ocupado sem qualquer licenciamento prévio, o que não abona a favor das entidades com competências relativas ao mesmo.
- (185) **O que se registou foi um total descontrolo da situação, que tem incessantemente progredido à revelia de uma intervenção por parte da Administração (Local e Central)**, sem que se note qualquer eficácia na sua atuação, que pudesse travar e erradicar por completo o fenómeno por nós analisado.
- (186) Neste sentido, **veja-se a intervenção do ICNF, IP neste campo, o qual postergou a sua atividade ao nível da adoção de medidas reintegratórias da legalidade**, mesmo quando já tinha tomado conhecimento das conclusões do processo de denúncia, ou então, como aconteceu exemplarmente na recente Situação n.º 1, descrita no Vol. II.
- (187) Prosseguindo, no tocante ao enquadramento do espaço ao nível do planeamento territorial, verifica-se que se encontra inserido numa UOPG, relativamente à qual **se perspetiva aprovar um plano de pormenor** que não se circunscreve apenas a esta área do território municipal e que, na área das Sesmarias, a concretizar-se a ambição dos proprietários das frações adquiridas sob a forma de um loteamento encapotado, **traduzir-se-á num sinal negativo para os demais municípios que não tiveram a possibilidade de construir nas mesmas circunstâncias e que optaram por cumprir a lei.**
- (188) **O afeiçoamento das normas a casos concretos**, em particular numa área integrada na Rede Natura 2000, **não é compaginável com as exigências cada vez mais prementes nos domínios do ordenamento do território e da conservação da natureza** que, neste último âmbito, se mostram proeminentes na recentemente aprovada **Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030 (ENCNB 2030)**, anexa à RCM n.º 55/2018, de 7 de maio.
- (189) Todavia, se se esperava uma certa contenção ao nível das futuras construções, por via da especial sensibilidade ambiental pendente sobre o local, nada disso aconteceu, em virtude de

área máxima de construção ascender, para o futuro, a uns surpreendentes 250 m², quando é certo as atuais edificações atingirem no máximo 120 m².

(190) Mais, o futuro IGT aborda somente as construções anteriores a 2004, deixando fora das suas estatuições uma parte importante das edificações erigidas depois daquele ano, colocando-se, assim, a questão de se saber qual a destinação e enquadramento das mesmas.

8. RECOMENDAÇÕES

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

(191) A ocupação ilegal do território deveu-se, em grande medida, a uma inação derivada da não assunção das responsabilidades cometidas às entidades com prerrogativas de fiscalização e repressão das situações ilegalmente estabelecidas no território.

(192) Mas não só, as ações de tais entidades acabaram por resvalar para uma muito deficiente e incompleta aplicação da Lei.

(193) Assim, resta exortar as entidades envolvidas a procederem, com todo o rigor, à aplicação da legislação vigente em várias matérias, sob pena de tudo redundar numa diminuição da perceção dos cidadãos dos poderes públicos postos a seu cargo.

(194) Incumbirá à **Câmara Municipal de Grândola**:

- a) Instituir um plano de fiscalização para o território analisado, de modo a conter, em definitivo, a pressão urbanística sobre o mesmo;
- b) Definir a situação dos embargos caducados, colocando a hipótese de notificar os particulares para procederem à legalização das operações urbanísticas implantadas no terreno, se enquadrável no âmbito do artigo 102.º-A do RJUE, porquanto tais medidas são de adoção obrigatória nos termos do precedente inciso, a menos que sejam imperiosamente acelerados os trabalhos de elaboração do plano de pormenor, os quais devem estar conclusos **no prazo máximo de dois anos** após a homologação do relatório final.

A não demonstração da concretização deste último procedimento, no prazo acima mencionado, determinará a participação dos factos aos Serviços de Ministério Público junto do TAF de Beja, tendo em vista a reposição da legalidade urbanística, nos termos estabelecidos nos artigos 37.º, 66.º e 68.º, n.º 1, alínea b), do CPTA.

É que, como se pode ler no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte (1.ª seção), de 09/09/2011, Processo n.º 367-A/98, *“Em concreto não pode ser legalizada a obra com base em futura e incerta, quanto ao tempo e ao modo, revisão do PDM”*, e mais *“Põem-se aqui 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, a impor a demolição”*.

- c) Informar sobre os desenvolvimentos dos processos de contraordenação em curso e decisões adotadas, relativos às **situações n.º 3, 4, 7, 9 e 11**.
- d) Elaborar participações de contraordenações que passem a conter, em simultâneo ou em dois autos distintos, as infrações constatadas ao Regime Jurídico da Rede Natura e ao RJUE, dado não se registar a consunção das duas infrações;
- e) Ponderar uma alteração ao nível do valor das coimas aplicadas, aplicando todos os critérios constantes do artigo 18.º do RGCO, uma vez que se entende ser o respetivo montante insuficiente para vincar uma linha de força dissuasora da construção ilegal;
- f) Ter em conta que a eventual legalização das situações é um comportamento cuja prossecução se deve postar no imediato e, tendo presente que o PDM revisto não acolhe nas suas previsões regulamentares a esmagadora maioria das construções, o que não se coaduna com o princípio de que a legalização a ocorrer deve considerar as previsões atuais e não as futuras;
- g) Ponderar a adoção de um eventual limite nos valores máximos dos parâmetros e índices urbanísticos estipulados para o futuro plano de pormenor, que se configure como razoavelmente inferior aos agora propugnados, dada a sensibilidade ambiental revestida pelo território;
- h) Apurar, **no prazo de 60 dias**, a contar do envio do relatório homologado, a identidade dos proprietários referentes às **situações n.º 2, 5, 6, 8, 10, 12, 13, 14, 18 e 20**, após o que, atenta à factualidade descrita nas fichas das respetivas situações, constantes no volume

II, deverá participar os indícios criminais ao Ministério Público, com fundamento na eventual prática de um crime de violação de regras urbanísticas p. e p. nos termos do artigo 278.º-A do Código Penal, dando conhecimento de tal facto a esta Inspeção-Geral.

(195) Incumbirá ao **Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP**:

- a) Instituir uma rotina fiscalizadora, em coordenação com a CMG e a CCDR A, que atue em prol da efetiva contenção de novas construções em Sesmarias do Meio, agindo de modo especialmente rigoroso na abordagem à parte situada a sul do polígono, ainda pouco afetada com obras;
- b) Enviar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias após a receção do relatório homologado**, um relatório indicativo das medidas a adotar, ao nível do controlo interno, no sentido de melhorar a resposta a situações como as aqui identificadas;
- c) Proceder a um registo das participações elaboradas pela fiscalização mais célere, por forma a não existir uma grande dilação entre o levantamento da participação e o respetivo registo, que nalguns casos chegou a atingir dois meses;
- d) Para eventuais novas situações detetadas, não se bastar apenas com o levantamento de auto de notícia, mas fazer uso imediato das adequadas medidas de tutela da legalidade que permitam conter as ilegalidades detetadas;
- e) Perseverar, aquando do procedimento da elaboração do plano de pormenor, no sentido de impor um limite abaixo do instituído ao nível de índices e parâmetros perspetivados, evitando que o fracionamento deste território ocorra em áreas passíveis de renaturalização (atualmente sem ocupação), atentando nos princípios da adequação e da proporcionalidade das soluções a adotar quanto à legalização, por esta via, de construções, numa área em que o interesse privado deve ceder perante o interesse público que determinou a integração destes terrenos em SIC da Rede Natura 2000.

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

- a) Fazer constar do seu plano de fiscalização o território em análise, uma vez que não pode renegar as suas competências ao nível da fiscalização em matéria respeitante ao RJRN 2000;
- b) Reportar a esta Inspeção-Geral as decisões em matéria contraordenacional que lhe foram endossadas pelo ICNF, IP, referentes às infrações praticadas no território em causa, bem como, nos casos aplicáveis, os procedimentos de reposição da situação anterior adotados, nos termos e para os efeitos do artigo 25.º do RJRN2000.

9. PROPOSTAS

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

- (197) O envio do relatório final aos **Gabinetes de S. Ex.ª. o Ministro do Ambiente e da Transição Energética e de S. Exa. o Ministro da Administração Interna**, tendo em vista a respetiva homologação nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 10466/2017, de 30 de novembro.
- (198) Tendo em vista a necessidade de desenvolvimento das conclusões e recomendações anteriormente avançadas, o envio do relatório homologado à CMG, ICNF, IP, e CCDR A.
- (199) O envio, pelo **Gabinete de S. Exa. o Ministro da Administração Interna**, do relatório final à **Inspeção-Geral de Finanças**, a quem competirá assegurar, em especial, o acompanhamento das recomendações consignadas nas alíneas a), d) e f) do parágrafo (194), tendo em consideração a missão e atribuições deste organismo no exercício da tutela sobre as autarquias locais.

IGAMAOT, novembro de 2018

A Equipa de Inspeção,

igamaotDigitally signed by JOSÉ DINIZ
MÉNDES FREIRE
Date: 2018.11.22 14:26:46 GMT
Reason: Certificar
Location: Lisboa**igamaot**Digitally signed by MILTON
CÉSAR PÉREIRA DA SILVA
Date: 2018.11.22 14:25:54 GMT
Reason: Certificar
Location: Lisboa