



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO  
DE ESTADO DO AMBIENTE

|  |                   |
|--|-------------------|
| INSPEÇÃO-GERAL DA AGRICULTURA, DO MAR, DO AMBIENTE<br>E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO |                   |
| Entrada:   | 3536/ CGI / 2018  |
| Data   | 27/02/18 Rub. 201 |

Exmo. Senhor  
Eng.º Nuno Banza  
Inspetor-Geral da Agricultura, do Mar, do  
Ambiente, e do Ordenamento do Território

N/ Edifício

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

DATA

ASSUNTO: Processo de Inspeção n.º NUI/AA/OT/000005/17.6.AOT - Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela portaria n.º 1053/93, de 18 de outubro (Municípios de Belmonte, Guarda e Manteigas)

*Exmo Sro Insfector - Geral*

Encarrega-me o Senhor Secretário de Estado do Ambiente de remeter a informação 374/2018/MAMB, de 23-02-2018, relativa ao assunto mencionado em epigrafe, na qual exarou o despacho.

Com os melhores cumprimentos,

*Artur Cabeças*

O Chefe do Gabinete

Artur Cabeças

Anexos: Doc. Cit.  
CG/JP



ASSUNTO: Processo de Inspeção n.º

DATA: 23.02.2018

NUI/AA/OT/000003/17.6.AOT - Avaliação do

INFORMAÇÃO N.º: 374/2018/MAMB

cumprimento das condições de ocupação edificada na

PROC. N.º: 02.15.06.21.

zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela portaria

Entrada MAMB: 444

n.º 1053/93, de 18 de outubro (Municípios de

Belmonte, Guarda e Manteigas)

### Parecer


Concordando, submeto à  
consideração do Senhor  
Secretário de Estado do  
Ambiente para efeitos  
de homologação, no  
termo do n.º do  
Despacho n.º 7590/2017,  
de 28 de agosto.

Que Ori

26/2/2018

### Despacho

Homologo o Relatório de Inspeção  
n.º I/07836/AOT/17 da Inspeção  
Geral da Agricultura, do Mar, do  
Ambiente e do Ordenamento do  
Território.

  
26.02.2018

**Carlos Manuel Martins**

Secretário de Estado do Ambiente

### (A) ANÁLISE

1. Deu entrada no Gabinete no Senhor Ministro do Ambiente um Relatório de Inspeção n.º I/07836/AOT/17 (Relatório) da Inspeção Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), datado de novembro de 2017 e emitido em resultado de uma ação inspetiva ao cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela portaria n.º 1053/93, de 18 de outubro (Municípios de Belmonte, Guarda e Manteigas).
2. O Relatório emitido inclui um conjunto de propostas de atuações a adotar em face das conclusões e recomendações que no Relatório são dirigidas a diversas entidades.

A saber:

- a) O envio do Relatório à APA, I.P., à CCDR Centro, ao ICNF, I.P., à DRAP Centro, e às Câmaras Municipais de Belmonte, da Guarda e de Manteigas, tendo em vista o desenvolvimento das recomendações consignadas no ponto 5. do Relatório, relativas à promoção das medidas de tutela de legalidade associadas a



- incumprimentos detetados em matéria urbanística, de domínio hídrico, de reserva ecológica nacional (REN), de Rede Natura 2000, de reserva agrícola nacional (RAN);
- b) Uma vez que as entidades não manifestaram a intenção de declarar a nulidade dos atos, promover, junto dos serviços do Ministério Público do TAF de Castelo Branco, a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades detetadas pela IGAMAOT, para efeito da propositura das competentes ações administrativas, em que se cumule o pedido de demolição (no todo ou em parte) do edificado e a reposição do terreno no estado anterior à intervenção;
- c) O envio do Relatório à Inspeção-Geral de Finanças, tendo em consideração a missão e atribuições deste organismo no exercício da tutela sobre as autarquias locais.

**(B) PROPOSTA**

Face ao exposto, concorda-se com as conclusões e recomendações constantes do Relatório da IGAMAOT, pelo que se propõe que o Senhor Ministro do Ambiente **homologue o Relatório**, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 24.º do Despacho n.º 10466/2017; de 30 de novembro, que aprova o Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT.

É o que antecede que se coloca à consideração superior.

A Adjunta

Angela Lucas

## Despachos e Pareceres

**Parecer:**

2017-12-06:

Este relatório encerra o ciclo de avaliação do regime de salvaguarda instituído pela Portaria n.º 1053/93, de 19.10, que classificou como zona adjacente as várzeas que circundam o rio Zêzere.

Na área em que aquela restrição legal se circunscreve aos municípios de Belmonte, Guarda e Manteigas, foram identificadas 19 edificações realizadas em violação do regime de condicionamento por ela imposto, oito das quais com interferência no Parque Natural da Serra da Estrela.

Nas situações em que as autarquias não manifestaram a intenção de declarar a invalidade dos atos por si praticados, haverá que promover a via da impugnação contenciosa junto do MP do TAF de C. Branco.

Quanto às obras destituídas de controlo prévio, o seu sancionamento e a restituição da legalidade terão de ser assegurados pelas entidades visadas nas recomendações deste relatório, que agora se submete para aprovação e posterior reencaminhamento, para homologação, a S. Exa. o Ministro do Ambiente.

À consideração superior.

Emitido por: Fernando Salvado Alves

Chefe de Equipa Multidisciplinar

**igamaot**Digitally signed by FERNANDO  
JÓRGÉ SALVADO ALVES  
Date: 2017.12.06 15:04:18 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa**Parecer:**

2017-12-06:

Concordo, propondo a aprovação do presente relatório com vista à sua homologação.

Dou adicionalmente nota de que a arguição da nulidade dos atos inválidos associados está vinculada ao cumprimento do prazo consignado no n.º 4 do artigo 69.º do RJUE, pelo que a participação ao MP será apenas realizada caso, após a homologação, se entenda tempestiva a propositura da ação.

À consideração superior,.

Emitido por: Ana Cristina Jorge Branco

Inspetor Diretor

**igamaot**Digitally signed by ANA CRISTINA  
JÓRGÉ BRANCO  
Date: 2017.12.06 16:03:19 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa**Despacho:**

2017-12-20:

Visto com o meu acordo.

Chama-se a atenção para o facto de o prazo prescricional dos factos a reportar ao MP ser reduzido, o que deve motivar uma prolação de Despacho em tempo.

Submeta-se à consideração de S.ª Ex.ª o Ministro do Ambiente com proposta de homologação.

Emitido por: Nuno Miguel S. Banza

Inspetor-Geral

**igamaot**Digitally signed by Nuno Miguel  
Soares Banza  
Date: 2017.12.20 17:30:34 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa

## Despachos e Pareceres

Página intencionalmente deixada em branco

**PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000003/17.6.AOT**

**RELATÓRIO**

**I/07836/AOT/17**

**AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS CONDIÇÕES DE OCUPAÇÃO EDIFICADA NA ZONA  
ADJACENTE AO RIO ZÊZERE, CONSTITUÍDA PELA PORTARIA N.º 1053/93, DE 19 DE OUTUBRO  
(Municípios de Belmonte, Guarda e Manteigas)**

**VOLUME I**

#### FICHA TÉCNICA

|  |  |
|--|--|
| <b>Natureza</b>  | Inspecção ordinária  |
| <b>Entidades abrangidas pela Ação de Inspecção</b>                                   | APA, IP / CCDR Centro / ICNF, IP/ Municípios de Belmonte, Guarda e Manteigas   |
| <b>Fundamento</b>  | Proposta de Plano de Atividades – Ano 2017   |
| <b>Âmbito Territorial</b>  | Zona adjacente ao rio Zêzere delimitada pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro, com incidência nos municípios de Belmonte, Guarda e Manteigas             |
| <b>Objetivos</b>   | Avaliar o cumprimento das restrições à ocupação edificada instituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro   |
| <b>Instrumentos de Gestão Territorial Aplicáveis (vinculativos dos particulares)</b> | PDM de Belmonte, Guarda e Manteigas<br>POPNSE  |
| <b>Regimes Complementares e Conexos do Sistema de Gestão Territorial</b>             | Reserva Ecológica Nacional (REN)   |
| <b>Despachos</b>   | Ministro do Ambiente de 13/02/2017   |
| <b>Planeamento</b>   | Despacho de concordância: 09/03/2017   |
| <b>Ciclo de Realização</b>   | Instrução do processo: fevereiro - maio de 2017<br>Elaboração do Projeto de Relatório: maio - junho de 2017<br>Elaboração do Relatório Final: novembro de 2017 |
| <b>Contraditório</b>   | 14-07-2017 a 10-08-2017, prorrogado até 31-08-2017   |
| <b>Direção</b>   | Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza (EM AOT/CN)                                    |
| <b>Equipa</b>  | <b>Coordenação:</b> Fernando Alves, Insp. CEM<br><b>Execução:</b> António Oliveira, Insp. / Daniel Martins, Insp.  |

**ÍNDICE**

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Enquadramento da Ação</b>   | <b>6</b>  |
| 1.1       | Âmbito e Objetivo  | 6         |
| 1.2       | Enquadramento Territorial, Legal e Normativo   | 6         |
| 1.3       | Nota Metodológica  | 10        |
| 1.4       | Estrutura do Relatório   | 11        |
| <b>2</b>  | <b>Diligências Realizadas</b>  | <b>13</b> |
| 2.1       | Condicionalismos   | 13        |
| 2.2       | Contraditório  | 14        |
| <b>3</b>  | <b>Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas e ações com as disposições legais e normativas aplicáveis</b> | <b>16</b> |
| 3.1       | Município de Belmonte  | 16        |
| 3.2       | Município da Guarda  | 18        |
| 3.3       | Município de Manteigas   | 21        |
| <b>4</b>  | <b>Conclusões</b>  | <b>24</b> |
| <b>5</b>  | <b>Recomendações</b>   | <b>27</b> |
| <b>6</b>  | <b>Propostas</b>   | <b>29</b> |

**ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS**

|          |  |    |
|----------|--|----|
| Figura 1 | Enquadramento territorial da ação de inspeção  | 7  |
| Tabela 1 | Município de Belmonte - Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis  | 17 |
| Tabela 2 | Município da Guarda - Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis    | 20 |
| Tabela 3 | Município de Manteigas - Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis | 23 |



## SIGLAS E ABREVIATURAS

### A

APA, IP Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto Público

### C

CCDR Centro Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

### D

DGT Direção-Geral do Território

### E

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

### I

ICNF, IP Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, Instituto Público

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

### P

PCO Processo de contraordenação

PDM Plano Diretor Municipal

PNSE Parque Natural da Serra da Estrela

POPNSE Plano de Ordenamento do Parque Natural da Serra da Estrela

### R

RAN Reserva Agrícola Nacional

REN Reserva Ecológica Nacional

RJREN Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional

RJUE Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

### S

SNIAmb Sistema Nacional de Informação de Ambiente

### T

TAF Tribunal Administrativo e Fiscal

## Nota Introdutória

A presente ação de inspeção decorre do despacho de autorização para o início das ações do 1.º semestre do ano de 2017 da Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza (EM AOT/CN) da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), proferido por S. Ex.ª o Ministro do Ambiente em 13/02/2017 (*doc. de fls. 1-3*)

Neste âmbito, a EM AOT/CN foi designada para dar continuidade à avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada da zona adjacente ao rio Zêzere, encetada no ano anterior no troço coincidente com os municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor, cujos resultados identificaram uma dinâmica urbanística em conflito com o regime de salvaguarda legalmente instituído, numa área de elevada importância do ponto de vista da salvaguarda e valorização dos recursos naturais envolvidos, e pela exposição e suscetibilidade da área perante riscos naturais.

O Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, sucessivamente alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 53/74, de 15 de fevereiro, 89/87, de 26 de fevereiro, e pela Lei n.º 16/2003, de 4 de junho, que consubstanciava o regime jurídico dos terrenos do domínio público hídrico até ter sido objeto de revogação pelos artigos 29.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, e 98.º n.º 2 alínea e) da Lei da Água<sup>1</sup>, introduziu a figura da zona adjacente, caracterizada pela sujeição a restrições de utilidade pública dos terrenos situados além das margens, cujas características determinavam que fossem considerados como terrenos ameaçados pelo mar ou pelas cheias dos rios, tendo em vista primordialmente a prevenção de acidentes graves.

Cumprindo sublinhar que o Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território, aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, estabelece como uma das medidas prioritárias a considerar no âmbito do ordenamento do território, precisamente, as áreas de risco (naturais ou tecnológicos) como a que constitui o objeto da presente ação de inspeção.

---

<sup>1</sup> Aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro,

## 1. Enquadramento da Ação

### 1.1 Âmbito e Objetivo

- (1) A delimitação da **zona adjacente ao rio Zêzere, tendo por base a máxima cheia conhecida, encontra-se materializada na Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro**, que sucedeu à definida pela Portaria n.º 849/87, de 3 de novembro, com a finalidade de ordenar as utilizações inadequadas das áreas contíguas aos cursos de água que, pela sua natureza, impliquem alterações das características naturais do solo, aumentando os riscos de cheia.
- (2) Constitui então objetivo desta ação a **avaliação da conformidade dos usos e ações compreendidos naquela restrição de utilidade pública com a regulamentação aplicável**.
- (3) Pretende-se, na senda da missão e atribuições conferidas pela lei a esta Inspeção-Geral<sup>2</sup>, assegurar, sob a forma de verificação, o acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade neste domínio, promovendo a indicação de medidas a adotar, de natureza técnica, administrativa, sancionatória ou outra, com vista à observância dos condicionamentos à ocupação edificada nesta área de intervenção.

### 1.2 Enquadramento Territorial, Legal e Normativo

- (4) O âmbito territorial, no qual são aplicáveis as restrições decorrentes desta condicionante legal, abarca 6162 ha, repartidos, por ordem decrescente de área abrangida, pelos seguintes municípios: Covilhã (2379 ha), Fundão (1549 ha), **Guarda (688 ha)**, **Belmonte (659 ha)**, Penamacor (585 ha), **Manteigas (295 ha)** e Sabugal (7 ha).
- (5) A dimensão desta área, aliada ao número de ocupações identificadas, cerca de 40, justificou, numa primeira fase, a necessidade de circunstanciar a ação aos municípios da Covilhã, Fundão, e Penamacor<sup>3</sup>, e, numa segunda fase, conclui-la<sup>4</sup> com a análise das situações integradas nos

---

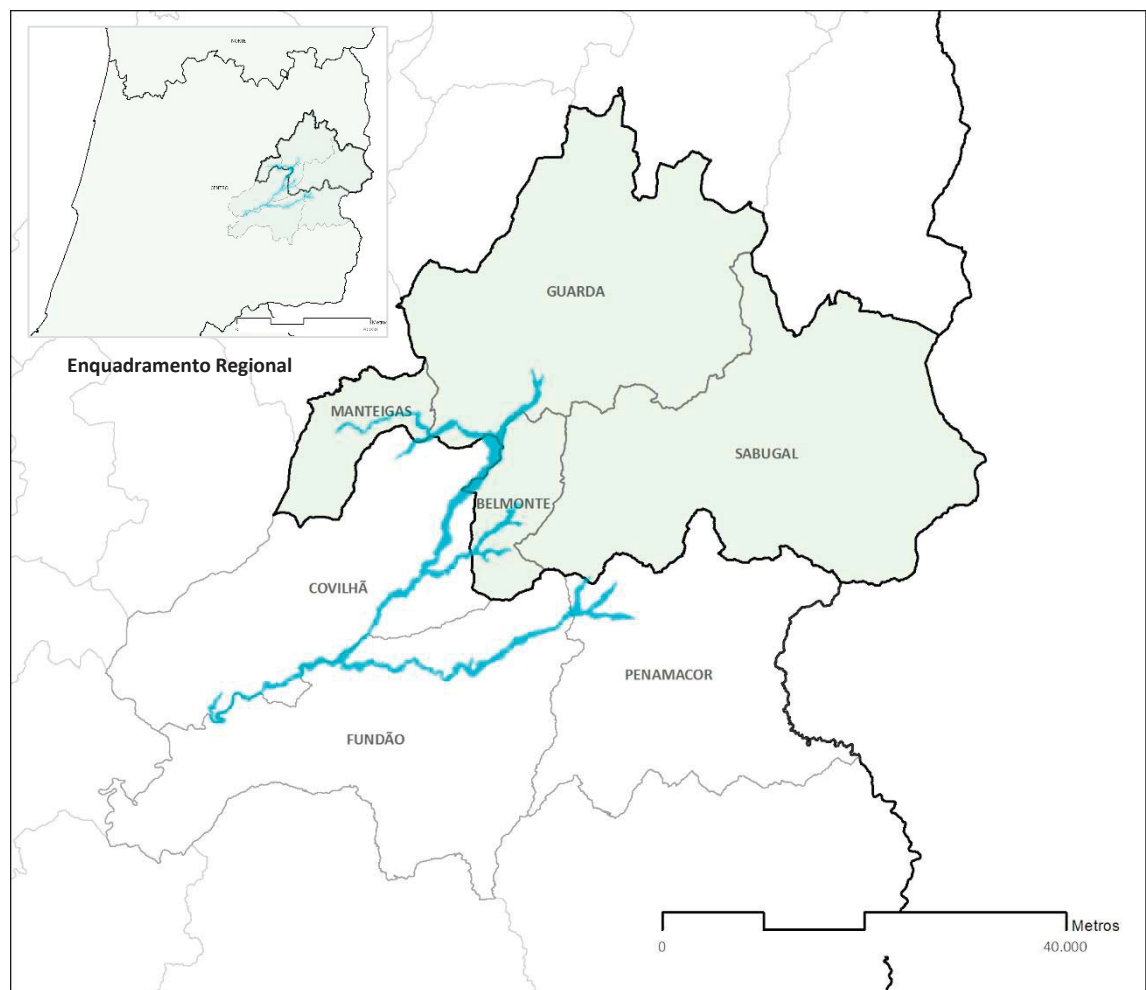
<sup>2</sup> Corporizada no Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, que aprovou a orgânica da IGAMAOT.

<sup>3</sup> Objeto do processo NUI/AA/OT/000006/16.8.AOT.

<sup>4</sup> No âmbito do presente processo NUI/AA/OT/000003/17.6.AOT.

municípios de Belmonte, Guarda e Manteigas (**Fig. 1**), não tendo sido detetada qualquer intervenção urbanística no município do Sabugal, no hiato de tempo em análise.

**Figura 1 – Enquadramento territorial da ação de inspeção**



**Legenda**



Zona Adjacente ao Rio Zêzere



Município abrangido pela Zona Adjacente objeto da presente de inspeção

- (6) O enquadramento dos usos e das ações a analisar pautou-se, do ponto de vista jurídico, pela verificação de consolidação de situações ilegais destituídas de controlo prévio e nas que, sujeitas a este procedimento, foram precedidas de parecer ou de autorização (consoante a lei vigente à data) da entidade competente para o licenciamento da utilização dos recursos hídricos, por força do disposto no artigo 3.º da Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro, conjugado como n.º

4 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 87/89, de 26 de fevereiro e n.º 4 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.

- (7) Note-se que o regime legal das zonas adjacentes, que sustentou a classificação desta área, foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 89/87, de 26 de fevereiro, que consubstanciava o regime jurídico dos terrenos do domínio público hídrico até à sua revogação pelos artigos 29.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a Titularidade dos Recursos Hídricos (no que diz respeito aos capítulos I e II) e 98.º, n.º 2, alínea e) da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, que aprovou a Lei da Água, (na parte referente aos capítulos III e IV).
- (8) Pretendeu-se, com essa figura jurídica, criar um instrumento eficaz para disciplinar a ocupação de terrenos contíguos à margem, nos quais se verifica um risco elevado de ocorrência de cheias, protegendo-os através da definição de áreas de ocupação edificada proibida ou, como sucede na zona adjacente ao rio Zêzere ora em apreciação, condicionada.
- (9) Nas áreas delimitadas como **zona de ocupação edificada condicionada** o legislador apenas consentiu a permissão de **construir edifícios mediante parecer da então Direção Regional do Ambiente e Recursos Naturais ou autorização de utilização dos recursos hídricos** [a emitir, atualmente, pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA, IP)], **e desde que estes constituam complemento indispensável de outros já existentes e devidamente licenciados ou que se encontrem inseridos em planos já aprovados** (cf. n.º 4 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 89/87, de 26 de fevereiro, hoje decorrente do n.º 5 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro).
- (10) Ainda assim, as cotas dos pisos inferiores dos edifícios construídos nesta área devem ser sempre superiores às cotas previstas para a cheia com período de retorno de 100 anos, devendo este requisito ser expressamente referido no respetivo processo de licenciamento (cf. n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 89/87, de 26 de fevereiro, hoje decorrente do n.º 6 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos).

- (11) Com a entrada em vigor da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, aditou-se a necessidade de minimizar os efeitos das cheias através de normas específicas, sistemas de proteção e drenagem e medidas para a manutenção e recuperação de condições de permeabilidade dos solos (cf. alínea b) do n.º 5 do artigo 25.º).
- (12) Cumpre aqui salientar que o legislador, desde a alteração efetuada pelo Decreto-Lei n.º 89/87, de 26 de fevereiro ao n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, considerou nulos e de nenhum efeito os atos e licenciamentos que desrespeitem as prescrições estabelecidas para as zonas adjacentes, nos termos, vigorando hoje, nesse mesmo sentido, o n.º 7 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.
- (13) Por outro lado, foi também avaliada a afetação das intervenções pela Reserva Ecológica Nacional (REN), fazendo apelo às disposições constantes dos respetivos regimes jurídicos, vigentes à data dos factos.
- (14) Na base da conceção que tem norteado a atuação da EM AOT/CN, considerou-se, para além dos regimes específicos e normativos acima elencados, bem como da adaptação dos Planos Diretores Municipais (PDM) às restrições imanentes à zona adjacente que nos ocupa, o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), consubstanciado no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, atentas as normas que regem a realização das operações urbanísticas.
- (15) Deste modo, tanto as infrações decorrentes de atos de gestão urbanística, como as resultantes de atos materiais de realização de operações urbanísticas, foram objeto de ponderação no âmbito da presente avaliação<sup>5</sup>.
- (16) Note-se, com importância a este propósito, que não se podem descurar, no domínio de atuação da IGAMAOT, as questões específicas de *gestão urbanística* propriamente dita, das do

---

<sup>5</sup> Tomando-se as primeiras como as que são contextualizadas no regime violado na assunção do determinado pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e as segundas as que o são na esfera da fiscalização (procedimento contraordenacional) e das medidas de tutela da legalidade urbanística constantes quer deste regime jurídico quer do RJUE.

*planeamento vs ordenamento*, devolvendo à Inspeção-Geral de Finanças, quando aplicável<sup>6</sup>, os resultados apurados, para que esta acione as suas competências ao nível da tutela inspetiva relativa às autarquias locais<sup>7</sup>.

### 1.3 Nota Metodológica

- (17) A metodologia desenvolvida para esta ação de inspeção partiu da análise da totalidade da área dos municípios abrangidos pela zona adjacente ao rio Zêzere<sup>8</sup>, que perfaz aproximadamente 6160 ha, que conforme expresso no ponto (5), justificou a necessidade de circunstanciar a ação aos municípios de Belmonte, Guarda e Manteigas.
- (18) No que respeita ao período temporal balizador desta ação, foram considerados os ortofotomapas das coberturas aéreas digitais dos anos 2004/2005/2006, 2008, 2010 e 2012 disponibilizados pela Direção-Geral do Território (DGT), bem como as coberturas disponibilizadas pelo *Bing Maps* e pelo *Google Earth*, complementados pelas operações urbanísticas referenciadas aquando da saída de campo realizada no mês de setembro de 2016.
- (19) A fotointerpretação, desenvolvida com recurso ao Sistema de Informação Geográfica, permitiu identificar, num primeiro momento, cerca de três dezenas de ocupações concretizadas naquele hiato de tempo.
- (20) Da restrição da análise aos municípios anteriormente identificados, resultou um universo de 22 situações, das quais nove no município de Belmonte, seis no município da Guarda e sete no município Manteigas<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> No caso da violação das restrições de utilidade pública nas zonas adjacentes, concretizada por atos administrativos, as questões jurídicas aí concorrentes pertencem tanto ao ordenamento do território como à gestão urbanística, na medida em que esta figura de planeamento, de âmbito supramunicipal, constitui-se como um normativo imediatamente aplicável aos municípios através da sua integração nos planos territoriais.

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

<sup>8</sup> Cujos limites (em formato vetorial) foram cedidos pela APA, IP e posteriormente validados com recurso às peças cartográficas cedidas por esta entidade.

<sup>9</sup> Inicialmente o universo era de 19 situações, tendo-se optado por desdobrar três delas (01, 13 e 15), o que deu origem às 22 situações finais.

- (21) A partir deste processo, gerou-se a compilação de todas as situações detetadas sob a forma de *Fichas de Identificação*, remetidas, em função da natureza das intervenções, às câmaras municipais visadas, à APA, IP, à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR Centro) e ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, Instituto Público (ICNF, IP).
- (22) Pretendeu-se identificar todos os atos administrativos relevantes associados quer ao eventual deferimento das ocupações em crise, quer à ação sancionatória e de reposição da legalidade, no caso das que não foram precedidas de controlo prévio.
- (23) Procedimento que envolveu a apreciação dos processos administrativos instruídos junto das Câmaras Municipais, eminentemente associados a todos os processos de obras, sancionatórios ou de reposição da legalidade instruídos por aqueles serviços e relacionados com as situações selecionadas.
- (24) A indispensabilidade de validar a delimitação da zona adjacente disponibilizada pela APA, IP, através do Sistema Nacional de Informação de Ambiente (SNIAmb), justificou a reapreciação do enquadramento de cada uma das situações identificadas à luz dos mapas anexos ao diploma que instituiu esta restrição de utilidade pública.

#### 1.4 Estrutura do Relatório

- (25) Recorrendo a duas formas de abordagem que, embora distintas no seu conteúdo e metodologia, se configuram como complementares na análise e exposição das questões apreciadas, a organização deste documento procura apresentar:
- O *balanço da ação*, que constitui o **Volume I** do presente relatório, no qual se sistematiza a apresentação dos resultados obtidos, permitindo uma visão global quer dos aspetos da análise efetuada quer das conclusões das propostas e das recomendações a ter em conta nos diversos níveis de intervenção.
  - A *parte expositiva*, de feição fundamentalmente descritiva e técnica, extensa e pormenorizada, na qual são apurados individualmente, sob a forma de *Fichas de Análise*



*das Situações*, a matéria de facto e de direito inerente aos procedimentos associados às ocupações referenciadas, que constitui o **Volume II** deste relatório.

- (26) O presente volume, para além do presente capítulo de cariz introdutório, é composto por uma breve descrição das diligências realizadas e pela ponderação a efetuar no âmbito do exercício do contraditório, sendo a parte mais relevante da matéria aqui exposta dedicada à síntese da análise das situações, reconduzida a cada um dos municípios respetivos, e às conclusões, recomendações e propostas de atuação, as quais se deverão conjugar com as conclusões específicas constantes de cada uma das *Fichas de Análise*, consubstanciadas no Volume II, uma vez que nestas se expressam ocorrências que, pela sua especificidade, não foram aqui abordadas.
- (27) De forma a permitir sustentar a análise realizada, as asserções e as conclusões alcançadas no presente relatório, cada um dos volumes é acompanhado de um anexo contendo todos os elementos documentais que as suportam.

## 2 Diligências Realizadas

### 2.1 Condicionaisismos

- (28) As asserções e conclusões alcançadas foram sustentadas nos limites da zona adjacente cedidos pela APA, IP, no seu formato vetorial, cuja aferição foi complementada pela sua confrontação com os mapas que constituem o anexo ao diploma que instituiu esta restrição legal, a partir dos quais se procedeu à individualização, sob a forma de extrato, de todas as operações urbanísticas e ações identificadas em função da metodologia adotada<sup>10</sup> e, bem assim, pela delimitação vertida nas plantas de condicionantes dos respetivos PDM.
- (29) Verificou-se a existência discrepâncias entre as duas versões (a disponibilizada pelo SNIAmb e a instituída naqueles elementos cartográficos), de que são exemplo duas situações, que na primeira versão integram a zona adjacente, mas que, de acordo com a georreferenciação efetuada por esta Inspeção-Geral, aos elementos fornecidos pela APA, IP, não integram aquela restrição de utilidade pública (situações n.ºs 17 e 18).
- (30) Com efeito, o conteúdo daquela plataforma informática 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.
- (31) Outro condicionalismo encontrado na execução da presente ação de inspeção diz respeito à dificuldade demonstrada quer pela APA, IP, quer pela CCDR Centro em responderem cabalmente e atempadamente às solicitações de informação que lhes foram colocadas desde o início do presente procedimento.

---

<sup>10</sup> 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, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, 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.

## 2.2 Contraditório

- (32) O presente documento foi, nos termos dos artigos 22.º e 23.º do Regulamento do Procedimento de Inspecção da IGAMAOT, precedido de projeto de relatório, o qual foi remetido às seguintes entidades: APA, IP, CCDR Centro, ICNF, IP, DRAPC e às Câmaras Municipais de Belmonte, da Guarda e de Manteigas, para o exercício do direito do contraditório.
- (33) Decorrido o prazo de pronúncia (20 dias úteis) e da prorrogação do mesmo, por mais 15 dias, concedida, a seu pedido, à Câmara Municipal de Belmonte, foram rececionadas as posições da CCDR Centro, do ICNF, IP, da DRAPC, e das Câmaras Municipais de Belmonte, da Guarda e de Manteigas (*doc. de fls. 4-20*), não tendo sido rececionada qualquer pronúncia por parte da APA, IP.
- (34) As respostas fornecidas determinaram a elaboração da Informação nº I/06415/AOT/17 que contém a síntese das alegações apresentadas, dos esclarecimentos efetuados e outras considerações produzidas pelas entidades acima identificadas, bem como a ponderação da equipa de inspeção, tendo-se transposto para o presente relatório as alterações consideradas pertinentes (*doc. de fls. 21-38*).
- (35) No âmbito das alegações apresentadas cumpre salientar a adesão às conclusões alcançadas, nomeadamente a manifestada:
- a) Pela CCDR Centro no sentido de iniciar os procedimentos de fiscalização no âmbito do RJREN, no que se refere às situações n.ºs 1-A, 1-B, 2 e 4 a 13-B, promovendo essa atuação em articulação com a APA, IP;
  - b) Pelo ICNF, IP que se irá articular com a APA, IP no âmbito da aplicação do regime sancionatório e das medidas de tutela da legalidade que se adequem às diferentes situações identificadas, bem como que irá diligenciar, em articulação com o Município de Manteigas, a promoção das indispensáveis medidas de tutela da legalidade aplicáveis;

- c) Pela DRAPC que a articulação preconizada no presente relatório já se verifica, pondo a possibilidade de esta vir a ser melhorada, pelo que irá desencadear todas as diligências adequadas para que esse fim seja atingido;
  - d) Pela Câmara Municipal de Belmonte foi declarado que, no que diz respeito à situação n.º 1-A, irá dar início ao procedimento administrativo tendente à declaração da nulidade do ato de aprovação do projeto de arquitetura e que, no que diz respeito à situação n.º 1-B, foram instaurados processos de contraordenação e ordenado o embargo dos trabalhos.
  - e) Quanto às situações n.ºs 2 a 8, a Câmara Municipal de Belmonte demonstrou a disponibilidade para colaborar com a APA, IP e com as demais entidades administrativas com jurisdição na área na adoção das medidas que se reputarem necessárias à reposição da legalidade, tendo ainda informado que irá instaurar processos de contraordenação ao abrigo do regime geral das contraordenações e, no caso das situações n.ºs 5 e 6, irá embargar as obras em curso.
- (36) Cumpre destacar, no que diz respeito à posição defendida pela Câmara Municipal da Guarda, referente à invocada nulidade do procedimento de audiência de interessados, que a mesma não é acompanhada por esta Inspeção-Geral, com fundamento no entendimento expresso na informação n.º I/06415/AOT/17 (*doc.de fls.21-38*).
- (37) Deve dizer-se que as respostas oferecidas pelas entidades em questão apesar de alterarem alguns pormenores do relatório, por via do reporte e atualização das diligências entretanto desenvolvidas por algumas delas, designadamente no domínio sancionatório e da reposição da legalidade, porém, não foram de maneira a introduzir alterações substanciais, em virtude dos argumentos aduzidos não serem de molde a inflitirem as posições defendidas no projeto de relatório.

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

#### 3.1 Município de Belmonte

- (38) Numa área com aproximadamente 659 hectares afetos à zona adjacente ao rio Zêzere, foram identificadas nove operações urbanísticas abrangidas em solos afetos a esta condicionante legal, todas de iniciativa privada.
- (39) A informação compilada na **tabela 1** sistematiza, para cada uma das situações identificadas nesta circunscrição territorial, as principais características das intervenções delas resultantes, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.
- (40) Sete das situações detetadas não foram precedidas de qualquer controlo prévio (**situações n.ºs 2 a 8**) e as restantes (**situação n.º 1-A e 1-B**) apesar de terem sido objeto de vários procedimentos administrativos não lograram obter o indispensável título habilitante.
- (41) Das operações urbanísticas analisadas destacam-se, quer pela sua dimensão quer pelos processos associados, as **situações n.ºs 1-A e 1-B**, referentes à construção de um clube de golfe e à construção de uma habitação. Estas situações salientam-se igualmente pelo facto de ser as únicas de que o município e a CCDR Centro tinham, há muito, prévio conhecimento da sua realização, sem que, no entanto, tenham demonstrado ter alcançado resultados com a aplicação das medidas da tutela da legalidade urbanística, cuja aplicação era imperativa.
- (42) Cumpre igualmente realçar a **situação n.º 4**, uma vez que, de acordo com os indícios reunidos, se tratará de uma habitação. A futura e hipotética legalização destas edificações deverá compelir as entidades da administração a garantir a minimização dos impactos associados ao risco para pessoas e bens, na esteira das prescrições vinculativas incisas no n.º 5 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.
- (43) Num outro plano deverão ser consideradas as construções anexas a edifícios habitacionais, identificados nas **situações n.ºs 3, 7 e 8**, e as construções afetas à atividade agrícola, identificadas nas **situações n.ºs 2, 5 e 6**.

**Tabela 1 - Município de Belmonte - Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis**

| Situação n.º | Tipo de obra / Tipo de ocupação                          | Número de processos associados <sup>1</sup> | Incidência em regimes especiais     |                          | A CM identificou processo de obras  |                                     |                                     | Síntese das ilegalidades decorrentes de: |                                     | Síntese da avaliação da conformidade com a zona adjacente |                                     |                                     | Fiscalização (antes do início desta ação) |                                     |   |   | Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação |                                     |                          |                          |
|--------------|--|---|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--|-------------------------------------|---|-------------------------------------|-------------------------------------|---|-------------------------------------|---|---|--|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
|              |  |   | REN                                 | Area Protegida           | Determinado                         | Indeferimento                       | Isenta de procedimento              | A CM não identificou processo de obras   | Atos administrativos de gestão      | Atos materiais de realização de operações                 | Legal                               | Nullidade                           | Destituição de aprovação                  | Camarária                           | Auto de Notícia/Processo de Contraordenação | Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística | Camarária Municipal  | APA, IP                             | CCDR Centro              | ICNF, IP                 |
| 1-A          | Obras de construção e ampliação de clube de golfe        | 4   | <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 checked="" type="checkbox"/>                       | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>       | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>         | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>   | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 1-B          | Obras de construção de habitação                         | 3   | <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 checked="" type="checkbox"/>                       | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>       | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>         | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>   | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2            | Obras de construção de apoio agrícola                    | 0   | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                                  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3            | Obras de ampliação de habitação e de construção de anexo | 0   | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                 | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                                  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4            | Obras de construção de habitação                         | 0   | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                 | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                                  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5            | Obras de construção de apoio agrícola                    | 0   | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                 | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                                  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6            | Obras de construção e ampliação de apoio agrícola        | 0   | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                 | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                                  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7            | Obras de construção de garagem                           | 0   | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                 | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                                  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8            | Obras de construção de garagem                           | 0   | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                 | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                                  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Conformidade com as normas referentes à zona adjacente

Violação das disposições legais aplicáveis

(1)

Inclui Autos de Notícia e Processo de Contraordenação (PCO)

(2)

Dos processos analisados não resultou o licenciamento das operações urbanísticas

### 3.2 Município da Guarda

- (44) Numa área com aproximadamente 688 hectares afetos à zona adjacente ao rio Zêzere, foram inicialmente identificadas cinco operações urbanísticas em solos afetos a esta condicionante legal, todas de iniciativa privada, tendo-se optado por dividir a situação n.º 13 em 13-A e 13-B, perfazendo assim um total final de seis situações, por questões de clareza de análise e reporte.
- (45) A informação compilada na **tabela 2** sistematiza, para cada uma das situações identificadas nesta circunscrição territorial, as principais características das intervenções delas resultantes, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.
- (46) Com exceção de uma das operações urbanísticas identificadas na **situação n.º 13-A**, os resultados da avaliação empreendida revelam que as demais operações urbanísticas com incidência na zona adjacente não cumpriram com as exigências respeitantes ao regime de salvaguarda que esta restrição de utilidade pública pretende implementar.
- (47) Das duas construções identificadas na **situação n.º 13-A**, apenas uma (cozinha) ocorreu num momento anterior à entrada em vigor do diploma que instituiu a zona adjacente objeto desta ação. Embora ambas as construções tenham sido precedidas de procedimentos licenciadores, o licenciamento da segunda construção (garagem), por já ter ocorrido durante a vigência daquela restrição de utilidade pública, deveria ter sido precedido do parecer prévio da entidade com competência na emissão de título de utilização dos recursos hídricos, o que não se verificou.
- (48) Quatro das situações detetadas não foram precedidas de qualquer controlo prévio (**situações n.ºs 10 a 12 e 13-B**).
- (49) Uma das situações (**situação n.º 9**) foi objeto de vários procedimentos licenciadores que desconsideraram o disposto no artigo 32.º do regulamento do PDM da Guarda, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/94, de 20 de julho, em matéria de recursos hídricos, por não terem sido precedidos do parecer ou autorização (consoante a lei vigente à data) da entidade competente para o licenciamento da utilização dos recursos hídricos, exigível por força do disposto no artigo 3.º da Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro, conjugado com o n.º 4 do

artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, com as alterações introduzidas pelo decreto-Lei n.º 89/87, de 26 de fevereiro e n.º 4 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.

- (50) No caso da **situação n.º 9**, importa também referir que a primeira das edificações licenciadas não constituía um complemento de outras já existentes e licenciadas, nem se encontrava inserida em plano aprovado à data da entrada em vigor da instituição da zona adjacente, condição que inviabiliza a sua legalização, bem como das que lhe sucederam, à luz do ordenamento jurídico vigente.
- (51) A atuação da APA, IP, no que diz respeito à admissão de uma das edificações, sem que tenha acautelado a legalidade das preexistências, determinou o licenciamento por parte da autarquia, facto que impele esta Inspeção-Geral a suscitar não só a nulidade dos atos praticados pela Câmara Municipal, como também pela APA, IP.
- (52) Ainda no que respeita à **situação n.º 9**, há que salientar o facto de não ter sido tomada pela Câmara Municipal da Guarda nenhuma iniciativa conducente à reposição da legalidade urbanística, após aquela ter tomado conhecimento da existência no local de obras ilegais, na sequência do auto de notícia levantado pelos seus serviços de fiscalização.
- (53) Importa realçar a **situação n.º 10**, uma vez que, de acordo com os indícios reunidos, se tratará de uma habitação. O uso em questão, face aos riscos que o regime em análise pretende minimizar, deverá ser objeto de uma maior atenção.
- (54) Resta dizer que todas as situações interferem também com solos afetos à REN. No caso da **situação n.º 9**, foram inclusivamente instaurados pela CCDR Centro dois processos de contraordenação, tendo sido um arquivado, por ter prescrito o prazo legal, e encontrando-se o outro a aguardar decisão.



**Tabela 2 - Município da Guarda - Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis**

| Situação n.º | Tipo de obra / Tipo de ocupação                     | Número de processos associado (1)   |                                     |                                     | Incidência em regimes especiais     |                          |                          | A CM identificou processo de obras     |  |   | Síntese das ilegalidades decorrentes de: |                                     | Síntese da avaliação da conformidade com a zona adjacente |   | Fiscalização (antes do início desta ação)              |                                     | Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação |                                     |                                     |                                     |
|--------------|---|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--|--|---|--|-------------------------------------|---|---|--|-------------------------------------|--|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
|              |   | REN                                 | RAN                                 | Area Protegida                      | Deferimento                         | Indeferimento            | Isenta de procedimento   | A CM não identificou processo de obras | Atos administrativos de gestão urbanística | Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras | Legal                                    | Nulidade                            | Destituída de aprovação camarária                         | Auto de Notícia/Processo Contraordenacional | Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística desenhadas | Câmara Municipal                    | APA, IP  | CCDR Centro                         | ICNF, IP                            |                                     |
| 09           | Obras de construção de apoios agrícolas             | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>               | <input type="checkbox"/>                   | <input type="checkbox"/>  | <input type="checkbox"/>                 | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>                       | <input checked="" type="checkbox"/>         | <input checked="" type="checkbox"/>                    | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>  | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 10           | Obras de construção de uma habitação                | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>    | <input type="checkbox"/>                   | <input type="checkbox"/>  | <input type="checkbox"/>                 | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>                       | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>                               | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            |
| 11           | Obras de construção de um apoio agrícola            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>    | <input type="checkbox"/>                   | <input type="checkbox"/>  | <input type="checkbox"/>                 | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>                       | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>                               | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            |
| 12           | Obras de construção de um apoio agrícola            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>    | <input type="checkbox"/>                   | <input type="checkbox"/>  | <input type="checkbox"/>                 | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>                       | <input type="checkbox"/>                    | <input type="checkbox"/>                               | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            |
| 13-A         | Obras de construção de uma cozinha e de uma garagem | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>               | <input type="checkbox"/>                   | <input type="checkbox"/>  | <input type="checkbox"/>                 | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>                       | <input checked="" type="checkbox"/>         | <input checked="" type="checkbox"/>                    | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>  | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 13-B         | Obras de construção de anexos e de uma piscina      | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>    | <input type="checkbox"/>                   | <input type="checkbox"/>  | <input type="checkbox"/>                 | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>                       | <input checked="" type="checkbox"/>         | <input checked="" type="checkbox"/>                    | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>  | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |

Conformidade com as normas referentes à zona adjacente



Violação das disposições legais aplicáveis

(1)

Inclui Autos de Notícia e Processo de Contraordenação (PCO)

### 3.3 Município de Manteigas

- (55) Numa área com aproximadamente 295 hectares afetos à zona adjacente ao rio Zêzere, **foram** identificadas seis operações urbanísticas, sendo uma de iniciativa pública (**situação n.º 19**) e as restantes de iniciativa privada. Por questões de clareza de análise e reporte, optou-se por dividir a situação n.º 15 em 15-A e 15-B, perfazendo assim um total final de sete situações.
- (56) A informação compilada na **tabela 3** sistematiza, para cada uma das situações identificadas nesta circunscrição territorial, as principais características das intervenções delas resultantes, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.
- (57) Os resultados da avaliação empreendida revelam que apenas as **situações n.º 14, 15-A** (parcialmente) e **16**, todas de iniciativa privada, bem como a **situação n.º 19**, de iniciativa pública, cumpriram com as exigências respeitantes à zona adjacente do rio Zêzere e ainda, com as regras de ocupação, uso e transformação do solo decorrentes das demais disposições legais aplicáveis avaliadas pela equipa inspetiva.
- (58) Parte da operação urbanística referenciada na **situação n.º 15-A** e o conjunto das operações urbanísticas correspondentes à **situação 15-B** não cumpriram com as exigências respeitantes ao regime de salvaguarda que esta restrição de utilidade pública pretende implementar, bem como com as regras de ocupação, uso e transformação do solo decorrentes do POPNSE<sup>11</sup>.
- (59) Das sete intervenções identificadas concluiu-se que duas (**situações n.ºs 17 e 18**), apesar de se implantarem na zona adjacente ao rio Zêzere, vectorialmente delimitada pela APA, IP, no SNiAmb, não interferem com esta servidão à luz da delimitação consubstanciada nas peças cartográficas publicadas. Todavia, pelo facto de elas configurarem obras destituídas de controlo prévio executadas no Parque Natural da Serra da Estrela (PNSE), justificou-se o seu acolhimento no âmbito desta ação.
- (60) Verificou-se igualmente um caso (**situação n.º 19**) cuja natureza da operação não se encontra abrangida pelo regime da zona adjacente, uma vez que as áreas de ocupação edificada

---

<sup>11</sup> Aprovado pela RCM n.º 83/2009 de 9 de setembro

condicionada não interditam a construção de infraestruturas desta natureza (infraestrutura de recolha e armazenamento de resíduos sólidos urbanos).

- (61) Não obstante a operação urbanística correspondente à **situação n.º 19** se ter revelado conforme com as disposições legais e regulamentares aplicáveis à zona adjacente ao rio Zêzere, não se pode deixar de salientar, tendo em consideração a finalidade da mesma – construção de uma infraestrutura destinada a recolher, armazenar e transferir resíduos sólidos urbanos – o risco, nomeadamente ambiental, que constitui a sua instalação numa zona com risco de cheia.

**Tabela 3 - Município de Manteigas - Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis**

| Situação n.º | Tipo de obra / Tipo de ocupação   | Número de processos associado (1) | Incidência em regimes especiais     |                                     |                                     | A CM identificou processo de obras  |                          |                          | Síntese das ilegalidades decorrentes de: |  | Síntese da avaliação da conformidade com a zona adjacente       |                                     | Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação |                                     |                                 |                                     |                                     |                          |                                     |
|--------------|---|-----------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--|--|---|-------------------------------------|--|-------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|
|              |   |                                   | REN                                 | RAN                                 | Area Protegida                      | Deferimento                         | Indeferimento            | Isenta de procedimento   | A CM não identificou processo de obras   | Atos administrativos de gestão urbanística | Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras | Legal                               | Illegal  | Auto de Notícia/Processo            | Medidas de Tutela da Legalidade | Câmara Municipal                    | APA, IP                             | CCDR Centro              | ICNF, IP                            |
| 14           | Obras de ampliação de um edifício destinado a unidade de alojamento local | 3                                 | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                 | <input 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"/>            |
| 15-A         | Obras de construção e ampliação de uma habitação                          | 3                                 | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" 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 type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            |
| 15-B         | Obras de construção e ampliação de uma habitação                          | 0                                 | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                 | <input type="checkbox"/>                   | <input type="checkbox"/>  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            |
| 16           | Obras de ampliação de um edifício destinado a uso turístico               | 4                                 | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/>                   | <input type="checkbox"/>  | <input 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"/>            |
| 17           | Obras de construção de um apoio agrícola                                  | 0                                 | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/>                   | <input type="checkbox"/>  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            |
| 18           | Obras de ampliação de uma habitação                                       | 1                                 | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                 | <input checked="" type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/>  | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/>  | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            |
| 19           | Obras de construção de um Eocentro  | 0                                 | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/>                   | <input 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"/> |

Conformidade com as normas referentes à zona adjacente

Violação das disposições legais aplicáveis

Inclui Autos de Notícia e Processo de Contraordenação (PCO) (1)

#### 4 Conclusões

Face ao anteriormente descrito, conclui-se que:

- (62) No que respeita ao cumprimento dos condicionamentos à edificação impostos pela zona adjacente ao rio Zêzere, instituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro, haverá que dar nota do **elevado número de operações urbanísticas ou ações concretizadas à revelia das suas prescrições, decorrente quer de atos de gestão urbanística, quer de atos materiais destituídos de controlo prévio, oito delas com interferência na área do PNSE.**
- (63) Com efeito, do universo das situações detetadas, que no cômputo global reflete **22 situações** (nove no município de Belmonte, seis no município da Guarda e sete no município de Manteigas), sendo a maioria para fins habitacionais e para fins de apoio agrícola, **apenas três reúnem as condições exigíveis em matéria de conformidade com as normas e disposições legais aplicáveis no domínio do ordenamento do território.**
- (64) Genericamente, as ilegalidades e as irregularidades aqui patentes e a escala em que estas se manifestam não se confinam apenas ao regime específico decorrente da zona adjacente ao rio Zêzere, mas também ao Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN)<sup>12</sup>, ao Regime Jurídico da Rede Natura 2000<sup>13</sup> e ao regime de salvaguarda e gestão do POPNSE.
- (65) A não adoção, pelas câmaras municipais em apreço, de **mecanismos que permitam controlar a utilização abusiva desta zona adjacente**, mais concretamente pela profusão de edificações, pondo em causa a defesa de um bem de interesse inequivocamente nacional, é uma das insuficiências a apontar, concorrendo para a manutenção, por tempo indefinido, destas ilegalidades.
- (66) A circunstância de a maioria das operações urbanísticas detetadas não terem sido precedidas de controlo prévio, evidenciam **lacunas no domínio da fiscalização**, que se repercutiram na

---

<sup>12</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro

<sup>13</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, e Decreto-Lei n.º 156-A/2013, de 8 de novembro

consolidação de edificações em solo afeto à zona adjacente, na qual muitas dessas intervenções são interditas.

- (67) Atenta a existência de um reduzido número de zonas adjacentes classificadas nos termos legais (apenas seis no território continental), a APA, IP terá necessariamente de proceder a uma articulação mais profícua com as autarquias abrangidas, com vista à obtenção de uma **maior vigilância e controlo relativamente à concretização de operações urbanísticas nesses locais**.
- (68) A ausência destes mecanismos onera, agora, a APA, IP na adoção de medidas de tutela da legalidade e no sancionamento das intervenções urbanísticas verificadas, ao abrigo do disposto nos artigos 25.º e 26.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.
- (69) Ainda que ao abrigo dos citados normativos incumba àquela entidade a **promoção das medidas de tutela da legalidade**, cumpre sublinhar que, neste âmbito as autarquias têm igualmente responsabilidades na resolução das questões aqui levantadas, na medida em que está também em causa o incumprimento de regras de gestão urbanística, com fundamento no disposto nos artigos 102.º n.º 1 alínea e) e n.º 2 alíneas e) e f) e 106.º do RJUE.
- (70) Relativamente às situações identificadas no **município de Belmonte** pode-se constatar que:
- a) Nenhuma das operações urbanísticas detetadas foi objeto de controlo prévio.
- (71) Relativamente às situações identificadas no **município da Guarda** pode-se constatar que:
- a) Das seis situações identificadas, quatro encontram-se destituídas de controlo prévio (**situações n.ºs 10, 11, 12 e 13-B**);
  - b) As restantes (**situações n.ºs 9 e 13-A**) foram objeto de procedimentos licenciadores, cujos atos camarários não foram precedidos dos indispensáveis pareceres ou as autorizações de utilização dos recursos hídricos, conforme determina o artigo 25.º da Lei da Água, ou quando o foram, como no caso da situação n.º 9, não foi acautelada a legalidade das construções preexistentes, situação que determina a nulidade dos atos praticados.

(72) Relativamente às sete situações identificadas no **município de Manteigas** pode-se constatar que:

- a) Duas cumpriram com o regime legal aplicável (**situações n.ºs 14 e 16**);
- b) Uma foi objeto de licenciamento sem que tenha obtido o parecer ou a autorização de utilização dos recursos hídricos, conforme determina o artigo 25.º da Lei da Água, situação que determina a nulidade dos atos praticados (**situação n.º 15-A**);
- c) Três foram realizadas sem qualquer controle prévio (**situações n.ºs 15-B, 17 e 18**);
- d) E finalmente a **situação n.º 19**, a qual, em razão da natureza da operação urbanística (infraestrutura), não se encontra limitada pelo regime de ocupação edificada condicionada associado a esta zona adjacente.

## 5 Recomendações

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

(73) Competirá à **APA, IP**:

- a) Nos termos do n.º 2 do artigo 90.º da Lei da Água, promover, em articulação com os municípios abrangidos e com as restantes entidades da administração central, em razão da matéria em causa, as indispensáveis medidas de tutela da legalidade particularizadas nas Fichas de Análise das **situações n.ºs 1 a 8, 10, 11, 12, 13-B, e 15-B**, nomeadamente no que se refere à violação quer das normas atinentes ao domínio hídrico, quer do RJREN, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 36.º daquele diploma.
- b) Perseverar pela correção da delimitação da zona adjacente ao rio Zêzere disponibilizada no SNIAmb, atentando no seu limite preconizado nas peças cartográficas que acompanharam a Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro.

(74) Competirá à **CCDR Centro**:

- a) Articular-se com a APA, IP, no âmbito da aplicação do regime sancionatório e das medidas de tutela da legalidade urbanística, no que diz respeito à violação do RJREN (**situações n.ºs 1-A, 1-B, 2 e 4 a 13-B**).

(75) Competirá ao **ICNF, IP**:

- a) Articular-se com a APA, IP, no âmbito da aplicação do regime sancionatório e das medidas de tutela da legalidade particularizadas nas Fichas de Análise das **situações n.ºs 10, 11, 12**, no que diz respeito à violação do Regime Jurídico da Rede Natura 2000, e da **situação 15-B**, no que diz respeito à violação do POPNSE.
- b) Nos termos do artigo 37.º do POPNSE, promover, em articulação com o município de Manteigas, as indispensáveis medidas de tutela da legalidade particularizadas nas Fichas de Análise das **situações n.ºs 17 e 18**.



(76) Competirá à **DRAP Centro:**

- a) Articular-se com a APA, IP, e com a Câmara Municipal de Belmonte no âmbito da aplicação do regime sancionatório e das medidas de tutela da legalidade particularizadas nas Fichas de Análise das **situações n.ºs 4, 5, 6, 7 e 8**, no que diz respeito à eventual violação do RJRAN.

(77) Competirá à **Câmara Municipal de Belmonte:**

- a) Colaborar **com a APA, IP** na aplicação das indispensáveis medidas de tutela da legalidade particularizadas nas *Fichas de Análise* das **situações n.ºs 1 a 8**.
- b) Demonstrar ter declarado a nulidade do ato administrativo praticado no âmbito da **situação n.º 1-A**, pelos motivos melhor aclarados na respetiva Fichas de Análise, bem como adotar os procedimentos conducentes à reposição da legalidade.

(78) Competirá à **Câmara Municipal da Guarda:**

- a) Colaborar com a APA, IP na aplicação das indispensáveis medidas de tutela da legalidade particularizadas nas Fichas de Análise das **situações n.º 10 a 12 e 13-B**.

(79) Competirá à **Câmara Municipal de Manteigas:**

- a) Desencadear, em articulação com o ICNF, IP, as medidas de sancionamento e a aplicação das indispensáveis medidas de tutela da legalidade urbanísticas particularizadas nas Fichas de Análise das **situações n.ºs 17 e 18**.
- b) Colaborar com a APA, IP na aplicação das indispensáveis medidas de tutela da legalidade particularizadas na Ficha de Análise da **situação n.º 15-B**.

## 6 Propostas

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

- a) O envio do presente relatório ao Gabinete de S. Ex.ª. o **Ministro do Ambiente**, tendo em vista a respetiva homologação nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT.
- b) O envio do presente relatório à **APA, IP**, à **CCDR Centro**, ao **ICNF, IP**, à **DRAP Centro** e às **Câmaras Municipais de Belmonte, da Guarda e de Manteigas**, tendo em vista o desenvolvimento das recomendações consignadas no precedente título, nos termos e para os efeitos do artigo 15.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e do artigo 29.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT.
- c) Uma vez que as entidades não manifestaram a intenção de declarar a nulidade dos atos, promover, junto dos **Serviços do Ministério Público do TAF de Castelo Branco**, a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades identificadas no contexto das **situações n.ºs 9, 13-A e 15-A**, para efeitos de propositura das competentes ações administrativas, em que se cumule o pedido de demolição (no todo ou em parte) do edificado e a reposição do terreno no estado anterior à intervenção.

No caso da **situação n.º 1-A**, o **Município de Belmonte manifestou a intenção de declarar a nulidade do ato praticado**, motivo pelo qual, apenas se considera necessário comunicar os factos ao Ministério Público caso aquela autarquia não promova a referida declaração de nulidade no prazo previsto no regulamento do procedimento de inspeção.

Ressalva-se, no entanto, que, com exceção da **situação n.º 9**, o prazo para a interposição das competentes ações administrativas preclude em 02/03/2018 (cfr. n.º 4 do artigo 69.º do RJUE), pelo que a sua tempestividade estará dependente do momento da participação dos factos àquele órgão do MP.

Processo de Inspeção n.º NUI/AA/OT/000003/17.6.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios de Belmonte, Guarda e Manteigas) 30/30

- d) O envio do presente relatório à **IGF**, tendo em consideração a missão e atribuições deste organismo no exercício da tutela sobre as autarquias locais.

IGAMAOT, novembro de 2017

Os inspetores,

igamaot

Digitally signed by ANTÓNIO  
JOSÉ GRÁÇA DE OLIVEIRA  
Date: 2017.11.23 16:51:25 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa

igamaot

Digitally signed by DANIEL JOSÉ  
CÓRREIA MARTINS  
Date: 2017.11.23 16:50:35 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa