

**PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º AOT/04/13**

**RELATÓRIO**

**AUDITORIA À EXECUÇÃO DO REGIME JURÍDICO DA RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL NO  
MUNICÍPIO DE ALCÁCER DO SAL**

**VOLUME I – BALANÇO DA AÇÃO**



## DESPACHO

Homologo o Relatório da inspeção, nos termos propostos pelo Senhor Inspetor-Geral, que culmina um complexo e bem fundamentado trabalho de investigação da IGAMAOT.

A par das situações de ilegalidade nele identificadas, o Relatório atesta a omissão, pelas entidades competentes e pelos titulares de órgãos e agentes concretamente responsáveis, das medidas de fiscalização e de tutela da legalidade necessárias para prevenir ou corrigir tais ilegalidades. Atenta a informação disponível, tal omissão poderá ter contribuído para a consumação de situações de facto e para a prescrição de sanções, para além de gerar um sentimento de impunidade nocivo para a vida em sociedade.

As situações expostas neste relatório atestam, igualmente, a valia do trabalho inspetivo desenvolvido pela IGAMAOT na área do ambiente e do ordenamento do território, enquanto instrumento de tutela da legalidade de carácter sucessivo. Tal intervenção mostra-se indispensável num quadro de simplificação dos mecanismos de controlo preventivo, tendo por contrapartida o reforço da responsabilização.

Cumpre, agora, tomar as medidas legais que ainda se mostrem possíveis de aplicar, tanto no plano sancionatório, como no plano da tutela da legalidade urbanística. Cumpre, igualmente, promover, junto dos serviços competentes na dependência ou tutela do MAOTE, a adoção de medidas no sentido de melhorar a eficácia da prevenção e da correção das situações de violação de normas legais e regulamentares relativas ao ordenamento do território.

Nestes termos, determino:

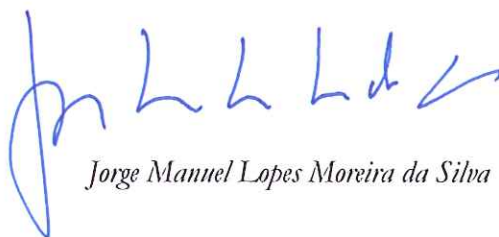
- I. O envio do Relatório às seguintes entidades:
  1. À **Câmara Municipal de Alcácer do Sal**, para efeitos do exercício das suas competências legais nos seguintes domínios:
    - a) Declaração de nulidade dos atos administrativos de controlo prévio de operações urbanísticas em desconformidade com o Regime Jurídico da REN, identificados no ponto 1 do capítulo 5. do Vol. I do Relatório (Balanço da Ação) e das consequentes medidas de tutela da legalidade urbanística;

- b) Exercício dos poderes de tutela da legalidade urbanística das edificações construídas ou ampliadas sem o ato de controlo prévio municipal legalmente devido, nos termos estabelecidos no n.º 1 do artigo 39.º do Regime Jurídico da REN e nos artigos 102.º a 109.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, em relação às edificações identificadas no ponto 2.2 do capítulo 5 do Vol. I (Balanço da Ação) do Relatório;
  - c) Instauração dos procedimentos contraordenacionais legalmente devidos em relação às obras referidas no ponto anterior, nos termos propostos no ponto 2.2 do capítulo 5 do Vol. I (Balanço da Ação) do Relatório;
  - d) Prestar informação à IGAMAOT, no prazo de 60 dias após a recepção do Relatório, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 36.º do Regime Jurídico da REN, sobre:
    - As medidas tomadas em relação às alíneas a) a c)., supra;
    - As demais medidas de fiscalização e tutela da legalidade urbanística adoptadas;
2. À **CCDR do Alentejo**, para:
- a) Proceder à revisão da proposta de delimitação da REN relativa ao PP de Brejos da Carregueira, atentas as questões suscitadas no ponto 4. do capítulo 6. e no ponto 7 do capítulo 4, do Vol. I (Balanço da Ação) do Relatório;
  - b) Enviar, no prazo de 60 dias, um relatório indicativo das medidas a adoptar, ao nível do controlo interno, no sentido de melhorar a resposta a situações de violação do regime jurídico da REN e de prevenir a futura ocorrência de situações como as apontadas em particular no ponto 3.3.1 do Relatório.
3. Ao **ICNF, I.P.**, nos termos propostos no ponto 3 do capítulo 6, conforme referido no 3.º parágrafo do ponto 2 do capítulo 5, em relação à situação n.º 6, ali mencionada;
4. À **IGF**, para os seguintes efeitos:
- a) Nos termos propostos no ponto 3 do capítulo 6, conforme referido no 4.º parágrafo do ponto 2 do capítulo 5 do do Vol. I (Balanço da Ação) do Relatório;

- b) Para os efeitos propostos no ponto 3 do capítulo 6, conforme referido no 5.º parágrafo do ponto 2 do capítulo 5, do Vol. I (Balanço da Ação) do Relatório, em relação à situação n.º 5, ali mencionada;
- II. A promoção, junto dos Serviços do Ministério Público do Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja, da impugnação contenciosa, nos termos do n.º 1 do artigo 69.º do RJUE, dos atos administrativos de controlo prévio referidos no na alínea a) do ponto I.1 supra, caso a Câmara Municipal de Alcácer do Sal, no prazo referido na alínea d) do mesmo ponto, não informe ter declarado a nulidade daqueles atos administrativos;
- III. O exercício, pela IGAMAOT, dos poderes de tutela da legalidade conferidos ao abrigo do n.º 1 do artigo 39.º do Regime Jurídico da REN, relativos às situações referidas na alínea b) do ponto I.1, supra, caso a Câmara Municipal de Alcácer do Sal, no prazo referido na alínea d) do mesmo ponto I.1, não informe ter exercido os seus poderes aí referidos.
- IV. Por fim, devem ser participados ao Ministério Público, nos termos da Lei, todos os factos apurados susceptíveis de constituírem responsabilidade criminal.

Lisboa, 8 de setembro de 2014.

O Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia,



*Jorge Manuel Lopes Moreira da Silva*



**Despacho – Processo de inspeção n.º AOT/04/13, Informação n.º I/294/14/SE**

Aprovo, tendo em conta, ainda, as ressalvas a que se refere o subinspetor-geral com competência delegada para coordenação desta área inspetiva (ordenamento do território).

Assinalo que a matéria em causa obrigou a um trabalho inspetivo muito extenso, tendo em conta o número de situações detetadas e a análise diacrónica que o regime em causa e as situações concretas impunham. Acresce que o tempo que decorreu, antes da auditoria, sem uma intervenção firme da administração, permitiu um agravamento progressivo da realidade e da inerente complexidade jurídica. Foram também vários os protagonistas das decisões de enquadramento (ou da sua omissão) ao longo do tempo, sendo certo que resulta, ainda, do relatório que o apuramento de eventuais responsabilidades disciplinares é, neste momento, juridicamente inviável.

Concluído o trabalho inspetivo e o respetivo contraditório, há que distinguir três realidades:

- (i) A formal (a que se referem primordialmente os inspetores que fizeram esta auditoria), que deve exprimir uma vontade geral e abstrata, que protege determinados valores e interesses da comunidade – *in casu*, ambientais;
- (ii) A histórica (a que alude o subinspetor-geral no seu parecer); e
- (iii) A que se exprime na atual vontade local.

A inspeção rege-se pelo que lhe é apresentado como comando geral e abstrato aplicável, no tempo, à realidade concreta, sendo as conclusões, recomendações e propostas dos inspetores consistentes com esse limite da missão da IGAMAOT.

Assim, analisados os concretos procedimentos que foram adotados, tendo em conta o enquadramento normativo a que estavam sujeitos, conclui-se pelas invalidades a que se reporta o relatório, pelo que, atendendo à fundamentação do relatório e ao parecer do subinspetor-geral, propõe-se a sua homologação pelo Exmo. MAOTE.

O Inspetor-Geral



**PEDRO DURO**  
Inspetor-Geral

Parecer – Processo de Inspeção n.º AOT/04/13

**Auditoria ao Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional no Município de Alcácer do Sal**

Concluído que foi o período de audiência prévia sobre o Projeto de Relatório referente à ação em apreço, e tendo sido submetido para parecer visando a posterior aprovação do Relatório Final da ação, cumpre ao signatário tecer as seguintes considerações:

1. Qualquer parecer que recaísse sobre os autos em referência não poderia deixar de evidenciar a forma factual, sistemática e objetiva como foi feita a análise que suportou de forma global as conclusões, recomendações e propostas vertidas para o relatório final;
2. Não compete a esta IG a ponderação e prossecução de qualquer outro interesse que não o interesse público, por ser este o interesse que norteia o legislador aquando da aprovação do quadro legal que regula a atividade desta IG, tendo toda a actividade desenvolvida nesta acção cumprido escrupulosamente os requisitos legais e regulamentares aplicáveis;
3. Releva ainda para a apreciação do caso em análise, ter presentes os factos antecedentes e que suportaram a decisão de S.ª Ex.ª a MAMAOT ao autorizar a realização desta ação de inspeção, através de Despacho exarado em 21/01/2013, porquanto ela teve como base a participação à IGAMAOT, por parte da ex-Inspeção Geral da Administração Local, de um conjunto de operações urbanísticas consolidadas, por atos de gestão urbanística e materiais, em solo afeto à Reserva Ecológica Nacional do Município de Alcácer do Sal;
4. Importa da mesma forma evidenciar que, se no cômputo global das situações identificadas no Relatório com os n.ºs 1 a 11, a sua diversidade quer geográfica quer de tipologia, encontra enquadramento específico e detalhe adequado que permite uma clara e inequívoca descrição de todos os factores críticos relevantes, o mesmo não acontece integralmente com a situação n.º 12;
5. Com efeito, importa referir que para a melhor compreensão da situação n.º 12, seria necessário ter presente uma análise que, sendo excêntrica em relação à missão e atribuições desta IG, não poderá deixar de ser feita em sede própria, pela necessidade de evidenciar de forma integral, a evolução histórica de toda a área em causa, o seu enquadramento regional e a dinâmica territorial que lhe esteve subjacente ao longo de décadas, nomeadamente no período que se iniciou na década de 60 do Séc. XX até às nacionalizações de 1975, passando pelo período de intervenção Estatal, até e posteriormente, ao período no qual foi desencadeado o esforço de fiscalização pela Autarquia de Alcácer do Sal e pela Direção Regional de Ambiente e Ordenamento do Território do Alentejo, no início dos anos 2000 sobre a área em causa na referida Situação 12;
6. Isto porque o aglomerado dos Brejos da Carregueira, embora tendo vindo a ser descrito desde há mais de 40 anos, como uma área desestruturada, de construção ilegal dispersa e ambientalmente degradada, como sobejamente decorre dos autos, ao contrário de um conjunto de aglomerados urbanos de génese análoga e territorialmente circunscritos à mesma região, não apenas na área do município de Alcácer do Sal mas também no município de Grândola, não foi, inexplicavelmente, no tempo em que tal se verificou

nos demais locais, alvo de qualquer medida de inversão das características identificadas, que não fosse a delimitação de um perímetro urbano que, malogradamente, chega aos dias hoje sem qualquer ocupação e sem ter cumprido a função para a qual foi criado;

7. Importa ainda fazer referência ao facto de a área correspondente aos Brejos da Carregueira ter sido a única na qual foi apenas parcialmente definido o perímetro urbano, aquando da elaboração do PDM de Alcácer do Sal, deixando de fora uma área relevante identificada e na qual havia sido constatada a crescente procura de pré-existências desorganizadas e carenciadas de intervenções ordenadoras de fundo;
8. Não é possível ao signatário, pelo atrás exposto, aderir às considerações da equipa inspetiva quanto à irrelevância da ocupação histórica na área de intervenção dos Brejos da Carregueira, pois é precisamente essa ocupação que, tendo tido temporalmente eventuais flutuações e assumido naturezas distintas, funcionou como precursor do fenómeno de ocupação – fenómeno esse comum às restantes áreas de génese análoga - que se veio a evidenciar ao longo dos anos, nas diversas acções de fiscalização e inspeção levadas a cabo pelas diferentes entidades com competência na matéria;
9. No que toca às propostas constantes do Relatório, considera o signatário que elas se encontram adequadamente fundamentadas, reunindo condições para a sua aprovação nos termos em que se encontram;

Lisboa, 14 de abril de 2014,

À consideração do Sr. Inspetor-Geral,



Nuno Banza

FICHA TÉCNICA

<b>Natureza</b>	Auditoria
<b>Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção</b>	Câmara Municipal de Alcácer do Sal/ CCDR Alentejo / ICNF, IP / APA, IP
<b>Fundamento</b>	Plano de Atividades 2013
<b>Âmbito Territorial</b>	REN do Município de Alcácer do Sal, aprovada pela RCM n.º 53/99, de 12 de junho, alterada pela RCM n.º 18/2008, de 1 de fevereiro
<b>Objetivos</b>	Avaliação do cumprimento do Regime Jurídico da REN (RJREN) a realizar através da técnica de amostragem
<b>Instrumentos de Gestão Territorial Aplicáveis</b>	Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo, Plano Diretor Municipal de Alcácer do Sal, Plano de Pormenor de Brejos da Carregueira
<b>Regimes Complementares e Conexos do Sistema de Gestão Territorial</b>	RAN Domínio Hídrico Rede Natura 2000
<b>Despacho</b>	Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, de 21 de janeiro de 2013
<b>Planeamento</b>	Despacho de concordância: 22 de março de 2013
<b>Ciclo de Realização</b>	Instrução do processo: de 22 de março a 23 de agosto de 2013 Elaboração do Projeto de Relatório: 26 de agosto a 13 de setembro de 2013
<b>Contraditório</b>	De 14 de novembro a 27 de dezembro de 2013 (após pedido de prorrogação da Câmara Municipal) Elaboração do Relatório Final: Fevereiro 2014
<b>Direção</b>	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território (AOT)
<b>Equipa</b>	<b>Direção:</b> José Diniz Freire <b>Execução:</b> Alexandra Magalhães e Fernando Alves



## ÍNDICE

	Volume I
Índice de Figuras e Tabela	1
Siglas e Acrónimos	2
Nota Introdutória	5
<b>1. Enquadramento da Ação</b>	<b>6</b>
1.1. Âmbito e Objetivo	6
1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo	7
1.3. Nota Metodológica	10
1.4. Estrutura do Relatório	12
<b>2. Diligências Realizadas</b>	<b>14</b>
2.1. Âmbito e Condicionamentos	14
2.2. Do Contraditório	16
<b>3. Análise e Balanço da Avaliação</b>	<b>18</b>
3.1. Avaliação da conformidade das operações urbanísticas e ações com as disposições legais aplicáveis	18
3.2. Situações n.ºs 1 a 11	30
3.2.1. Violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos administrativos	30
3.2.2. Violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos materiais de realização de operações urbanísticas	35
3.3. Situação n.º 12 – Brejos da Carregueira	38
3.3.1. Da violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos materiais e de gestão urbanística, às incongruências preconizadas nos elementos que compõem o PP de Brejos da Carregueira	43
3.3.2. Compatibilidade do PP de Brejos da Carregueira com as disposições legais em vigor e com o PROTA	63
<b>4. Conclusões</b>	<b>75</b>
<b>5. Recomendações</b>	<b>81</b>
<b>6. Propostas</b>	<b>83</b>

## ANEXO I    Documentos

**ÍNDICE DE FIGURAS e TABELA**

Figura 1	Enquadramento territorial da ação de inspeção	8
Figura 2	Ilustração das situações detetadas em potencial conflito com a REN do Município de Alcácer do Sal	12
Figura 3	Distribuição das operações urbanísticas e ações em função da natureza do uso	19
Figura 4	Repartição das operações urbanísticas ou ações em função da avaliação da sua conformidade com as disposições legais aplicáveis	28
Figura 5	Identificação do âmbito territorial da situação n.º 12, reconduzida à UOG C do PP de Brejos da Carregueira	39
Figura 6	Sistematização da avaliação realizada nos lotes constituídos na UOG C do PP de Brejos da Carregueira	45
Figura 7	PP de Brejos da Carregueira: Dinâmica da evolução das edificações entre 1995 e 2012/13 e identificação da ocupação dos lotes	47
Figura 8	Incongruências detetadas na Planta de Compromissos do PP de Brejos da Carregueira	61
Figura 9	Sobreposição do perímetro urbano definido pelo PP de Brejos da Carregueira com as áreas de máxima infiltração definidas pelo CEAP/ISA/UL	73
Tabela 1	Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações identificadas no Município de Alcácer do Sal com as disposições legais aplicáveis	20-26

**SIGLAS E ACRÓNIMOS****A**

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
ACL	The Atlantic Company, Ltd
AESRP	Área de Edificação em Solo Rural Periurbano
AIA	Avaliação de Impacte Ambiental
AOT	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território
APA, IP	Agência Portuguesa do Ambiente, IP
ARH do Alentejo, IP	Administração da Região Hidrográfica do Alentejo, IP
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica

**C**

CAOP	Carta Administrativa Oficial de Portugal
CCDR Alentejo	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
CEAP/ISA/UL	Centro de Estudos de Arquitetura Paisagista do Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa
CNREN	Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa

**D**

DGT	Direção-Geral do Território
DIA	Declaração de Impacte Ambiental
DR	Diário da República
DRAOT Alentejo	Direção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território do Alentejo
DRAP Alentejo	Direção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo

**H**

HdC	Herdade da Comporta – Atividades Agro Silvícolas e Turísticas, SA
-----	---

**I**

ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP
IGAL	Inspeção-Geral da Administração Local
IGAT	Inspeção-Geral da Administração do Território
IGAMAOT	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGP	Instituto Geográfico Português
IGT	Instrumento de Gestão Territorial

**L**

LBPOTU	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo
--------	--

**M**

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

**P**

PDM	Plano Diretor Municipal
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
PP	Plano de Pormenor
PROTA	Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo
PSRN200	Plano Setorial da Rede Natura 2000
PU	Plano de Urbanização

**R**

RAN	Reserva Agrícola Nacional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REN	Reserva Ecológica Nacional

## R

RFCN	Rede Fundamental de Conservação da Natureza
RIP	Relevante Interesse Público / Reconhecimento de Interesse Público
RJAIA	Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJРАН	Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional
RJREN	Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional
RJRN 2000	Regime Jurídico da Rede Natura 2000
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação
RNES	Reserva Natural do Estuário do Sado

## S

SEAOT	Secretário de Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território
SIC	Sítio de Importância Comunitária
SIG	Sistemas de Informação Geográfica
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
STA	Supremo Tribunal Administrativo

## T

TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
TCA	Tribunal Central Administrativo

## U

UNOR	Unidade de ordenamento
UOG	Unidade Operativa de Gestão



## Nota Introdutória

A presente ação de inspeção decorre do despacho de 21 de janeiro de 2013 de S. Ex.<sup>a</sup> a Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, que autorizou, para o ano 2013, a abertura da auditoria em apreço (doc. de fls. 1-2).

Neste âmbito, foi a Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território (AOT) designada para proceder à avaliação do cumprimento do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, no Município de Alcácer do Sal, recorrendo, para o efeito, à técnica da amostragem.

Registe-se que a opção pela ação em apreço tem como génese a participação a estes serviços, pela então Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL), de um conjunto de operações urbanísticas consolidadas, por atos de gestão urbanística e materiais, em solo afeto à REN daquele Município, circunstanciado à envolvente do aglomerado de Brejos da Carregueira, na freguesia da Comporta, cujos factos se encontram arquivados no processo interno n.º AA/21/11.

A adesão a esta ação, perspectivada no âmbito do processo referido no parágrafo anterior, ancora-se na informação interna n.º I/1502/12/SE, de 27.09.2012, cujo despacho ali exarado confirmou a proposta do seu desenvolvimento<sup>1</sup>, a integrar no Plano de Atividades da IGAMAOT (doc. de fls. 3-4).

Por sua vez, no decurso dos trabalhos inerentes à sua execução foi proposta, em observância à prerrogativa prevista no n.º 1 do artigo 21.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT<sup>2</sup>, a ponderação da necessidade de submeter à consideração da tutela a adoção de medidas que se traduzam na indispensabilidade de suspender a proposta de alteração da Carta da REN do Município de Alcácer do Sal, elaborada em simultâneo com o PP de Brejos da Carregueira, por incongruências nos pressupostos que a sustentaram.

---

<sup>1</sup> A preceder esta proposta de atuação, foi emitida a informação interna n.º I/924/11/SE, de 17.06.2011, que apreciou as situações denunciadas pela IGAL (doc. de fls. 5-11).

<sup>2</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 15171/2012, de 26 de novembro, publicado no *DR*, 2.ª série, n.º 228.

## 1. Enquadramento da Ação

### 1.1. Âmbito e Objetivo

A delimitação da **Reserva Ecológica Nacional (REN) do Município de Alcácer do Sal**, que constitui o nível operativo do RJREN, foi aprovada através da **RCM n.º 53/99, de 12 de junho, alterada pela RCM n.º 18/2008, de 1 de fevereiro**, ainda ao abrigo do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março<sup>3</sup>, com a finalidade de possibilitar a proteção dos recursos naturais e enquanto componente essencial do suporte biofísico daquela circunscrição administrativa.

Constitui objetivo desta ação a **avaliação dos usos e ações compreendidos naquela restrição de utilidade pública**.

Pretende-se, na senda da missão e atribuições conferidas pela lei a esta Inspeção-Geral<sup>4</sup>, assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade no domínio do ordenamento do território, promovendo a indicação de medidas a adotar, de natureza técnica, administrativa, sancionatória ou outra, com vista a erradicar os vícios encontrados nesta sede, numa área que, pelo valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais, a Administração considerou poder contribuir para a proteção dos recursos naturais, especialmente a água e o solo, e, bem assim, para a salvaguarda e conservação do suporte biofísico do território nacional.

Nesta ótica, não pode descurar-se, no domínio de atuação da IGAMAOT, as questões específicas de *gestão urbanística* propriamente dita, das do *planeamento vs ordenamento*.

A verdade é que para ambos os domínios de intervenção – ordenamento do território e urbanismo – a separação entre um e outro nem sempre é rigorosa e estanque<sup>5</sup>. Pense-se, por exemplo, e atendendo à análise em curso, no caso da violação da REN concretizada por atos administrativos: as questões jurídicas aí concorrentes pertencem tanto ao ordenamento do território, como à gestão urbanística, na medida em que esta restrição legal ao uso do solo, de caráter nacional, constitui-se como um normativo imediatamente aplicável ao município através da sua integração nos instrumentos de planeamento.

<sup>3</sup> Este diploma foi sucessivamente alterado pelo Decreto-Lei n.º 316/90, de 13 de outubro, Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de outubro, Decreto-Lei n.º 79/95 de 20 de abril, e Decreto-Lei n.º 180/2006, de 6 de setembro.

<sup>4</sup> Corporizada no Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, que aprovou a orgânica da IGAMAOT.

<sup>5</sup> Como se infere, por exemplo, do trabalho correspondente ao *Relatório Final* elaborado pelo CEDOUA/Faculdade de Direito de Coimbra/IGAT, *Direito do Urbanismo e Autarquias Locais – Realidade Atual e Perspetivas de Evolução*, Edições Almedina, Coimbra, 2006, 184 p.

Assim, quer as infrações urbanísticas cometidas pela Administração, quer as imputáveis aos particulares, são indissociáveis do âmbito da presente avaliação<sup>6</sup>. E nesta ordem de ideias, sempre é necessário observar que, na área de intervenção em consideração, existe um outro operador inspetivo com poderes de tutela – a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) –, ao qual foi conferida a competência para *“Assegurar a ação inspetiva no domínio do ordenamento do território, em articulação com a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e Ordenamento do Território”*<sup>7</sup> e, em particular, a *“(…) realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias aos órgãos e serviços das autarquias locais (...)”*<sup>8</sup>.

Por conseguinte, apesar de competências bem diferenciadas, caberá à IGAMAOT o papel de condução de um processo de pós-avaliação do cumprimento da legalidade no âmbito do ordenamento do território, no qual se enquadra a presente avaliação, devolvendo à IGF, quando aplicável, os resultados apurados, por forma a que esta acione o exercício das suas competências ao nível da tutela inspetiva relativa às autarquias locais.

## 1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo

A REN no Município de Alcácer (**Fig. 1**), abarca mais de 55 350 hectares desta circunscrição administrativa<sup>9</sup>, onde a proteção e a preservação daquela estrutura biofísica se sobrepõe a qualquer outro uso do solo, o que representa aproximadamente **35% da área do município** condicionada por aquele regime legal.

Com reflexos na proteção dos recursos naturais e enquanto componente essencial do suporte biofísico do território, para efeitos do ordenamento e da disciplina dos usos do solo, releva, no contexto da ponderação das ações e ocupações, o anterior e atual RJREN aprovados, respetivamente, pelo Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março e pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, recentemente alterado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro.

---

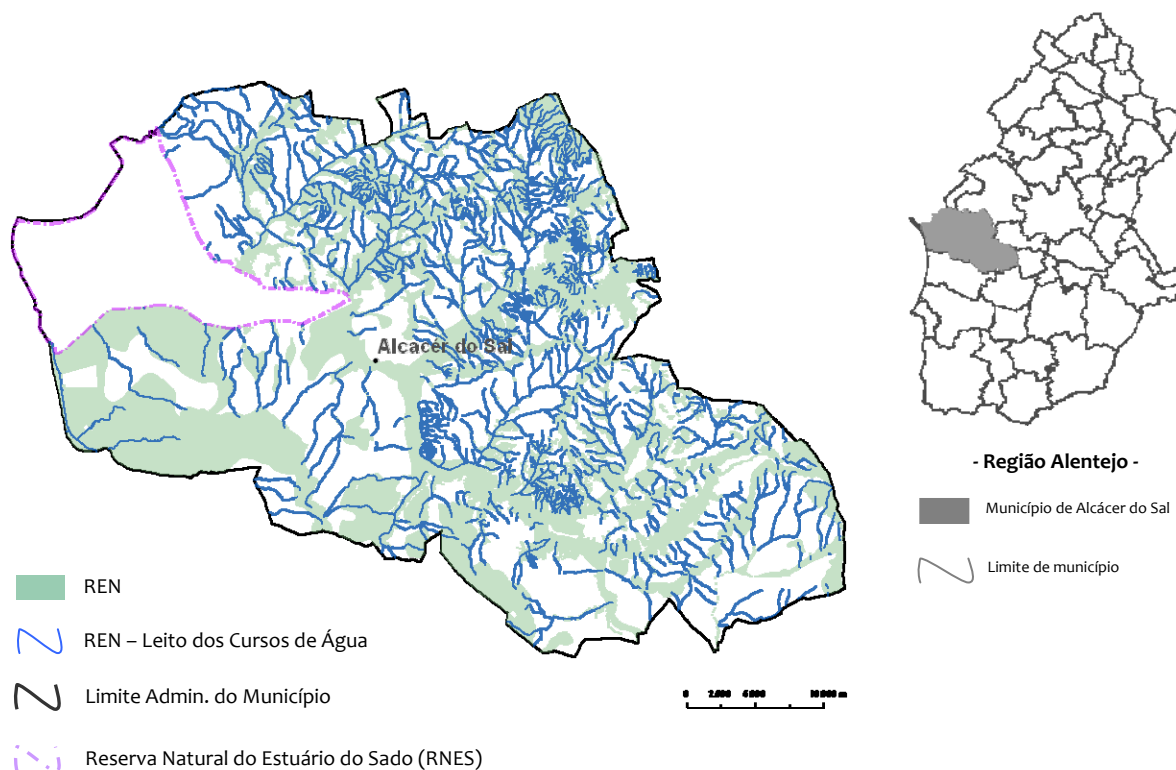
<sup>6</sup> As primeiras contextualizadas no âmbito do RJREN e no plano violado na assunção do determinado na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de agosto (LBOTU) e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro (RJGT), as segundas na esfera da fiscalização (procedimento contra-ordenacional) e das medidas de tutela da legalidade constantes do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação atualmente em vigor (RJUE – Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março).

<sup>7</sup> Cfr. alínea g), n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril.

<sup>8</sup> Cfr. alínea a) da mesma disposição legal.

<sup>9</sup> Não foi contabilizada a REN integrada na Reserva Natural do Estuário do Sado (RNES), por não lhe ser aplicável, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, as restrições inerentes ao RJREN (cfr. alínea b) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março).

Figura 1 – Enquadramento territorial da ação de inspeção



Fonte: CAOP (DGT) / REN (CCDR Alentejo) / RNES (ICNF, IP)

E nesta esfera, assume especial relevo a Carta da REN do Município de Alcácer do Sal, que concretiza espacialmente a delimitação daquela restrição de utilidade pública (doc. de fls. 13).

Privilegiaram-se, ainda, bens jurídicos merecedores de tutela, à semelhança de ações de inspeção desta natureza, em concreto os que integram a **Rede Fundamental de Conservação da Natureza** (RFCN), consignada no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho<sup>10</sup>: a Reserva Agrícola Nacional (RAN), o domínio hídrico e a Rede Natura 2000.

Assim, e muito embora não constitua um dos domínios de avaliação, mas com reflexos na proteção dos recursos naturais e enquanto componentes da acima mencionada RFCN, para efeitos do ordenamento e da disciplina dos usos do solo, foram considerados, no contexto da ponderação das operações urbanísticas ou das ações, por um lado, o Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional (RJLAN), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, que revogou o Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de junho, e, por outro, os limites do Sítio de Importância Comunitária (SIC) PTCN0034

<sup>10</sup> Diploma que estabelece o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

Comporta-Galé<sup>11</sup>, aprovado pelas RCM n.ºs 142/97 e 76/2000, respetivamente, de 28 de agosto e de 5 de julho, para o qual é aplicável o Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, que transpôs para a ordem jurídica interna o Regime Jurídico da Rede Natura 2000 (RJRN 2000).

Por constituírem inter-relações e interfaces na articulação e coordenação das medidas de proteção e de salvaguarda intrínsecas ao RJREN, foram ainda ponderados os seguintes instrumentos de planeamento territorial diretamente aplicáveis aos particulares, disponibilizados pela Direção-Geral do Território (DGT), através do Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT)<sup>12</sup>, que, à luz do RJGT, conceptualmente e operacionalmente têm áreas de sobreposição e âmbitos complementares:

- **PDM de Alcácer do Sal**, aprovado pela RCM n.º 25/94, de 20 de abril<sup>13</sup>.
- **PP de Brejos da Carregueira**<sup>14</sup>, aprovado por deliberação de 16.08.2012 da Assembleia Municipal de Alcácer do Sal, na sequência da proposta da Câmara de 26.07.2012, publicado através do aviso n.º 12598/2012 (2.ª série), DR n.º 183, de 20 de setembro.

Estando em causa a aprovação do PP acima identificado, elaborado na vigência do **Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo** (PROTA), aprovado pela RCM n.º 53/2010, de 2 de agosto<sup>15</sup>, em cuja área foi detetada a maioria das operações urbanísticas, considerou-se indispensável aferir a compatibilidade da incorporação das normas orientadoras deste com a proposta de reclassificação de solo operada pelo primeiro.

Com efeito, não será despidendo referir que com a aprovação deste instrumento de gestão territorial (IGT), **o aglomerado preexistente, com 22 hectares, foi ampliado para criar um único perímetro urbano com 81,4 hectares**, numa área integrada na denominada Estrutura Regional de Protecção e Valorização Ambiental do PROTA.

Deve sublinhar-se que até à entrada em vigor do PROTA, a área de intervenção sobre a qual incide o PP de Brejos da Carregueira esteve subordinada ao cumprimento do **Plano Regional de Ordenamento do Território do Litoral Alentejano** (PROTALI), aprovado pelo Decreto Regulamentar

---

<sup>11</sup> Disponibilizados pelo ICNF, IP, através do seu sítio eletrónico.

<sup>12</sup> O SNIT é um sistema de informação desenvolvido e gerido pela DGT para acompanhar as políticas nacionais de gestão do território.

<sup>13</sup> Alterado pela RCM n.º 86/99, de 12 de agosto, pela RCM n.º 170/2004, de 22 de novembro e pelo aviso n.º 25352/2010, de 6 de dezembro.

<sup>14</sup> Aprovado ulteriormente à inspeção promovida pela IGAL que, recorde-se, suscitou a necessidade de promover a presente ação.

<sup>15</sup> Retificado pela Declaração de Retificação n.º 30-A/2010, de 1 de outubro.



n.º 26/93, de 27 de agosto<sup>16</sup>, que, desde este momento até ao determinado no n.º 2 do artigo 153.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, vinculou direta e imediatamente os particulares.

Vale isto por dizer que, de igual modo, as operações urbanísticas materializadas em momento anterior à vigência do PROTALI, estiveram desde 31.07.1982, com a aprovação, pela Assembleia Municipal de Alcácer do Sal, do **Regulamento Municipal de Edificações Urbanas** (RMEU), sujeitas ao regime de obrigatoriedade do licenciamento de obras particulares nele contido, aplicável a toda a área do município.

**No contexto da RAN**, constituiu elemento elementar de apreciação a Planta de Condicionantes do PDM de Alcácer do Sal, também disponibilizada pela DGT através do SNIT, na qual esta condicionante legal se encontra espacialmente refletida.

### 1.3. Nota Metodológica

Dada a dimensão da área geográfica integrada em REN, privilegiou-se, na senda dos condicionalismos à edificação estabelecidos pelo PROTA para a Costa Alentejana, a identificação de intervenções em REN, perceptíveis à escala 1:4000, na *faixa de proteção da zona costeira* (5 km) definida na alínea c) da norma 190 deste plano, tomando ainda como referência quer o SIC Comporta-Galé, quer a área de intervenção do PP dos Brejos da Carregueira, na qual foram realizadas as operações urbanísticas participadas pela IGAL, quer ainda ações de relevante impacto no território próximas destas áreas.

Para efeitos da seleção de uma amostra representativa daquela faixa costeira, não foi considerada a área integrada na RNES, por não lhe ser aplicável, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, as restrições decorrentes do RJREN. Salvaguarda-se, assim, que as ações e usos detetados não constituem representatividade no contexto municipal.

No que respeita ao período temporal balizador desta ação, foram considerados, numa 1.ª fase, os ortofotomapas das coberturas aéreas digitais dos anos 2004, 2007, 2008, 2010 e 2012, todos disponibilizados pela DGT.

Sustentado nestas coberturas aéreas, procedeu-se à análise fotointerpretativa a partir da qual a informação gráfica e alfanumérica foi estruturada, tratada e uniformizada, recorrendo, entre outros, à ligação ao SNIT e à conversão/validação analógica-digital da Carta da REN do Município, cedida pela

---

<sup>16</sup> Alterado pela Declaração de Retificação n.º 215/93, de 30 de outubro.

CCDR Alentejo, de modo a sistematizar o processo de avaliação com recurso ao Sistema de Informação Geográfica (SIG) desta Inspeção-Geral.

A partir deste processo, e após o trabalho de campo realizado, gerou-se a compilação de todas as situações detetadas sob a forma de fichas de identificação, remetidas, em função da natureza das intervenções, à Câmara Municipal de Alcácer do Sal<sup>17</sup>, à CCDR Alentejo, ao ICNF, IP e à APA, IP.

Pretendeu-se, nesta fase, identificar todos os atos administrativos relevantes associados quer à eventual admissão daquelas operações urbanísticas e ações, quer à ação sancionatória e de reposição da legalidade decorrente do RJREN. Circunstância que determinou a apreciação dos processos instruídos por estas entidades da Administração, relacionados com as situações identificadas, para além dos demais que aquelas entenderam por bem apresentar, ainda que decorrentes de outras operações urbanísticas não referenciadas pela equipa de inspeção.

Registe-se que, em relação às operações urbanísticas compreendidas na área de intervenção do PP de Brejos da Carregueira, pretendeu-se, para além da avaliação da atuação da Administração perante a consolidação de obras em solo afeto à REN e simultaneamente integrado em SIC da Rede Natura 2000, aferir, igualmente, a compatibilidade daquele com o PROTA.

Precisamente no decurso desta avaliação, foram detetadas ocorrências que justificaram, numa 2.ª fase, a necessidade de solicitar à DGT as coberturas aéreas dos anos 1987, 1993 e 1995, tendo em vista a validação da informação transmitida pela autarquia na Planta de Compromissos<sup>18</sup> que compõe o apontado PP.

**O resultado da metodologia desenvolvida permitiu inventariar aproximadamente 140 operações urbanísticas e 2 áreas de extração de areias, todas integradas em REN.**

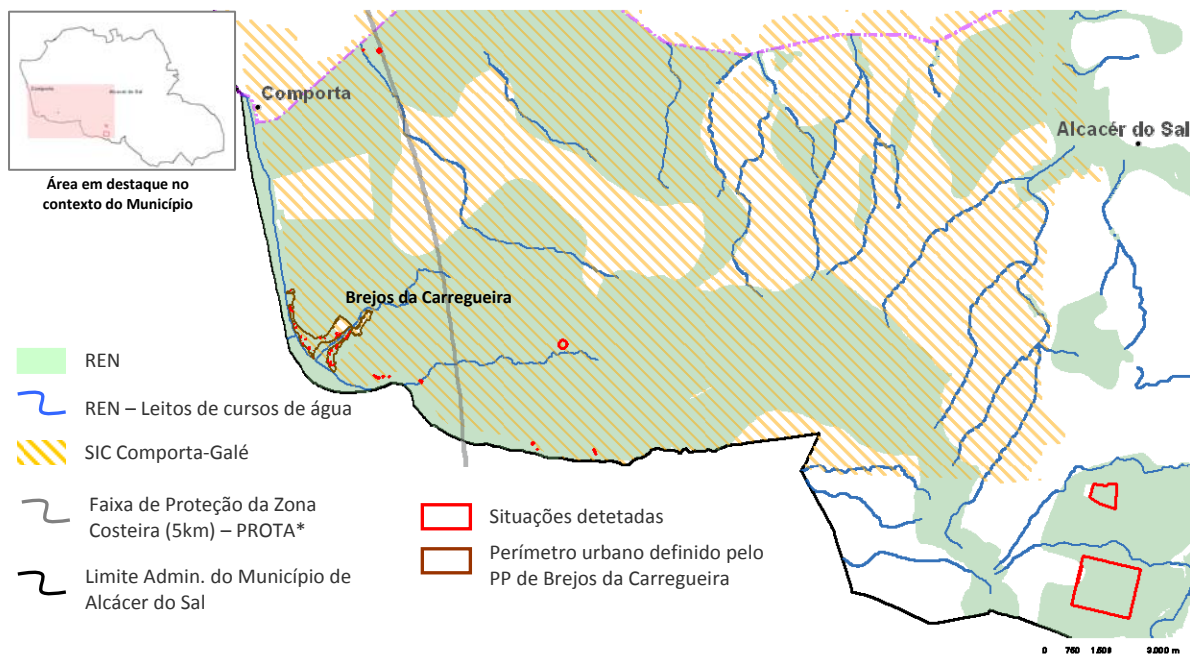
A realização de cartografia automática, representada na **figura 2**, a partir do armazenamento dos dados no sistema, permitiu gerar o levantamento e a identificação das ações ou operações urbanísticas em potencial conflito com a REN.

---

<sup>17</sup> Uma vez que, nos termos do artigo 5.º do RJUE, compete à autarquia a concessão de licença para realização de operações urbanísticas.

<sup>18</sup> Elemento que, para além dos expressamente previstos no RJGT, na esteira da alínea c) do artigo 3.º da Portaria n.º 138/2005, de 2 de fevereiro, deve acompanhar o conteúdo do PP.

Figura 2 – Ilustração das situações detetadas em potencial conflito com a REN do Município de Alcácer do Sal



Fonte: CAOP (DGT) / REN (CCDR Alentejo) / SIC Comporta-Galé (ICNF, IP) / Situações e Faixa de Proteção da Zona Costeira (IGAMAOT - \* limite indicativo definido de acordo com o PROTA)

A este respeito, sempre é necessário dar nota que do universo das operações urbanísticas detetadas, cerca de **100 estão contidas no perímetro urbano definido pelo PP de Brejos da Carregueira**. Motivo pelo qual se optou por agrega-las numa única situação, apontada, no contexto desta ação, como **situação n.º 12**.

#### 1.4. Estrutura do Relatório

A organização deste documento reflete as várias etapas da sua elaboração e procura sintetizar o conjunto de informação analisada e recolhida em sede de atuação, a formulação de problemas detetados e o enunciar de reflexões e recomendações sobre este domínio de intervenção.

Conscientes da abrangência das questões envolvidas, bem como das causas das ilegalidades urbanísticas detetadas, muitas das quais de elevada complexidade, reconheceu-se a necessidade de conciliar duas formas de abordagem de avaliação, as quais, embora distintas no conteúdo, configuram-se como complementares na estrutura final do processo desenvolvido:

- *O balanço da ação*, vertido neste documento, que constitui o **Volume I** do presente Relatório, de formato que simplifica a apresentação dos resultados obtidos e permite uma

visão compendiada quer dos aspetos de análise, quer das propostas de recomendações a serem tidas em conta nos diversos níveis de intervenção.

- *A parte expositiva*, de feição eminentemente descritiva e técnica, extensa e pormenorizada, na qual são apurados individualmente, sob a forma de “fichas de avaliação”, a matéria de facto e de direito inerente aos procedimentos associados às ocupações referenciadas, que constitui o **Volume II** deste Relatório.

As conclusões e propostas de atuação futura, vertidas no presente Volume, deverão conjugar-se com as conclusões específicas constantes em cada uma das “fichas de avaliação”, consubstanciadas no Volume II, uma vez que nestas se expressam ocorrências que, pela sua especificidade, não foram aqui abordadas.

Optou-se, ainda, por individualizar, numa seção autónoma (seção 3.3.), a situação n.º 12 alusiva aos Brejos da Carregueira que, relativamente às demais, apresenta um nível adicional de complexidade, uma vez que, como se dará nota, constitui o cerne da proliferação de numerosas construções de génese ilegal executadas na propriedade da empresa “Herdade da Comporta – Atividades Agro Silvícolas e Turísticas, SA” (HdC), que sucedeu à “The Atlantic Company, Ltd” (ACL).

## 2. Diligências Realizadas

### 2.1. Âmbito e Condicionismos

Numa fase prévia ao início da ação foram solicitados à Câmara Municipal de Alcácer do Sal e à CCDR Alentejo, um conjunto de elementos cartográficos e informações geográficas essenciais à averiguação a realizar, de entre os quais destacamos a Carta da REN.

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.

E neste sentido, as asserções e conclusões alcançadas foram sustentadas nas folhas que constituem a Carta da REN remetidas pela CCDR Alentejo e pela autarquia (doc. de fls. 13-14), a partir das quais se procedeu à individualização, sob a forma de extrato, de todas as operações urbanísticas e ações identificadas no contexto das áreas que integram a REN deste Município (doc. de fls. 15-21).

Para além destes documentos, que constituíram uma importante mais-valia para a análise do território, modelação e avaliação das ocupações identificadas a partir de uma plataforma SIG, a conexão, via WMS (Web Map Service), ao SNIT, revelou-se particularmente vantajosa no acesso à informação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) aplicáveis. Realce-se, que o conteúdo daquele sistema de informação oficial de âmbito nacional não detém força probatória nos termos e para os efeitos previstos no artigo 371.º do Código Civil, pelo que o recurso àquele serviço foi tido em conta enquanto informação adicional e de referência.

Os trabalhos compreenderam ainda, a reconstituição do processo de elaboração do PP de Brejos da Carregueira, bem como a concernente à proposta de alteração da Carta da REN decorrente da concretização deste. Resta dizer que a relevância deste aspeto determinou a indispensabilidade de solicitar à CCDR Alentejo a elaboração de um relato circunstanciado à área de intervenção do PP em apreço, de modo a identificar, por um lado, todas as medidas de atuação por ela promovidas no sentido de sancionar as ilicitudes em tempos detetadas, bem como, por outro lado, demonstrar a compatibilidade deste IGT com o PROTA.

Com vista à correta prossecução da avaliação, que contou com a estreita colaboração destas entidades, procedeu-se à consulta e análise, junto destas, dos processos de licenciamento, autorização, admissão e de contraordenação referentes às ocupações identificadas. Para além da



disponibilidade manifestada por ambas as entidades, convém assinalar a pronta partilha e cedência da informação pretendida.

Convirá ainda, dar nota da informação prestada pela **CCDR Alentejo e pelo ICNF, IP** respeitante à **inexistência, naqueles serviços, de quaisquer procedimentos sancionatórios de contraordenação, bem como de medidas de tutela da legalidade concernentes às situações referenciadas pela IGAMAOT.**

Não obstante, sempre é necessário realçar que desde, pelo menos, o ano 2004, a CCDR acompanhou muitas das ilicitudes detetadas na área de intervenção do atual PP de Brejos da Carregueira, sem que dos factos presenciados tivesse extraído outras consequências para além daquelas que ocasionaram a sua comunicação à então IGAT e à Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades.

De facto, a intenção de embargar as construções identificadas no ano 2006 por parte daqueles serviços da Administração, redundaram, de acordo com a informação transmitida em sede de inspeção, numa **ausência de efetiva aplicação daquelas medidas, com a particularidade de nem tão-pouco terem sido acionados os mecanismos tendentes a sancionar a atuação dos infratores.**

**Tal inércia traduziu-se, ainda, através da solução delineada no citado PP, no afeiçoamento ou na adequação de obras realizadas à revelia da lei,** numa área do território que, por deter um conjunto de valores e recursos naturais com importância supra municipal, foi integrada na RFCN, criada pelo já citado Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho.

Note-se que a perenidade de situações ilegais, quando os processos são há muito do conhecimento dos serviços da Administração (Local e Central), é uma das irregularidades detetadas nesta ação de inspeção, representou um benefício para o infrator que, no plano da própria atuação material, interveio sobre áreas de particular importância do ponto de vista da conservação da natureza e dos recursos naturais, cuja importância é, no caso da REN, de interesse inequivocamente nacional, e, no caso da Rede Natura 2000, de interesse supranacional.

Resta dizer que neste último âmbito, sobrevém, para além das operações urbanísticas referenciadas na área de intervenção daquele PP, um empreendimento turístico, classificado como parque de campismo rural, aqui identificado como situação n.º 6, cuja implantação foi observada pelos serviços do Parque Natural da Arrábida no ano 2010, sem que estes tenham, em tempo, desencadeado as necessárias diligências tendo em vista a verificação da conformidade das ações empreendidas no terreno referenciado, com as condições que determinaram o seu estabelecimento.

No caso, o ICNF, IP não adotou, até ao momento do contraditório do Projeto de Relatório, qualquer comportamento para obstar a ausência de resposta solicitada à autarquia volvidos mais de 3 anos sobre a deteção da situação, não tendo promovido os necessários mecanismos que a lei coloca ao seu dispor para solucionar a ofensa às áreas aqui objeto de proteção, no caso integradas em *habitat* prioritário do SIC Comporta-Galé.

Todavia, caso se pretendesse efetuar o apuramento de eventuais condutas negligentes, ocorridas quer no âmbito do ICNF, IP, quer da CCDR Alentejo, das quais poderiam advir a instauração de procedimentos disciplinares, constata-se ser hoje impossível sindicá-las, em virtude de se encontrar prescrito o prazo para a respetiva instrução (Cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro).

## 2.2. Do Contraditório

O presente documento, enquanto Projecto de Relatório, foi, em 14 de novembro de 2013, sujeito às determinações expressas no CPA, no que à audiência dos interessados diz respeito (artigos 100.º e 101.º), tendo-se notificado, para o efeito, a Câmara Municipal de Alcácer do Sal, a CCDR Alentejo, a APA, IP, o ICNF, IP e a DGT.

Decorrido o prazo de pronúncia, o qual foi prorrogado a pedido da autarquia, foram rececionadas as posições de todas as entidades perscrutadas.

No essencial, a autarquia no lugar de contestar a narrativa e enquadramento dos factos constantes do Volume II do Projeto de Relatório, o qual, como se disse, constitui o real resultado da ação, quase se cinge ao seu entendimento sobre as invalidades detetadas, acabando antes por eleger como campo primordial da sua resposta o PP de Brejos da Carregueira, que se revela como o cerne das suas principais preocupações, quando, para a equipa inspetiva, sempre se configurou como um tema marginal em termos do objeto da ação.

Com efeito, a descrição factual e análise das 140 operações urbanísticas e ações detetadas de eventual desconformidade com a Lei, vertidas ao longo de 575 páginas do Volume II do Projeto de Relatório, não mereceram uma refutação clara, pontual e frontal por parte daquela entidade, a não ser de um modo que só pode ser reputado de incidental.

Igualmente, não releva para o apuramento dos factos, à luz do RJREN, as alegadas inscrições matriciais, nem mesmo a Planta Cadastral invocada, se a autarquia não é capaz de demonstrar com clareza, suficiência e congruência em que medida as cerca de 100 operações urbanísticas,

identificadas na área que constitui o PP de Brejos da Carregueira (situação n.º 12), não violaram aquele regime legal. Simplesmente, do esclarecimento apresentado não resulta um sentido concreto que seria preciso desenhar para preencher os pressupostos do cumprimento daquele regime jurídico. Aliás, é absolutamente irrelevante a tese do município em torno da ocupação histórica naquela área de intervenção, pois o objeto da presente ação de inspeção é reconduzido à avaliação do cumprimento do RJREN e não às causas ou aos motivos da proliferação de preexistências na Planta de Cadastro de 1951 ou das suas inscrições matriciais, que não afastam as circunstâncias de facto e de direito apuradas.

Porém, não resta à equipa inspetiva qualquer dúvida sobre o peso da Planta de Compromissos – que constitui parte integrante daquele PP – na tomada de posição manifestada pelas entidades, como, aliás, bem resulta do teor das respostas avançadas pela CCDR do Alentejo, ICNF, IP e APA, IP (doc. de fls. 122-126), na sequência de expressa interpelação daquelas entidades com o intuito de comprovar tal comportamento (doc. de fls. 121-A a 121-C).

Quanto às observações concernentes à alegada inexistência, na área do PP de Brejos da Carregueira, de *habitats* prioritários por referência a “dunas fixas descalcificadas atlânticas”, convirá recordar que o enquadramento espacial realizado para cada uma das operações urbanísticas referenciadas, teve como apoio a cartografia de referência (em formato vetorial) cedida pelo então ICNB, IP, desenvolvida no contexto do PSRN2000.

A verificação da pertinência dos restantes comentários e observações apresentados pela autarquia, materializados em 82 páginas que constituem a sua resposta ao Projeto de Relatório (doc. de fls. 198-278), encontra-se consubstanciada na informação que formaliza a entrega do presente Relatório, tendo este último incorporado as necessárias alterações decorrentes da pertinência dos argumentos avançados.

A resposta apresentada pela CCDR Alentejo (doc. de fls. 279-288), que expressa a sua posição relativamente à compatibilidade do PP de Brejos da Carregueira com as disposições legais e regulamentares em vigor, em particular com o PROTA, não é acolhida pela equipa inspetiva pelos motivos melhor explanados na informação identificada no parágrafo anterior, incorporando o presente documento a sua fundamentação.

De igual modo, foi considerada e integrada no Relatório a informação prestada pela APA, IP (doc. de fls. 289-291), ICNF, IP (doc. de fls. 292-293) e DGT (doc. de fls. 294-309), alusiva às questões que lhes foram dirigidas em relação às situações n.ºs 6 a 9.

### 3. Análise e Balanço da Avaliação

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

A metodologia desenvolvida, em função do âmbito territorial definidor do contexto espacial em causa, permitiu referenciar, como atrás se expôs, **um expressivo número de operações urbanísticas** em espaços reconhecidos pela Carta da REN do Município de Alcácer do Sal como integrando, à luz do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, “Áreas de Máxima Infiltração”<sup>19</sup>.

Registe-se que o número de situações referenciadas, num total de 12 (doze), não tem correspondência com o **número de operações urbanísticas ou ações a estas associadas**, uma vez que, por motivos de sistematização, estas foram reconduzidas a unidades espaciais de proximidade, destacando-se o caso da área de intervenção do PP de Brejos da Carregueira, designada por situação n.º 12, que agrega uma centena de edificações identificadas em função da metodologia desenvolvida.

Reconduzindo o número de situações ao universo de operações urbanísticas e ações a estas associadas, assume primordial evidência a constituição de **63 (sessenta e três) habitações**, sob a forma de moradias unifamiliares<sup>20</sup>, a que se aditam **10 (dez) piscinas**<sup>21</sup>, uma das quais com cerca de 900 m<sup>2</sup>, **13 (treze) edificações integradas num empreendimento turístico, 48 (quarenta e oito) estruturas** (em madeira ou alvenaria), **armazéns ou anexos, 1 (uma) infraestrutura**<sup>22</sup> e **2 (duas) áreas de extração de areias**, cujos planos de lavra, no ano 2012, excediam cumulativamente os 160 hectares (**Fig. 3**).

---

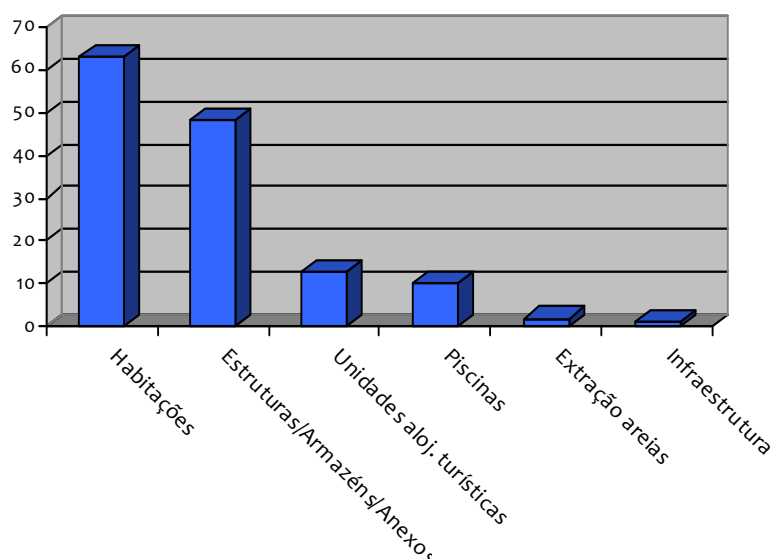
<sup>19</sup> Com o Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, as áreas designadas na Carta da REN como “áreas de máxima infiltração”, delimitadas nos termos do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, são agora designadas por “áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos”, por força do n.º 3 do seu artigo 43.º

<sup>20</sup> Concretizadas, eminentemente, através de obras de construção (novas) ou de ampliação.

<sup>21</sup> Duas destas não foram individualizadas como operações urbanísticas autónomas, integrando, com as respetivas habitações, uma só operação urbanística.

<sup>22</sup> ETAR de Brejos da Carregueira.

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



No que diz respeito ao tipo de ocupação das habitações identificadas, um ponto é de realçar: **apenas 1 (uma) está referenciada como de ocupação permanente. O que significa que aproximadamente 98% das moradias são habitações não permanentes ou temporárias.**

Foram apreciados quer os processos de obras particulares instruídos na Câmara Municipal, nos casos em que as operações urbanísticas se encontravam registadas naqueles serviços e, bem assim, os processos sujeitos a parecer ou autorização da CCDR Alentejo e do ICNF, IP, **num total de cerca de cinco dezenas de processos.** Este valor é, para já, revelador da natureza das obras desenvolvidas no que ao cumprimento da legalidade diz respeito, uma vez que aquele fica muito aquém do número de operações urbanísticas ou ações identificadas.

Neste sentido, opta-se, através da **tabela 1**, por dar relevo à expressão qualificativa individual das situações, de modo a apresentar a síntese da avaliação da conformidade das ocupações com as disposições legais aplicáveis.

Tabela 1 – Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações identificadas no Município de Alcácer do Sal com as disposições legais aplicáveis

Situação n.º / Ref.ª	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Incidência em regimes especiais		A CM identificou processo de obras		A CM não identificou processo de obras	Síntese das ilegalidades decorrentes de:		Síntese da avaliação da conformidade			Área aproximada de implantação das edificações em REN (m <sup>2</sup> ) *			Conhecimento da operação urbanística ou ação demonstrado pela CCDR Alentejo	Conhecimento da operação urbanística ou ação demonstrado pelo ICNF, IP
		Rede Natura 2000	RAN	Deferimento do projeto	Indeferimento do projeto		atos administrativos de gestão urbanística	atos materiais de realização de operações urbanísticas	Legal	Ilegal		Ano 1995	Ano 2000**	Ano 2012/13		
										Nulidade	Destituída de aprovação camarária					
1	A	Construção / Armazém e destruição do revestimento vegetal	<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 checked="" type="checkbox"/>	-	-	5000	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	B	Construção / Armazém	<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 checked="" type="checkbox"/>	-	-	100	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	A	Construção / Telheiro ou alpendre em madeira	<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 checked="" type="checkbox"/>	-	262	80	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	B	Ampliação / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	20		80	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	C	Ampliação / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	200		300	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	D	Ampliação / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	20		80	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	E	Construção / Anexo	<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 checked="" type="checkbox"/>	-		40	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	F	Construção / Painéis solares	<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 checked="" type="checkbox"/>	-		50	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3		Construção / Habitação	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	99	99	250	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4		Construção / Alpendre de apoio agrícola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-	-	110	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	A	Construção / Anexo ou Armazém (Atividade comercial/Ind.)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-	-	100	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	B	Construção / Anexo ou Armazém (Atividade comercial/Ind.)	<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 checked="" type="checkbox"/>	46	46	100	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	C	Construção / Anexo ou Armazém (Atividade comercial/Ind.)	<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 checked="" type="checkbox"/>	-	-	20	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6		Construção / Empreendimento turístico (4 módulos de apoio + 13 módulos turismo) e piscina com 900 m <sup>2</sup>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-	-	1800	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
7	A	Construção / Por identificar	<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 checked="" type="checkbox"/>	-	-	100	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	B	Construção / Por identificar	<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 checked="" type="checkbox"/>	-	-	200	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	C	Construção / Estrutura em madeira	<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 checked="" type="checkbox"/>	-	-	100	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8		Construção / Habitação (por confirmar)	<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 checked="" type="checkbox"/>	-	-	?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9		Construção / Habitação	<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"/>	-	-	150	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

  Violação do RJREN

  Conformidade com o RJREN

\* No caso da situação n.º 12, a área corresponde à da totalidade das intervenções no lote constituído pelo PP de Brejos da Carregueira

\*\* No caso das situações n.ºs 2, 3, 5 e 12, a área foi sustentada no levantamento realizado pela proprietária do terreno (ACL) no ano 2000

Tabela 1 (Cont.) – Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações identificadas no Município de Alcácer do Sal com as disposições legais aplicáveis

Situação n.º / Lote / Ref.ª	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Incidência em regimes especiais		A CM identificou processo de obras		A CM não identificou processo de obras	Síntese das ilegalidades decorrentes de:		Síntese da avaliação da conformidade			Área aproximada de implantação das edificações em REN (m²) *			Conhecimento da operação urbanística ou ação demonstrado pela CCDR Alentejo	Conhecimento da pretensão demonstrado pelo ICNF, IP	
		Rede Natura 2000 (habitat prioritário) +	RAN	Deferimento do projeto	Indeferimento do projeto		atos administrativos de gestão urbanística	atos materiais de realização de operações urbanísticas	Legal	Ilegal		Ano 1995	Ano 2000**	Ano 2012/13			
										Nulidade	Destituída de aprovação camarária						
10	Escavação / Extração de areias	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		540 000	1 300 000	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
11	Escavação / Extração de areias	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	-	300 000	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
12	1	Construção / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	150	270	400	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	2	A Construção / Piscina	<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 checked="" type="checkbox"/>	150	150	350	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		B Construção / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	3	A Construção / Estrutura em madeira	<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 checked="" type="checkbox"/>	134	134	600	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		B Construção / Piscina	<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 checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		C Ampliação / Habitação	<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"/>	
		D Ampliação / Habitação	<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"/>	
	4	Ampliação / Habitação	<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"/>	100	108	200	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	5	A Ampliação / Habitação	<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"/>	98	98	350	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		B Construção / Habitação	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		C Construção / Piscina	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		D Construção / Estrutura em madeira	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		E Ampliação / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	A Construção / Piscina	<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"/>	110	110	250	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	B Construção / Muro	<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"/>	
8	Construção / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	125	125	500	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Violação do RJREN  
 Conformidade com o RJREN

\* No caso da situação n.º 12, a área corresponde à da totalidade das intervenções no lote constituído pelo PP de Brejos da Carregueira  
 \*\* No caso das situações n.ºs 2, 3, 5 e 12, a área foi sustentada no levantamento realizado pela proprietária do terreno (ACL) no ano 2000



Tabela 1 (Cont.) – Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações identificadas no Município de Alcácer do Sal com as disposições legais aplicáveis

Situação n.º / Lote / Ref.ª	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Incidência em regimes especiais		A CM identificou processo de obras		A CM não identificou processo de obras	Síntese das ilegalidades decorrentes de:		Síntese da avaliação da conformidade			Área aproximada de implantação das edificações em REN (m <sup>2</sup> ) *			Conhecimento da operação urbanística ou ação demonstrado pela CCDR Alentejo	Conhecimento da pretensão demonstrado pelo ICNF, IP
		Rede Natura 2000	RAN	Deferimento do projeto	Indeferimento do projeto		atos administrativos de gestão urbanística	atos materiais de realização de operações urbanísticas	Legal	Ilegal		Ano 1995	Ano 2000**	Ano 2012/13		
										Nulidade	Destituída de aprovação camarária					
9	A Ampliação / Habitação	<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"/>	100	190	350	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	B Construção / Armazém	<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"/>					
	C Ampliação / Habitação	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
11	A Ampliação / Habitação	<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"/>	200	316	400	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	B Construção / Habitação	<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"/>					
13	Construção / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	96	96	150	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	A Ampliação / Habitação	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	200	340	500	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	B Construção / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>						
	C Construção / Estrutura em madeira	<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"/>					
15	Construção / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	-	180	200	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16	Ampliação / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	100	100	200	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17	Construção / Habitação e anexo	<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 checked="" type="checkbox"/>	20	35	300	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18	A Construção / Piscina	<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"/>	-	-	300	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	B Construção / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>					
	C Construção / Anexo	<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"/>					
19	A Construção / Piscina	<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"/>	132	132	250	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	B Ampliação / Habitação	<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"/>					
	C Construção / Habitação	<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"/>					
	D Construção / Habitação	<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"/>					

■ Violação do RJREN  
■ Conformidade com o RJREN

\* No caso da situação n.º 12, a área corresponde à da totalidade das intervenções no lote constituído pelo PP de Brejos da Carregueira  
\*\* No caso das situações n.ºs 2, 3, 5 e 12, a área foi sustentada no levantamento realizado pela proprietária do terreno (ACL) no ano 2000

Tabela 1 (Cont.) – Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações identificadas no Município de Alcácer do Sal com as disposições legais aplicáveis

Situação n.º / Lote / Ref.ª	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Incidência em regimes especiais		A CM identificou processo de obras		A CM não identificou processo de obras	Síntese das ilegalidades decorrentes de:		Síntese da avaliação da conformidade			Área aproximada de implantação das edificações em REN (m²) *			Conhecimento da operação urbanística ou ação demonstrado pela CCDR Alentejo	Conhecimento da pretensão demonstrado pelo ICNF, IP
		Rede Natura 2000	RAN	Deferimento do projeto	Indeferimento do projeto		atos administrativos de gestão urbanística	atos materiais de realização de operações urbanísticas	Legal	Ilegal		Ano 1995	Ano 2000**	Ano 2012/13		
										Nulidade	Destituída de aprovação camarária					
20	Construção / Armazém	<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"/>	-	-	30	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21	A Construção / Armazém	<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"/>	-	-	700	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	B Construção / Armazém	<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"/>					
	C Construção / Armazém	<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"/>					
	D Construção / Armazém	<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"/>					
	E Construção / Armazém	<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"/>					
29	Construção / Armazém	<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"/>	100	130	200	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
30	A Construção / Estrutura em madeira	<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"/>	150	190	650	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	B Ampliação / Habitação	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>						
	C Ampliação / Habitação	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>						
31	A Ampliação / Habitação	<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"/>	100	230	300	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	B Construção / Estrutura em madeira	<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 checked="" type="checkbox"/>						
33	Construção / Habitação	<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"/>	100	111	250	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
34	A Construção / Habitação	<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"/>	102	102	250	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	B Ampliação / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>						

Violação do RJREN  
 Conformidade com o RJREN

\* No caso da situação n.º 12, a área corresponde à da totalidade das intervenções no lote constituído pelo PP de Brejos da Carregueira  
\*\* No caso das situações n.ºs 2, 3, 5 e 12, a área foi sustentada no levantamento realizado pela proprietária do terreno (ACL) no ano 2000

Tabela 1 (Cont.) – Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações identificadas no Município de Alcácer do Sal com as disposições legais aplicáveis

Situação n.º / Lote / Ref.ª	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Incidência em regimes especiais		A CM identificou processo de obras		A CM não identificou processo de obras	Síntese das ilegalidades decorrentes de:		Síntese da avaliação da conformidade			Área aproximada de implantação das edificações em REN (m²) *			Conhecimento da operação urbanística ou ação demonstrado pela CCDR Alentejo	Conhecimento da pretensão demonstrado pelo ICNF, IP
		Rede Natura 2000	RAN	Deferimento do projeto	Indeferimento do projeto		atos administrativos de gestão urbanística	atos materiais de realização de operações urbanísticas	Legal	Ilegal		Ano 1995	Ano 2000**	Ano 2012/13		
										Nulidade	Destituída de aprovação camarária					
41	Ampliação / Habitação – Construção / Piscina	<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"/>	50	73	200	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
43	Construção / Armazém	<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"/>	-	-	50	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
45	Construção / Armazém	<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"/>	10	70	150	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
46	Construção / Armazém	<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"/>	-	46	50	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
48	Construção / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	23	23	100	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
51	Construção / Armazém	<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"/>	23	23	100	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
52	A Construção / Armazém	<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"/>	223	223	500	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	B Construção / Habitação e anexo	<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"/>					
54	Construção / Piscina	<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"/>	196	196	450	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
56	Construção / Habitação	<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"/>	66	66	250	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
57	A Construção / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	90	90	200	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	B Construção / Habitação	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>						
	C Construção / Estrutura em madeira	<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 checked="" type="checkbox"/>						
59	A Construção / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	106	106	350	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	B Construção / Piscina	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>						
	C Construção / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>						
60	A Construção / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	-	130	200	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	B Construção / Anexo	<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 checked="" type="checkbox"/>						
61	Construção / Habitação e piscina	<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"/>	100	130	200	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

  Violação do RJREN

  Conformidade com o RJREN

\* No caso da situação n.º 12, a área corresponde à da totalidade das intervenções no lote constituído pelo PP de Brejos da Carregueira

\*\* No caso das situações n.ºs 2, 3, 5 e 12, a área foi sustentada no levantamento realizado pela proprietária do terreno (ACL) no ano 2000

Tabela 1 (Cont.) – Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações identificadas no Município de Alcácer do Sal com as disposições legais aplicáveis

Situação n.º / Lote / Ref.ª	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Incidência em regimes especiais		A CM identificou processo de obras		A CM não identificou processo de obras	Síntese das ilegalidades decorrentes de:		Síntese da avaliação da conformidade			Área aproximada de implantação das edificações em REN (m²) *			Conhecimento da operação urbanística ou ação demonstrado pela CCDR Alentejo	Conhecimento da pretensão demonstrado pelo ICNF, IP	
		Rede Natura 2000	RAN	Deferimento do projeto	Indeferimento do projeto		atos administrativos de gestão urbanística	atos materiais de realização de operações urbanísticas	Legal	Ilegal		Ano 1995	Ano 2000**	Ano 2012/13			
										Nulidade	Destituída de aprovação camarária						
12	A	Ampliação / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	100	100	300	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	B	Construção / Anexo	<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"/>	100	100	300	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	68	Ampliação / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	60	60	400	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	69	Construção / Armazém	<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 checked="" type="checkbox"/>	100	174	200	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	70	Ampliação / Habitação	<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"/>	98	98	200	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	72	Ampliação / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	58	58	150	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	73	Construção / Habitação	<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"/>	44	44	100	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	74	Construção / Habitação	<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"/>	19	19	100	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	77	Ampliação / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	50	114	150	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	78	C	Construção / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	-	-	150	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	80	Construção / Armazém	<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"/>	-	-	50	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	82	A	Construção / Anexo	<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 checked="" type="checkbox"/>	91	91	400	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	B	Ampliação / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	91	91	400	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
83	A	Construção / Estrutura em madeira	<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 checked="" type="checkbox"/>	-	98	250	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	B	Construção / Estrutura em madeira	<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 checked="" type="checkbox"/>	-	98	250	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	C	Construção / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	133	133	250	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
85	Construção / Habitação	<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"/>	133	133	250	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
86	A	Construção / Armazém	<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 checked="" type="checkbox"/>	64	64	200	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	B	Ampliação / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	64	64	200	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

■ Violação do RJREN  
■ Conformidade com o RJREN

\* No caso da situação n.º 12, a área corresponde à da totalidade das intervenções no lote constituído pelo PP de Brejos da Carregueira  
\*\* No caso das situações n.ºs 2, 3, 5 e 12, a área foi sustentada no levantamento realizado pela proprietária do terreno (ACL) no ano 2000

Tabela 1 (Cont.) – Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações identificadas no Município de Alcácer do Sal com as disposições legais aplicáveis

Situação n.º / Lote / Ref.ª	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Incidência em regimes especiais		A CM identificou processo de obras		A CM não identificou processo de obras	Síntese das ilegalidades decorrentes de:		Síntese da avaliação da conformidade			Área aproximada de implantação das edificações em REN (m²) *			Conhecimento da operação urbanística ou ação demonstrado pela CCDR Alentejo	Conhecimento da pretensão demonstrado pelo ICNF, IP
		Rede Natura 2000	RAN	Deferimento do projeto	Indeferimento do projeto		atos administrativos de gestão urbanística	atos materiais de realização de operações urbanísticas	Legal	Ilegal		Ano 1995	Ano 2000**	Ano 2012/13		
										Nulidade	Destituída de aprovação camarária					
12	87 A	Construção / Piscina	<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 checked="" type="checkbox"/>	100	117	500	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	B	Ampliação / Habitação	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>					
	C	Construção / Habitação	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>					
	D	Construção / Estrutura em madeira	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>					
	88 A	Construção / Habitação	<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"/>	85	85	200	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	B	Construção / Habitação	<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"/>					
	C	Construção / Habitação	<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"/>					
92	Ampliação / Habitação	<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 checked="" type="checkbox"/>	34	34	150	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
ETAR	Construção / Infraestrutura	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-	-	100	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	

■ Violação do RJREN  
■ Conformidade com o RJREN

\* No caso da situação n.º 12, a área corresponde à da totalidade das intervenções no lote constituído pelo PP de Brejos da Carregueira  
\*\* No caso das situações n.ºs 2, 3, 5 e 12, a área foi sustentada no levantamento realizado pela proprietária do terreno (ACL) no ano 2000

Em síntese, das edificações ou ações ali identificadas **apenas 3 (três) parecem reunir as condições exigíveis em matéria de conformidade com as normas e disposições legais aplicáveis no domínio do ordenamento do território**<sup>23</sup>.

As restantes, **mais de uma centena, constituem casos de violação em especial do RJREN e do RJRN2000**, decorrentes de atos administrativos ou de ações materiais para as quais não foram apresentados quaisquer processos associados e/ou empreendidas à revelia dos projetos aprovados.

Com efeito, das operações urbanísticas detetadas, **26 (vinte e seis) constituem casos de nulidade decorrentes de atos administrativos de gestão urbanística** em consequência da violação do RJREN.

Acresce que **uma das ações identificadas**, aqui referenciada com o n.º 11, concernente à **instalação e exploração de areias siliciosas numa extensão de 40 hectares**, ocorreu na sequência da emissão de reconhecimento de interesse público (RIP), emitido, no ano 2004, pelos membros do governo competentes, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 101.º do RJIGT.

Já as **obras destituídas de aprovação camarária ou realizadas à revelia dos projetos aprovados são reconduzíveis a 109 (cento e nove) dos casos referenciados**.

Se, deste breve epílogo, ressalta um grau insatisfatório de observância do cumprimento do quadro de referência do sistema de planeamento e de gestão territorial, com reflexos na insuficiente salvaguarda e valorização dos recursos naturais e ineficiente gestão de riscos que compõem a REN, e que o PNPT<sup>24</sup> reconhece como um dos principais problemas do nosso território, a disseminação de construções, quer por viabilização da Administração, quer por desconsideração por parte dos particulares, em **Sítio de Importância Comunitária**, só vem confirmá-lo.

Pelo exposto, conclui-se ainda, que a dinâmica de transformação do solo nesta área do território municipal, circunscrita a apenas uma fração do mesmo, para além de assentar na dispersão da ocupação, se traduziu num fenómeno de **expansão urbanística assente numa matriz de génese**

---

<sup>23</sup> Tratam-se das situações n.ºs 10, 12/Lote 9-C e 12/ETAR: A primeira, concernente a uma exploração de areias, cuja atividade e respetivo plano de lavra foram aprovados em momento anterior ao RJREN. Circunstância enquadrada na prerrogativa prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, hoje decorrente do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto. A segunda, respeitante ao licenciamento de uma ampliação anterior à aprovação da Carta da REN. A terceira, respeitante à execução de uma ETAR, autorizada pela CCDR Alentejo ao abrigo do RJREN.

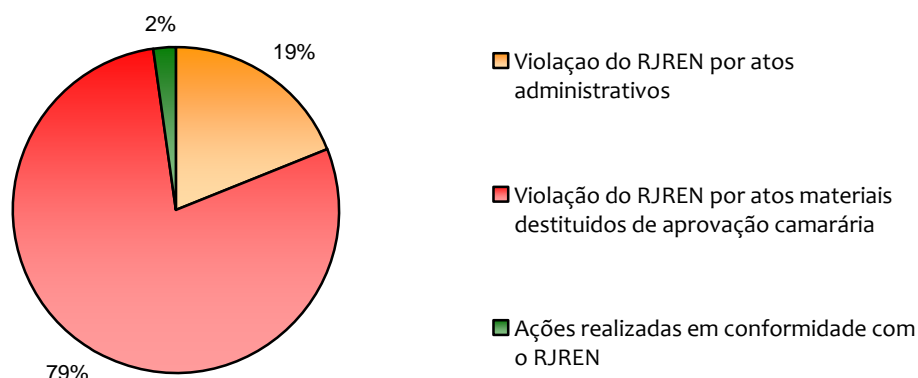
<sup>24</sup> Aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro.

ilegal que, só na área de intervenção do PP de Brejos da Carregueira (situação n.º 12), e num período de 18 anos (1995-2012), mais do que triplicou a área impermeabilizada, a expensas da REN<sup>25</sup>.

Circunstância que contribuiu ainda, para a fragmentação do SIC Comporta-Galé, na qual todas estas intervenções urbanísticas foram promovidas à revelia da lei.

Sem embargo desta referência, e em jeito de conclusão parcial, a figura que segue coloca em evidência aspetos que importa, para já, sistematizar:

Figura 4 – Repartição das operações urbanísticas ou ações em função da avaliação da sua conformidade com as disposições legais aplicáveis



- Predominam, em 79% do universo das operações urbanísticas referenciadas, casos de violação do RJREN decorrentes da concretização de obras desprovidas da necessária licença ou autorização e, ainda, em desconformidade com o respetivo projeto ou com as condições de licenciamento, isto é, em execução ou concluídas contra o ato autorizatório<sup>26</sup>.
- 19% do universo das operações urbanísticas referenciadas constituem casos de violação do RJREN por atos administrativos.
- Por seu turno, apenas 2% das operações urbanísticas detetadas foram concretizadas em conformidade com o RJREN.

<sup>25</sup> Este valor de referência difere do apontado a pag. 56-57 do Relatório do PP de Brejos da Carregueira, para sensivelmente o mesmo período de tempo. À semelhança das incongruências detetadas em relação à informação que compõe a Planta de Compromissos deste PP, haveremos de retomar, mais à frente, esta questão.

<sup>26</sup> Optou-se por incluir neste grupo as edificações, ainda que licenciadas, cuja realização não foi efetivada em conformidade com o respetivo projeto.



Note-se que no segundo caso, haverá que **suscitar as nulidades urbanísticas** reveladas decorrentes particularmente da **violação do RJREN**, penalizadoras dos atos praticados em desconformidade com este regime legal.

Como quaisquer outros, os atos administrativos de gestão urbanística, quando nulos, ficam sujeitos ao *regime geral da nulidade dos atos administrativos* constantes do artigo 134.º do CPA, que determina a possibilidade da sua impugnação.

Do ponto de vista do método de atuação tendente à responsabilização e, nesta esfera, à operacionalização/execução das medidas conducentes à reposição da legalidade, foram adotados, pela equipa de inspeção, dois tipos de temáticas a desenvolver em função da natureza dos atos praticados e dos agentes envolvidos, contextualizados em dois âmbitos territoriais, **distinguindo-se as situações n.ºs 1 a 11 da situação n.º 12, pelo facto de esta exigir uma especificidade de análise que a diferencia das restantes.**

É que, na sequência das conclusões alcançadas pela IGAL, dadas a conhecer, ainda que parcialmente, a esta Inspeção-Geral no ano 2011, a Câmara Municipal de Alcácer do Sal formalizou o procedimento que determinou a abertura do período de participação preventiva respeitante à elaboração do PP de Brejos da Carregueira<sup>27</sup>, cuja solução prospetivada envolve a **exclusão de aproximadamente 56 hectares de solos integrados em REN**, permitindo o acolhimento de um expressivo número de operações urbanísticas ilegalmente consolidadas.

Haveremos de retomar, na seção 3.3., os pressupostos que ocasionaram a exclusão desta restrição de utilidade pública, cujo procedimento administrativo atinente à sua aprovação pela tutela se encontra em curso e do qual depende a total eficácia deste Plano.

Por ora, haverá que dar nota dos procedimentos de análise, que assentaram nas seguintes hipóteses de violação das disposições legais e normativas:

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

---

<sup>27</sup> Aprovada por deliberação camarária de 02.06.2011, objeto de publicitação através do Aviso n.º 13995/2011, publicado no *DR*, 2.ª série, n.º 131, de 11 de julho.

### 3.2. Situações n.ºs 1 a 11

#### 3.2.1. Violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos administrativos

Neste campo, das 11 situações que compõem este conjunto de operações urbanísticas e ações, **4 (quatro) são reconduzíveis ao regime das invalidades dos respetivos atos que as acolheram.**

Atento às irregularidades assinaladas nas “fichas de avaliação” concernentes **às situações n.ºs 3, 6, 9 e 11**, justifica-se fazer apelo ao já apontado *regime geral da nulidade dos atos administrativos*.

Assim, a circunstância de, posteriormente à prática destes atos de licenciamento em área classificada como REN, o local dessas construções passe a não estar abrangido por esta restrição de utilidade pública ou as condições e requisitos a que estava sujeito o terreno passem a ser outros à luz do atual RJREN, não obsta a que esta Inspeção-Geral suscite a impugnação daqueles em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 69.º do RJUE, tendo em vista a declaração judicial da nulidade desses mesmos atos, caso a Administração (no caso, a Câmara Municipal de Alcácer do Sal) não utilize, ao abrigo do n.º 2 do artigo 134.º do CPA, essa mesma faculdade.

Todavia, a autarquia, em sede de contraditório, não expressou determinação em proceder em conformidade, expondo um conjunto de argumentos, de entre os quais “*alterações legislativas que estão na forja*”, para refutar as conclusões alcançadas (doc. de fls. 248-254), abandonando um dos mais elementares princípios do direito administrativo, incluindo o direito do urbanismo, consolidado no princípio do *tempus regit actum*, que constitui a regra geral da aplicação das leis no tempo.

Com efeito, como estabelece expressamente o RJUE, a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades que agora se suscitam deve, **com exceção da situação n.º 11**, ser promovida junto dos serviços do Ministério Público dos tribunais administrativos competentes, no caso o TAF de Beja, tendo em vista a propositura da adequada ação administrativa especial.

Perante esta conceção, **importará agora sistematizar os fundamentos de facto e de direito** que, na perspetiva desta Inspeção-Geral, configuram, nas situações que de seguida se discriminam, atos praticados em violação das disposições legais e normativas aplicáveis no domínio do ordenamento do território.

No caso da **situação n.º 3**, alusiva à construção de uma edificação para fins habitacionais, qualificada como “benfeitoria” em terreno da pertença da *Herdade da Comporta – Atividades Agro Silvícolas e Turísticas, SA* (Hdc), conclui-se que esta ocorreu no local de uma preexistência para a qual não foi

demonstrada a sua legalidade, tendo a autarquia enquadrado a pretensão na REN, valendo-se, no entanto, do artigo 60.º do RJUE, que consagra o princípio da proteção do existente, para justificar a admissão do pedido.

Sobre este aspeto, dir-se-á que à data das informações que sustentaram o deferimento da pretensão, que implicou a demolição, ainda que parcial, da construção originária e a construção de novas edificações com implantações distintas das suas antecessoras, se encontrava em vigor o Decreto-Lei n.º 180/2006, de 6 de setembro, que veio estabelecer mecanismos administrativos relativos à viabilização de usos e ações insuscetíveis de prejudicar o equilíbrio ecológico com a REN, até ao momento vedados pelo Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, sujeitando-os a comunicação prévia ou à autorização da CCDR territorialmente competente (cfr. n.º 2 do artigo 4.º do citado Decreto-Lei n.º 180/2006).

Sucedeu que esta prerrogativa não foi ponderada pelos serviços camarários e, numa ótica destituída de fundamento legal, o pedido foi deferido por despacho do Presidente da Câmara Municipal de Alcácer do Sal de 10.11.2006.

A análise fotointerpretativa realizada, preconizada na respetiva “ficha de avaliação”, demonstra que o licenciamento desta **operação urbanística foi ancorado numa construção ou ruína que não detinha mais do que 50 m<sup>2</sup> de área de implantação em 1987**, sucessivamente ampliada para alcançar os cerca de 130 m<sup>2</sup> que justificaram o deferimento do pedido de “alteração” que determinou a realização da obra hoje materializada no terreno.

Sucedeu que a evolução do edificado ocorreu **posteriormente à aprovação, em 31.07.1982, do Regulamento Municipal de Edificações Urbanas (RMEU)**, que estabeleceu a obrigatoriedade de licenciamento de obras particulares a toda a área do Município de Alcácer do Sal. Assim sendo, as obras (de construção ou de ampliação) que lhe sucederam estariam sempre dependentes do necessário título habilitante, o que, no caso, não foi demonstrado.

Nem se concebe o motivo pelo qual, detendo a preexistência (no pressuposto da sua legalidade) uma área coberta superior a 130 m<sup>2</sup>, a autarquia tenha considerado que a proposta tinha subjacente a “melhoria das condições de habitabilidade”, **possibilitando, para além da sua legalização, uma nova reconfiguração do edificado em detrimento da ocupação de áreas da REN e de SIC da Rede Natura 2000.**

Já a **situação n.º 6**, concernente à concretização de um empreendimento turístico, qualificado como parque de campismo rural, **assume contornos fraudulentos**, porquanto a sua execução material envolveu não somente a construção de 13 (treze) edificações<sup>28</sup> à revelia da lei, como, de igual modo, a execução de uma lagoa ou piscina para fins que não os perspetivados no RJREN, sem ter em conta, à luz do Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental (RJAIA) e atendendo aos objectivos de conservação do sítio (Rede Natura 2000), os efeitos cumulativos resultantes da combinação de ambos os projetos.

E uma prévia consideração se impõe: a de que a instalação deste tipo de pré-fabricado ou módulo, à luz quer da alínea a), quer da alínea b), ambas do artigo 2.º do RJUE, configura uma edificação resultante de uma obra de construção.

É que, o conceito de edificação resulta de uma atividade ou o resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência.

No presente caso, o pré-fabricado ou módulo em madeira insere-se no conceito de edificação incluído na segunda parte da acima mencionada alínea a), ou seja, é uma construção que está incorporada no solo com carácter de permanência. Está incorporada no solo, dado que tem que ter necessariamente fundações que a ligam e seguram ao solo, independentemente de estas até poderem ser retiradas.

Note-se, que não releva para o carácter de permanência exigido na lei, que a construção seja de natureza amovível, o que importa de facto, é que esta esteja efetivamente ligada ao solo. Aliás, o Código de Contribuição Autárquica (Decreto-Lei nº 442-C/88, de 30 de novembro, artigo 2º) ao definir o carácter de permanência, apenas o define como a afetação a fim não transitório, o que não obsta que a construção possa ser amovível.

Colocado desta forma, **a promotora do empreendimento procedeu à implementação de obras de construção, destinadas à criação de novas edificações, sem a devida autorização por parte das entidades responsáveis pela salvaguarda dos bens jurídicos (REN e Rede Natura 2000) nos quais aquelas ocorreram, e sem o necessário título habilitante.**

---

<sup>28</sup> Ainda que decorrente de uma solução construtiva assente em módulos pré-fabricados executados em materiais aligeirados, colocados sobre estacas.

Aliás, aquela tinha conhecimento que uma das condições impostas pelo então ICNB, carreada por ela espontaneamente para o processo de obras, se detinha na identificação das áreas a ocupar com todas as infraestruturas associadas ao projeto (leia-se, qualquer operação urbanística), independentemente da natureza da sua solução construtiva.

Esta imposição determinou, até, o licenciamento de quatro módulos cujo processo construtivo é semelhante ao dos que entretanto foram colocados no terreno, embora para outros fins. Sucede que neste último contexto, **o que se verifica é que todo o processo de licenciamento ocorreu sem que, do ponto de vista técnico e jurídico, a autarquia tenha enquadrado a execução da pretensão com o RJREN, possibilitando, em solo vinculado às restrições deste, a aprovação de um projeto de arquitetura atinente à execução de um parque de campismo rural e à sua subsequente utilização.**

Mas, para além disso, acresce à situação o facto de ter sido construída uma piscina biológica, com uma área de aproximadamente 900 m<sup>2</sup>, para fins que não os prospetivados no RJREN, porquanto esta foi admitida pela Administração como charca para fins de defesa da floresta e combate a incêndios.

No caso em apreço, **a ilegalidade na materialização deste empreendimento turístico**, porque disto se trata, não se subsume apenas às operações urbanísticas que determinaram a colocação de 13 (treze) construções em madeira à revelia de qualquer processo de licenciamento ou autorização e, bem assim, da construção de uma lagoa ou piscina biológica para fins que não os prospetivados no RJREN, que determinou a sua aceitação por parte da CCDR Alentejo, mas também à violação do RJAIA.

É que, a singularidade da situação resulta da circunstância de não terem sido equacionados os efeitos cumulativos da instalação do pretendido “parque de campismo” (com área de 5000 m<sup>2</sup>), com o da execução de uma lagoa ou piscina (com área de aproximadamente 900 m<sup>2</sup>), indissociável a este, a que se aditaram ações que implicaram a alteração do revestimento vegetal e a colocação de estruturas em madeira (decks) na sua envolvente, tudo perfazendo um empreendimento com área de intervenção superior a 6000 m<sup>2</sup>.

Apesar de estar em causa o licenciamento, pela Câmara Municipal de Alcácer do Sal, de um parque de campismo rural à revelia do RJREN, cuja execução não cumpriu, ainda assim, as disposições do seu alvará de construção, importará que **o Município persevere no sentido de sancionar tais ilicitudes**, com fundamento não apenas nas prescrições decorrentes do regime sancionatório previsto no RJUE, mas também as resultantes da violação do RJREN.

Nestas circunstâncias, e não obstante a intervenção demonstrada pela autarquia no âmbito do sancionamento das ilicitudes por ela constatadas no domínio do RJUE, na sequência da identificação da situação por parte desta Inspeção-Geral, **deve o ICNF, IP comunicar os resultados decorrentes das diligências entretanto promovidas, conducentes ao apuramento e eventual sancionamento da violação do RJRN2000 e de reposição da legalidade, sem prejuízo das demais que visem apurar as ilicitudes que poderão, no limite, ter determinado a lesão definitiva e irremediável dos valores em presença que, previamente ao licenciamento do empreendimento, foram identificados pelos seus serviços.**

De referir que subsiste a **situação n.º 9**, em que o licenciamento de uma habitação ocorreu assente num erro nos pressupostos de facto, decorrente da informação prestada pela autora do projeto de arquitetura, convencionada, por sua vez, no extrato da Planta Cadastral, que constitui um dos elementos que instruiu o processo de obras particulares, em que foi projetada uma edificação que não constava da matriz de campo da campanha cadastral do ano 1950/1. Condição que constitui uma das causas de invalidade do ato administrativo.

Tal vício consiste na divergência entre os pressupostos de que o autor do ato partiu, no caso a autarquia, para prolatar a decisão administrativa final e a sua efetiva verificação na situação em concreto, resultando do facto de se terem considerado na decisão administrativa factos não provados ou desconformes com a realidade.

A par dos atos de gestão urbanística que determinaram, à revelia do RJREN, a consolidação das três situações acabadas de descrever, acresce o ato que possibilitou, em violação das prescrições constantes do PDM de Alcácer do Sal, **a instalação e exploração de areias siliciosas numa extensão de 40 hectares** de solo qualificado por este como “Espaços Florestais de Produção”, identificada na presente ação como **situação n.º 11**.

Com efeito, não obstante a situação em apreço ter sido, na sequência da emissão de declaração de impacte ambiental (DIA), objeto de **reconhecimento do interesse público (RIP)**, subscrito em 15.12.2004 pelo Ministro de Estado, das Atividades Económicas e do Trabalho e pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, no quadro da aplicação da então alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, conclui-se que este procedimento, conduzido pela CCDR Alentejo, **não salvaguardou a situação de inconformidade com o PDM em vigor que, por força do artigo 12.º do seu Regulamento**, para a categoria de espaço no qual o projeto foi admitido,

não consente um uso, uma ocupação e uma transformação do solo como o que se encontra a ser desenvolvido no lugar de Castelo Ventoso.

Assim, uma vez que está em causa uma situação de inconformidade com um instrumento de planeamento territorial, que não resulta exclusivamente da assunção de restrições legais inerentes ao RJREN ou de remissão para esse regime, **não haverá como afastar a nulidade do ato administrativo que possibilitou**, sob a forma de despacho conjunto n.º 752/2004, publicado no *DR*, 2.ª série, n.º 304, de 30 de dezembro, **o RIP deste projeto de exploração de areias**.

E isto é assim porque o **despacho em crise violou o disposto no n.º 1 do artigo 101.º do RJIGT**. Violação que determina a invalidade dessa decisão, como determina o artigo 103.º do mesmo regime legal. Consequentemente, todos os atos administrativos que lhe sucederam, designadamente os concernentes ao licenciamento da atividade, são igualmente nulos.

Assim, e sem prejuízo de uma alteração ou revisão do PDM de Alcácer do Sal, que não dispensará, para este efeito, a necessária avaliação ambiental estratégica<sup>29</sup>, no sentido de ponderar a manutenção e a viabilização de atividades desta natureza, orientadas para não prejudicarem, entre outros, o equilíbrio ecológico com a REN, **deve a situação ser remetida ao Gabinete de S. Ex.ª o Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia, tendo em vista a declaração da nulidade do ato acima identificado**, com as legais consequências.

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

Relativamente à violação da REN por atos materiais de realização de operações urbanísticas, para os quais não foi apresentado pela autarquia qualquer processo de licenciamento, de autorização ou de admissão, foram identificadas as **situações n.ºs 1, 2, 4, 5, 6<sup>30</sup>, 7 e 8**.

Numa escala de maior detalhe, estas ocorrências **representam 29 (vinte e nove) operações urbanísticas**, 13 (treze) das quais decorrentes da implantação de módulos pré-fabricados para fins turísticos, 7 (sete) resultantes de obras de construção ou de ampliação de edifícios ou ações para fins habitacionais, a que se aditam 6 (seis) edificações eminentemente associadas à atividade agrícola e comercial / industrial, bem como 3 (três) cujo uso não foi possível identificar.

<sup>29</sup> Nos termos e para os efeitos consignados no Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho.

<sup>30</sup> No que diz respeito à concretização de 13 módulos para fins turísticos.



Estas últimas, dizem respeito a um conjunto de construções empreendidas junto ao açude de Vale de Coelheiros, cujas intervenções urbanísticas determinaram a ocupação de aproximadamente 400 m<sup>2</sup> de solos afetos à REN, integrados, simultaneamente, em SIC da Rede Natura 2000.

Estando em causa operações urbanísticas executadas sem as formalidades legais, **importará que o Município determine no sentido de sancionar tais ilicitudes, com fundamento não apenas nas prescrições decorrentes do regime sancionatório previsto no RJUE, mas também as resultantes da violação do RJREN e, bem assim, do RJRN2000.**

No caso particular de uma das intervenções detetadas no contexto territorial associado à **situação n.º 5**, concernente especificamente ao edifício referenciado com a letra “A”, deve a autarquia sancionar a consolidação da ocupação ilegal **com fundamento, ainda, no RJRAN, pelo facto daquela interferir com solos da RAN**. Acresce que estando associada a estas ocupações o exercício de uma atividade sem a devida licença, **deve o caso ser participado à ASAE**, para os efeitos tidos por convenientes.

Note-se que não está somente em causa o sancionamento de comportamentos, designadamente de privados, que tenham violado regimes específicos conexos com o ordenamento do território e as normas urbanísticas em vigor, mas também a de **restituir a situação de facto à legalidade**.

Com efeito, **determina o RJREN a reposição do terreno no estado em que se encontrava antes das intervenções** (Cfr. artigo 39.º daquele diploma legal).

E uma prévia consideração se impõe: estando prevista na legislação em vigor sobre a matéria a aplicação de medidas de reposição da legalidade, uma das questões que, com acuidade, se coloca é a de saber se deve ser determinada esta consequência jurídica sempre que, no momento em que a mesma seja ponderada, a situação seja suscetível de legalização.

E isto porque, vigoram em matéria de **demolição** de construções ilegais as regras de que aquele procedimento só deve ser ordenado se não for possível a legalização e de que, em caso de litígio, deve ser mantida a situação existente até ele estar decidido, ou seja, enquanto se mantiver uma situação de dúvida sobre a possibilidade de legalização (Cfr. n.º 2 do artigo 106.º e n.º 1 do artigo

115.º do RJUE), regras estas que estão em sintonia com o princípio constitucional da proporcionalidade (Cfr. n.º 2 do artigo 18.º da CRP)<sup>31</sup>.

Por outro lado, não há dúvida de que situando-se os terrenos onde foram empreendidas todas estas operações urbanísticas em área que faz parte integrante da REN, tais obras, à luz do anterior RJREN, seriam inevitavelmente insusceptíveis de legalização<sup>32</sup> por contrariar o disposto no então n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei 93/90, de 19 de março, disposição esta que proibia, nas áreas aí compreendidas *“as ações de iniciativa pública ou privada que se traduzam em operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios, obras hidráulicas, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição do coberto vegetal”*.

Atualmente, o novo RJREN, através do n.º 2 do seu artigo 20.º, veio excetuar daquelas interdições os usos e as ações *“compatíveis com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção de riscos naturais de áreas integradas em REN”*, desde que cumulativamente não coloquem em causa as funções das respetivas áreas, nos termos dos anexos I e II daquele diploma legal.

Neste contexto, atentos à reformulação do regime da REN, é razoável ponderar os mecanismos que a lei dispõe em matéria de regularização de situações ilícitas entretanto praticadas.

Com efeito, o n.º 2 do artigo 106.º do RJUE impõe à Administração o dever de legalização de todas as obras conformes ou passíveis de se conformar com as normas legais e regulamentares, não podendo ordenar a demolição se a legalização for possível, desde que, e no caso vertente, o ato não coloque em causa a proteção de finalidades ou valores específicos do sistema biofísico subjacente, que **competirá à autarquia, à CCDR Alentejo, à APA, IP e ao ICNF, IP ponderar** em articulação com a **DRAP Alentejo**, na situação em que subsista interferência com a RAN.

Estando a Administração colocada perante a situação de facto de obras realizadas sem licença ou autorização camarária, **deve a Câmara Municipal de Alcácer do Sal diligenciar no sentido de equacionar a possibilidade de estas cumprirem com as determinações decorrentes das normas legais e regulamentares em vigor no domínio do ordenamento do território e do urbanismo**, em especial as consagradas no RJREN e no RJRN2000, sem prejuízo dos condicionamentos decorrentes do RJRAN.

---

<sup>31</sup> *Vd.* neste sentido o Acórdão da 3.ª Subsecção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, proferido no âmbito do processo n.º 09/03, de 9.04.2003.

<sup>32</sup> Salvo se decorrentes de erros cartográficos na demarcação daquela restrição de utilidade pública.

A verificação da impossibilidade de cumprimento com aquelas disposições legais e regulamentares implicará, impreterivelmente, a determinação de aplicação das medidas de tutela da legalidade urbanística consignadas na lei, **cuja decisão definitiva sobre todas estas operações urbanísticas ilegais, deverá, por parte da autarquia, ser comunicada a esta Inspeção-Geral no prazo de 60 dias.**

### 3.3. Situação n.º 12 – Brejos da Carregueira

Nesta seção é apresentada uma síntese conclusiva da análise sistematizada em mais de meia centena de “fichas de avaliação” que constituem o Volume II do presente Relatório, cujo conteúdo expõe, detalhadamente, as principais características das operações urbanísticas objeto de avaliação nesta área do território, reconduzidas ao seu enquadramento espacial e normativo.

A estas conclusões, adita-se uma outra temática de análise que, embora extrínseca ao âmbito desta ação, constitui parte integrante de um processo encetado em fevereiro 2010 pelo Município de Alcácer do Sal (doc de fls. 22-26), com o objetivo geral de proceder à requalificação ambiental e urbanística de uma área não urbanizável à luz do PDM, representada na **figura 5** com a designação de “UOG C”, contígua ao aglomerado urbano de Brejos da Carregueira, na qual esta Inspeção-Geral, através da metodologia adotada, identificou as operações urbanísticas arroladas na tabela 1.

Aquele procedimento, que culminou, em julho 2012, com a aprovação do PP de Brejos da Carregueira, sucedeu à ação de inspeção realizada pela IGAL que, em função dos casos por ela analisados nesta área de intervenção, alusivos a 12 conjuntos de edificações, considerou estar em causa **“a ponta de um iceberg” de construções ilegais em área de REN** (doc. de fls. 27).

As conclusões ali alcançadas justificaram, até, a necessidade da inspetora titular do processo de propor a realização de uma ação de inquérito, **“atenta a surpreendente e extensa mancha de situações susceptíveis de violarem o regime da REN e que, parecem, multiplicar-se todos os dias”** (doc. de fls. 28).

Aliás, a ata da 33.ª reunião ordinária da Comissão Nacional da REN (CNREN), realizada em 28.06.2012, na qual se encontram registadas as intervenções decorrentes da proposta de alteração da REN do Município de Alcácer do Sal elaborada em simultâneo com aquele PP, dá vagamente nota da preocupação do representante da autarquia na **“resolução da situação”**, em que, segundo este, **(...) surgiram problemas com a IGAL que quer saber quando se resolverá a situação**” (doc. de fls. 34, linhas 200-208).

Figura 5 – Identificação do âmbito territorial da situação n.º 12, reconduzida à UOG C do PP de Brejos da Carregueira



Como nota prévia, importa referir que as operações urbanísticas identificadas se situam na propriedade da “Herdade da Comporta – Atividades Agro Silvícolas e Turísticas, SA” (HdC), que, como atrás se expôs, sucedeu à “The Atlantic Company, Ltd” (ACL), com a particularidade daquelas pertencerem a terceiros que, presumivelmente, possuem contratos com a proprietária em regime de direito de superfície.

Sobre este último aspeto, sempre é necessário mencionar que toda esta área foi intervencionada pelo Estado até 1991, na sequência das medidas de nacionalização decretadas através do Decreto-Lei n.º 407-A/75, de 30 de julho, período durante o qual terão sido promovidas edificações que, já em 1978, terão determinado a necessidade de elaborar um PP da iniciativa do Município, dada a “ (...) **gravidade e dimensão dos problemas existentes (degradação, dispersão e clandestinos)**”<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Cfr. Ofício n.º 1279, de 02.03.1978, da Câmara Municipal de Alcácer do Sal (doc. de fls. 44-48).

PP que entretanto foi aprovado por despacho do Secretário de Estado de Habitação e Urbanismo de 21.08.1980, publicado, sob a forma de declaração, através do *DR*, 2.ª série, n.º 160, de 14.07.1992, cuja área de intervenção desanexada do prédio rústico original a favor do Município, com aproximadamente 11 hectares, corresponde na atual versão do PP de Brejos da Carregueira à UOG B, delimitada, para melhor exposição, na figura anterior (**Fig. 5**).

Já a UOG A, com sensivelmente a mesma área da antecedente, foi objeto de uma operação de loteamento, titulada pelo Alvará de Loteamento n.º 2/2004, que se encontra infraestruturada e parcialmente edificada.

Importa referir que para ambas as UOG (Unidades Operativas de Gestão), o PDM de Alcácer do Sal reconheceu-lhes vocação para o processo de urbanização e de edificação, optando por excluir a UOG C deste estatuto de classificação do solo (urbano), qualificando-a como “área não urbanizável”, toda ela integrada em REN.

Aliás, se nos detivermos na documentação que constitui parte integrante do processo administrativo apresentado pela autarquia, referente aos antecedentes do PP, a justificação nela veiculada para fundamentar a sua não classificação como solo urbano, decorre de “razões de racionalidade de gestão urbana”, em que se argumenta “ (...) que seria completamente impossível, do ponto de vista urbanístico, poder vir a resolver a situação de centenas ou de milhares de construções isoladas e dispersas, que existem ao longo dos 1500 km<sup>2</sup> que integram o concelho” (doc. de fls. 49-50).

Conjuntura que a autarquia, em sede de contraditório, veio reiterar, ao afirmar que a infraestruturização desta área em particular não era, à data da aprovação do PDM, financeiramente sustentável, apesar de, segunda a informação agora veiculada, permitir a sua classificação como urbana (doc. de fls. 204).

Não obstante, cremos que à luz dos princípios regentes das relações entre os Planos e a conjugação ou harmonização entre as respetivas normas, o facto do PDM não ter revogado o PP com incidência na referenciada UOG B, aprovado, como se viu, em 1980, fê-lo com o desígnio, entre outros, de conter a expansão de edificações clandestinas na sua área envolvente, “atraídos pela proximidade das praias”<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Idem.



Sucedem que, volvidos mais de 30 anos sobre a aprovação daquela solução urbanística, programada essencialmente para resolver os problemas habitacionais de 23 famílias (67 pessoas)<sup>35</sup> estabelecidas na suas imediações, não foram até ao momento promovidas ações de infraestruturação e de edificação naquela área de intervenção, **nem contida a expansão de edificações clandestinas perspetivada.**

Atualmente, segundo a informação recolhida nos diversos elementos que apoiaram esta ação de inspeção, as operações urbanísticas consolidadas na envolvente àquele terreno, terão sido, supostamente, concretizadas e adquiridas em regime de direito de superfície, por contrato entre as partes, muitas das quais, posteriormente ao levantamento do ano 2000 realizado pela proprietária do terreno (doc. de fls. 51-79), compradas por terceiros, através de “contrato de cessão de crédito”.

A situação acima descrita, aliada às asseverações produzidas no relatório de fiscalização da Divisão de Urbanismo, Equipamento e Habitação do Município de Alcácer do Sal de 12.09.2002, dando nota da disparidade entre os elementos fornecidos pela proprietária do terreno e a situação real, numa **“tentativa de assegurar possíveis autorizações para construção já apalavradas entre a Atlantic e terceiros ou por outro motivo”**, poderão, no limite, fundamentar a ilegalidade de tais edificações, que mais à frente teremos oportunidade de avivar (doc. de fls. 86).

Aliás, se lermos na íntegra o conteúdo daquele documento, por sinal subscrito por um dos representantes da autarquia presente na 33.ª reunião ordinária da CNREN (doc. de fls. 30, linhas 38-41), logo se constata que são denunciados outros aspetos que resvalam para um domínio de investigação que exorbita as competências desta Inspeção-Geral, porquanto, nele é afirmado que **“a própria Atlantic preocupa-se com algumas das construções que actualmente vão surgindo, denunciando à CMAS tais situações para que se proceda aos actos legais aplicáveis mas incentiva outras situações similares pressionando a CMAS directa ou indirectamente para que essas sejam devidamente legalizadas ou autorizadas, não se entendendo o critério ...”** (doc. de fls. 86).

Discorrendo sobre o conteúdo da ata da CNREN, constata-se que, para além da alusão “à necessidade de regularização da situação em Brejos da Carregueira” ou “à regularização da ocupação urbanística” expressa pela representante da CCDR Alentejo e, bem assim, da referência aos “problemas com a IGAL” e à vaga nota de que existiriam “processos a correr em tribunal, situações que ficarão resolvidas com a aprovação do plano”, ambos patenteados pelo representante da autarquia, **não**

---

<sup>35</sup> Idem.

**sobrevém**, pelo menos de forma expressa, **qualquer nota sobre o fenómeno de proliferação de construções destituídas de aprovação camarária** (doc. de fls. 34-35, linhas 179-181 e 239-240).

Acresce que a informação transmitida à CNREN, considerando quer o conteúdo da ata daquela Comissão, quer o consubstanciado no Relatório que acompanha o PP de Brejos da Carregueira, se detém apenas em pressupostas operações urbanísticas que se pretendem regularizar, que remontam ao momento em que *“a herdade esteve intervencionada pelo Estado, cuja concretização foi autorizada pelas florestas/agricultura”*, dando nota de que *“os edifícios não são clandestinos mas ligados à agricultura”* e, ainda, de que apenas foram executadas *“reconstruções e uma ampliação que não teve seguimento”*, bem como *“requalificações de barracas”* (doc. de fls. 34-35, linhas 203-205 e 237).

Por outro lado, quando questionado por um dos membros da CNREN sobre o número de habitações e a quantidade de lotes a constituir, um dos representantes da autarquia respondeu *“existirem 90 habitações em 90 lotes”* e outro salientou, até, que não está *“prevista a formação de mais lotes”* (doc. de fls. 35 e 34, linhas 254-256 e 207-208, respetivamente).

Mais, foi até afirmado aos membros daquela Comissão não sobrevirem construções novas naquele território (doc. de fls. 35, linha 232-234).

Ainda que a autarquia, em sede de contraditório, considere que o Projeto de Relatório tenha deturpado e descontextualizado as informações por ela prestadas aos membros da CNREN, no contexto da reunião ocorrida em 28.06.2012, o facto é que do **resultado da fotointerpretação desenvolvida pela equipa inspetiva, 9 (nove) dos lotes constituídos na UOG C não demonstravam qualquer construção no levantamento aéreo do ano 2012** (*Vide Lotes n.ºs 22, 36, 37, 38, 39, 44, 62, 79 e 91*).

Depois, porque como resultou da visita ao local, corroborada pela informação consignada nas fichas de caracterização do edificado que integram o conteúdo do PP recentemente aprovado, **7 (sete) dos lotes constituídos não contêm habitações, mas tão somente construções precárias** que aquelas fichas identificaram como armazéns ou envolvendo outro uso que não o habitacional (*Vide Lotes n.ºs 20, 21, 43, 45, 46, 51 e 80*).

Construções precárias que, em alguns dos processos de obras particulares apreciados, determinaram a sua reconversão e ampliação para fins habitacionais, com fundamento no artigo 60.º do RJUE,



amplamente utilizado pela autarquia para deferir as pretensões (*vide*, a título de exemplo, **Lotes n.ºs 57, 77 e 78**).

Chegados aqui, conclui-se que a ter sido ponderada, pelos membros da CNREN, a necessidade de exclusão com fundamento em edificações (habitações) preexistentes, esta foi-o no pressuposto de que existiriam e, cumulativamente, estariam legalmente construídas, licenciadas ou autorizadas, na esteira do princípio vertido no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março.

Feito este breve enquadramento, importará, agora, desdobrar os resultados alcançados em dois momentos que, embora distintos, têm em comum incidir sobre a mesma área – UOG C: O primeiro referente aos atos materiais e de gestão urbanística praticados ao longo de cerca 20 anos, analisados individualmente no Volume II deste Relatório. O segundo que, em vez de retrospectivo, terá um intuito particularmente prospetivo, visando aferir se o PP de Brejos da Carregueira se moldou aos requisitos de intervenção previstos na lei e no PROTA e, assim, representar um mecanismo de reposição da legalidade.

### 3.3.1. Da violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos materiais e de gestão urbanística, às incongruências preconizadas nos elementos que compõem o PP de Brejos da Carregueira

Relativamente à violação da REN por atos materiais de realização de ações e usos, para os quais não foi apresentado pela autarquia qualquer processo de licenciamento, de autorização ou de admissão, foram identificadas, nesta área de intervenção, **74 (setenta e quatro) operações urbanísticas** (*vide* **Lotes n.ºs 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 27, 30, 31, 34, 41, 43, 45, 46, 48, 52, 54, 56, 57, 59, 60, 61, 63, 68, 69, 70, 73, 74, 77, 78, 80, 82, 83, 85, 87 e 92**)<sup>36</sup>.

Sintetizando, **a maioria destas obras ocorreu posteriormente ao momento da cobertura aérea do ano 2004** (08 a 14.11.2004), redundando na construção ou ampliação de edifícios destinados a uma ocupação habitacional, desenvolvidas à margem de controlo prévio da Administração.

No domínio dos atos de gestão urbanística praticados pela Administração, no caso pela Câmara Municipal de Alcácer do Sal, identificaram-se **22 (vinte e duas) operações urbanísticas deferidas em**

---

<sup>36</sup> Em cada um destes lotes sobrevém, em regra, mais do que uma operação urbanística destituída de aprovação camarária.

**violação das normas e disposições legais**, em particular do RJREN (*vide* Lotes n.ºs **3, 5, 8, 14, 29, 30, 31, 33, 57, 59, 63, 72, 83, 86 e 88**)<sup>37</sup>.

A sistematização das conclusões acabadas de descrever encontra expressão territorial na **figura 6**.

À semelhança das obras destituídas de aprovação camarária, **a maioria dos licenciamentos ou de admissão de comunicação prévia ocorreu posteriormente ao ano 2004**, todas destinadas a pretensas obras de “ampliação/remodelação” ou de “reconstrução” de habitações, com o fundamento de dotar as alegadas preexistências de “condições mínimas de habitabilidade”.

A consolidação de operações urbanísticas decorrente de atos desta natureza foi também detetada pela então IGAL, pelo que, no caso das edificações associadas ao **Lotes n.ºs 14, 63 e 83**<sup>38</sup>, tendo aquela Inspeção-Geral promovido, junto dos serviços do Ministério Público do TAF de Beja, a interposição da competente ação administrativa especial (em conformidade com o estabelecido no artigo 69.º do RJUE), com fundamento na violação do RJREN e do PDM de Alcácer do Sal, não haverá que suscitar a nulidade daqueles.

Por conseguinte, atento ao princípio da separação de poderes, não é adequado adotar, até à resolução definitiva dos recursos pendentes naquela instância, medidas tendentes à reposição da legalidade urbanística.

Já em relação às restantes situações, **estando em causa a violação do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março**, então em vigor e, atualmente, 20.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, importará determinar a **proclamação da nulidade das respetivas decisões**, como resulta do disposto no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, hoje decorrente do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, que revogou o primeiro.

E, neste contexto, como reconhece a jurisprudência amplamente aduzida sobre a matéria<sup>39</sup>, a legalidade do ato administrativo afere-se pela realidade fática existente no momento da respetiva prática e pelo quadro normativo então em vigor, segundo o princípio *tempus regit actum*.

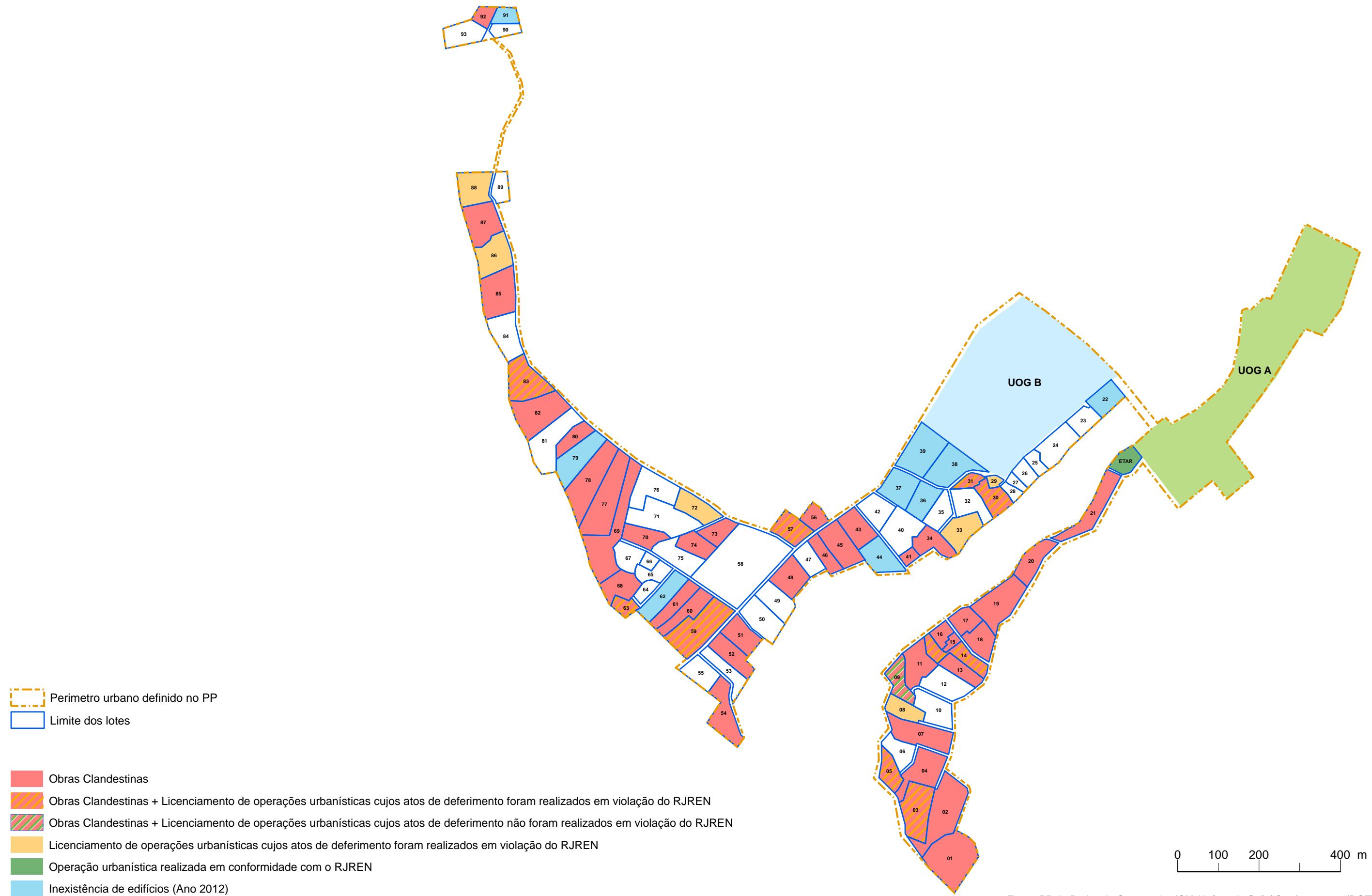
---

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Aguarda-se que a IGF, que sucedeu à IGAL, confirme a participação dos factos por ela apreciados no âmbito do processo de obras particulares n.º 139/98, que determinou a execução desta operação urbanística, hoje confinada ao lote n.º 83 da UOG C do PP.

<sup>39</sup> Neste sentido já se debruçou o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, datado 30.11.2011, no âmbito do processo n.º 663/11, bem como a Procuradoria Geral da República, através do Parecer n.º 42/2010, publicado no *DR*, 2.ª série, n.º 100, de 23.05.2012.

Figura 6 - Sistematização da avaliação realizada nos lotes constituídos na UOG C do PP de Brejos da Carregueira



Fonte: PP de Brejos da Carregueira (CM Alcácer do Sal) / Ortofotomapas (DGT)

Pelo que, ancorados nesta determinação, os atos administrativos empreendidos à revelia do RJREN aplicável no momento da sua prática, não produzem quaisquer efeitos jurídicos e são insanáveis, quer pelo decurso do tempo, quer pela ratificação, reforma ou conversão (artigo 137.º, n.º 1, do CPA), sem prejuízo do regime específico previsto no n.º 4 do artigo 69.º RJUE.

Retomando a análise temporal e espacial, conclui-se que **os resultados desta dinâmica territorial não são evidenciados no Relatório que justificou a solução desenhada pelo PP**, em que este se basta com a referência ao período de 1974 a 1991, ou 1976 a 1991, se considerarmos a informação consubstanciada num outro documento que dele faz parte integrante<sup>40</sup>, para explicar que a maioria das construções surgiu neste hiato de tempo, durante o qual a Herdade da Comporta se encontrou nacionalizada (doc. de fls. 88).

Do mesmo modo, não releva para o apuramento dos factos, à luz do RJREN, as alegadas inscrições matriciais, nem mesmo a Planta Cadastral 1950/1, se a autarquia, em sede de contraditório, não é capaz de demonstrar com clareza, suficiência e congruência em que medida as mais de 100 operações urbanísticas identificadas nesta área do território pela equipa inspetiva não violaram aquele regime legal. Simplesmente, do esclarecimento apresentado não resulta um sentido concreto que seria preciso desenhar para preencher os pressupostos do cumprimento daquele regime jurídico.

Ora, enquadrar quer a evolução, quer a génese das construções, num período que coincidiu parcialmente com o momento em que o licenciamento municipal das edificações não era legalmente obrigatório em solo rural<sup>41</sup>, é querer alhear-se dos factos apurados através da fotointerpretação comparativa sustentada nas coberturas aéreas mais recentes e, bem assim, das conclusões alcançadas, no ano 2002, pelos serviços de fiscalização e técnicos da autarquia em sede de controlo (ou tentativa) da evolução da proliferação de construções clandestinas na área.

A este respeito, os dados concernentes à área de construção existente em cada um dos lotes constituídos, apresentados pela autarquia na tabela 17 do referido Relatório, destinados a comparar a área edificada entre 1995 e 2010, são díspares dos detetados através da fotointerpretação das coberturas aéreas desses anos (doc. de fls. 89-90).

---

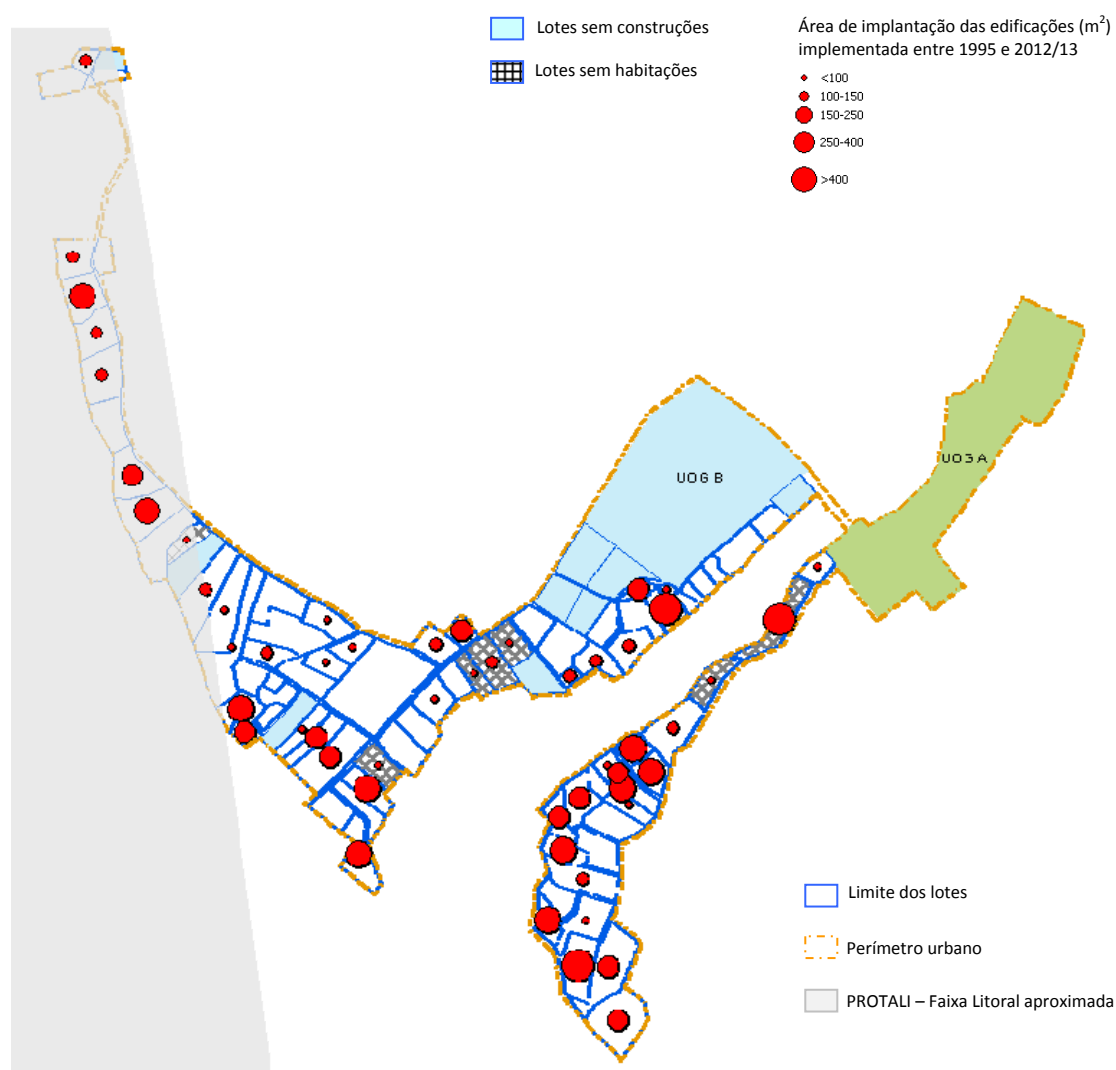
<sup>40</sup> Designado por “Estudo de enquadramento da área de edificação dispersa com função residencial em solo rural de Brejos da Carregueira no sistema urbano municipal de Alcácer do Sal”.

<sup>41</sup> Só com o Regulamento Municipal de Edificações Urbanas (RMEU), aprovado pela Assembleia Municipal, em 31.07.1982, é que aquele regime de obrigatoriedade foi estendido a todo o âmbito territorial deste município.

Sobre este aspeto optamos por assinalar, pela sua peculiaridade, três situações antagónicas: no caso dos **Lotes n.ºs 38 e 62**<sup>42</sup>, a autarquia identificou áreas edificadas em cada um deles, não obstante em ambas as coberturas aéreas, que serviram de referência a estes registos, não subsistir quaisquer edificações na área. Já no **Lote n.º 91**, apesar de conter uma edificação no ano 1995, a mesma terá sido demolida, não persistindo na cobertura aérea do ano 2010 qualquer construção no local, para além de um depósito de material de construção civil.

À face do que vimos de expressar, optamos por representar estas conclusões parciais sob uma perspetiva geográfica, condensadas no mapa temático preconizado na **figura 7**, convertendo o perímetro urbano definido pelo PP em elemento de análise espacial de dados.

**Figura 7 – PP de Brejos da Carregueira: Dinâmica da evolução das edificações entre 1995 e 2012/13 e identificação da ocupação dos lotes**



<sup>42</sup> Identificado naquela tabela com o n.º 61.

Fonte: PROTALI (DGT) / Ortofotomapas (DGT) / PP (CM Alcácer do Sal)

Concretizando, em 56 dos 93 lotes constituídos na UOG C foram identificadas operações urbanísticas realizadas num momento em que estas se encontravam vinculadas, em particular, quer ao cumprimento do PDM de Alcácer do Sal, quer ao decorrente do RJREN.

Interessa ainda salientar que, para além das restrições decorrentes do RJREN, até à entrada em vigor do PROTA (03.08.2012), que revogou o PROTALI, na faixa litoral por este definida<sup>43</sup> (representada a título indicativo na figura 7), desde o ano 1993, foram proibidas, em regra, construções ou ampliações de edificações (Cfr. n.º 3 do artigo 9.º do seu Regulamento).

Não obstante estes resultados, reveladores da dinâmica construtiva nesta área do território, o Município assevera, no Relatório que justificou as opções do PP, que “de 1992 à actualidade” assistiu-se, nesta área, a “um aumento moderado da edificação existente, a partir da reconstrução das edificações inicialmente promovidas pelos residentes locais no período da nacionalização (...)” (sublinhado nosso) (doc. de fls. 88).

Ora, os dados incluídos na **tabela 1**, conjugados com o temático representado na figura anterior (**Fig. 7**), tornam ainda mais expressivas as diferenças, já anteriormente esboçadas, entre as conclusões alcançadas por esta Inspeção-Geral e a informação plasmada pela autarquia tanto nos elementos escritos que compõem o PP de Brejos da Carregueira, como na transmitida pelos seus representantes aos membros da CNREN.

Aliás, o que a autarquia qualificou como “*um aumento moderado do edificado existente*” em sede de alteração da REN, não se harmoniza com as asserções por si veiculadas nos anos 2002 e 2004, no contexto das ações de fiscalização por si desenvolvidas, em que considerou, como mais à frente teremos oportunidade de circunstanciar, que “*se trata de um local com uma larga tradição de construções clandestinas*” (doc. de fls. 110).

Um primeiro contraste prende-se com a **implementação de obras de construção ou de ampliação promovidas em cerca de 60% dos lotes constituídos na UOG C, num período de tempo em que aquelas se encontravam interditas por força do RJREN.**

Destaca-se ainda, a **constituição de 16 lotes destituídos, à data desta ação, de construções ou contemplando edifícios para fins não habitacionais, cujo somatório das áreas perfaz mais de 9 hectares de solo integrado em REN e Rede Natura 2000**, podendo, cada um deles, acolher, com a

---

<sup>43</sup> 1000 metros da linha de máxima preia-mar de águas vivas equinociais.

solução resultante do PP, uma habitação com 500 m<sup>2</sup> de área de construção/implantação, com exceção do lote n.º 21 destinado a atividades económicas, embora com uma capacidade edificatória idêntica à daqueles.

Se a esta área adicionarmos a da UOG B, onde até ao momento do início desta ação não tinham sido licenciadas ou autorizadas operações urbanísticas ou obras de urbanização, concluímos que **cerca de 20 hectares do perímetro urbano constituído pelo PP em apreço se mantêm desocupados de quaisquer edificações para fins habitacionais.**

Não haverá sustentabilidade possível se no processo de planeamento, em particular na gestão urbanística, o modelo de organização do território assentar, em áreas particularmente sensíveis do ponto de vista da conservação da natureza e da salvaguarda dos recursos naturais, em critérios como os transmitidos na ata n.º 24, de 11.12.2009, relativa à reunião ordinária da Câmara Municipal, ao equiparar a um “mealheiro” o que se supõe serem os terrenos integrados na UOG B, expropriados para um fim que não o perspetivado agora no PP (doc. de fls. 94-95 e 99-100).

Com efeito, a reorganização espacial, numa perspetiva de sustentabilidade, pressupõe uma reflexão sobre os padrões de ocupação, aptos a permitir constantes rearranjos, de modo a evitar uma densificação urbano-turística que, no caso, tem como génese um conjunto expressivo de operações urbanísticas materializadas ao arrepio da lei.

Convirá recordar que, de acordo com a avaliação empreendida, parece poder deduzir-se que **96 (noventa e seis) operações urbanísticas foram, precisamente, neste período de tempo, realizadas à revelia da lei.**

Ora, também aqui, no contexto dos processos que determinaram, por um lado, a aprovação do PP e, por outro, a proposta de alteração da REN, a autarquia não ultrapassa a mera enunciação da necessidade de “*regularização fundiária*” e de “*contenção, estabilização, racionalização e integração paisagística destas áreas edificadas*”, subtraindo o facto de muitas das obras, como atrás se afirmou, terem ocorrido posteriormente ao ano 2004, em violação do RJREN (doc. de fls. 101).

A propósito da ambicionada regularização fundiária, sempre se dirá que o facto da proprietária do terreno não ter exercido o direito de preferência aquando da transação das “benfeitorias” entre terceiros, concorreu para um dos argumentos que determinaram a elaboração deste PP. Sendo que, dos contratos de arrendamento celebrados com esta, incorporados nos processos de obras



apreciados, constam cláusulas de promessa de venda, caso se “*consiga proceder ao destaque da parcela de terreno*”.

Anote-se, por outro lado, que sobrevêm em alguns daqueles processos, **situações que envolveram a formação de parcelas, discricionariamente**, já depois do levantamento realizado no ano 2000 pela proprietária do terreno, **sem qualquer suporte na matriz cadastral** e, muito menos, sem que a propriedade tivesse sido objeto de loteamento (*vide Lotes n.ºs 14, 29 e 30*).

Donde podemos retirar **que se criou, ao longo dos anos, por ação ou omissão, uma situação problema ou fator crítico**, a que se aditou um outro, que, igualmente, fundamentou e até concorreu para a aceitação, por parte da ARH do Alentejo, IP, da solução prospetivada pelo PP, decorrente da **necessidade de reforçar e melhorar as redes de infraestruturas**, especialmente no que respeita ao abastecimento de água e ao saneamento da UOG C.

Sucedem que a solução dos sistemas individuais estabelecidos nesta área não foi, em regra, em sede de licenciamento camarário, orientada por um sentido de preservação e qualificação ambiental. E isto é assim porque **a autarquia, relativamente aos projetos de especialidade, não assumiu qualquer responsabilidade quanto à captação e qualidade da água proveniente de furos de abastecimento próprios e quanto ao controlo de carga e descarga das fossas instaladas ou a instalar**.

Não nos podemos esquecer que o “indeferimento do pedido de licenciamento”, à luz do artigo 24.º do RJUE, não resulta apenas de normas legais e regulamentares aplicáveis. A imposição decorrente do n.º 5 desta disposição legal é clara: “*O pedido de licenciamento das obras<sup>44</sup> (...) **deve ser indeferido na ausência (...) de infraestruturas de abastecimento de água e saneamento (...)**” (sublinhado nosso). E, com fundamento neste comando, não deveria a Câmara Municipal desobrigar-se, sem avançar qualquer justificação para tanto, de considerar esta componente do projeto de especialidade.*

Resta dizer que ambas as situações acabadas de descrever – regularização urbanística/fundiária e eliminação dos sistemas individuais de saneamento instalados – constituíram a essência dos fatores críticos para a decisão e respetiva relevância e critérios de avaliação em sede de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), complementar à conceção do PP de Brejos da Carregueira.

---

<sup>44</sup> Reconduzidas às obras de construção, de alteração e de ampliação em área não abrangida por operação de loteamento.

Outro dos factos dados como assentes da documentação que integra quer o processo deste PP, quer o da alteração da REN decorrente deste, é que dela **não se extrai qualquer referência ao modo de atuação que os próprios serviços camarários têm testemunhado** desde, pelo menos, o ano 2002, e que a então DRAOT Alentejo (e posteriormente a CCDR que lhe sucedeu) acompanhou, sem que dos factos presenciados tivesse extraído outras consequências para além daquelas que, no ano 2005, ocasionaram a sua comunicação à então IGAT e à Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (doc. de fls. 102).

Conjuntura que, por **morosidade, desarticulação e ineficácia no apuramento dos factos terá**, na convicção recentemente transmitida pela CCDR Alentejo, **impedido o que teria consistido na eventual demolição de edificações** (doc. de fls. 108).

A este respeito, sublinhe-se que estamos perante a verificação da consolidação de situações ilegais, do conhecimento há muito da administração direta do Estado, com responsabilidades acrescidas no domínio do ordenamento do território, **cujas medidas de tutela da legalidade urbanística não foram acionadas**.

Para mais fiel exposição e por se considerar relevante, transcrevem-se algumas das asserções da Divisão de Urbanismo, Equipamento e Habitação do Município de Alcácer do Sal, consubstanciadas no já referido relatório de fiscalização de 12.09.2002, que, a respeito das construções atualmente circunscritas aos **Lotes n.ºs 8, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 68** do PP, concluiu:

*“ (...) que cada vez que se vai ao terreno existem novas construções com uso de habitação surgidas do nada, sem qualquer licenciamento por parte da CMAS, entidade licenciadora, e sem qualquer base sustentável para a sua legalização (...) verifica-se que são colocados no local alguns paus e chapas metálicas ou mesmo barracas edificadas da noite para o dia, efectua-se um registo fotográfico que, como se verifica num processo analisado, podem mesmo pertencer a outras “parcelas” (...) cujo licenciamento dará origem à tão desejada Licença de Utilização e geralmente na data de apresentação do pedido já as mesmas se encontram edificadas ou em fase de acabamentos, eliminando todos os vestígios da suposta construção existente”* (doc. de fls. 86).

Aditam-se àquelas conclusões, a título exemplificativo, outra como a produzida na participação dos serviços de fiscalização daquela edilidade, datada de 15.10.2004, a respeito de obras identificadas no que hoje o PP definiu como **Lote n.º 59**, em que se afirma que *“ (...) se trata de um local com larga tradição de construções clandestinas, como é do conhecimento da Divisão”* (doc. de fls. 110).

Assim é que, se tivermos em consideração, para além dos factos associados àqueles lotes, difundidos pela autarquia, a informação registada nos processos de obras particulares referentes às pretensões hoje consolidadas nos **Lotes n.ºs 13, 29, 30, 31, 33, 48, 57, 77, 83, 86, 87 e 92**, logo verificamos que o modo de atuação ali expresso assume um padrão coincidente com o acima transcrito.

O caso dos **Lotes n.ºs 31, 33, 83 e 86** reflete, em particular e de forma inequívoca, a génese daquele padrão pré-estabelecido de atuação por parte dos particulares, promovendo edificações de raiz para que servirão posteriormente, aquando do processo de licenciamento, como fundamento para um pretense direito à capacidade edificatória na parcela, de modo a concretizar os projetos de arquitetura idealizados.

Realce-se ainda, porque não de somenos importância, que **muitos dos processos de obras particulares foram instruídos na sequência de ações de fiscalização empreendidas pela autarquia**, com o desígnio de proceder à legalização de operações urbanísticas encetadas sem o devido ato autorizativo (*vide Lotes n.ºs 5, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 30, 48, 68, 83, 87, 88 e 92*).

Daquela relação de situações ilegais, a autarquia, com fundamento na prerrogativa consagrada no artigo 60.º do RJUE<sup>45</sup>, licenciou as edificações referenciadas nos **Lotes n.ºs 5, 12, 14, 30, 83 e 88**, melhor descritas nas respetivas “fichas de avaliação”, muitas sustentadas em pretensas melhorias das condições mínimas de habitabilidade.

Outro aspeto controvertido prende-se, precisamente, com o **critério ou noção adotado pela autarquia para qualificar uma intervenção urbanística destinada à “melhoria das condições de habitabilidade”**, quando o edificado onde se pretende intervir já reúne uma área considerável para dar satisfação a esses requisitos (*vide Lotes n.ºs 3, 5, 8, 31, 57, 59, 63, 72, 83, 86 e 88*).

Ainda assim, sempre é necessário realçar que aquela entidade poderia, por analogia, de modo a garantir a aplicação coerente daquele conceito, questionar tal necessidade à luz dos parâmetros de edificabilidade consignados na Portaria n.º 500/97, de 21 de julho, que estabelece as disposições sobre os parâmetros de área a que devem obedecer as habitações a custos controlados, cujas áreas brutas estipuladas, de acordo com a respetiva tipologia, variam entre os 35 m<sup>2</sup> e os 130 m<sup>2</sup>, podendo admitir-se uma margem adicional de 3%, que nunca pode resultar num acréscimo de área por fogo superior a 10%.

---

<sup>45</sup> Que aclama a proteção do existente ao prescrever que as edificações construídas ao abrigo de direito anterior e as suas utilizações não podem ser afetadas por normas legais e regulamentares supervenientes.

Veja-se que no caso das operações urbanísticas identificadas no **Lote n.º 3**, o que não foi permitido num primeiro momento pela autarquia, foi alcançado através da instrução de duas soluções urbanísticas apresentadas isoladamente aos seus serviços. Aliás, o exposto sugere que a mesma habitação, outrora com 134m<sup>2</sup>, composta por 3 (três) blocos descontínuos espacialmente, sendo 1 (um) deles apenas a cozinha, terá sido modificada de modo a incorporar 3 (três) habitações, que à luz da cobertura aérea do ano 2012 alcançam, no seu conjunto, uma área de implantação superior a 400m<sup>2</sup>, a que se aditou uma piscina com cerca de 60m<sup>2</sup>.

O que sucedeu, é que a Câmara Municipal de Alcácer do Sal fez repercutir no seio dos seus serviços, a percepção de que as construções identificadas no levantamento do edificado realizado no ano 2000 pela proprietária do terreno representavam, sem mais, um “direito adquirido”, facultando ao detentor das construções ali preconizadas a oportunidade de proceder à realização de operações urbanísticas que, em situações por ela consideradas como necessárias para a melhoria das condições de habitabilidade, até acolheu, em solo vinculado às interdições decorrentes do RJREN, a ocupação de novas áreas da REN.

Registe-se, que as autorizações emitidas pela proprietária do terreno, que em situações desta natureza têm integrado a instrução dos processos de obras particulares<sup>46</sup>, assentam num pretenso compromisso assumido entre esta e a autarquia, cujo acordo, ainda que legalmente irrelevante, não dispensa o cumprimento das disposições normativas e legais em vigor em matéria de licenciamento e, muito menos, dispensava (como ainda não a dispensa) de aferir se as edificações ali inscritas e materializadas tinham sido construídas ao abrigo de direito anterior, de modo a considerarem-se abrangidas pela previsão do apontado artigo 60.º do RJUE.

Ainda assim, foram identificados processos em que as **disparidades entre o valor da área coberta das construções originárias consignado nos projetos de arquitetura e o registado no apontado levantamento do ano 2000**, não foram tidas em consideração pelos técnicos da autarquia aquando da apreciação daqueles (pelo menos não existem evidências nesse sentido), tendo motivado o deferimento de operações urbanísticas com maior área de construção do que a prevista (*vide Lotes n.ºs 5, 29, 33, 57, 59, 86 e 88*).

---

<sup>46</sup> A este respeito, sempre é necessário expor que sobrevêm nos processos de obras particulares associados aos **Lotes n.ºs 7, 8, 13, 33, 48, 57 e 59**, autorizações emitidas pela proprietária do terreno, nelas estando referenciadas áreas de construção díspares das consubstanciadas no levantamento das construções por ela promovido no ano 2000.

Dir-se-á ainda que, até à aprovação do Decreto-Lei n.º 180/2006, de 6 de setembro, as orientações que terão norteado a autarquia no licenciamento de ampliações em REN não tinham acolhimento na lei, uma vez que o legislador não excecionou do conjunto de proibições decorrente do RJREN, obras ou ações desta natureza, ainda que destinadas a dotar as edificações existentes (e legais) de melhores condições de habitabilidade.

É, desde logo, o que resulta do disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, que, para além da interdição de obras de construção de edifícios, vedou a possibilidade de aterros, escavações e destruição do coberto vegetal em solo afeto à REN. Afastada estava portanto qualquer possibilidade de realização de obras de ampliação de edifícios<sup>47</sup>, já que estas não são compatíveis com aquele preceito legal, uma vez que implicariam, necessariamente, ações ou trabalhos com interferência sobre o solo.

Por outro lado, **não estando as ampliações integradas no tipo de obras permitidas pela proteção do existente, prevista no artigo 60.º do RJUE, só poderiam ser licenciadas se cumprissem com as disposições legais e regulamentares previstas no artigo 20.º deste diploma**, que exige, entre outros, que os projetos de obras de edificação se conformem com os condicionamentos decorrentes dos regimes das servidões administrativas e restrições de utilidade pública, de entre os quais o RJREN.

É que, o conceito de construção existente propalado naquela disposição legal não pode deixar de ser entendido como “existente mas legal”, pois só a essas justificaria dar proteção legal. As construções clandestinas terão que se sujeitar às regras normais exigíveis para qualquer nova construção<sup>48</sup>, sob pena de se estar a beneficiar, como sucedeu, o infrator.

Aquele princípio da salvaguarda do existente até foi aproveitado, num juízo de improviso de legalidade plasmado num parecer jurídico emitido pelos serviços da autarquia (doc. de fls. 111-116), para permitir a construção em local distinto do das preexistências (*vide*, a título exemplificativo, **Lotes n.ºs 8 e 59**).

---

<sup>47</sup> Convirá, contudo, referir que tem sido habitualmente entendido que em terrenos incluídos em solos da REN, para além da mera manutenção dos edifícios já existentes, desde que devidamente licenciados, apenas poderão ser admitidas obras de ampliação que não impliquem um aumento da respetiva área de implantação, uma vez que, na prática, tal aumento consubstanciaria, na realidade, uma “nova” construção (edificação) em espaço REN o que, naturalmente, violaria o determinado no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março. Veja-se, a este respeito, o parecer jurídico emitido pela CCDR Centro em [https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_pareceres&view=details&id=1817&Itemid=0&lang=pt](https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=1817&Itemid=0&lang=pt)

<sup>48</sup> Com exceção do processo de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI), consubstanciado na lei n.º 91/95, de 2 de setembro, na redação dada pela lei n.º 10/2008, de 20 de fevereiro.

Aqui, o cerne da questão prende-se, essencialmente, com a qualificação da operação urbanística à luz das definições difundidas no artigo 2.º do RJUE. Ou seja, **o aspeto nuclear da discussão assenta em determinar se aquelas configuram obras de construção à luz desta norma, ou se, pelo contrário, consubstanciam obras de reconstrução no elemento lógico visado pelo legislador ao elaborar a norma, na razão de ser da lei (*Ratio legis*).**

Ora, a autarquia, através daquele parecer jurídico, estriba-se em considerações para afirmar que “*a manutenção da implantação das construções não é indicada, no referido preceito legal [al. c) do artigo 2.º do RJUE, à data aplicável], como elemento definidor das obras de reconstrução*”, e assim, concluir que este tipo de obras pode dar origem a soluções de implantação de edificações em locais descoincidentes com os das construções primitivas, entretanto demolidas (doc. de fls. 113).

Em face do que antecede, **não se pode acolher o entendimento ali preconizado, porquanto, este se alheou de interpretar a norma no seu elemento lógico e gramatical, que no primeiro assenta em princípios teleológicos ou racional, sistemático e histórico.**

Naturalmente que o ponto de partida da noção de “obras de reconstrução” deve ser sempre a preexistência. Isto é, a atuação sobre um edifício existente e não a realização de uma construção de raiz em local distinto da originária, sob pena de decair no âmbito da noção de “obras de construção”. Ambas as noções com definição expressas no artigo 2.º do RJUE, com sentido e âmbito distintos.

Neste mesmo sentido vai o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 10.05.2007, proferido no processo n.º 01078/06, no qual, ressalvadas as diferenças com os casos observados, se confirma que “*na verdade, reconstruir é construir de novo, é edificar no espaço de edifício anterior de forma a manter a mesma implantação, estrutura, forma e cêrceas, ainda que com diferentes materiais*”.

Com efeito, se os edifícios onde se pretende intervir são construídos no mesmo local, com idêntica área, estrutura, cêrcea e número de pisos, trata-se seguramente de uma reconstrução, à letra e espírito da lei. Mas, se forem demolidos para dar lugar a uma única edificação, que acolheu o somatório da área dos edifícios primitivos entretanto demolidos, ninguém dirá que se trata das mesmas construções. Muito menos se estas forem concretizadas em local distinto das preexistências.

Por seu turno, no domínio do urbanismo e do ordenamento do território, o interesse da comunidade tem de sobrelevar o do indivíduo<sup>49</sup>. **Quer dizer, o *ius edificandi* que a autarquia intentou**

---

<sup>49</sup> Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 09.10.2002 e de 03.12.2002, proferidos, respetivamente, nos processos n.os 0443/02 e 047859.

**singularizar, não considerou os interesses ecológicos e de salvaguarda que se visam prosseguir através do RJREN.**

Se a lei dá preferência ao interesse público em matéria de ordenamento do território, admitindo, até, a caducidade dos atos de gestão urbanística, quando incompatíveis com superveniente plano regional de ordenamento do território (Decreto-Lei n.º 351/93, de 7 de outubro), não se compreenderia que fosse merecedora de proteção a situação do particular que revele à Administração vontade de licenciar determinada pretensão.

No caso do **Lote n.º 8**, aquela interpretação até se socorreu da área de um suposto tanque, de modo a transferi-la para a área de construção da edificação hoje implantada no território. Situação que, à semelhança de outras (*vide*, a título exemplificativo, **Lotes n.ºs 29, 57 e 59**), **por envolver uma alteração de uso, não se encontra abrangida pelo artigo 60.º do RJUE**, incessantemente invocado para viabilizar esta e outras operações urbanísticas.

**A omissão de antecedentes é outra das ocorrências apuradas.** Veja-se, a título de exemplo, o que sucedeu nos **Lotes n.ºs 29, 57 e 88**. Nos dois primeiros, ambas as soluções urbanísticas foram acolhidas na sequência de indeferimentos, sem que, na sequência destes, se tenha feito apelo, no caso do lote n.º 29, à contradição entre factos concernentes à área de construção e respetivo uso do imóvel preexistente e, no caso do lote n.º 57, ao facto de ter sido possibilitada a criação de uma habitação, a expensas de uma construção precária (galinheiro).

Por seu turno, o lote n.º 88 tem a particularidade de acolher um conjunto de construções licenciadas num momento em que a preexistência que determinou, na convicção da autarquia, o seu deferimento, se encontrava referenciada, num outro processo de obras, como “embargada”.

A respeito desta medida de tutela da legalidade urbanística, sempre é necessário dar nota da orientação da Conservatória dos Registos Civil, Predial e Comercial de Alcácer do Sal, que tem norteado a **recusa de registo dos parques embargos que lhe têm sido participados pelo Município** (doc. de fls. 117-120). A recusa é sustentada no facto do prédio em causa não pertencer ao promotor das obras, não sendo possível, segundo aquela, efetuar a anotação do embargo solicitado (*Vide Lotes n.ºs 13, 30, 68 e 87*).

Outra das situações detetadas prende-se ainda, com as contraordenações de gestão urbanística municipal, quando a verificação de consolidação de operações urbanísticas ilegais são há muito do conhecimento dos serviços da autarquia.



Com efeito, e não obstante sobrevirem nos processos de obras apreciados nota da determinação em sancionar os ilícitos presenciados, ou demonstrado o seu conhecimento em momento anterior ao desta ação de inspeção, **os processos de contraordenação instruídos ainda se mantêm pendentes ou nem sequer foram encetados (Vide Lotes n.ºs 5, 7, 8, 13, 14, 16, 17, 18, 30, 68, 83 e 88).**

As operações urbanísticas empreendidas em particular nos **Lotes n.ºs 15, 16, 17, 18, 30 e 68** consubstanciam um exemplo de persistência na concretização de operações urbanísticas à revelia da lei, em que os particulares, apesar de referenciados pela Câmara Municipal em sede de participação ou auto de notícia e, nos quatro primeiros lotes, com litígio pendente de apreciação pelo tribunal, prosseguem o seu percurso de construção ilegal.

A inexistência de uma efetiva aplicação das medidas de tutela da legalidade urbanística ou o controlo do seu cumprimento **traduziu-se, assim, quer num sentimento de impunidade que favoreceu a reincidência, quer num duplo benefício para o infrator, com consequências na lesão do interesse público.** Por um lado, porque aquele procede à prática de operações urbanísticas isentas de quaisquer licenças e taxas associadas, por outro, porque perspectiva que a situação possa, a prazo, ser regularizada com a aprovação de um PP para a área, mesmo que em detrimento de restrições de utilidade pública com a importância que detém a REN e Rede Natura 2000.

E nem mesmo é possível defender que aquele Plano, ao acolher as pretensões, isenta o infrator de punição, uma vez que esta terá de ser determinada pela lei vigente no momento da prática do facto, ou por outra mais favorável, em vigor na data da decisão final a proferir.

Neste contexto, estando em causa operações urbanísticas executadas sem as formalidades legais, importará que o **Município determine ou persevere no sentido de sancionar tais ilicitudes, com fundamento não apenas nas prescrições decorrentes do regime sancionatório previsto no RJUE, mas também as resultantes da violação do RJREN e, bem assim, do RJRN2000**, a saber, as ocupações referenciadas nos **Lotes n.ºs 3, 4, 5, 7, 8, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 27, 30, 31, 43, 48, 52, 54, 57, 59, 63, 68, 69, 70, 78, 83, 88 e 92.**

Particular relevo assumem as situações em que o particular demonstrou ter consciência de proceder à realização de obras à revelia do RJREN e/ou da Rede Natura 2000. Nestas circunstâncias, considera-se estarem preenchidos os pressupostos normativos do artigo 278.º-A do Código Penal, que determina que *“Quem proceder a obra de construção, reconstrução ou ampliação de imóvel que incida sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional (...) ou terreno especialmente*

*protegido por disposição legal, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas aplicáveis, é punido com pena de prisão até três anos ou multa”.*

Sucedede que a resposta legislativa – de foro criminal – a esta questão, apenas foi contemplada em setembro de 2010, com a 25.ª alteração ao Código Penal, através da Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro, **não podendo esta Inspeção-Geral, no caso dos Lotes n.ºs 3, 7, 17, 18, 30, 48, 68, 87 e 92, suscitar a violação de regras urbanísticas junto dos Serviços do Ministério Público competente**, uma vez que o crime agora tipificado não estava contemplado no ordenamento jurídico em vigor à data da sua prática.

Se, deste breve epílogo, ressalta um grau insatisfatório de observância do cumprimento do quadro de referência do sistema de planeamento e de gestão territorial, com reflexos na insuficiente salvaguarda e valorização dos recursos naturais e ineficiente gestão de riscos que compõem a REN, a disseminação de construções, quer por viabilização da Administração, quer por desconsideração por parte dos particulares, **Sítio de Importância Comunitária**, só vem confirmá-lo.

E isto é assim porque, como deu nota o então ICNB, IP, em sede de pareceres desfavoráveis por ele emitidos no contexto do licenciamento de algumas das operações urbanísticas identificadas, o *“aumento da pressão urbana, com permanência em definitivo, de populações no local, impermeabilização de solos que a legalização [referente às obras] irá comportar, para além do precedente que se irá criar”*, contraria os objetivos que determinaram a constituição da Rede Natura 2000, na qual todas estas intervenções urbanísticas foram promovidas (*Vide Lotes n.ºs 31, 48 e 88*).

Não será despidendo realçar que a área de REN, na qual, igualmente, todas estas obras sucederam, constitui-se, à luz da aceção em tempos defendida por aquela entidade com responsabilidades acrescidas no domínio da conservação da natureza, como *“nevrálgica”* em termos de conservação da biodiversidade, podendo conter a ocorrência de espécies de flora prioritária, de entre as quais endemismos lusitanos vulneráveis, com destaque para a *Armeria rouyana*, cuja espécie foi assinalada pelo Departamento de Gestão das Áreas Classificadas do Litoral de Lisboa e Oeste do ICNB, IP, em visita ao local de umas das operações urbanísticas entretanto consolidada à revelia do parecer emitido pelos seus Serviços (*Vide Lote n.º 31*).

Apresentada a sistematização possível dos resultados alcançados no domínio da violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos materiais e de gestão urbanística, haverá, agora, que revelar outras das incongruências identificadas no contexto desta avaliação.

Com efeito, no contexto de análise, em particular, da **Planta de Compromissos do PP de Brejos da Carregueira** (com a data de dezembro 2011), identificou-se um conjunto de operações urbanísticas ali referenciadas indiciando subsistir incongruências entre o seu conteúdo e o sustentado, por um lado, no processo de fotointerpretação e, por outro, na informação disponibilizada e transmitida pela autarquia.

As **incongruências** em crise assentam fundamentalmente na individualização dos polígonos de implantação de operações urbanísticas, identificados naquela peça cartográfica como:

- Detendo licença de habitação ou de construção, apesar da autarquia ter confirmado a esta Inspeção-Geral não existir qualquer processo de obras particulares associado àquelas edificações.
- Detendo licença de habitação ou de construção, apesar de, nos processos de obras particulares consultados, as operações urbanísticas não terem sido precedidas da emissão do necessário título habilitante e, nalgumas situações, até indeferidas pela autarquia.
- Detendo licença de habitação, informação prévia ou anteriores a 1982, sem que, em todas as coberturas aéreas disponibilizadas pela DGT (de 1987 a 2012), seja perceptível qualquer edificação no local.
- Detendo informação prévia, apesar da autarquia ter confirmado a esta Inspeção-Geral não existir qualquer pedido de informação prévia associado àquelas edificações.
- Anteriores a 1982<sup>50</sup>, apesar de não perceptíveis na cobertura aérea de 1987, nalguns casos com uma área de implantação substancialmente inferior à preconizada na apontada Planta de Compromissos.

A estas incongruências, haverá que adicionar as decorrentes das conclusões alcançadas nesta avaliação, tendo por apoio os processos de obras apresentados, relacionados com operações urbanísticas licenciadas, autorizadas ou admitidas à revelia do RJREN.

---

<sup>50</sup> Momento até ao qual, como atrás se expôs, o regime de obrigatoriedade do licenciamento de obras particulares não era aplicável a esta área do território.

A sistematização gráfica e a natureza destas discrepâncias encontram-se representadas na **figura 8**, que, sustentada na informação veiculada na Planta de Compromissos do PP (doc. de fls. 121), pretende expor aquelas incoerências, **num total de 62 (sessenta e duas)**.

O que, em termos de balanço, significa que **aproximadamente 50% das edificações ali representadas revestem a natureza de obras destituídas de aprovação camarária ou deferidas à revelia da lei, contraditando a informação apresentada pela Câmara Municipal, cujo conteúdo, como se viu, compõe o PP entretanto aprovado.**

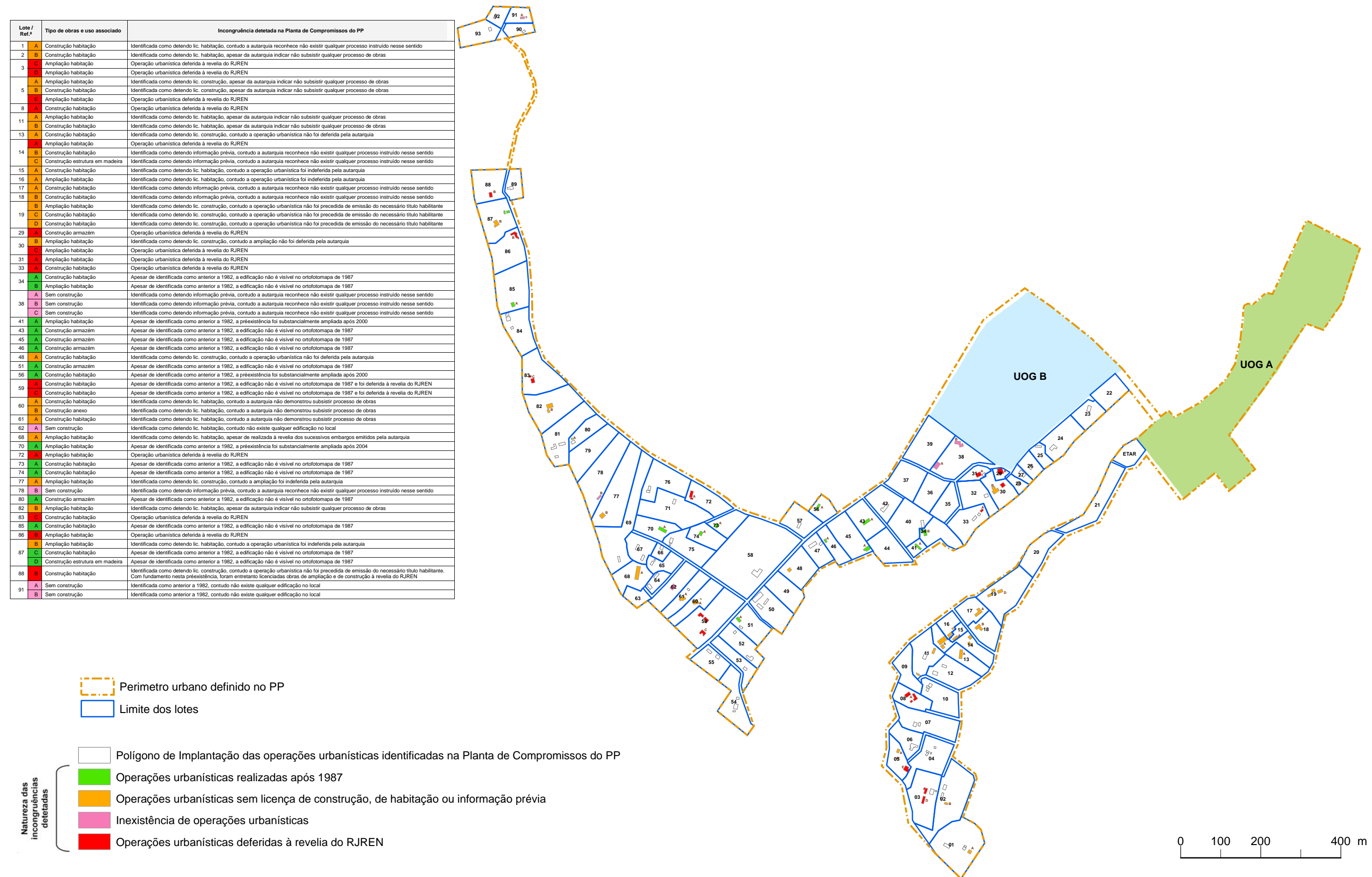
Não obstante, em sede de contraditório, a autarquia alega que esta peça cartográfica constitui um elemento complementar de tal instrumento com a natureza de inventário, não podendo assumir as funções de documento base a partir do qual se pronunciaram as entidades da Administração Central, como a equipa inspetiva pretendia.

Invoca ainda um excerto de um insigne jurista, segundo o qual *“... os planos devem programar a evolução urbanística de uma determinada área, partindo da inventariação da realidade existente. Significa isto, então, que os planos (...), não podem abstrair das situações ou das circunstâncias concretas existentes, antes devendo tomá-las em consideração, sob pena de uma completa desadequação do conteúdo prescritivo do plano à realidade”*.

A este respeito dir-se-á que, não se vislumbra uma conclusão tão assertiva como a autarquia pretende imputar à equipa inspetiva, porquanto, somente se adianta que o PP foi apreciado pelas entidades, assente num conjunto de omissões e incongruências, cujos resultados concorreram para a concordância das soluções nele perspetivadas.

Porém, não resta aos signatários qualquer dúvida sobre o peso da Planta de Compromissos na tomada de posição manifestada pelas entidades, como, aliás, bem resulta do teor das respostas avançadas pela CCDR do Alentejo, ICNF, IP e APA, IP (doc. de fls. 122 a 126), na sequência de expressa interpelação daquelas entidades com o intuito de comprovar tal comportamento (doc. de fls. 121-A a 121-C).

Figura 8 - Incongruências detetadas na Planta de Compromissos do PP de Brejos da Carregueira



Fonte: PP de Brejos da Carregueira (CM Alcácer do Sal) / Ortofotomapas (DGT)

Em face do que se expõe nos pontos anteriores, não podemos, também nós, deixar de manifestar a nossa aderência ao trecho acima transcrito, porquanto, como ali se lê, os planos não podem abstrair das situações ou das circunstâncias concretas existentes, como seguramente foi ponderado pelas entidades emissoras de pareceres.

A este nível, registre-se que a área dos 93 lotes constituídos pelo PP nesta área de edificações de génese ilegal (UOG C) assume, em média, **5500 m<sup>2</sup>/lote**, 90 dos quais podendo acolher uma habitação até **500 m<sup>2</sup> de área de construção/implantação**.

**Em terrenos integrados em SIC da Rede Natura 2000, onde até foi detetada a ocorrência de espécies de flora prioritária, de entre as quais endemismos lusitanos vulneráveis, a área de construção admitida com esta solução urbanística (45 028 m<sup>2</sup>)<sup>51</sup> pode, até, mais do que triplicar a área edificada instalada no ano 2010 (14 579 m<sup>2</sup>)<sup>52</sup>, assente, já de si, em operações urbanísticas ilegais.**

Quanto ao argumento de que o PP constitui uma forma de controlo efetivo e eficaz de legalidade, valerá a pena recordar que desde 1982 subsistem instrumentos regulamentares de âmbito local, regional, nacional e, até, internacional, aplicáveis a este território, sem que aqueles tenham impossibilitado a expansão urbanística, assente numa matriz de génese ilegal, que agora se pretende “regularizar”.

Aliás, se com este plano se pretende conter a dispersão das construções e a sua desregrada proliferação na paisagem, temos que **o objetivo por ele pretendido se mostra, para já, frustrado**, na medida em que já depois da sua aprovação foi solicitado à Câmara Municipal o “licenciamento de obra” para reconstrução de um edifício situado no **Lote n.º 30**, entretanto indeferido por se ter verificado que o índice de implantação aplicável tinha sido excedido, superando quer os 500 m<sup>2</sup> admitidos como área máxima naquele Plano, quer o número de fogos permitidos no lote.

Mais do que um problema de ordenamento é um problema de fiscalização que está em causa. E esta tem de ser exercida de imediato no local (proximidade) pelos serviços de fiscalização da Administração, sem os quais a primeira medida se revelará pouco eficaz.

---

<sup>51</sup> Fonte: Regulamento do PP de Brejos da Carregueira, publicado através do Aviso n.º 12598/2012, publicado no *DR*, 2.ª série, n.º 183, de 20 de setembro.

<sup>52</sup> Fonte: Relatório do PP de Brejos da Carregueira, pag. 57.

### 3.3.2. Compatibilidade do PP de Brejos da Carregueira com as disposições legais em vigor e com o PROTA

Se, de tudo o que antecede, ressalta um grau manifestamente insatisfatório de observância do cumprimento da lei, em especial do RJREN, a que se adita um conjunto relevante de incongruências que concorreram para a concordância, por parte da Administração Central, das soluções perspetivadas através do PP de Brejos da Carregueira, a avaliação deste no que concerne à sua compatibilidade com as disposições legais e regulamentares em vigor, parece demonstrar que o processo que determinou a sua aprovação constituiu um imprevisto da legalidade, à luz do raciocínio que agora se pretende apresentar.

Desde logo, a primeira questão consiste em saber se o PP em crise, decorrente de um processo de elaboração<sup>53</sup>, poderia reclassificar o solo – de rural para urbano – à luz das prescrições do **Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de maio**<sup>54</sup>.

Uma interpretação à letra da lei, em concreto a resultante do artigo 7.º do diploma em apreço, compaginada, por sua vez, com o disposto no n.º 2 do artigo 71.º do RJIGT, parece conduzir a uma resposta negativa. E isto porque, **o processo de reclassificação ou requalificação do uso do solo processa-se apenas através dos procedimentos de revisão ou alteração dos planos municipais de ordenamento do território, não o acolhendo num procedimento de elaboração, como o que sucedeu com a aprovação deste Plano.**

Neste campo o legislador clarificou e diferenciou, na esfera da dinâmica dos IGT, os procedimentos que entendeu ser os mais apropriados para intervir no regime de uso do solo, em particular na sua reclassificação.

E se até à alteração do RJIGT, operada pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro, quer os PU, quer os PP podiam alterar os PDM, desde que cumprindo as exigências de relação entre IGT e sujeitos a ratificação, com a simplificação dos procedimentos decorrente deste diploma legal, associada à descentralização e responsabilização municipal, reforçou-se a indispensabilidade de precisar que a concretização da organização espacial de parte determinada do território municipal, a implementar

---

<sup>53</sup> Ainda que uma fração da área de intervenção deste Plano integre o âmbito territorial de um outro PP (apenas 5%), quer do ponto de vista formal, quer substancial, cremos que o procedimento nunca poderia ser reconduzido a um processo de revisão deste último.

<sup>54</sup> Diploma que estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios e as categorias de qualificação do solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional.



através daquelas figuras de planeamento, estaria vinculada, em especial, às opções dos respetivos PDM, traduzidas no modelo por estes definido.

Com efeito, com a alteração do RJGT, que encontra eco no Decreto-Lei acima referido, operou-se uma mudança de paradigma, acentuando-se a autonomia municipal em matéria urbanística, condicionada, contudo, pelo desenvolvimento *“no quadro das opções definidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e **pelos respetivos planos diretores municipais**”* (sublinhado nosso).

Ora, se os PDM condicionam, à luz da alteração acentuada por aquele diploma, a validade dos restantes instrumentos de gestão de âmbito municipal (PU e PP), seria totalmente anacrónico que estas últimas figuras de planeamento se alheassem de observar o modelo de estrutura espacial do território municipal estabelecido pelos primeiros, contradizendo as opções de classificação do solo ali preconizadas.

Sem prejuízo da conclusão anterior, a conexão material entre os PDM e os correspondentes PU e PP consubstancia a regra da conformação dos dois últimos face aos primeiros, e ainda que se possam admitir, à luz do RJGT em vigor, ajustamentos ou alterações de perímetros urbanos consubstanciados nos PDM, estes terão de se pautar pelo princípio da excecionalidade da reclassificação do solo como urbano, consagrado no n.º 3 do artigo 72.º daquele regime legal.

E se o Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de maio, na senda deste pressuposto mais exigente, prescreve que a reclassificação do solo rural como solo urbano apenas é admitida a título excecional, *“combatendo-se a prática de aumento indiscriminado dos perímetros urbanos, com a conseqüente inutilização desproporcionada de espaços agrícolas, florestais ou verdes lúdicos”*, conclui-se que as asserções defendidas pela equipa inspetiva, no que à reclassificação do solo diz respeito, têm acolhimento no espírito e letra da lei.

Assim se percebe que as exceções ao princípio da conformidade nas relações entre os planos municipais de ordenamento do território não podem implicar a revisão do plano hierarquicamente superior, uma vez que por via das deliberações municipais apenas se podem revogar ou alterar normas daqueles instrumentos de planeamento (cfr. n.º 3 do artigo 25.º do RJGT).

Aliás, regendo-se as relações entre os vários IGT pelos princípios da hierarquia (ainda que mitigada) e da compatibilidade ou articulação (Cfr. artigos 10.º da LBOTU, e 23.º a 25.º do RJGT), compreende-se que o disposto na alínea a) do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de

maio, ao exigir que a classificação do solo como urbano observe, cumulativamente, a “*inserção no modelo de organização do sistema urbano municipal*”, venha consubstanciar estes desígnios.

Como se vê, o PP de Brejos da Carregueira não concretiza uma mera alteração às disposições do PDM de Alcácer do Sal, antes representando uma efetiva revisão daquele para a área em questão, com repercussões na alteração da estratégia de ocupação urbana do território municipal, devendo ser objeto de adequada ponderação em sede de revisão do PDM<sup>55</sup>.

Ora, atento o exposto, sempre se poderá afirmar que, na presente situação, a expansão urbanística prospetivada com este PP nem sequer foi devidamente fundamentada, uma vez que, como amplamente foi vincado, foram estabelecidos lotes destituídos de construções ou contemplando edifícios de caráter precário e de génese ilegal para fins não habitacionais, cujo somatório das áreas perfaz aproximadamente 20 hectares, numa solução urbanística que parece ter dispensado a possibilidade de reintegração em solo rural da área da UOG B definida pelo PP com 11 hectares.

Nem se diga que o simples facto da aprovação do PP de Brejos da Carregueira ter sido precedida da realização de uma análise específica no âmbito dos trabalhos da revisão do PDM de Alcácer do Sal<sup>56</sup>, eximia o Município de concretizar esse processo à luz do RJGT, em antecipação à aprovação daquele.

Ora, para que fosse necessário dar corpo ao sistema urbano municipal prospetivado no estudo desenvolvido pela autarquia, que implica a reconsideração e reapreciação global do modelo de estrutura espacial do município, era imprescindível que este fosse vertido no PDM, que desde julho 2005 se encontra em fase de revisão<sup>57</sup>.

Com efeito, se o PP deve adotar o conteúdo material apropriado às condições da área territorial a que respeita, por força do que dispõe o n.º 3 do artigo 91.º do RJGT não há dúvidas de que este apenas pode desenvolver e concretizar propostas de ocupação com base na disciplina consagrada no PDM em vigor que, no caso em apreço, estabeleceu, para esta área (UOG C), regras urbanísticas bem distintas das prospetivadas pelo PP de que se vem discutindo.

Neste contexto, os estudos desenvolvidos pela autarquia não podem, nem devem substituir-se às figuras planificatórias contempladas na Lei, pois só estas é que estão dotadas de eficácia jurídica, não

---

<sup>55</sup> Evidencie-se que a área de intervenção do PP de Brejos da Carregueira é classificada parcialmente como solo urbano, correspondente a 81,4 hectares, 56,074 hectares dos quais a expensas da REN.

<sup>56</sup> Em articulação com o estudo do sistema urbano municipal, tendo em vista a identificação das necessidades de reordenamento e programação de operações de requalificação.

<sup>57</sup> Revisão deliberada em reunião da Câmara Municipal de Alcácer do Sal de 8 de julho de 2005, publicitada através do aviso n.º 6471/2005 (2.ª série), de 26 de setembro.

podendo aqueles, por conseguinte, em antecipação à sua inserção no PDM, assumir as funções deste último.

Temos, portanto, que neste ponto **a aprovação do PP de Brejos da Carregueira, que privilegiou uma dinâmica expansionista, subverteu os critérios legalmente previstos a observar na classificação do solo**, entendida esta como a opção de planeamento territorial emanada do respetivo PDM (aprovado e em vigor), tendo possibilitado, em antecipação à revisão deste, **praticamente a quadruplicação do perímetro urbano** por ele definido para esta área do território municipal: **de 22 para 81 hectares, 65 dos quais destinados à urbanização ou edificação**.

Vejamos, agora, se, ainda assim, a análise desenvolvida pela autarquia e acolhida pela CCDR Alentejo, permite compatibilizar as propostas do PP de Brejos de Carregueira no âmbito do quadro de referência regional preconizado no PROTA e nos restantes condicionalismos legais aplicáveis.

**Pretende a Câmara Municipal de Alcácer do Sal enquadrar as opções do PP nos termos da alínea a) da norma 156 do PROTA**, a que corresponde uma das quatro formas possíveis de edificação em solo rural<sup>58</sup>, no caso, designada por *“outras áreas de edificação dispersa desestruturadas”*.

Por razões de puro método e com vista a uma melhor compreensão do quadro de estratégia regional prosseguida por este Plano, haverá que, na aplicação parcimoniosa da norma em cotejo, considerar o encadeamento lógico e sistemático das restantes normas e o modelo territorial por ele instituído.

Assim, **um dos objetos fulcrais deste raciocínio tem de assentar na dinâmica sequencial de planeamento por ele perspetivada**, cuja opção não faz mais do que cumprir os preceitos instituídos pelo já identificado Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de Maio. Ou seja, a preceder os princípios relativos ao uso, ocupação e transformação do território, preconizados no subcapítulo “Planeamento Urbano, Urbanização e Edificação” do conteúdo normativo do PROTA, importa identificar o momento a partir do qual se pode intervir sobre aquelas áreas.

Face ao raciocínio empreendido logo no início desta seção, **é seguro que a nova edificação em solo urbano ou rural deve estar prevista e regulamentada em PDM**, por ser esta a figura de planeamento

---

<sup>58</sup> As quatro formas de edificação em solo rural são, na esteira da norma 153 do PROTA:

- (1) Edificação Isolada.
- (2) Aglomerados Rurais.
- (3) Áreas de Edificação Dispersa:
  - a. Área de Edificação em Solo Rural Periurbano (AESRP).
  - b. Outras Áreas de Edificação Dispersa Desestruturadas.
- (4) Núcleos de Desenvolvimento Turístico (NDT).

concebida, à luz do sistema de gestão territorial em vigor, para formalizar os aspetos estruturantes do território, desenvolver, detalhar e tornar operativas as opções estratégicas de base territorial estabelecidas pelo plano regional.

De resto, isto mesmo é ostensivamente afirmado em toda a orientação normativa vertida no PROTA, quando no apontado subcapítulo se refere que *“A política de ordenamento urbano deve assentar na elaboração e implementação de instrumentos de planeamento territorial, (...) em estreita consonância com a estratégia de desenvolvimento local e o com o modelo do sistema urbano estabelecidos, nomeadamente, no plano director municipal”* (norma 140). A contenção dos perímetros deve *“Inserir -se na rede urbana municipal ou na rede municipal”* (alínea c) da norma 141), contrariando a edificação dispersa e de fracionamento da propriedade rústica, competindo ao PDM *“Identificar os aglomerados a sujeitar à revisão ou delimitação de perímetro urbano, fundamentando as respectivas necessidades de reclassificação e ou requalificação do uso do solo, em função do sistema urbano”* (alínea b) da norma 142), através da *“delimitação dos perímetros urbanos, em sede de elaboração e revisão de PMOT, nomeadamente PDM”* (norma 143).

Do mesmo modo, a utilização de expressões tais como *“será definido em PDM”* (norma 151), *“cabe aos PDM”* (norma 152), *“devendo o PDM densificar a sua regulamentação”* (norma 153), *“no âmbito da revisão do PDM”* (norma 156), *“o PDM deve definir os objetivos, critérios e parâmetros”* (alínea b) da norma 156) ou, ainda, *“o PDM deve identificar, caracterizar e delimitar”* (alínea d) da norma 158), são suficientemente elucidativas para se alcançar a dinâmica de planeamento programada.

Preponderar, como parece suceder, para a aprovação do PP de Brejos da Carregueira em antecipação à aprovação formal da revisão do PDM, afigura-se, salvo melhor opinião, que o entendimento perfilhado quer pela autarquia, quer pela CCDR Alentejo, esvazia o preceituado quanto às exigências de planeamento do PROTA e contende com o princípio que deve nortear as regras mais elementares da disciplina jurídica dos solos, que aqui vale a pena relembrar: **são os usos e as ações que se devem adequar ao PDM e não o PDM que se deve ir adequando àqueles praticados à sua revelia.**

Assente que está este primeiro momento, é necessário avançar para a análise do segundo, que apela para os mecanismos possíveis de concretização das formas de ocupação em solo rural, sabendo que a opção acolhida pelo Município para o caso em apreço, corroborada, por sua vez, pela CCDR Alentejo, assenta na figura das *“outras áreas de edificação dispersa desestruturadas”*, tratadas especificamente na norma 156 do PROTA.

Em primeiro lugar, e independentemente da escolha residir nesta forma de enquadramento, **a sua materialização, pelo facto de incidir sobre solo urbano, estaria sempre dependente da elaboração de PU**, indispensável à luz quer da alínea a) da supracitada norma 156, quer da norma 159.

Simplemente, com a anuência da entidade responsável pela elaboração do PROTA – a CCDR Alentejo –, a autarquia expressa a desnecessidade de cumprir com aquelas determinações, reclamando que compete a esta a escolha do instrumento de planeamento territorial mais adequado a dar resposta às necessidades de ordenamento, invocando, para o efeito o artigo 74.º do RJIGT, para afirmar que a competência municipal na opção do IGT, atribuída por lei, *“implica que aquela orientação do PROTA deva ceder, em virtude da regra da precedência e da preferência de lei”* (doc. de fls. 129).

Ora, ainda que caiba ao Município, por via desta disposição legal, a definição da oportunidade e dos termos de referência dos PU e dos PP, esta não afasta a obrigatoriedade de, no caso em concreto, promover a elaboração do PU. É que, o artigo 74.º do RJIGT não dispõe sobre a figura de planeamento que à luz das opções de um IGT, como o PROTA, se entendeu, em função das iniciativas de planeamento de base territorial ali proclamadas, impor elaborar.

Nestas circunstâncias, o procedimento que determinou a aprovação do PP de Brejos da Carregueira, ao antecipar-se à elaboração do necessário PU, desconsiderou a solução de planeamento perspectivada pelo PROTA, convencionada, no caso, nas suas normas 156 e 159, porquanto estas não contrariam ou invalidam o preceito legal sustentado pela autarquia.

Note-se que a opção pelo PP, a que a CCDR Alentejo não se opôs, abreviou um procedimento circunscrito à operação de transformação fundiária da propriedade para efeitos registais, que o artigo 92.º-A do RJIGT veio possibilitar, permitindo a individualização no registo predial dos prédios dele resultantes, que não poderia ser alcançada da mesma forma com recurso à figura de PU.

Não obstante a argumentação aduzida pela autarquia em sede de contraditório, considera-se que enquanto o PROTA se mantiver em vigor, é obrigação da Administração cumprir as suas normas orientadoras, ainda que aquela considere que a opção pelo PP em detrimento do PU ali determinado seja a mais adequada. Todavia, se a Câmara Municipal assim o entender, poderá acionar os mecanismos ao seu alcance no sentido de impugnação da norma em questão.

Com pertinência para o caso, sempre é necessário realçar que **a aprovação do PP de Brejos da Carregueira, arredou-se do parecer da CCDR Alentejo** consubstanciado na ata de conferência de

serviços, de 23.02.2012, prevista no n.º 3 do artigo 75-C do RJIGT, **que condicionou a sua aprovação à prévia publicação da alteração da REN, sem a qual não poderá ter aplicação** (doc. de fls. 142).

Neste contexto, **estando a eficácia do PP em apreço dependente daquele procedimento**, não poderia a autarquia ter procedido em conformidade com o solicitado pela proprietária do terreno, aquando do pedido da emissão da certidão para os termos e efeitos previstos no artigo 92.º-A do RJIGT (doc. de fls. 144-163).

Após este breve esboço das posições antinómicas em presença, é chegado o momento de avaliar, ainda assim, o enquadramento, pela CCDR Alentejo, da solução urbanística à luz da **norma 156 do PROTA**.

A posição sufragada pela CCDR Alentejo, na qualidade de entidade responsável pela elaboração, monitorização e avaliação do PROTA, para considerar que a proposta do PP reunia as condições para ocorrer sob a forma de *“outras áreas de edificação dispersa desestruturadas”* ali previstas, assenta no facto de esta forma de planeamento se destinar a solucionar, na sua convicção, *“situações há muito reconhecidas na região”* e que *“reclamam do ordenamento jurídico opções que sejam capazes de conciliar os diversos interesses em presença (...) não obstante, não terem sido indicadas nominalmente”* (doc. de fls. 164-176).

Nada disto, porém, elimina a dúvida sobre o motivo pelo qual a pretensão não foi enquadrada como uma *“Área de Edificação em Solo Rural Periurbano”* (AESRP), prevista, de igual modo, como uma das formas de classificação de edificação dispersa em solo rural pelo PROTA (Subalínea i), da alínea c) da norma 153).

A CCDR Alentejo, a esse respeito, aclarou, a pedido desta Inspeção-Geral, o entendimento versado sobre estas duas formas de planeamento do solo rural: AESRP vs outras áreas de edificação dispersa desestruturadas. Em síntese, aquela entidade afirma que o propósito da primeira não se encontra associado, ao contrário da segunda, a fenómenos de situações de requalificação de áreas edificadas de génese ilegal identificadas em PDM à data da entrada em vigor do PROTA, citando como exemplo os Brejos da Carregueira, os foros de Vendas Novas, a zona da Godinha em Campo Maior e a área de Vila Nova de Milfontes no Município de Odemira.

Todavia, em lado nenhum do conteúdo normativo do PROTA se assevera a enunciação de tal propósito. De acordo com a informação transmitida, em 03.05.2013, pela CCDR Alentejo ao Gabinete de S. Ex.ª o SEAOT, aquando do processo de aprovação do PROTA, *“por indicação da tutela”* estas

áreas, “*devidamente identificadas durante os estudos técnicos*” deste plano regional, não foram indicadas nominalmente e parecem poder localizar-se, ou não, na envolvente dos aglomerados, “*para as quais foi necessário encontrar solução*” (doc. de fls. 177-178).

A CCDR Alentejo pronunciou-se, em sede de contraditório, sobre a dimensão da expansão do perímetro urbano do PP de Brejos da Carregueira, argumentando que esta se encontra fundamentada nos documentos que acompanham a elaboração deste IGT, para, de seguida, expressar que esta solução irá dotar o município de uma “*ferramenta capaz de tornar conseqüente a atuação de todos os agentes com responsabilidades sobre o território*”, numa área que necessita de requalificação ambiental (doc. de fls. 281-284).

Em tal leitura, **a CCDR Alentejo parece depreciar as conclusões alcançadas no Projeto de Relatório, em particular o facto de subsistirem áreas destituídas de construções ou contemplando edificações precárias destinadas a outro fins que não o habitacional, onde a proposta de reclassificação do solo não se fundamenta no esgotamento de outras áreas urbanizáveis.**

Este resultado interpretativo vem demonstrar que a norma 156 do PROTA, aplicável, na perspetiva daquela entidade, à situação em causa, incorpora, ao contrário das restantes formas de edificação em solo rural, um conceito vago e indeterminado no que diz respeito aos critérios, às indicações e à metodologia a adotar na delimitação destas áreas de edificação dispersa.

Nesta perspetiva, o PROTA, ao eximir-se de fixar esses limites máximos, criou uma situação de desigualdade, com reflexos pouco equilibrados com a lei.

Se por um lado a delimitação de perímetros urbanos fica condicionada à dimensão das áreas de expansão impostas pela norma 143 do PROTA, ou ao critério imposto pela alínea b) da sua norma 158 para as AESRP, não se concebe o motivo pelo qual as situações de requalificação de áreas edificadas de génese ilegal não ficaram condicionadas a igual tratamento.

Observe-se que a opção do PP de Brejos da Carregueira, acolhida por todas as entidades envolvidas no seu acompanhamento, de entre as quais o ICNF, IP (doc. de fls. 179-186), redundou na formação de um **único perímetro urbano com 81,4 hectares**, numa área integrada pelo PROTA na por ele denominada Estrutura Regional de Protecção e Valorização Ambiental, compreendido nas suas áreas



nucleares<sup>59</sup> e faixa costeira, onde, supostamente, os objetivos de manutenção da diversidade biológica e de proteção dos sistemas biofísicos essenciais deveriam sobrelevar-se aos da edificação.

Área esta que, nos sucessivos pareceres emitidos pelo então ICNB, IP, no âmbito dos projetos de obras particulares que lhe foram submetidos para parecer no contexto do RJRN2000, foi qualificada como *“nevrálgica em termos de conservação e da biodiversidade”*, onde a disseminação das construções contrariava, à data e na sua perspetiva, os objetivos que levaram à criação da Rede Natura 2000 (doc. de fls. 189, 191 e 194).

Aqui chegados, importa, para mais perfeito entendimento dos contornos da questão em presença, considerar outro dos aspetos que contribuiu para a proposta urbanística alcançada através deste PP. Neste sentido, haverá, agora, que apurar se os demais pressupostos que determinaram a exclusão de aproximadamente 56 hectares de áreas da REN, integradas simultaneamente na Rede Natura 2000, encerram outras irregularidades.

Nesta conformidade, debruçemo-nos sobre os aspetos que, na esteira do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março<sup>60</sup>, terão concorrido para a aprovação, pela CNREN, da alteração da delimitação da REN municipal.

De acordo com o citado preceito legal, a proposta de delimitação da REN deve *“ponderar a necessidade de exclusão de áreas legalmente construídas ou de construção já licenciada ou autorizada, bem como das destinadas à satisfação das carências existentes em termos de habitação, actividades económicas, equipamentos e infra-estruturas”* (sublinhado nosso).

Vejamos se, à luz do conteúdo da ata da 33.ª reunião ordinária da CNREN, realizada em 28.06.2012 (doc. de fls. 29-43), bem como dos documentos que instruíram o processo de alteração da REN, aquelas premissas foram objetivamente ponderadas.

Ora, para que fosse necessário preencher um dos requisitos, assente na legalidade das edificações, era imprescindível que o conteúdo da memória descritiva e justificativa que instruiu aquele processo se detivesse sobre a evolução das construções naquele local.

Sucede que aquele documento estriba-se na *“necessidade de regularização da situação fundiárias das áreas em que se verificou a proliferação de construções entre os anos de 1976 e 1991 (...)”*, que

---

<sup>59</sup> Áreas classificadas para a conservação da natureza e da biodiversidade de importância nacional e internacional.

<sup>60</sup> Aplicável ao caso em apreço, por força do n.º 2 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto.

terão surgido “ (...) de forma espontânea e sem sujeição a qualquer matriz de ordenamento do território, ainda classificadas como solo rural”.

Circunstância que, como amplamente se descreveu na seção 3.3.1. do presente Relatório, **suprimiu o facto de um número significativo de operações urbanísticas terem sido concretizadas à revelia da lei posteriormente àquele período de tempo.**

Nesta perspetiva, não poderá deixar de se trazer à colação o parecer desfavorável emitido pela CNREN ao PU de Melides, em 24.10.2012, que sustentou a sua decisão, precisamente, à luz do disposto no preceito legal supracitado, tendo concluído sobrevirem áreas no perímetro urbano em vigor que não se encontram ocupadas ou comprometidas, não se justificando, por conseguinte, a ampliação deste (doc. de fls. 310-312).

Assim, considera-se que, do ponto de vista exclusivamente técnico, à semelhança da asserção propalada pela CNREN no âmbito da proposta de alteração da REN do município de Grândola elaborada em simultâneo com o de PU de Melides, que **a delimitação da nova REN municipal, em elaboração simultânea com a revisão do PDM de Alcácer do Sal, poderá ser a sede mais adequada à definição da REN no perímetro urbano de Brejos da Carregueira**, no âmbito da qual, acrescentamos nós, devem ser consideradas todas as áreas que garantam os objetivos que esta restrição de utilidade pública visa assegurar, incluindo as que podem configurar dunas costeiras.

Note-se que esta sugestão não restringe outras soluções que o enquadramento legislativo possibilita, em especial as referidas nos artigos 11.º, 15.º e 16.º do RJREN.

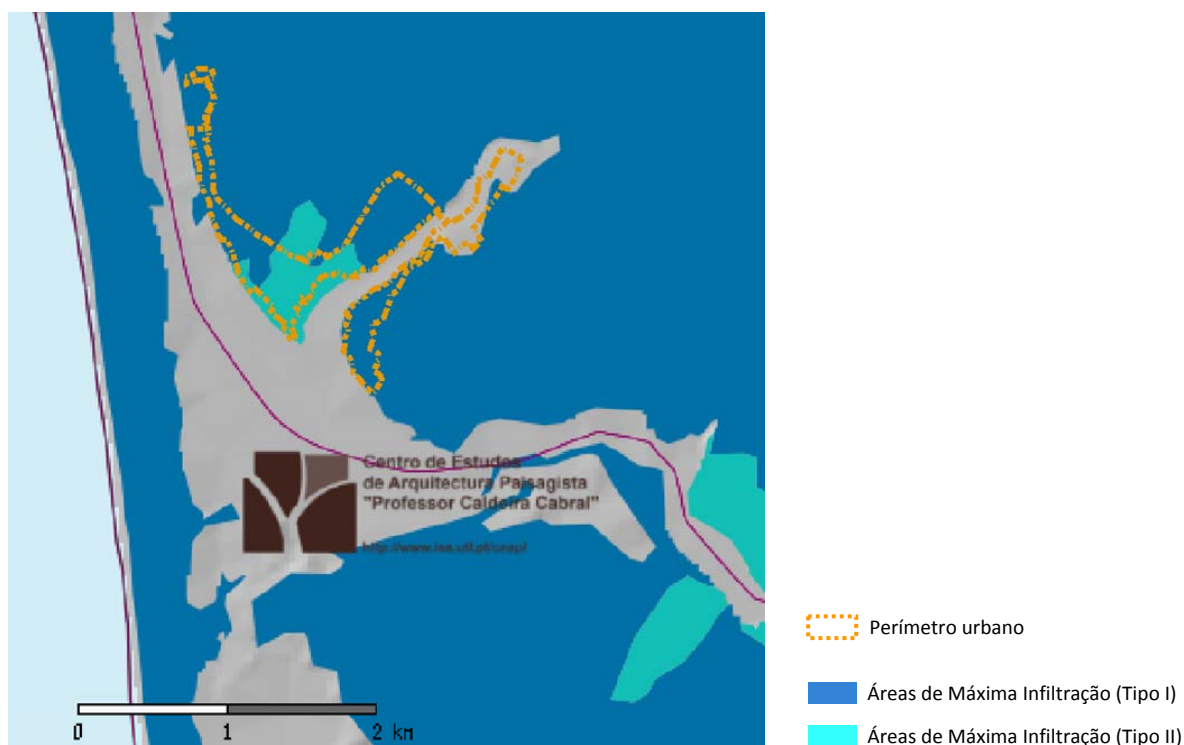
A última questão que se coloca, e não menos importante, assenta na segunda parte do acima indicado preceito legal, que obriga, como vimos, a ponderar as áreas “*destinadas à satisfação das carências existentes em termos de habitação, actividades económicas, equipamentos e infra-estruturas*” para efeitos de delimitação da REN.

Ora, não se concebe como é que se pretende justificar a carência **em termos de habitação** se, como evidenciam as mencionadas fichas de caracterização do edificado, dos 93 lotes constituídos na UOG C **apenas 6 foram assinalados como tipo de ocupação permanente** e, como esclarece o conteúdo da memória descritiva e justificativa que instruiu o processo de alteração da REN, **a proposta não visa “satisfazer carências existentes em termos de habitação”.**

Relativamente à alteração da delimitação da REN no âmbito do PP de Brejos da Carregueira, a autarquia estriba-se em argumentos para justificar não ser a área a excluir da REN relevante para a sustentabilidade do ciclo hidrológico, nem aquela corresponder aos pressupostos da sua classificação como “Áreas de Máxima Infiltração” à luz do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março (doc. de fls. 231-241). Condição que, na sua perspetiva, terá contribuído para o parecer favorável da CNREN.

Sucedo, porém, que a argumentação técnica e científica defendida pela autarquia, acolhida quer pela APA, IP, quer pela CCDR Alentejo, não coincide, em termos espaciais, com as áreas que a equipa do Centro de Estudos de Arquitectura Paisagista do Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa (CEAP/ISA/UL), responsável pela criação do EPIC (Environmental Planning, Investigation and Cartography) WebSIG, entendeu poderem configurar áreas de máxima infiltração<sup>61</sup> (Fig. 9), vitais, na perspetiva desta unidade de investigação, para a gestão sustentável da água e na manutenção do equilíbrio geomorfológico da paisagem.

Figura 9 – Sobreposição do perímetro urbano definido pelo PP de Brejos da Carregueira com as áreas de máxima infiltração definidas pelo CEAP/ISA/UL



<sup>61</sup> Para mais desenvolvimentos, vide o projeto do Centro de Estudos de Arquitectura Paisagista do ISA (2013), *Estrutura Ecológica Nacional – Uma proposta de delimitação e regulamentação*, ISAPress, ISA, Lisboa.

Na metodologia utilizada por aquele Centro de Estudos, a área a excluir da REN, destinada eminentemente a fins urbanísticos, é reconhecida como constituindo parte integrante das áreas de máxima infiltração, consideradas fundamentais e complementares ao funcionamento dos ecossistemas, à luz da definição da estrutura ecológica adotada por aquela unidade de investigação<sup>62</sup>.

E não se diga que esta área de intervenção, apesar de integrada atualmente na REN como “área estratégica de proteção e de recarga de aquíferos”, a dispensa de poder ser equacionada, à luz das orientações estratégicas consubstanciadas na referida RCM n.º 81/2012, de 3 de outubro, como parte integrante do sistema dunar representado no esquema nacional de referência da REN que acompanha aquelas orientações, no qual aquela se encontra contido.

---

<sup>62</sup> A disponibilização da cartografia em formato digital encontra-se acessível a partir de uma plataforma WebSIG criada para o efeito em: <http://epic-webgis-portugal.isa.ulisboa.pt/>.

#### 4. Conclusões

A avaliação aqui retratada, que procurou, fundamentalmente, apreciar as operações urbanísticas ou ações identificadas em solo integrado na REN do Município de Alcácer do Sal, permitiu alcançar os seguintes resultados:

1. Do universo das situações detetadas, que no cômputo global reflete **aproximadamente 140 (cento e quarenta) operações urbanísticas ou ações**, metade das quais de cariz habitacional ou diretamente associadas a este uso, **apenas 3 (três) parecem reunir as condições exigíveis em matéria de conformidade com as normas e disposições legais aplicáveis no domínio do ordenamento do território.**
2. Das operações urbanísticas identificadas, **26 (vinte e seis) constituem casos de nulidade decorrentes de atos administrativos de gestão urbanística** em consequência da violação do RJREN, subtraídos à discricionariedade planificadora do município.
3. Já as **obras destituídas de aprovação camarária ou realizadas à revelia dos projetos aprovados são reconduzíveis a 109 (cento e nove) dos casos referenciados.**
4. As ilegalidades e as irregularidades aqui patentes e a escala em que estas se manifestam, não se confinam apenas à REN, mas, simultaneamente, em **Rede Natura 2000**, integrados no SIC Comporta-Galé.
5. Seria expectável que, face à natureza e à escala das intervenções, a Administração tivesse reagido a este volumoso número de operações urbanísticas ilegais. Sucede que no domínio da atuação, em particular dos serviços da CCDR Alentejo e do ICNF, IP, **os resultados apurados traduzem-se numa ausência de efetiva ação fiscalizadora**, com a circunstância de, no caso da primeira entidade, nem tão-pouco, nas situações por ela referenciadas, terem sido acionados os mecanismos tendentes a sancionar a atuação dos infratores.
6. **A perpetuidade de situações ilegais, quando os processos são há muito do conhecimento dos serviços da Administração (Local e Central), é outra das irregularidades detetadas nesta ação de inspeção**, redundando, continuamente, no benefício para o infrator que, no plano da própria atuação material, interveio sobre áreas de particular importância do ponto de vista da

conservação da natureza e dos recursos naturais, cuja importância é, no caso da REN, de interesse inequivocamente nacional, e, no caso da Rede Natura 2000, de interesse supranacional.

7. Sublinhe-se, pela sua especificidade, que a maioria das **ilicitudes detetadas** se concentram na envolvente ao aglomerado de **Brejos da Carregueira, numa extensão superior a 55 hectares**, aqui identificada como situação n.º 12, corporizadas em **cerca de 100 (cem) operações urbanísticas destinadas, eminentemente, a habitações não permanentes ou temporárias**, promovidas sob a forma de obras de construção ou de ampliação à luz do RJUE, num período de tempo em que a maioria das intervenções se encontravam interditas por força do RJREN e do PDM.

Na sequência desta avaliação em particular, que de resto motivou a necessidade de desencadear a presente ação de inspeção, optamos por **apresentar as principais conclusões alcançadas**:

- 7.1. A dinâmica de transformação do solo nesta área do território municipal, propriedade da Herdade da Comporta – Atividades Agro Silvícolas e Turísticas, SA, para além de assentar na dispersão da ocupação, traduziu-se num fenómeno de **expansão urbanística assente numa matriz de génese ilegal que, num período de 18 anos (1995-2012), mais do que triplicou a área impermeabilizada, a expensas da REN e da Rede Natura 2000**, contrariando os objetivos que levaram à criação desta última.
- 7.2. Aquelas **operações urbanísticas terão sido, supostamente, concretizadas e adquiridas em regime de direito de superfície, convencionadas em negócios jurídicos de alcance e conteúdo arredados do objeto desta ação de inspeção**, compradas por terceiros, através de “contrato de cessão de crédito”.
- 7.3. O aspeto nuclear dos **licenciamentos deferidos pela autarquia assenta no princípio da proteção do existente, aclamado no artigo 60.º do RJUE**, estribado em pretensas melhorias das condições de habitabilidade de alegadas benfeitorias, muitas das quais promovidas à revelia da lei, quando o edificado onde se pretende intervir (e se conseguiu), ainda assim, já reúne a área suficiente para dar satisfação a esses requisitos.
- 7.4. A materialização das operações urbanísticas que os próprios serviços camarários têm testemunhado desde, pelo menos, o ano 2002, e que a então DRAOT Alentejo (e

posteriormente a CCDD que lhe sucedeu) acompanhou, sem que dos factos presenciados tivesse extraído outras consequências para além daquelas que, no ano 2005, ocasionaram a sua comunicação à então IGAT e à SEOTC, reflete a **gênese de um padrão pré-estabelecido de atuação por parte dos particulares, promovendo ilegalmente edificações de raiz** que servirão posteriormente, aquando do processo de licenciamento, como fundamento para um pretense direito à capacidade edificatória na parcela, de modo a concretizar os projetos de arquitetura idealizados.

- 7.5. Realce-se ainda, que muitos dos processos de obras particulares foram instruídos na sequência de ações de fiscalização empreendidas pela autarquia, com o desígnio de proceder à legalização de operações urbanísticas encetadas sem o devido ato autorizativo, para as quais **a resolução superveniente no domínio do sancionamento, na grande maioria das situações, ainda se encontra por concluir ou, até, iniciar.**
- 7.6. A análise fotointerpretativa desenvolvida, bem como a apreciação de mais de meia centena de processos de obras, vem corroborar a descrição daquele modo de atuação, **particularmente notório entre os anos 2004 e 2012.**
- 7.7. **A omissão de antecedentes relevantes para a decisão dos processos de obras** é outra das ocorrências apuradas, a que se adita, na apreciação dos projetos de especialidade, **a desresponsabilização do Município nas soluções de abastecimento de água e de saneamento**, eximindo-se de indeferir os pedidos com fundamento no n.º 5 do artigo 24.º do RJUE.
- 7.8. **A inexistência de uma efetiva aplicação das medidas de tutela da legalidade urbanística ou o controlo do seu cumprimento por parte do Município é outras das ocorrências detetadas**, favorecendo a reincidência, com consequências na lesão do interesse público.
- 7.9. Posteriormente a uma ação de inspeção encetada pela IGAL, ocorreu, no ano 2012, a **aprovação do PP de Brejos da Carregueira**, para nele enquadrar situações que se consolidaram de forma ilegal, em contra ciclo com os preceitos regulamentares e legais no domínio do ordenamento do território e do urbanismo em vigor



- 7.10. PP cuja solução perspectivada, acolhida por todas as entidades envolvidas no seu acompanhamento, em particular pela CCDR Alentejo, o ICNF, IP e a APA, IP, proporcionou a **formação de um único perímetro urbano com cerca de 81 hectares**, integrado na Estrutura Regional de Protecção e Valorização Ambiental definida pelo PROTA, onde, supostamente, os objetivos de manutenção da diversidade biológica e de proteção dos sistemas biofísicos essenciais deveriam sobrelevar-se aos da edificação.
- 7.11. Sucede que **o PP de Brejos da Carregueira foi apreciado pelas entidades da Administração Central, assente num conjunto de omissões e incongruências**, estas últimas particularmente ilustradas e descritas na figura 7, **cujos resultados concorreram para a concordância das soluções ali perspectivadas e conduziram à proposta de exclusão da REN**, por sua vez acolhida pela CNREN, com fundamento, entre outros, no pressuposto de que estariam em causa preexistências legalmente construídas, licenciadas ou autorizadas, na esteira do princípio vertido no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março.
- 7.12. Ainda que a Planta de Compromissos do PP possa conter incongruências em aproximadamente 50% das edificações ali representadas, que poderão e terão contribuído para a decisão das entidades envolvidas no acompanhamento deste Plano, a situação não afasta a questão de fundo há muito do conhecimento da CCDR Alentejo, que se prende com a génese ilegal das construções nesta área de intervenção.
- 7.13. Em resultado dessas omissões e inconsistências, **foram estabelecidos lotes destituídos**, à data do início desta ação, **de construções ou contemplando edifícios para fins não habitacionais**, cujo somatório das áreas perfaz aproximadamente **20 hectares**, numa solução urbanística que parece ter dispensado a possibilidade de reintegração em solo rural da área da UOG B definida pelo PP, com 11 hectares, programada há 30 anos na expectativa de conter, precisamente, a expansão de edificações clandestinas nesta área do território.
- 7.14. Registe-se que na área de génese ilegal identificada, que o PP designou por UOG C, foram constituídos 93 lotes com uma área média de **5500 m<sup>2</sup> / lote**, proporcionando a 90 deles

uma habitação que pode alcançar, em regra, os **500 m<sup>2</sup> de área de construção / implantação**.

- 7.15. Em terrenos integrados em SIC da Rede Natura 2000, onde até foi detetada, pelos serviços do ICNF, IP, a ocorrência de espécies de flora prioritária, de entre as quais endemismos lusitanos vulneráveis, **a área de construção admitida com a solução urbanística prospetivada pelo PP para a UOG C por ele definida, pode, até, mais do que triplicar a área edificada instalada no ano 2010** (de 14 579 m<sup>2</sup> para 45 028 m<sup>2</sup>), assente, já de si, em operações urbanísticas ilegais.
- 7.16. Acresce que a aprovação deste PP subverteu os critérios legalmente previstos a observar na reclassificação do solo – de rural para urbano –, preconizados no artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de maio, compaginado com o disposto no artigo 71.º do RJIGT, tendo possibilitado, ainda que com a anuência da CCDR Alentejo, em antecipação à revisão do PDM de Alcácer do Sal, **a quadruplicação do perímetro urbano atualmente definido: de 22 para 81 hectares, 65 dos quais destinados à urbanização ou edificação**.
- 7.17. Outra das insuficiências detetadas, melhor descrita na seção 3.3.2. deste documento, prende-se com o enquadramento, pela CCDR Alentejo, do PP de Brejos da Carregueira na **norma 156 do PROTA**, frustrando quer a dinâmica de planeamento sequencial prospetivada por aquele IGT, quer a figura de plano (PU) convencionada nas suas normas 156 e 159, criando uma situação de desigualdade, com reflexos pouco equilibrados com a lei. Com efeito, o **sentido dado à norma 156 pela CCDR, traduz-se num conceito vago e indeterminado, dando azo a que se criem situações de discricionariedade na aplicação do PROTA, cujas opções, por inerência do PNPOT, assentam na contenção da expansão urbana**.
- 7.18. Perante a proliferação de construções ilegais, desprovidas de infraestruturas de abastecimento de água e saneamento, em parte resultante das opções de gestão urbanística em sede de licenciamento, **geraram-se, por ação ou omissão, fatores críticos** que, na esfera da CCDR Alentejo, do ICNF, IP e da APA, IP, fundamentaram a requalificação e regularização fundiária desta vasta área integrada na Rede Natura 2000, que, no caso da

CNREN, terão contribuído para a proposta de exclusão de cerca de 56 hectares da REN, que aguarda aprovação da tutela.

- 7.19. Com pertinência para o caso, sempre é necessário realçar que **a aprovação do PP de Brejos da Carregueira pela Assembleia Municipal de Alcácer do Sal, sob proposta da Câmara Municipal, arredou-se do parecer da CCDR Alentejo** consubstanciado na ata de conferência de serviços de 23.02.2012, **que condicionou a sua aprovação à prévia publicação da alteração da REN, sem a qual não poderá ter aplicação.**
8. Cabe ainda particularizar outras situações, individualizadas na seção 3.2. deste Relatório, em especial as concernentes à execução de um **empreendimento turístico com contornos próximos de fraude à lei**, em que se conseguiu por via indireta o mesmo resultado que a lei quis impedir ou condicionar (situação n.º 6), a que se adita a instalação e exploração de areias, numa extensão de 40 hectares, decorrente da **emissão de RIP**, no ano 2004, pelos membros do governo competentes, **em desconformidade com o PDM de Alcácer do Sal** (situação n.º 11).

## 5. Recomendações

Num esforço de síntese, da análise realizada, emergem as seguintes recomendações decorrentes das conclusões alcançadas no âmbito desta ação de inspeção:

1. No que diz respeito à violação das normas legais sobre a utilização do solo, decorrente de atos administrativos de gestão urbanística praticados pela autarquia, importará, **caso esta entidade não declare a nulidade daqueles, determinar a via da impugnação contenciosa daqueles, geradores das nulidades** no contexto da apreciação dos factos individualizados nas respetivas “fichas de avaliação” que constituem o Volume II deste Relatório, concernentes às **situações n.ºs 3, 6 e 9**, bem como, em relação à **situação n.º 12**, as referenciadas nos **lotes n.ºs 3, 5, 8, 29, 30, 31, 33, 57, 59, 72, 83, 86 e 88**, por violação, em particular, do RJREN.
2. Tendo por base, essencialmente, a identificação das ilegalidades e irregularidades expostas no corpo deste Relatório, indicam-se os aspetos críticos que, do ponto de vista do ordenamento do território, devem ser considerados pelas entidades que deverão estar mais diretamente envolvidas na implementação das seguintes recomendações:
  - Competirá à **Câmara Municipal de Alcácer do Sal**:
    - 2.1. Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias**, a sequência dada à recomendação acima exposta, concernente à declaração da nulidade dos atos por si praticados.
    - 2.2. Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias**, os resultados alcançados com a instauração dos indispensáveis processos de contraordenação e, bem assim, das medidas por si desencadeadas, de modo a repor a legalidade face à ocupação ilegal do território descrita para as **situações n.ºs 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 8** e, no caso da situação n.º 12, as concernentes ao sancionamento das operações urbanísticas destituídas de aprovação camarária nos **lotes n.ºs 3, 4, 5, 7, 8, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 27, 30, 31, 43, 48, 52, 54, 57, 59, 63, 68, 69, 70, 78, 83, 88 e 92**.

Neste contexto, estando em causa operações urbanísticas executadas sem as formalidades legais, importará que o Município determine no sentido de sancionar tais

ilicitudes, com fundamento não apenas nas prescrições decorrentes do regime sancionatório previsto no RJUE, mas também as resultantes da violação do RJREN e, nos casos aplicáveis, do RJRN2000 e do RJRAN.

- Competirá ao **ICNF, IP** apurar, no âmbito das suas competências, **no prazo de 60 dias**, o eventual sancionamento e as necessárias medidas de reposição da legalidade concernentes à **situação n.º 6**, sem prejuízo das demais que visem apurar as ilicitudes que poderão, no limite, ter determinado a lesão definitiva e irremediável dos valores em presença que, previamente ao licenciamento do “parque de campismo rural”, foram pelo seus serviços identificados.
- Igualmente, devem os atos administrativos praticados pela autarquia, que levaram à consolidação de construções em solos da REN, afrontando diretamente a proteção de finalidades ou valores específicos de carácter nacional, ser transmitidos à **IGF** para que, no âmbito das suas competências, possa proceder ao apuramento de eventuais ilícitos disciplinares e, se aplicável, à cominação da respetiva sanção.
- Por estar em causa, no caso da **situação n.º 5**, o exercício de uma atividade económica, apoiada em edificações destituídas de aprovação camarária, deve o facto ser comunicado à **ASAE**.

## 6. Propostas

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

1. O envio do Relatório ao **Gabinete de S. Ex.ª o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia**, considerando a necessidade de:
  - 1.1. Promover a declaração da nulidade do ato que permitiu, ao abrigo da alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, no contexto da **situação n.º 11**, o RIP subscrito em 15.12.2004 pelo Ministro de Estado, das Atividades Económicas e do Trabalho e pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, publicado sob a forma de despacho conjunto n.º 752/2004 (2.ª série), n.º 304, de 30 de dezembro, destinado ao projeto de execução da pedreira de Casal Ventoso, considerando que este não salvaguardou a situação de conformidade com o PDM de Alcácer do Sal.
  - 1.2. **A devolução, à CNREN, para reapreciação, da proposta de delimitação da REN do Município de Alcácer do Sal elaborada em simultâneo com o PP de Brejos da Carregueira**, por ter sido esta Comissão que a apreciou, sendo que para tal, devem ser levados ao seu conhecimento, os resultados da presente Ação de Inspeção.
2. A promoção, junto dos **Serviços do Ministério Público do Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja**, da via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades suscitadas no contexto dos atos administrativos associados às situações identificadas no **ponto 1. das recomendações deste Relatório** (seção 5), para efeitos de propositura das competentes ações administrativas especiais (Cfr. n.º 1 do artigo 69.º do RJUE), por violação, designadamente, do RJREN, **caso a Câmara Municipal de Alcácer do Sal, nos termos do n.º 2 do artigo 134.º do CPA, não declare a nulidade daqueles.**
3. Tendo em vista a necessidade de desenvolvimento das restantes recomendações, propõe-se o envio do presente Relatório à **Câmara Municipal de Alcácer do Sal**, ao **ICNF, IP**, à **IGF** e à **ASAE**.

4. O envio do Relatório à CCDR Alentejo e à APA, IP, para conhecimento e ponderação no âmbito das suas competências.

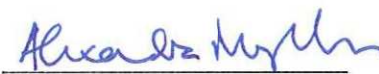
IGAMAOT, fevereiro 2014

O inspetor,



(Fernando Alves)

A técnica superior,



(Alexandra Magalhães)