

Homologado
João Pedro Matos Fernandes
Ministro do Ambiente
Ta

PROCESSO DE INSPEÇÃO NUI/AOT/000001/16.7.SEDE

RELATÓRIO

**AVALIAÇÃO DA LEGALIDADE DE USOS E AÇÕES NO SÍTIO DE INTERESSE
COMUNITÁRIO DO CERRO DA CABEÇA E EM ÁREAS DA REN DO
MUNICÍPIO DE OLHÃO QUE LHE SEJAM CONTÍGUAS**

VOLUME I

Janeiro de 2017

FICHA TÉCNICA

Natureza	Inspeção Ordinária
Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção	Câmara Municipal de Olhão/CCDR do Algarve/ICNF, IP
Fundamento	Proposta de Plano de Atividades – Ano 2016
Âmbito Territorial	SIC PTCO0050 “Cerro da Cabeça”, aprovado pela RCM n.º 76/2000, de 5 de Julho, e REN do Município de Olhão aprovada pela RCM n.º 84/2000, de 14 de Julho
Objetivos	Avaliação da legalidade dos usos e ações no SIC PTCO0050 “Cerro da Cabeça” no âmbito do Regime Jurídico da Rede Natura 2000 e do cumprimento do Regime Jurídico da REN em áreas contíguas, a realizar através da técnica de amostragem
Despachos	Despacho do Ministro do Ambiente de 29/01/2016
Planeamento	Despacho de concordância: 03/03/2016
Ciclo de Realização	Instrução do processo: 03/02 a 30/06/2016
	Elaboração do Projeto de Relatório: 30/06/2016 a 19/08/2016
	Audiência dos interessados: 15/09/2017 a 09/11/2016
	Ponderação do contraditório e Elaboração do Relatório Final: 04/01/2017 a 31/01/2017
Direção	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza (EM AOT/CN)
Equipa	Coordenação: Ana Garcia, Insp. CEM Execução: Cecília Taborda, Insp.ª/José Diniz Freire, Insp./Mário Reis, Insp./Milton Silva, Insp.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

ÍNDICE

Volume I

Índice de Figuras e Tabelas

Siglas e abreviaturas

Pareceres e Despachos

Nota Introdutória

1. ENQUADRAMENTO DA AÇÃO

1.1. ÂMBITO E OBJECTIVO	9
1.2. ENQUADRAMENTO TERRITORIAL, LEGAL E NORMATIVO	9
1.3. NOTA METODOLÓGICA	16
1.4. ESTRUTURA DO RELATÓRIO	18

2. DILIGÊNCIAS REALIZADAS

2.1. ÂMBITO E CONDICIONALISMOS	19
2.2. DO CONTRADITÓRIO	19

3. RESULTADOS DA AÇÃO

3.1. VIOLAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES LEGAIS E NORMATIVAS DECORRENTES DE ATOS ADMINISTRATIVOS	25
3.1.1 Legalidade das edificações preexistentes, sua área e local de implantação	32
3.1.2 Estrutura das edificações preexistentes	34
3.1.3 Fundamentação dos pareceres do ICNB/ICNF	34
3.2. VIOLAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES LEGAIS E NORMATIVAS DECORRENTES DE ATOS MATERIAIS DE REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS	39

4. CONCLUSÕES

5. RECOMENDAÇÕES

6. PROPOSTAS

M7



Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1	Enquadramento territorial da ação	10
Figura 2	Perímetro de 2 km do SIC do Cerro da Cabeça	16
Tabela 1	Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis / Situação à data do início desta ação	27
Tabela 2	Síntese da avaliação da conformidade das ações materiais detetadas com as disposições legais aplicáveis / Situação à data do início desta ação	40



Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

SIGLAS E ABREVIATURAS

A

AlncA Avaliação de incidências ambientais

C

CCDRA Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve

CMO Câmara Municipal de Olhão

CPA Código do Procedimento Administrativo

D

DGAC-Sul Departamento de Gestão de Áreas Classificadas - Sul

DGT Direção-Geral do Território

DRAPA Direção Regional de Agricultura e Pescas do Algarve

E

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

ER-RAN Algarve Entidade Regional da Reserva Agrícola do Algarve

I

ICNB Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, IP

ICNF Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, IP

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

IGT Instrumento de Gestão Territorial

P

PCO Processo de Contraordenação

PDM Plano Diretor Municipal

PNRF Parque Natural da Ria Formosa

PROT Programa Regional de Ordenamento do Território

PSRN2000 Plano Setorial da Rede Natura 2000

M3


Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

R

RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RAN	Reserva Agrícola Nacional
REN	Reserva Ecológica Nacional
RJREN	Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional
RJRN	Regime Jurídico da Rede Natura 2000
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

S

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

T

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

Z

ZEC	Zona Especial de Conservação
ZPE	Zona de Proteção Especial

Processo de Inspecção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

PARECERES E DESPACHOS

Embrado com o presente
relatório que se encontra em
condições de ser objeto de
a homologação com vista de
Posterior homologação.
À consideração superior,
15.02.2017

Ana Cristina Branco
Inspetora Diretora

No essencial, a presente ação de inspecção demonstra que não se encontra assegurada a conservação dos habitats naturais e das espécies da flora e da fauna que presidiram à integração, na Rede Natura 2000, do complexo cársico do Cerro da Cabeça, extensível às áreas da REN que lhe são contíguas ou que com ele se sobrepõem.

No caso vertente, a violação do regime jurídico em que assenta a transposição para o direito interno das diretivas comunitárias da Rede Natura 2000, bem como do regime jurídico da REN, é levada a cabo tanto por atos administrativos quanto por operações materiais de construção, a par da omissão, pelas entidades competentes, das medidas de fiscalização e de tutela da legalidade necessárias para prevenir ou corrigir tais ilegalidades.

Resta dizer que as intervenções urbanísticas detetadas nesta área de interesse supranacional, assentes em vestígios de edifícios, a prosseguirem, tornarão definitiva e irremediável a lesão dos bens jurídicos aqui ofendidos, comprometendo as orientações de gestão deste Sítio de Importância Comunitária, em particular a contenção da expansão urbana.

Motivo pelo qual se mostra premente operacionalizar as recomendações e propostas de atuação que agora se submetem para aprovação do Sr. Inspetor-Geral e posterior reencaminhamento, para homologação, a S. Ex.ª o Ministro do Ambiente.

À consideração superior,

08.02.2017

Fernando Alves
Chefe de E.M

Visto e em acordo.
Submetta-se à Consideração
de S. Ex.ª o Ministro do
Ambiente e Proposta de
Homologação.

Nuno Miguel Banza
017/02/16

NUNO MIGUEL BANZA
Inspetor-Geral

ASSUNTO: RELATÓRIO N.º I/00368/AOT/17 "AVALIAÇÃO DA LEGALIDADE DE USOS E AÇÕES NO SÍTIO DE INTERESSE COMUNITÁRIO DO CERRO DA CABEÇA E EM ÁREAS DA REN DO MUNICÍPIO DE OLHÃO QUE LHE SEJAM CONTÍGUAS"

PROCESSO NUI/AOT/000001/16.7.SEDE



Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

Nota Introdutória

- (1) A presente ação de inspeção foi inserida no âmbito da proposta de plano de atividades desta Inspeção-Geral para o ano de 2016, o qual ainda não se encontra aprovado, todavia, por despacho do Senhor Ministro do Ambiente de 29/01/2016, foi autorizado o lançamento desta ação.
- (2) A ação de inspeção tem como antecedente próximo uma queixa apresentada nesta Inspeção-Geral, a qual versava sobre a construção ilegal de moradias localizadas no “Cerro da Cabeça”, na freguesia de Moncarapacho, no município de Olhão, em virtude das mesmas não deterem as necessárias licenças ou autorizações, a qual deu origem ao processo NUI/RD/000190/15.8.SEDE.
- (3) Em sequência, resultou da análise para o efeito processada a identificação de uma dinâmica urbanística, que indiciava a possibilidade da existência de um conjunto expressivo de operações urbanísticas e ações destituídas de controlo prévio ou realizadas à revelia da lei, em áreas integradas na Rede Natura 2000 – Sítio de Interesse Comunitário (SIC) PTCO0050 “Cerro da Cabeça” – e em áreas de Reserva Ecológica Nacional (REN) resultantes da delimitação para o efeito operada no Município de Olhão.
- (4) Para obviar a esta situação que, potencialmente, poderá padecer de diversas patologias no plano do ordenamento jurídico em vigor, entendeu-se ser premente desencadear a presente ação de inspeção.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

1. Enquadramento da Ação

1.1. Âmbito e objetivo

- (5) O âmbito temporal da análise terá particular incidência sobre o período compreendido entre o ano de 2004 e o momento em que decorre a presente ação de inspeção.
- (6) Pretende-se, na senda da missão e atribuições conferidas pela lei a esta Inspeção-Geral¹, assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade nos domínios da conservação da natureza e do ordenamento do território.
- (7) Para o efeito, promove-se a indicação de medidas a adotar, de natureza técnica, administrativa, sancionatória ou outra, com vista a erradicar as irregularidades encontradas nesta sede.
- (8) É que, estamos na presença de territórios que, pelo seu valor e sensibilidade ecológicos ou pela sua exposição e suscetibilidade perante riscos naturais e, 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, a Administração considerou deverem deter um estatuto de proteção especial.
- (9) Deste modo, a ação de inspeção intenta proceder à avaliação dos usos e ações empreendidos no SIC PTCON0050 e na REN, em especial os decorrentes de operações urbanísticas.

1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo

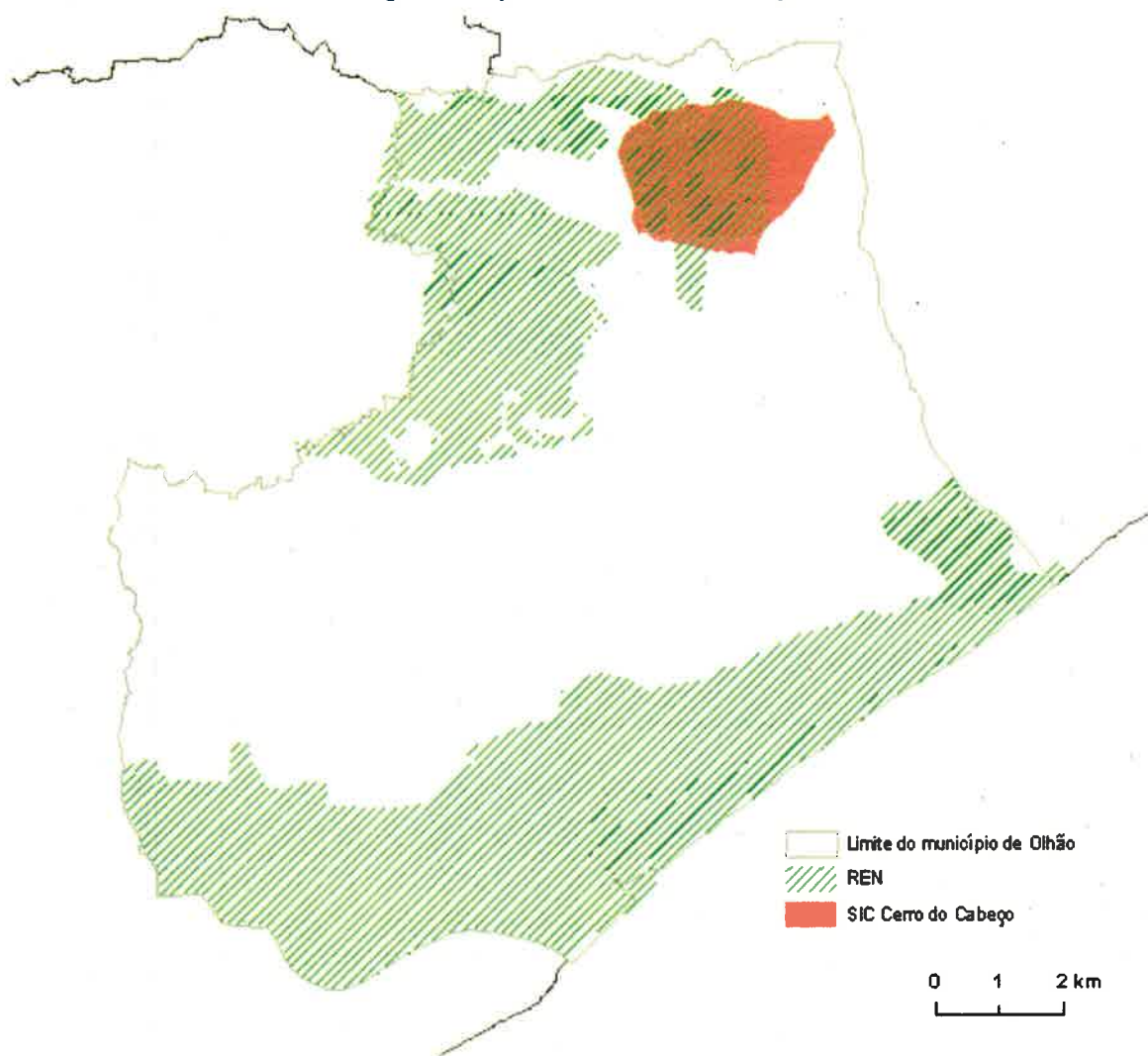
- (10) O território do Município de Olhão alvo da presente ação de inspeção consta, no que se refere ao SIC, na figura 1, a seguir estampada, a qual reflete, igualmente, a totalidade da área da autarquia abrangida pela delimitação processada da restrição de utilidade pública REN².

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.

² Conforme melhor se verá na Nota Metodológica a ação não se debruçará sobre a totalidade desta última.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

Figura 1 – Enquadramento territorial da ação



Fonte: CCDRA; DGT; ICNF

- (11) O SIC PTCO0050 “Cerro da Cabeça” foi englobado na aprovação da 2.ª fase da lista nacional de sítios promovida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2000, de 5 de julho, constando do anexo III deste diploma a identificação dos tipos de *habitats* naturais e das espécies de flora e da fauna que nele ocorrem.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

- (12) Assim sendo, o SIC em causa integra a Rede Natura 2000, não obstante ainda não se ter procedido à sua classificação como Zona Especial de Conservação (ZEC)³, em virtude de não ter ainda sido publicado o indispensável decreto-regulamentar.
- (13) Por outro lado, 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) Este SIC comporta uma área territorial que atinge **574 hectares do território municipal**, perfazendo **4,38%** do mesmo, estando totalmente integrado no Município de Olhão.
- (15) No tocante à REN do Município de Olhão constata-se que a respetiva delimitação foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 84/2000, de 14 de julho, tendo sido posteriormente objeto de alteração introduzida pelo Despacho (extrato) n.º 14.629/2012, de 13 de novembro, resultante da correção material da carta da REN.
- (16) O âmbito territorial no qual são aplicáveis as restrições decorrentes da REN (Figura 1), abarca, na delimitação efetuada por aquela RCM, aproximadamente **5635 hectares do território municipal**, o que representa **43,06% da área do município** condicionada por aquele regime legal.
- (17) 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.
- (18) A transposição das diretivas comunitárias para o ordenamento jurídico nacional processou-se através da revisão da anterior legislação existente, que se viria a traduzir na publicação do

³ 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 sectorial 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.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

- Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril⁴, 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, constituindo para efeitos do presente relatório o regime jurídico da Rede Natura 2000 (RJRN).
- (19) 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 RJRN, introduz, no seu artigo 9.º n.º 2, a necessidade de obtenção de parecer favorável por parte do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (ICNF, IP)⁵, 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.
- (20) 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 território⁶, bem como, quando o relatório do plano municipal de ordenamento do território aplicável não contem uma avaliação da execução dos objetivos de garantia da conservação dos habitats e das populações das espécies em função dos quais a área foi classificada⁷.
- (21) Neste âmbito, deve-se considerar que às obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, demolição ou modelação se aplica o disposto no Regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, e suas alterações, sendo a mais recente a operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.
- (22) Neste âmbito, impõe-se que a respetiva Câmara Municipal, assegure a conformidade com o RJRN, bem como o regime jurídico da REN (RJREN)⁸. Deste modo, deve obter as devidas autorizações/pareceres, a emitir respetivamente pelo ICNF, IP e pela CCDR do Algarve

⁴ Posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, e ainda, pelo Decreto-Lei n.º 156-A/2013, de 8 de novembro.

⁵ Anterior Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, IP.

⁶ No território em causa rege o PDM de Olhão ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/95, de 31 maio, alterado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/97, de 29 de agosto, e pelo Regulamento n.º 15/2008, de 10 de janeiro.

⁷ Para o efeito, o relatório em questão deve especificar o fundamento das previsões, restrições e determinações aprovadas, por referência aos aludidos objetivos de garantia.

⁸ Constante do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, retificado pela Declaração de Retificação n.º 63-B/2008, de 21 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

4
17

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

(CCDRA), através da entidade coordenadora, ou seja, a própria CCDRA ou 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. Estas podem ainda ser obtidas diretamente pela Câmara Municipal, face ao disposto na Portaria nº 349/2008, de 5 de maio, que prevê que, sempre que se verifique a necessidade de consultar uma única entidade, em razão da localização da operação urbanística, podem fazê-lo, dando conhecimento à respetiva CCDR.

- (23) De notar que, no conteúdo do parecer do ICNF deve estar contida uma ponderação da necessidade de análise das incidências ambientais, dando corpo ao disposto no n.º 1 do artigo 10.º do RJRN.
- (24) Assim, quando as ações requeridas sejam suscetíveis de afetar o SIC de **forma significativa**, individualmente ou em conjugação com outras ações, devem as mesmas ser objeto da avaliação em causa, no que se refere aos objetivos de conservação propugnados para o SIC.
- (25) A análise de incidências ambientais, com o teor previsto no n.º 6 do artigo 10.º do diploma em causa, atestadora do facto da ação não afeta 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.
- (26) Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 115-A/2008, de 21 de julho, veio a ser aprovado o Plano Setorial da Rede Natura 2000 (PSRN2000), o qual versa sobre a gestão territorial dos sítios de importância comunitária, das ZEC e das Zona de Proteção Especial (ZPE).
- (27) A ficha respeitante ao SIC do Cerro da Cabeça 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 Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2000, de 5 de julho.
- (28) O Plano elege como fatores de ameaça a implantação de infraestruturas (sobretudo através da construção civil), as atividades turísticas e a extração de inertes.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

- (29) Para obviar a tais ameaças, o Plano estipula que a gestão do Sítio deve ser orientada para a conservação da flora e vegetação rupícola, através da preservação das áreas dos afloramentos rochosos nos cerros, condicionando as alterações ao uso atual do solo, nomeadamente, pela expansão urbano-turística e extração de inertes, para além de ser importante assegurar o mosaico de habitats e manter a ocupação agrossilvo-pastoril extensiva, sobretudo no sopé dos cerros.
- (30) O Plano ainda detalha as orientações de gestão com referência aos valores naturais, no tocante à agricultura e pastorícia, silvicultura, construção, infraestruturas e outros usos e atividades, bem como, impõe orientações específicas relativamente a determinados valores naturais.
- (31) No tocante ao regime RJREN, como regra, até à entrada em vigor do atual RJREN (promovida pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto), proibiam-se quaisquer ações de iniciativa pública ou privada que se traduzissem em operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios, obras hidráulicas, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição do revestimento vegetal.
- (32) Criada com o objetivo de contribuir para a proteção dos recursos naturais, especialmente a água e o solo, a REN assume, para além das componentes essenciais deste suporte biofísico, uma função de regulação associada à exposição e suscetibilidade aos riscos naturais (Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do atual RJREN), todas desenvolvidas através de tipos de áreas a afetar a cada um destes domínios de proteção, mediante a sua integração em áreas de proteção do litoral, de áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre e de áreas de prevenção de riscos naturais.
- (33) De um modo geral, e atendendo ao artigo 20.º do atual RJREN, são mantidas as proibições instituídas pelo Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, todavia, foi alargado o âmbito de aplicação de derrogações legais, uma vez que as ações proibidas podem, de acordo com o n.º 2 daquele preceito legal, ser objeto de um regime excecional, que visa estabelecer um conjunto de condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo, identificando os usos e as ações compatíveis com os objetivos desse regime nos vários tipos de áreas.



Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

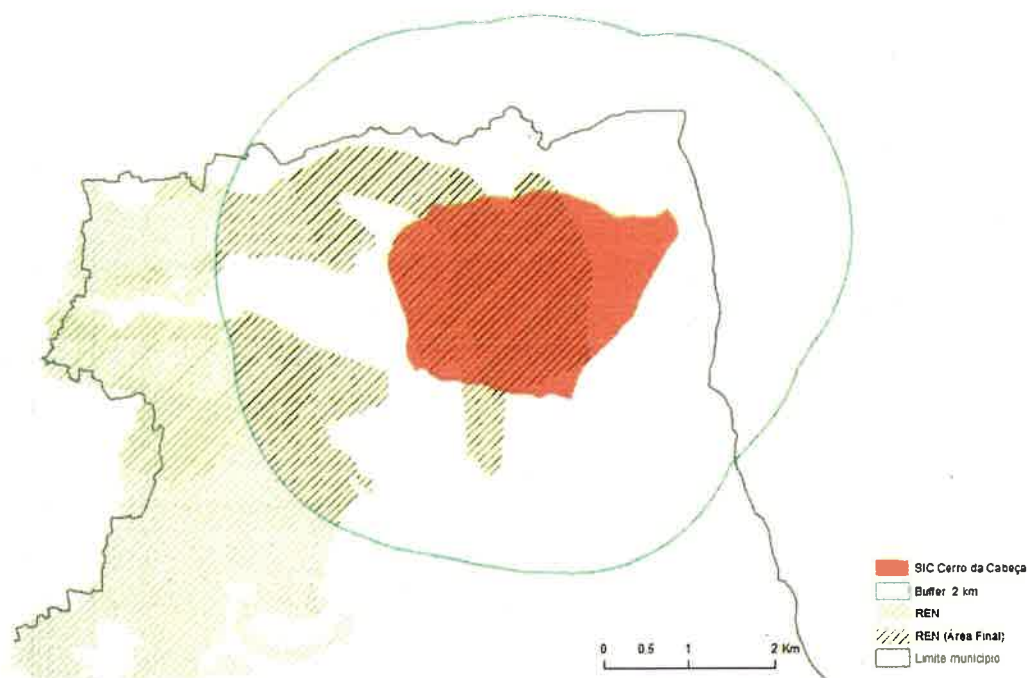
- (34) Assim, à luz do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, consideram-se compatíveis com os objetivos deste regime jurídico os usos e ações que, cumulativamente, não coloquem em causa as funções das respetivas áreas, nos termos do seu anexo I, e constem do anexo II do mesmo diploma legal, desde que sujeitos a autorização ou comunicação prévia da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) competente, nos casos previstos no anexo I da Portaria n.º 1356/2008, de 28 de novembro.
- (35) Posteriormente, com as alterações operadas pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, o apontado anexo II do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, foi profundamente alterado, generalizando-se as intervenções objeto de mera comunicação prévia ou isentas deste controlo prévio, em função da ponderação técnica realizada face às tipologias de áreas da REN, tendo a Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro, definido as condições e requisitos para a sua admissão.
- (36) O desenvolvimento de novas exceções às proibições estabelecidas permite, agora, a implementação de operações urbanísticas que não se enquadravam nos procedimentos de interesse público, nomeadamente, tendo em vista a construção, alteração e ampliação de habitação, turismo, indústria, agroindústria e pecuária, entre outros.
- (37) De notar que a aplicação do RJREN não afasta a necessidade de cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as constantes nos IGT e nos demais regimes jurídicos de licenciamento.
- (38) Por outras palavras, os usos ou ações devem compatibilizar-se com as disposições contidas nos IGT em vigor na área, em particular nos planos municipais de ordenamento do território. Em abstrato, o regime de uso do solo definido nestes planos pode, até, impossibilitar a viabilização de operações urbanísticas consideradas compatíveis com as funções da REN.
- (39) Finalmente, cumpre realçar que a presente ação, por compreender um âmbito temporal de análise amplo, condicionado, como atrás se descreveu, por alterações sucessivas ao RJREN, exige que os eventuais atos administrativos praticados no contexto das situações identificadas neste âmbito de atuação, sejam reconduzidos ao momento do quadro normativo então em vigor.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhes sejam contíguas

1.3. Nota Metodológica

(40) A metodologia desenvolvida para esta ação de inspeção partiu da análise à totalidade da área abrangida pelo SIC do Cerro da Cabeça, bem como, às áreas de REN do Município de Olhão que se entrecruzem com o território em causa, e ainda, aquelas que lhes sejam contíguas, mediante estabelecimento de um perímetro em torno do SIC, atingindo 2 km.

Figura 2 – Perímetro de 2 km do SIC do Cerro da Cabeça



Fonte: CCDRA; DGT; ICNF

- (41) Deste modo, tendo em atenção as delimitações territoriais em presença, conclui-se que o território objeto da ação de inspeção perfaz na sua totalidade **1726 hectares**, ou seja, **13,18%** da área do Município.
- (42) No que respeita ao período temporal balizador desta ação, foram considerados os ortofotomapas das coberturas aéreas digitais dos anos 2004/2005/2006, 2007, 2010 e 2012,

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

- todos disponibilizados pela Direção Geral do Território (DGT), complementados pelas operações urbanísticas referenciadas aquando da saída de campo realizada no mês de fevereiro de 2016.
- (43) Com base nestes elementos, procedeu-se à análise através da fotointerpretação desenvolvido em ambiente SIG, sustentada naqueles ortofotomapas, a partir do qual a informação gráfica e alfanumérica foi estruturada, tratada e uniformizada, recorrendo, entre outros, à ligação ao Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT) e à conversão/validação analógica-digital das Cartas da REN do Município, cedidas pela CCDRA, de modo a simplificar o processo de análise, da qual resultou o levantamento de 35 situações de potencial conflito com a delimitação da REN em causa.
- (44) A partir deste processo, complementado pela saída de campo⁹, realizada em fevereiro p.p., gerou-se a compilação de todas as situações detetadas, num total de 25, sob a forma de *Fichas de Identificação*, remetidas, em função da natureza das intervenções, à Câmara Municipal de Olhão (CMO), à CCDRA e ao ICNF, IP.
- (45) Finalmente, antes de se entrar na análise das situações e elaboração do presente relatório, realizou-se a apreciação dos processos instruídos, junto da autarquia, da CCDRA e do ICNF, IP, eminentemente associados a todos os processos de obras, sancionatórios ou de reposição da legalidade relacionados com as situações evidenciadas nas fichas.
- (46) No decorrer da análise considerou-se relevante solicitar à CMO os levantamentos aerofotogramétricos existentes, tendo sido facultados os elementos de 1974, atualizados com cobertura fotográfica de setembro de 1985, digitalizados, bem como o levantamento aerofotogramétrico de 2005.
- (47) Foi ainda solicitada a colaboração da DGT, no sentido de proceder a análise tridimensional de todas as coberturas analógicas e digital associadas aos polígonos de implantação e fotografias de edificações existentes correspondentes a várias situações reconstituindo a área e local de

⁹ Nesta fase de trabalho de campo foi identificada uma nova situação, que não era visível na fotografia aérea de 2012, tendo sido afastadas onze situações, por não se confirmar no terreno a existência de colisão das realidades em causa com a REN, pelo que, o total de situações a analisar no âmbito da presente ação de inspeção atinge um universo de 25.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

implantação e o período no qual ocorreu a sua construção, tendo-se demonstrado possível recolher elementos a partir do ano de 1972. Esta entidade apenas conseguiu reconstituir, em tempo útil, as situações em que não eram visíveis quaisquer edificações existentes, em virtude de as fotografias antigas que dispunha não se encontrarem ortorretificadas.

1.4. Estrutura do Relatório

- (48) 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, a formulação de problemas detetados e o enunciar de recomendações e propostas sobre este domínio de intervenção.
- (49) 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.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

2. Diligências Realizadas

2.1. Âmbito e Condicionais

- (50) As asserções e conclusões alcançadas foram sustentadas na Carta da REN do município de Olhão e na delimitação do SIC, a partir da qual se procedeu à individualização, sob a forma de extrato, de todas as operações urbanísticas e ações identificadas em função da metodologia adotada¹⁰.
- (51) Realce-se, no entanto, que o conteúdo do SNIT não detém força probatória nos termos e para os efeitos previstos no artigo 371.º do Código Civil, pelo que o recurso àquele serviço foi tido em conta enquanto informação adicional e de referência.
- (52) De notar que, para além da disponibilidade e colaboração manifestada por todas as entidades, convém assinalar a pronta partilha e cedência da informação pretendida.

2.2. Do Contraditório

- (53) Tendo em vista as determinações constantes dos artigos 121.º e 122.º do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e do artigo 23.º do Despacho n.º 15171/2012, de 26 de novembro, foi remetido o projeto de relatório à Câmara Municipal de Olhão, ao ICNF, IP, à CCDRA e à DRAPA, a fim de se pronunciarem sobre o teor do mesmo.
- (54) Decorrido o prazo para a pronúncia deram tempestivamente entrada nesta Inspeção-Geral as respostas às interpelações efetuadas oriundas da **Câmara Municipal de Olhão, do ICNF, IP e da CCDR do Algarve** (doc. de fls. 1 a 71).
- (55) Da parte da DRAPA não se registou qualquer correspondência à nossa solicitação.

¹⁰ Note-se que, atentas as atribuições desta Inspeção-Geral, constantes do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, e a natureza das ações de inspeção desenvolvidas, a informação solicitada constitui um elemento imprescindível, não só para a sua preparação, mas também para a fundamentação e prova dos factos constatados no decurso da avaliação.

M


Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

- (56) A argumentação avançada pelas entidades envolvidas levou a que se postasse a necessidade de elaboração de uma matriz de ponderação, que sintetizasse as observações por elas veiculadas, bem como, se inscrevesse a reflexão dos signatários do presente relatório sobre as mesmas e respetivos efeitos no teor do relatório final (doc. de fls. 72 a 93).
- (57) 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, não foram de maneira a introduzir modificações substanciais em quaisquer pontos do relatório, em virtude dos argumentos aduzidos não serem de molde a inflitirem as posições defendidas no relatório.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

3. Resultados da Ação

- (59) Antes mesmo de se entrar num maior detalhe dos resultados gerais a que se chegou após a execução da presente ação de inspeção, impõe-se efetuar algumas considerações em torno da adequabilidade das prescrições de planeamento incidentes sobre o território objeto da presente ação de inspeção.
- (60) O PSRN2000, publicado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 115-A/2008, de 21 de julho, classifica o SIC PTCON0050 Cerro da Cabeça como sendo «*de elevado valor paisagístico e científico, onde predominam os afloramentos rochosos calcários*» (Ficha SIC PTCON0050 do PSRN2000). Apresenta diversos habitats integrantes do Anexo B-I da RJRN, que se encontram listados na ficha atrás mencionada. Considerando-se de especial relevância a nível nacional para a protecção dos seguintes habitats (lista «Habitats naturais (anexo I da Directiva 92/43/CEE) e Sítios onde ocorrem», ICNB): 5530 - Matos termomediterrânicos pré-desérticos; 6220 - Subestepes de gramíneas e anuais da *TheroBrachypodietea* *; 8210 - Vertentes rochosas calcárias com vegetação casmofítica; 8240 - Lajes calcárias *; 92D0 - Galerias e matos ribeirinhos meridionais (*Nerio-Tamaricetea* e *Securinegion tinctoriae*).
- (61) De acordo com o n.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 115-A/2008, de 21 de julho, que aprova o PSRN2000, no prazo de seis anos a contar da sua aprovação, deveria ter ocorrido a adaptação dos planos municipais de ordenamento do território do Município de Olhão às suas prescrições.
- (62) Sucede que, até ao presente momento nada disto ocorreu¹¹, pelo que, volvidos oito anos, parece poder inferir-se de tal circunstância que a CMO não demonstrou ter acautelado, como se impunha, um estado de conservação favorável dos valores naturais, que determinaram a criação do Sítio, compatibilizando as atividades humanas com a conservação da biodiversidade, o que ocorreria caso tivesse lançado as medidas necessárias àquele patamar de manutenção.

¹¹ A última alteração ao PDM de Olhão processou-se através do Regulamento n.º 15/2008, de 10 de janeiro.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

- (63) Contudo, não podemos deixar de nos louvar no ponto 7 do Relatório constante do Anexo I daquela Resolução, o qual inscreve que:

“O PSRN2000 é um instrumento de gestão territorial, de âmbito nacional, que vincula entidades públicas, estabelecendo orientações estratégicas e normas programáticas para a actuação da administração central e local, devendo as medidas e orientações nele previstas ser transpostas para os planos municipais de ordenamento do território...Assim, as medidas e orientações de gestão previstas no PSRN2000 apenas serão vinculativos para os particulares quando forem inseridos nos PMOT...”

- (64) De notar que o ICNF, IP, já dispõe de um “Guia Metodológico – Integração das Orientações de Gestão do Plano Sectorial da Rede Natura 2000 nos Planos Municipais de Ordenamento do Território”, ainda que sob a forma de documento de trabalho¹², o qual poderá desde já servir para o cumprimento da estipulação do Plano em causa.

- (65) Por outro lado, é de atentar no conteúdo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2007, de 3 de agosto, que aprova a revisão do Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve, o qual, no seu Capítulo III ponto 1.1., estipula, sob a epígrafe objetivos operativos para a conservação da natureza e biodiversidade, o seguinte:

“Dotar os Sítios de Importância Comunitária...de planos de gestão. Estes planos deverão, em cada caso, definir objectivos de conservação e valorização da biodiversidade e dos recursos naturais, identificar metas quantificáveis de médio e longo prazo, identificar áreas com diferentes graus e exigências de conservação e estabelecer um programa de realizações...No âmbito destes planos deverão ser articuladas as exigências de conservação com as perspectivas e necessidades dos vários sectores de actividade socioeconómica...”

- (66) De notar que, já anteriormente o Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, previa na alínea a) do n.º 3 do artigo 7.º a

¹²Consultar <http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/rn2000/resource/docs/rn-plan-set/guia-psrn2000-pmot>.

No período de audiência de interessados, o ICNF, IP referiu que a primeira versão do documento data de 2008 e deste então sofreu diversas revisões. Atualmente está em curso uma revisão aprofundada, incorporando novas alterações considerando o novo RJIGT e as alterações dos regimes contraordenacionais de ordenamento do território e de ambiente (doc. de fls. 20-24).

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

- hipótese de elaboração de planos de gestão para as ZEC, os quais seriam contempladores de medidas e ações de conservação consideradas adequadas.
- (67) Também aqui se verifica a omissão de adoção desta providência regulamentar potenciadora de outros patamares na conservação e valorização dos recursos naturais presentes neste SIC, relativamente à qual não se pode deixar de dar o devido destaque, porquanto, da ausência de atuação exigível ao ICNF, IP, poderão já ter sido ultrapassados os objetivos e metas potencialmente estimáveis à data de aprovação da Resolução, os quais, se tempestivamente acautelados, poderiam ter sido alcançados.
- (68) Todavia, em sede de audiência de interessados o ICNF, IP informou que apresentou em 2015 candidatura ao PO SEUR – Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos para a elaboração dos Planos de Gestão dos SIC da Rede Natura 2000. O Plano de Gestão do SIC PTCO0050 – Cerro da Cabeça, de acordo com os critérios e prioridades estabelecidos, não foi previsto na 1.ª fase (a concluir até dezembro de 2019), sendo contemplado em fase subsequente ainda não definida e a candidatar igualmente ao PO SEUR. É, contudo, referido que o procedimento em curso inclui a componente de cartografia dos habitats naturais de todos os sítios a escala adequada, no qual está incluído o SIC Cerro da Cabeça (doc. de fls. 20-24).
- (69) Não existindo um plano especial de ordenamento do território aplicável ao território em causa, e não contendo a alteração introduzida no Plano Diretor Municipal (PDM) de Olhão pelo Regulamento n.º 15/2008, de 10 de janeiro¹³, qualquer relatório estampador da avaliação prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 8.º do RJRN, deveria a CMO garantir que qualquer ação ou projeto que lhe são apresentados são sujeitas ao controlo prévio do ICNF, IP, nos termos dos artigos 9º e 10º do RJRN, o que não aconteceu em diversas situações.

¹³ O PDM foi aprovado por deliberação da Assembleia Municipal de Olhão de 3 de setembro de 1994, ratificada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/95, de 31 de maio, e alterado por deliberação da Assembleia Municipal de Olhão de 28 de fevereiro de 1997, ratificada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/97, de 29 de agosto. Na sequência da entrada em vigor da Resolução de Conselho de Ministros n.º 102/2007, de 3 de agosto (retificada pela Declaração de Retificação n.º 85-C/2007, de 2 de outubro), que aprovou o Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROT-Algarve) e determina que as disposições constantes dos planos especiais de ordenamento do território e dos planos diretores municipais que são incompatíveis com o PROT-Algarve devem ser objeto de alteração por adaptação, nos termos do artigo 97.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, o município de Olhão procedeu à alteração do Regulamento do PDM, através d alteração por adaptação do PDM de Olhão encontra-se em vigor e foi publicada no Diário da República – Regulamento n.º 15/2008, de 10 de janeiro.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

(70) Noutro plano, deve realçar-se o facto de se ter deparado com um naipe alargado de situações irregulares num território tão diminuto, como é o visado pela presente ação de inspeção, panorama que deveria ter sido prevenido e reprimido por uma atuação fiscalizadora por parte das diferentes entidades com competências em tal matéria, a qual se revelou manifestamente exígua, face aos bens e valores naturais carecidos de uma proteção mais eficaz.

(71) Neste contexto, a que acresce a ausência de consulta externa por parte da CMO no âmbito do licenciamento de edificações pelo RJUE ao ICNB/INCF¹⁴ e, nas situações em que tal consulta foi efetuada a emissão de parecer favorável emitido por esta última entidade, sem a devida fundamentação¹⁵, assiste-se à construção de novas edificações dispersas no SIC do Cerro da Cabeça.

(72) E a propósito do presente SIC, o PSRN2000 consagra como **fatores de ameaça**, no seu Anexo II:

“A implantação de infra-estruturas (sobretudo através de construção civil)...”,

donde inscreve como **orientações do gestão** que:

“...deverá ser orientada sobretudo para a conservação da flora e vegetação rupícola. Para o efeito, é necessário preservar as áreas de afloramentos rochosos nos cerros, condicionando as alterações ao uso actual do solo, nomeadamente pela expansão urbano-turística...”, para além de importar *“...assegurar o mosaico de habitats e manter a ocupação agro-silvo-pastoril extensiva, sobretudo no sopé dos cerros.”*

(73) Ainda se dirá que, as ações em questão contrariam a orientação de gestão n.º 76 – condicionar expansão urbano-turística -, enunciada e dissecada no Glossário de Orientações de Gestão constante do Anexo III do PSRN2000.

(74) Em face do relato dos factos ocorridos no território atinente à presente ação, melhor explanado nos pontos seguintes do relatório, pode concluir-se que, malgrado as preocupações

¹⁴ Situações 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9 e 16

¹⁵ Situações 4A, 4B e 5.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

manifestadas pelo legislador, acabaram por ocorrer as ameaças aludidas, cuja prevenção devia ter sido prosseguida por todas as entidades com prerrogativas específicas na matéria em causa.

- (75) O RJRN estipula que dever-se-á assegurar o estado de conservação favorável dos habitats e das espécies para as quais este foi designado.
- (76) Este estado estará assegurado se a sua área de distribuição natural e as superfícies que abranjam sejam estáveis ou estejam em expansão, a estrutura e as funções específicas necessárias à sua manutenção a longo prazo existirem e forem suscetíveis de continuar a existir num futuro previsível.
- (77) A informação sobre a manutenção em estado de conservação favorável dos habitats e espécies, apenas pode ser obtida através da sua monitorização periódica, partindo da situação de referência à data da criação do sítio, não tendo o ICNF reportado qualquer trabalho realizado nesse âmbito e na área em estudo.

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

- (78) Das 25 situações consideradas pela equipa de inspeção potencialmente conflitantes com o RJRN e com o RJREN, numa fase anterior à sua dissecação que se efetua no âmbito do Volume II do presente projeto de relatório, chegou-se às conclusões a seguir enunciadas.
- (79) Da análise processada deve notar-se que da totalidade das situações em presença somente em doze¹⁶ se regista a prolação de atos administrativos, que põem termo a procedimentos de aprovação de operações urbanísticas.
- (80) Reportando-nos somente em relação a estas situações em que se regista o seu acolhimento pela autarquia, verifica-se que reconduzindo o número de situações ao universo de operações urbanísticas e ações a estas associadas, assume relevo a constituição de pelo menos dezoito edifícios e um trabalho de remodelação de terrenos.

¹⁶ Situações 1, 2, 3, 4 (4A e 4B), 5, 6, 7, 8, 9, 15, 16 e 22.



Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

- (81) Registe-se que foram apreciados quer os processos de obras particulares, quer os que, pela sua natureza, são reconduzíveis a participações e pedidos de autorização no âmbito do RJREN e/ou RJRN, bem como os que potencialmente poderiam configurar projetos isentos de licença, num total de dezassete processos.
- (82) Após esta breve identificação do universo da análise, opta-se, através da **tabela 1**, por enfatizar a expressão qualificativa individual das situações, de modo a apresentar a síntese da avaliação realizada.

Processo de Inspeção NUJ/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

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

Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Enquadramento		Incidência em regimes especiais		A CM identificou processo de obras			Síntese das ilegalidades decorrentes de:		Legal	Síntese da avaliação da conformidade			Fiscalização (antes do início desta ação)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação		
		SIC	REN	RAN	Deferimento do projeto	Indeferimento do projeto	A CMO não identificou processo de obras	Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas	Nulidade		Anulabilidade	Realizada à revelia do projeto aprovado	Processo Contraordenação	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística desencadeadas	CM OLHÃO	CCDRA	ICNF	
04-B	Construção	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>								<input type="checkbox"/>
05/24*	Construção	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
06	Construção e caminho	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
07	Construção	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

*Obra executada sem licença.

Processo de Inspeção NUJ/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

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

Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Enquadramento			Incidência em regimes especiais			A CM 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		
		SIC	REN	RAN	Deferimento do projeto	Indeferimento do projeto	A CMO não identificou processo de obras	Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas	Legal	Ilegal		Processo Contraordenação	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística desencadeadas	CM OLHÃO	CCDRA	ICNF
08	Construção e caminho	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
09	Construção	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15	Construção e caminho	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16	Construção	<input checked="" 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"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22	Construção	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

- (83) Relativamente às situações onde se verificou a emissão de atos administrativos incidentes sobre pretensões urbanísticas constata-se que duas se inseriam exclusivamente em área abrangida pelo RJREN enquanto que dez se encontravam abrangidas pela delimitação do Sítio do Cerro da Cabeça, com a inevitável superveniência do RJRN.
- (84) A CMO consultou o ICNB/ICNF no âmbito do licenciamento de edificações associadas às **situações 4A, 4B e 5**. Não obstante não consta no processo desta última entidade qualquer documento emitido pela CMO que lhe permita concluir pela conclusão do procedimento de licenciamento e os seus termos, nomeadamente o Alvará de construção e de utilização.
- (85) O mesmo já não ocorreu nas **situações 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9 e 16** nas quais a CMO procedeu ao licenciamento de edificações para habitação, e nas **situações 1, 2, 7 e 8** de piscinas, sem angariar o parecer do ICNB/ICNF, em termos contrários ao disposto no artigo 9.º n.º 2 alínea a) do RJRN, sendo assim nulas as licenças emitidas, conforme o disposto na alínea c) do artigo 68º do RJUE.
- (86) Foram ainda construídos, nas **situações 1, 2, 4A, 6, 8 e 15**, caminhos que não constam nos projetos sujeitos a licenciamento pela CMO, não tendo sido sujeitos a controlo prévio quer pela autarquia no âmbito do RJUE - por implicar a remodelação de terrenos¹⁷ configurando assim uma operação urbanística - quer pelo ICNB/ICNF como obriga o artigo 9.º n.º 2 alínea g) do RJRN.
- (87) De igual modo aferiu-se na **situação 5** a construção ilegal de telheiro e habitação (*mobile home*), tendo a CMO informado o ICNF que teriam sido removidas, uma constatação que a IGAMAOT não confirma. No mesmo local também existe uma estrutura de apoio (lavandaria e instalações sanitárias), aparentemente também de génese ilegal como reportado pelo ICNF.
- (88) As **situações 1, 2, 3, 6, 7, 8, 15 e 16** envolvem edificações para as quais não obstante o requerente e/ou a CMO alegarem a reconstrução de edificações preexistentes, é possível afirmar que o conceito de reconstrução (e eventual ampliação), recorrendo à definição

¹⁷ Trabalhos de remodelação de terrenos, como previsto na al. m) do art.º 2º do RJUE.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

conferida à data dos factos no art.º 2º do RJUE, e do art.º 11º do Regulamento do PDM de Olhão,¹⁸ não se encontram minimamente preenchidos.

- (89) Na realidade antes se tratariam de obras de construção, ou seja, conforme se estatui na alínea b) do artigo 2.º do RJUE, obras de criação de novas edificações, o que é determinante para a aferição da validade dos atos praticados no âmbito da CMO.
- (90) Nas situações **1, 2, 3, 6, 7, 8 e 16** a ausência de consulta ao ICNF por parte da CMO que se constatou, apenas se poderia verificar se a operação, revestindo-se de obras de reconstrução e dentro dos limites impostos, estivesse inequivocamente abrangida pelo regime de exceção da alínea a) do n.º 2 do artigo 9º do RJRN2000, o que não se verificou.
- (91) Assim, na **situação 2**, terá ocorrido a reconstrução de edificação preexistente não para a moradia mas sim para a “casa das máquinas da piscina”.
- (92) Na **situação 3** ocorreu a demolição total da edificação existente, sendo a moradia atual uma nova edificação e não uma reconstituição desta, obedecendo ao plano primitivo.
- (93) Nas **situações 6, 7 e 15¹⁹** confirmou-se que no local de implantação da habitação em causa não se localizava qualquer edificação anterior, com base em análise pericial efetuada pela DGT, por pedido da IGAMAOT, através das coberturas aerofotogramétricas, sendo a mais antiga de 1972.
- (94) Nas **situações 1, 8 e 16** (bem como nas **situações 6 e 7**), as alegadas edificações existentes são ruínas sem estrutura edificada e volumetricamente definida, desconhecendo-se totalmente as características da eventual edificação anteriormente existente, quer quanto às fachadas quer quanto à cêrcea, sendo inviável a reconstituição do seu plano primitivo.
- (95) Nas **situações 2, 4A, 4B, 5, 8, 15 e 16** subsistem fortes dúvidas sobre a real dimensão da realidade construtiva anteriormente existente, existindo dados contraditórios que resultam

¹⁸ Obras de reconstrução: a execução de uma construção, em local ocupado por outra, obedecendo ao plano primitivo Considerando Obras de ampliação — execução de obras tendentes a ampliar partes existentes de uma construção.

¹⁹ Não localizada no SIC, mas apenas em REN.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

da comparação entre os dados disponíveis, nomeadamente os levantamentos aerofotogramétricos da CMO, a descrição na Conservatória do Registo Predial e a fotointerpretação realizada pela IGAMAOT. Nas **situações 15 e 16** questiona-se ainda a área de implantação da moradia executada.

- (96) Também se dirá que na **situação 15** foram praticadas ações impactantes na morfologia do solo, que, até ao momento, não foram devidamente sancionadas e oportunamente corrigidas. Por outro lado, foram processadas obras de construção de uma pequena edificação à revelia do devido controlo por parte da CMO, bem como de uma casa de furo em área relativamente à qual o regime jurídico da REN então vigente e a tipologia da REN aplicável fazia com que se encontrasse proibida tal operação urbanística.
- (97) Relativamente à **situação 22** verifica-se que a mesma foi erigida numa altura em que o RJREN vigente interditava as obras de construção, sendo que tal ocorrência foi detetada pela CCDRA num posterior pedido de construção de uma piscina, sem que se registasse o lançamento de quaisquer medidas de recomposição da legalidade violada.
- (98) Nos pontos seguintes são explanados os temas mais genéricos que decorreram da análise da totalidade das situações analisadas no ponto 3.1.

3.1.1 Legalidade das edificações preexistentes

- (99) De modo a fazer acionar as normas constantes dos regimes de proteção que salvaguardam a reconstrução, com eventual ampliação de edificação preexistente esta terá de ter-se como legal. Tal implica a existência de uma licença de construção, sendo de relevar que anteriormente a 1951 tal não seria exigível.
- (100) Neste quadro, releva a questão da emissão de certidões, por parte da CMO nas **situações 1, 2, 3, 4A, 4B, 5, 7, 15, 16 e 22**, segundo as quais aos prédios nelas referenciadas não foi passada licença de habitabilidade, porquanto, esta só começou a ser exigida a partir de 07/08/1951 e aqueles foram construídos alegadamente antes da mencionada data.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

- (101) O procedimento de emissão em causa baseia-se num pedido apresentado pelo requerente, acompanhado de fotografias da realidade construtiva pretendendo evidenciar a existência de uma realidade construtiva²⁰ que no entanto nem sequer abrangem os quatro alçados dos edifícios e não permitem confirmar o local de implantação a que o mesmo se reporta.
- (102) Refira-se que nas **situações 1, 2, 3, 4A, 4B, 5** seguiu-se uma visita ao local dos serviços de fiscalização da CMO, mas que apenas tiram novas fotografias e informam algo como estar-se na presença de construção com características de edificação antiga ou mesmo referindo-se a ruínas, sem acrescentar qualquer informação adicional.
- (103) Posteriormente, segue-se outra informação a propender para a certificação como a construção é anterior a 1951, sobre a qual recai o despacho a deferir o pedido.
- (104) Deste modo, tudo se baseia numa simples opinião de índole empírica, porquanto, recorre ao conhecimento baseado numa experiência vulgar ou imediata, não metódica, e que, não foi interpretada e organizada de forma racional.
- (105) Verifica-se, assim, que a certificação da idade do edifício preexistente e da sua legalidade pela CMO é feita sem explanação de fundamentos, os quais teriam de pressupor, conforme os casos, a prova da existência de processo de licenciamento e, no caso de construções erigidas em data anterior à entrada em vigor do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU – Decreto-Lei n.º 38382, de 7 de Agosto de 1951, nas suas sucessivas alterações), pelo menos a consulta do levantamento cadastral a fim de verificar se a construção em causa consta daquelas peças cartográficas.
- (106) Outros elementos relevantes a analisar seriam os próprios levantamentos aerofotogramétricos da CMO de 1974, atualizados com cobertura fotográfica de setembro de 1985, digitalizados, bem como levantamento aerofotogramétrico de 2005, facultados a esta Inspeção-Geral e que demonstraram, nas **situações 2, 6, 7 e 16** que o local de implantação da nova edificação não coincide com edificação existente.

²⁰ Também como elemento instrutório no âmbito do RJUE, como previsto na Portaria n.º 113/2015, de 22 de abril, e anteriormente na Portaria n.º 232/2008, de 11 de março, que foi revogada, necessárias sempre que se trate de obras de alteração, reconstrução, ampliação ou existam edificações adjacentes.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

- (107) Por outro lado, no tocante às áreas de implantação constantes de documentos relativamente ao edifício existente, constata-se que nas **situações 2, 4A, 4B, 5, 8, 15 e 16** as mesmas variavam de modo tão díspar, que, a título preventivo, a CMO deveria ter adotado métodos mais rigorosos quanto à análise das pretensões, para verificar a certeza das disparidades encontradas.
- (108) Ainda nas **situações 4A e 4B** acresce o facto de nas certidões da Conservatória do Registo Predial, a área das cabanas e palheiros entrar no cômputo global da área construída, que alcança assim em ambos os casos 300 m², não se discriminando a área afeta à habitação.

3.1.2 Estrutura das edificações preexistentes

- (109) Quanto à estrutura das edificações preexistentes acrescenta-se que a CMO contrariou nas **situações 1, 8, 6, 7, 15, 16 e 22** a norma do PDM de Olhão, que desde 2008 estipula a admissão de reconstruções, alterações e ampliações de construções em solo rural, mas apenas se esta apresentar uma estrutura edificada e volumetricamente definida, (cfr. n.º 1 do artigo 24.º E), preceito que, como resultava do quadro legal aplicável já era, em tese, defensável para o não acolhimento das pretensões.
- (110) Ora nessas situações verifica-se que a alegada edificação preexistente configura uma ruína, desconhecendo-se as suas características não sendo possível reunir dados quanto à sua cêrcea e volumetria, sendo que só com um assinalável esforço seria possível representar mentalmente a sua identidade originária, podendo deste modo reputarem-se de vestígios de uma anterior e eventual realidade edificada.
- (111) Constata-se ainda informação discrepante em torno da existência de edificação e respetivos contornos, quanto ao uso, dimensões, local de implantação, e, sobretudo, quanto à relevância em termos da legislação vigente, que assume tamanha dimensão que, se considera não terem sido esgotadas todas as possibilidades de escalpelização da situação por parte da CMO.

3.1.3 Fundamentação dos pareceres do ICNB/ICNF

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

- (112) Nas **situações 4A, 4B e 5** o ICNB/ICNF emitiu pareceres favoráveis, no âmbito da construção de habitações, tendo dado ênfase às edificações preexistentes, sem demonstrar ter aferido a sua legalidade, a sua área de implantação e conferir se estava perante uma estrutura edificada e volumetricamente definida ou apenas perante vestígios de uma anterior e eventual realidade edificada, questões relevantes, como explanado em 3.1.1 e 3.1.2.
- (113) Note-se que não se demonstrando as duas condições anteriormente descritas o ICNF deverá decidir sobre a pretensão analisando os impactos do projeto considerando-o como uma nova edificação.
- (114) Acresce que nos seus pareceres o ICNB/ICNF não efetua qualquer análise sobre a interferência do projeto com os habitats e espécies pelos quais o Sítio foi designado, cingindo-se a descrição apenas a algumas espécies arbóreas que se identificou aquando da deslocação ao local ou reportando-se aos habitats indicados na cartografia associada ao PSRN2000 que deve ser utilizada com carácter apenas indicativo pois nem todos os habitats listados para o SIC se encontram cartografados. Acresce que esta foi elaborada a uma macroescala, de 1:100.000. Por fim resta o dinamismo dos sistemas naturais que podem não se ater a uma cartografia efetuada há 15 anos.
- (115) Nestas circunstâncias o parecer deveria explicitar a situação de referência no local e sua envolvência, descrevendo a fundamentação da avaliação que levou a concluir, que o projeto não seria suscetível de afetar o SIC de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outras ações, planos ou projetos, uma vez que ocorreu a sua dispensa do procedimento de análise de incidências ambientais (AlncA), ao abrigo do art.º 10º do RJRN.
- (116) Ora a dispensa de procedimento de AlncA apenas pode resultar de uma avaliação que conclua pela inexistência de suscetibilidade de afetação dessa zona de forma significativa. Esta avaliação deve ser materializada nos atos administrativos do ICNF, que deverão refletir essa ponderação, de forma expressa, fundamentando-se a decisão tomada, no âmbito da faculdade que lhe foi conferida, como autoridade nacional de conservação da natureza, e

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

atenta a necessidade de transparência no processo de decisão, em consonância com as orientações da Comissão Europeia (CE, 2010)²¹.

- (117) Para a ponderação de dispensa de AlncA deveria ainda ter contribuído a análise dos efeitos da conjugação com outras ações, planos ou projetos já executados ou que previsivelmente o venham a ser²², i.e., avaliados em conjunto com outras ações, como decorre do n.º 1 do artigo 10º do RJRN.
- (118) Devemos ainda constatar que a triagem dos projetos com efeitos significativos (e que como tal devem ser sujeitos a AlncA) e correspondente avaliação da significância dos efeitos deve refletir de forma ampla o princípio da precaução, conforme determinado na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) (ECJ C-127/02)²³.
- (119) As orientações da CE apresentam uma metodologia para examinar os efeitos prováveis de um plano ou projeto, isolado ou em conjugação com outros planos ou projetos, num sítio Natura 2000, e ponderar se, objetivamente, é possível concluir que tais efeitos não serão significativos²⁴.

²¹ "Avaliação de planos e projetos suscetíveis de afetar de forma significativa sítios Natura 2000 – Guia metodológico sobre as disposições dos n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º da Diretiva "Habitats" (92/43/CEE)", (CE, 2001) Documento disponível em Acessível em <http://www.icnf.pt/portal/naturaclac/rn2000/resource/docs/docs-apoio/docart6n3e4dhabit> [consultado em 06.2016].

²² Finalmente, a referência «em conjugação» do n.º 3 do artigo 6.º (ver secção 4.4.3) tem duas consequências em termos do conteúdo de uma avaliação:

- Em primeiro lugar, significa que o conteúdo de uma avaliação deverá abordar as possibilidades de surgirem efeitos da «conjugação» de um plano ou projeto específico, que esteja a ser considerado num dado processo de aprovação, com outros planos ou projetos que não estejam a ser considerados nesse mesmo processo;

- Em segundo lugar, significa que o conteúdo das avaliações dos diferentes planos ou projetos em consideração ao mesmo tempo deverão incluir referências mútuas e ter-se reciprocamente em conta, na medida em que possam suscitar efeitos «em conjugação».

²³ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-127/02>.

²⁴ Esta avaliação compreende quatro passos: 1. Determinar se o plano ou projeto é diretamente relacionado com a gestão da conservação do sítio ou necessário para essa gestão; 2. Descrever o plano ou projeto e descrever e caracterizar outros planos ou projetos que, em conjugação, tenham potencial para afetar o sítio Natura 2000 de forma significativa, por recurso a lista de controlo (Tamanho, escala, área, ocupação da terra; Alterações físicas decorrentes do plano ou projeto, por exemplo em resultado de escavações; Pressão sobre recursos (captação de água, etc.); Emissões e resíduos (eliminação para o solo, a água ou a atmosfera); Atividades de transporte; Duração da construção, da exploração, da desativação, etc.; Período de aplicação do plano; Distância ao sítio Natura 2000 ou a elementos essenciais do sítio; Impactos cumulativos com outros planos ou projetos); 3. Identificar os efeitos potenciais no sítio Natura 2000, por consulta de fontes como planos de afetação dos solos e outros planos relevantes, material de levantamento do sítio, dados existentes sobre hidrogeologia, dados existentes sobre espécies fundamentais, planos de gestão do sítio; 4. Avaliar a importância de quaisquer efeitos no sítio Natura 2000: por exemplo por recurso a indicadores de importância como a Perda em percentagem de área de habitat, Duração ou permanência, grau em relação à extensão original, Duração ou permanência, distância ao sítio, Escala temporal para a substituição da população, Alteração relativa nos recursos hídricos, Alteração relativa em parâmetros químicos indicativos e outros fatores da qualidade da água.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

- (120) As orientações da CE assumem-se como uma ajuda metodológica não obrigatória para a realização das avaliações requeridas nos n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º da Diretiva Habitats (transposta pelo RJRN), uma vez que segundo o princípio da subsidiariedade compete a cada Estado Membro determinar os requisitos processuais decorrentes das diretivas. No entanto tal não afasta a necessidade da avaliação objetiva aqui preconizada, nomeadamente para a fundamentação dos atos administrativos requerida nos termos do Código do Procedimento Administrativo (CPA)²⁵.
- (121) Neste âmbito cumpre reportar que o ICNF aprovou em 22/06/2016 o Manual de Procedimentos 002/2016 sobre o procedimento de AlncA relevando-se a importância desse documento que deve agora ser complementado com orientações específicas em matéria de análise de projetos e seus efeitos sobre os habitats e espécies.
- (122) Quanto à consequência jurídica da irregularidade aqui identificada, há que referir que o diploma em análise, que estabelece o regime jurídico aplicável à Rede Natura 2000, não prevê qualquer invalidade para os atos administrativos praticados, aplicando-se neste caso o regime geral de invalidade previsto no CPA.
- (123) E, neste domínio, considera-se que a irregularidade detetada se subsume à preterição de formalidade legal, essencial à formação da vontade da Administração, vício que se reconduz à anulabilidade do ato, por força do 163.º do CPA.
- (124) Assim sendo, considera-se ter já sido operada a consolidação jurídica do parecer emitido pelo ICNB, IP, sem prévia AlncA, pelo decurso do prazo de um ano, que é o prazo máximo para o recurso contencioso do ato anulável, conforme artigos 168.º do CPA.
- (125) Por último, refira-se que na **situação 4A** não obstante insistência da CMO, o então ICNB efetuou o enquadramento territorial no exterior da sua área de jurisdição, referindo que não havia lugar a parecer. Registe-se que o interessado poderia ter invocado o deferimento tácito da sua pretensão, porquanto decorridos mais de 45 dias sobre o pedido, esta entidade não se pronunciou sobre o mesmo. A publicação e implementação da Instrução de Serviço para a

²⁵ Artigo 152º do CPA em vigor.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

emissão de pareceres – Urbanização, Edificações e Infraestruturas IS/1/2015 (2ª versão) de 27.10.2015, do ICNF contempla os procedimentos em falta nesta situação, pelo que a sua implementação deverá garantir a adequação da análise de pretensões²⁶.

²⁶ Sobre esta Instrução de Serviço, referiu o ICNF, IP no período do contraditório que, dada a prevalência de recomendações que visam esta Instrução em diversas ações de inspeção, se decidiu realizar um processo de auditoria interna sobre a sua implementação, cujos resultados poderão determinar a revisão dos procedimentos e contribuir para a melhoria contínua das análises técnicas e consequentes pareceres emitidos (doc. de fls. 20-24).



Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

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

- (126) Neste segmento do relatório iremos ocupar-nos das situações fácticas, ou seja, aquelas que não têm como antecedente, numa fase anterior à concretização das operações urbanísticas em causa, a tramitação de um procedimento de controlo prévio por parte da CMO, ou a intervenção de entidades exteriores ao Município.
- (127) Da análise processada deve notar-se que se está na presença de doze situações destituídas do aludido controlo.
- (128) No tocante a este particular tipo de operações urbanísticas verifica-se que, da realização de tal número de operações executadas à revelia dos ditames legais, foram erigidos pelo menos 27 construções, bem como, executados quatro trabalhos de remodelação de terrenos e um muro.
- (129) Após esta breve identificação do universo da análise, opta-se, através da tabela 2, por esquematizar a expressão qualificativa individual das situações, de modo a oferecer a síntese da avaliação realizada.

Processo de Inspeção NUU/AOT/000001/16.7-SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

Tabela 2 – Síntese da avaliação da conformidade das ações materiais detetadas com as disposições legais aplicáveis / Situação à data do início desta ação

Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Enquadramento		Incidência em regimes especiais	A CMO 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			
		SIC	REN		RAN	Deferimento do projeto		Indeferimento do projeto	A CMO não identificou processo de obras	Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas	Legal	Illegal	Processo Contraordenação	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística desencadeadas
10	Construção	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	Construções e caminho	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	Construção	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	Construção	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	Construção e remodelação de terrenos	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Processo de Inspeção NUJ/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Enquadramento		Incidência em regimes especiais		A CM 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		
		SIC	REN	RAN	Deferimento do projeto	Indeferimento do projeto	A CMO não identificou processo de obras	Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas	Legal	Ilegal	Processo Contraordenação	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística desencadeadas	CM OLHÃO	CCDRA	ICNF
17	Construção e muro (a)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18	Construção e caminho	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19	Construção	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20	Construção e caminho	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21	Construção	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23	Construção	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25	Construção	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(a) A situação 17 inclui um projeto de reconstrução de edificação, aparentemente não executado, e edificações construídas (cavaliárias e muro).

ky



Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

- (130) Assim, constata-se que as **situações 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 23 e 25** têm uma característica comum, a qual consiste em tratarem-se de obras que revestem a natureza de ações da iniciativa privada, onde se denota a ausência de intervenção por parte da autarquia, bem como, da CCDRA e do ICNF, IP, quando houvesse lugar aos respetivos pronunciamentos.
- (131) Das situações acima aludidas constata-se que no tocante às **situações 10, 11, 12, 13 e 17**, não se registou a obtenção do exigível parecer do ICNF, IP, o que sucederia, impreterivelmente, caso tivesse tramitado o procedimento legalmente aplicável, donde se justificar o lançamento de medidas de tutela da legalidade urbanística.
- (132) Porém reporte-se que a **situação 17** também incluiu a análise de um projeto de reconstrução de edificação, com certificação de construção anterior a 1951 pela CMO, que foi submetido a consulta externa pela CCDRA e pelo ICNF, e aparentemente não executado. Não houve no entanto o controlo prévio quer da CMO quer do ICNF no que concerne a edificações - cavalariças e muros - localizados em faixa *non aedificandi* da A 22, e que, além do mais violam o PDM de Olhão, o que motivou uma ordem de demolição destas últimas e o indeferimento do projeto pela própria CMO.
- (133) Com exceção da **situação 10 e 12**, está-se na presença de operações urbanísticas executadas em sistemas biofísicos da REN, onde são interditas as ações que se traduzam em obras de construção.
- (134) Em relação às **situações 11, 18 e 20** (abertura de caminho) e **situação 14²⁷**, trabalhos de remodelação de terrenos, a respetivas operações urbanísticas materializadas no território em apreço, revela-se a impossibilidade de proceder à sua recondução aos ditames legalmente assistentes ao RJREN.(132)
- (135) Também se dirá que na **situação 10** não foi angariado o devido parecer da Direção Regional de Agricultura e Pescas do Algarve (DRAPA), encontrando-se em curso os processos de contraordenação e de reposição da legalidade, seguidos também no âmbito do Processo

²⁷ Tendo nesta situação sido lavrado auto de notícia pela CMO, no âmbito do RJUE.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

NUI/RD/000190/15.8.SEDE, desta Inspeção-Geral²⁸. Neste âmbito, a CMO instaurou um processo de contraordenação, por infração ao RJUE, e o ICNF lavrou auto de notícia no âmbito do RJRN2000, que remeteu para instrução pela CCDRA.

- (136) Deve notar-se que, em anteriores ações de inspeção realizadas pela EM-AOT, as autarquias envolvidas deslocaram-se, de imediato, aos locais constantes das fichas de identificação de situações enviadas pela IGAMAOT, desenvolvendo ações sancionatórias contra as situações materialmente existentes, nomeadamente, através da elaboração de autos de notícia.
- (137) Na ação em curso nada disto se registou, o que poderá redundar numa futura intempestividade da ação sancionatória e, conseqüentemente, no não exercício em seu devido tempo das prerrogativas de poder público.
- (138) Como reflexo desta ausência de reação não foram, obviamente, desencadeadas as indispensáveis medidas no sentido da reintegração da legalidade violada, quadro este que urge ultrapassar com celeridade.
- (139) A equipa inspetiva deparou nas **situações 10, 12 e 18** com a existência de caravanas²⁹, cuja colocação nas propriedades revestia um carácter de permanência, a exemplo do que sucede, de um maneira recorrente, em diversas áreas contíguas ao território objeto da presente ação de inspeção.
- (140) Trata-se de uma situação com a qual a CMO não pode contemporizar, em termos de salvaguarda da legislação que impende sobre tal tipo de ocupação do solo, até porque o próprio Regulamento do PDM de Olhão, no seu artigo 11.º, considera as construções amovíveis como obras de construção e, como tal, sujeitas ao seu controlo prévio enquanto operação urbanística.

²⁸ Correspondendo a situação 10 ao prédio identificado nesse processo com o n.º 24.

²⁹ Para além das caravanas também se pode referir a existência de contentores e prefabricados em condição similar.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

4. Conclusões

Em face do antecedente relato é possível extraírem-se diversas conclusões, que de seguida se explanam.

- (141) Até ao momento não ocorreu a adaptação dos planos municipais de ordenamento do território do Município de Olhão às prescrições do PSRN2000, devendo a CMO cumprir tal estipulação, recorrendo ao documento de suporte Guia Metodológico – Integração das Orientações de Gestão do Plano Sectorial da Rede Natura 2000 nos Planos Municipais de Ordenamento do Território”, ainda que sob a forma de documento de trabalho.
- (142) Também se verifica que o SIC PTCO0050 Cerro da Cabeça não dispõe de um plano de gestão, a elaborar pelo ICNF, instrumento potenciador de outros patamares na conservação e valorização dos recursos naturais presentes neste SIC.
- (143) Uma vez processada a presente ação de inspeção, da qual resultou a deteção de vinte e cinco situações conflituantes com as prescrições constantes do RJRN e RJREN, dezasseis das quais integradas no SIC do Cerro da Cabeça, conclui-se que todas estas integram edificações que se encontravam em situação desconforme com o consignado naqueles regimes jurídicos, concluindo-se que, malgrado as preocupações manifestadas pelo legislador, se aferiu a expansão de edificação dispersa na área em estudo, cuja prevenção e fiscalização devia ter sido prosseguida por todas as entidades com prerrogativas específicas na matéria em causa³⁰.
- (144) Neste contexto, o ICNF deve monitorizar o estado de conservação dos habitats e das espécies para as quais este SIC foi designado, assegurando que estes se mantêm favoráveis.
- (145) Nas situações **1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 15, 16 e 22**, em que ocorreu a aprovação de procedimentos de aprovação por parte da CMO no âmbito do RJUE, aferiu-se a violação de disposições legais e normativas decorrentes de atos administrativos, não tendo a autarquia obtido o devido

³⁰ Em sede de audiência de interessados o ICNF, IP referiu que a elaboração do Plano Anual de Ações de Fiscalização para 2017 irá desenvolver e implementar procedimentos de planeamento e execução de ações de fiscalização em articulação com a CMO e a CCDRA, podendo consistir mesmo numa atuação conjunta.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

parecer por parte do ICNB/ICNF em oito situações e da CCDRA em três situações³¹, sendo os correspondentes atos administrativos nulos.

- (146) Apenas nas **situações 4A, 4B, 5** e em alegada reconstrução associada à **situação 17**, a CMO cuidou de assegurar o devido parecer do ICNB/ICNF no âmbito do RJRN, mas não tendo o ICNF conhecimento da conclusão do procedimento de licenciamento e os seus termos, nomeadamente o Alvará de construção e de utilização.
- (147) A dispensa de procedimento de AlncA por parte do ICNB/ICNF não demonstrou resultar de uma avaliação fundamentada que permitisse concluir pela inexistência de suscetibilidade de afetação do SIC de forma significativa, não sendo hoje possível invocar a anulabilidade dos atos produzidos. Não cuidou ainda de assegurar a legalidade das alegadas construções pré-existentes.
- (148) De notar que na **situação 4A** não obstante insistência da CMO, o então ICNB efetuou o enquadramento territorial no exterior da sua área de jurisdição, referindo que não havia lugar a parecer. Tal poderia ter conduzido ao deferimento tácito da pretensão, procedimentos inadequados que se julga ultrapassados com a publicação e implementação da IS/1/2015 (2ª versão) de 27.10.2015, do ICNF.
- (149) A CMO emite certidões atestadoras de que determinadas realidades construtivas remontam a antes de 1951, as quais se baseiam numa simples constatação fundada em elementos testemunhais e puramente subjetivos.
- (150) A análise das **situações 1, 2, 3, 6, 7, 8, 15 e 16** demonstra que foram acolhidas pela autarquia operações urbanísticas subsumíveis nos tipos reconstrução de edificações preexistentes, eventualmente com ampliação, quando na realidade antes se tratariam de obras de construção, ou seja, obras de criação de novas edificações, como estatuído no art.º 2º do RJUE, bem como no art.º 11º do Regulamento do PDM.

³¹ A situação 16 localiza-se em REN e no SIC.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

- (151) Acresce que a autarquia acolhe a reconstrução de realidades construtivas, que, em boa verdade, não têm respaldo nos ditames legais aplicáveis, configurando ruínas para além de aderir, sem qualquer oposição, a requerimentos merecedores de fortes interrogações.
- (152) Demonstra-se ainda nas **situações 2, 4A, 4B, 5, 8, 15 e 16** dados díspares referentes às áreas das alegadas edificações preexistentes registadas em documentos oficiais, informação que deveria ter sido analisada de forma mais rigorosa pela CMO.
- (153) Neste contexto questiona-se, se estará assegurado que na Conservatória do Registo Predial apenas são registadas as edificações legais, face à disparidade das áreas aí registadas com a constante em outros documentos na posse de entidades públicas, bem como discriminadas as áreas afetadas a construções cujo uso não seja para habitação.
- (154) No que concerne à violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos materiais de realização de operações urbanísticas, tem-se que nas **situações 5, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 23 e 25**, a que acresce nas **situações 1, 2, 4A, 6, 8 e 15**, a abertura de caminhos e na **situação 3** a construção de um muro que não constam nos projetos sujeitos a licenciamento pela CMO, consistiram na execução de operações urbanísticas à revelia do exercício do controlo prévio por parte da CMO, bem como da CCDRA e do ICNF, IP, no âmbito das respetivas competências.
- (155) Destas, nas **situações 10, 11, 12, 13, 16 e 17**, bem como nas referidas **situações 1, 2, 4A, 6, 8 e 15** não foi prosseguido o RJRN, na parte respeitante à necessidade de obtenção de parecer do ICNF, IP, para a realização das operações urbanísticas nelas constantes. Na **situação 10** acresce a ausência de parecer por parte da DRAPA, encontrando-se em curso processos de contraordenação e de reposição de legalidade por parte do ICNF/ICNP e CCDRA.
- (156) E nas **situações 11, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 23 e 25** foram ultrapassadas as prescrições assistentes ao RJREN, em virtude de se tratar de operações urbanísticas executadas em tipologias da REN que não acolham a sua realização, que que diz respeito às **situações 11, 14, 17, 18 e 20 (abertura de caminho)**, revela-se desde já constituírem serem interditas, pelo que se impõe o lançamento de medidas corretoras das mesmas. Na **situação 14** foi lavrado auto

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

de notícia pela CMO no âmbito do RJUE e na **situação 17** esta entidade emitiu uma ordem de demolição.

(157) Existem situações de ocupação a título permanente do solo por caravanas, situação que, inclusive, viola o próprio PDM de Olhão.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

5. Recomendações

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

(158) Caberá à Câmara Municipal de Olhão:

- a) Proceder à adaptação do seu PDM, de modo a ir ao encontro da estipulação constante do n.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 115-A/2008, de 21 de julho, acolhendo as orientações estratégicas e normas programáticas do Plano Sectorial da Rede Natura 2000.
- b) Desenvolver e implementar procedimentos de planeamento e execução de ações de fiscalização, com vista a reprimir a edificação ilegal na sua área de jurisdição, sempre que pertinente em articulação com as entidades igualmente competentes em face das servidões e restrições públicas aplicáveis, em particular com o ICNF e com a CCDRA.
- c) Para além de instaurar processos de contraordenação por violação do RJUE deverá demonstrar que passou a incluir nos autos de notícia as infrações por violação do RJREN e do RJRN, quando as disposições deste último regime se mostrem igualmente ultrapassadas, dado não existir consumpção de infrações, mesmo quando se encontre subjacente às infrações em causa um mesmo ato, sobrevivendo assim, a figura do concurso de contraordenações prevista no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.
- d) Deverá, ainda, como entidade competente pelo licenciamento no âmbito do RJUE, assegurar nesse procedimento o necessário controlo prévio da sua localização, face aos instrumentos de gestão territorial e servidões administrativas e restrições de utilidade pública vinculativos, atento o regime de nulidade previsto para a violação destes comandos previsto no artigo 68º, dando posteriormente conhecimento das decisões finais emitidas às entidades consultadas, bem como à CCDRA ao abrigo do artigo 13º A do RJUE.
- e) Prevaler-se de elementos retratadores da realidade existente produzidos por entidades oficiais aquando da emissão de certidões atestadores da existência de

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

construções em data anterior a 1951, bem como, nos termos do artigo 116.º n.º 1 do CPA exigir aos interessados o seu contributo para a plena prova dos factos que pretendem ver certificados.

- f) De futuro, quando sejam interpostas petições relacionadas com a existência de construções alegadamente descritas como ruínas, deverá, aquando da deslocação dos serviços ao local objeto da pretensão, obter uma reportagem fotográfica de todas as fachadas e dos interiores das mesmas, demonstrando, inequivocamente o seu local de implantação e o seu estado físico bem como, proceder à medição de tudo o que se apresente como uma construção.
- g) Subsequentemente, deve assegurar-se que, efetivamente, a realidade construtiva em presença configura, sem margem para dúvidas, uma edificação em ruína suportadora de uma eventual pretensão urbanística com acolhimento legal nas disposições constantes do seu PDM, relativa à constatação da existência ou não de uma estrutura edificada e volumetricamente definida e ao conceito de reconstrução que obedece ao plano primitivo.
- h) Adotar medidas erradicadoras da ocupação do solo a título permanente por caravanas e outras realidades construtivas não construídas em alvenaria.
- i) Proceder às deslocações aos locais de implantação das **situações 5, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23 e 25, no prazo estipulado no n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho**, remetendo a esta Inspeção-Geral todas as informações que permitam melhor aquilatar tais situações.
- j) **No prazo estipulado no n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho**, e no que concerne às **situações 5, 10, 12, 19, 20, 21, 22, 23 e 25** demonstrar ter encetado as indispensáveis medidas de tutela da legalidade urbanística previstas no art.º 102º e seguintes do RJUE (**habitações, muros e piscinas**).
- k) **No prazo estipulado no n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho**, recorrer às medidas de reposição da legalidade urbanística constantes do artigo

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

102.º e seguintes do RJUE, quando se trate das **situações 1, 2, 4A, 6, 8, 11, 14, 15, 17, 18 e 20 (abertura de caminho) e situação 3 (muro)**.

- l) **No prazo estipulado no n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho**, proceder à instauração de processos de contraordenação no âmbito do RJUE, e RJREN e/ou RJRN sempre que pertinente, relativamente às **situações 1, 2, 3, 4A, 6, 8, 11, 12, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21 e 23**, se ainda se revelarem tempestivos, bem como, comunicar o ponto da situação relativo ao processo instaurado nas **situações n.º 10 e 14**.
- m) **No prazo estipulado no n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho**, proceder à consulta ao ICNF, IP no âmbito do DL n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, relativamente à **situação 9**, por forma regularizar a situação em causa. Comunicar, no mesmo prazo, à IGAMAOT o teor do parecer emitido pelo ICNF, IP e o posterior desfecho das medidas adotadas ao nível da tutela da legalidade urbanística.

(159) Caberá à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve

- a) Desenvolver e implementar procedimentos de planeamento e execução de ações de fiscalização, com vista a reprimir a edificação ilegal na sua área de jurisdição, sempre que pertinente em articulação com as entidades igualmente competentes em face das servidões e restrições públicas aplicáveis, em particular com a CMO e com o ICNF.
- b) Articular-se com a CMO, de modo a ser informada sobre a conclusão do procedimento de licenciamento no âmbito do RJUE e os seus termos, nomeadamente o alvará de construção e o de utilização, conforme previsto no artigo 13º A do RJUE, dando conhecimento dessa informação ao ICNF, sempre que estes incidam na sua área de jurisdição.
- c) Assegurar a propósito das situações **19, 20, 21, 23 e 25**, em articulação com a CMO, o sancionamento da conduta dos particulares face às infrações cometidas, previstas e puníveis nos termos do RJREN, bem como no âmbito da aplicação das medidas de tutela

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

da legalidade urbanística previstas nos art.º 102º e seguintes do RJUE, substituindo a autarquia, caso esta não atue conforme os comandos legais.

- d) Diferentemente, a propósito das **situações 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 20 (abertura de caminho)** deverá perseverar, em articulação com a CMO, o sancionamento da conduta dos particulares face às infrações cometidas, previstas e puníveis nos termos do RJREN, no sentido da recomposição da legalidade violada, no âmbito das áreas que, pelo valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade se encontram sob a sua alçada.
- e) **No prazo estipulado no n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho**, dar conta do desenvolvimento do processo de contraordenação instaurado no âmbito da **situação 10**.

(160) Caberá ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP:

- a) Elaborar o plano de gestão do Sítio, conforme decorre do Capítulo III ponto 1. da Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2007, de 3 de Agosto, que aprova a revisão do Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve(141).
- b) Desenvolver e implementar procedimentos de planeamento e execução de ações de fiscalização, com vista a reprimir a edificação ilegal na sua área de jurisdição, sempre que pertinente em articulação com as entidades igualmente competentes em face das servidões e restrições públicas aplicáveis, em particular com a CMO e com a CCDRA.
- c) Promover, de forma contínua, a monitorização das espécies e habitats no SIC do Cerro da Cabeça, demonstrando o seu estado de conservação favorável.
- d) Implementar o Manual de Procedimentos 002/2016 sobre o procedimento de AlncA e concretize o manual com as orientações operacionais³², que permitam apoiar na

³² No período do contraditório, o ICNF, IP aludiu à elaboração do manual relativo às orientações operacionais, cuja versão *draft* terá sido concluída em novembro de 2016 (doc. de fls. 20-24).

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

prática a análise de projetos e da significância dos seus efeitos sobre os habitats e espécies, fundamentada em critérios objetivos que não coloquem em causa a sua manutenção num estado de conservação favorável.

- e) Assegurar desde já que as tomadas de decisão no âmbito dos pareceres referentes a edificações na área do SIC do Cerro da Cabeça são fundamentadas em critérios objetivos, analisando os impactes dos projetos submetidos e a significância desses impactes sobre os habitats e espécies pelos quais esse SIC foi designado, assegurando que não coloca em causa os seus objetivos de conservação.
- f) Assegurar que na análise de futuras pretensões seja analisada a legalidade das alegadas edificações existentes.
- g) Proceder ao levantamento fotográfico das situações de construções em ruína no perímetro do SIC do Cerro da Cabeça, em futuras pretensões, sendo que o mesmo deverá abranger o local de implantação e a totalidade das fachadas³³.
- h) Aprovar definitivamente o documento de trabalho denominado Guia Metodológico – Integração das Orientações de Gestão do Plano Sectorial da Rede Natura 2000 nos Planos Municipais de Ordenamento do Território, incorporando as alterações resultantes da revisão em curso, e proceder à sua divulgação junto dos municípios, como via de apoio à adaptação do Plano Sectorial nestes Planos.
- i) **No prazo estipulado no n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, informar esta Inspeção-Geral das medidas adotadas** relativamente às situações 1, 2, 4A, 6, 8 e 15 (abertura de caminhos), situação 3 (muro) e situações 5, 11, 12, 13 e 17 (diversas edificações), em articulação com a CMO e CCDRA, por forma a assegurar o sancionamento da conduta dos particulares face às infrações cometidas, previstas e

³³ Neste particular, deve o ICNF no âmbito da instrução de processos verificar a existência de ruínas reconhecidas pela Câmara Municipal, solicitando, de acordo com a alínea e), n.º 9 do Anexo I da Portaria n.º 113/2015 de 22 de abril, “fotografias do imóvel sempre que se trate de obras de alteração, reconstrução, ampliação ou existam edificações adjacentes”. Deve ainda, nestes casos, proceder a deslocação ao local para comprovação da realidade existente.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

puníveis nos termos do RJRN, e ainda, da aplicação das medidas de tutela da legalidade urbanística previstas nos art.º 102º e seguintes do RJUE.

- j) No tocante às **situações 10 e 16** perseverar no sentido da recomposição da legalidade, dando nota da evolução das situações **no prazo estipulado na alínea anterior**.

(161) Caberá à Direção Regional de Agricultura e Pescas do Algarve:

- a) Informar esta Inspeção-Geral, **no prazo estipulado no n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho**, sobre o andamento do processo de contraordenação, e as medidas de reposição da legalidade entretanto adotadas no âmbito da situação 10, sem no entanto ser necessário duplicar a informação já prestada no âmbito do processo NUI/RD/000190/15.8.SEDE.

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

6. Propostas

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

- (162) O envio do relatório final ao Gabinete do Senhor Ministro do Ambiente, tendo em vista a respetiva homologação nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 15171/2012, de 26 de novembro.
- (163) Promover junto dos Serviços do Ministério Público do TAF de Loulé, a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades identificadas no contexto das situações 1, 2, 3, 6, 7, 8, 15, 16 e 22, para efeitos de propositura das competentes ações administrativas, em que se cumule o pedido de demolição do edificado e a reposição do terreno.
- (164) Tendo em vista a necessidade de desenvolvimento das recomendações consignadas no título 5, enviar, nos termos e para os efeitos do artigo 15.º n.º 6 do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e do artigo 29.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, o presente relatório à CMO, à CCDRA, ao ICNF, IP e à DRAPA.
- (165) A remessa do relatório final à Inspeção-Geral de Finanças, tendo em consideração a missão e atribuições deste organismo no exercício da tutela sobre as autarquias locais.

igamaotInspeção-Geral da Agricultura, do Mar,
do Ambiente e do Ordenamento
do Território

Processo de Inspeção NUI/AOT/000001/16.7.SEDE - Avaliação da legalidade de usos e ações no Sítio de Interesse Comunitário do Cerro da Cabeça e em áreas da REN do Município de Olhão que lhe sejam contíguas

IGAMAOT, janeiro de 2017

O inspetor

O inspetor



(José Diniz Freire)



(Milton Silva)