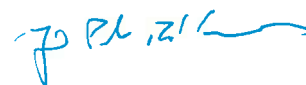


Houzelago
21-8-18Anexo ao documento:
I/00510/AOT/18**Despachos e Pareceres****João Pedro Matos Fernandes**
Ministro do Ambiente**Parecer:**

2018-02-01:

As conclusões alcançadas no âmbito desta ação, evidenciam a presença de um elevado número de ações executadas à revelia da lei, na zona terrestre de proteção da albufeira do Carrapatelo, em resultado, essencialmente, de atos materiais destituídos de controlo prévio.

Sublinhe-se que, a gênese ilegal das obras detetadas justificam a introdução de um modelo de fiscalização em que se dê prevalência ao controlo sucessivo, a desenvolver pela Administração Local, em articulação com a APA, IP, de modo a assegurar os objetivos que presidiram à aprovação do POARC.

Face a este cenário de incumprimento, a reação a desencadear deve incidir tanto no plano da emissão de atos administrativos quanto no plano da própria atuação material, que constitui a ofensa substancial à prossecução de objetivos de interesse nacional que este plano pretende assegurar.

Submete-se à consideração superior a aprovação do relatório e posterior reencaminhamento, para homologação, a S. Ex.^a o Ministro do Ambiente.

Emitido por: Fernando Salvado Alves

Chefe de Equipa Multidisciplinar

igamaotDigitally signed by FERNANDO
JORGE SALVADO ALVES
Date: 2018.02.01 16:30:58 GMT
Reason: Certificar
Location: Lisboa**Parecer:**

2018-02-02:

Concordo, encontrado-se o relatório em condições de ser aprovado, com vista à sua homologação. À consideração superior,

Emitido por: Ana Cristina Jorge Branco

Inspetor Diretor

igamaotDigitally signed by ANA CRISTINA
JORGE BRANCO
Date: 2018.02.02 16:07:00 GMT
Reason: Certificar
Location: Lisboa**Despacho:**

2018-02-22:

Visto com o meu acordo.

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

igamaotDigitally signed by Nuno Miguel
Soares Banza
Date: 2018.02.22 17:22:06 GMT
Reason: Certificar
Location: Lisboa



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

PROCESSO N.º NUI/AA/OT/000001/17.0.AOT

RELATÓRIO FINAL

I/00510/AOT/18

**AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO PLANO DE ORDENAMENTO DAS
ALBUFEIRAS DA RÉGUA E DO CARRAPATELO**

ALBUFEIRA DO CARRAPATELO

VOLUME I

JANEIRO DE 2018

Ficha técnica

Natureza	Inspeção extraordinária
Entidades abrangidas pela ação de inspeção	APA, IP / CCDR Norte / Municípios de Marco de Canaveses, Baião, Mesão Frio, Resende e Cinfães
Fundamento	Proposta de Plano de Atividades – Ano 2017
Âmbito territorial	Zona terrestre de proteção regulada pelo Plano de Ordenamento das Albufeiras da Régua e do Carrapatelo, troço da Albufeira do Carrapatelo
Objetivos	Avaliar e verificar o cumprimento do POARC na zona terrestre de proteção localizada nos municípios de Marco de Canaveses, Baião, Mesão Frio, Resende e Cinfães
Instrumentos de Gestão Territorial aplicáveis (vinculativos dos particulares)	POARC PDM de Marco de Canaveses, Baião, Mesão Frio, Resende e Cinfães
Regimes complementares e conexos do Sistema de Gestão Territorial	Domínio hídrico (DH) Reserva Ecológica Nacional (REN) Reserva Agrícola Nacional (RAN) Regime de proteção das albufeiras de águas públicas de serviço público, e das lagoas e lagos de águas públicas (RPAAP)
Despachos	Ministro do Ambiente de 13.02.2017
Planeamento	Despacho de concordância de 06.03.2017
Ciclo de realização	Instrução do processo entre março e junho de 2017 Elaboração do Projeto de Relatório entre junho e julho de 2017
Contraditório	Audiência dos interessados entre julho e outubro de 2017
Direção	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza (EM AOT/CN)
Equipa	Coordenação: Fernando Alves, Insp. CEM Execução: Fernando Gomes, Insp./Isabel Almeida, Insp./Rosário Monteiro, Insp.

ÍNDICE

Volume I

Ficha técnica	2
ÍNDICE	3
ÍNDICE DE FIGURAS	5
ÍNDICE DE TABELAS	5
SIGLAS E ABREVIATURAS	6
NOTA INTRODUTÓRIA	8
1. Enquadramento da ação	9
1.1 Âmbito e objetivo	9
1.2 Enquadramento territorial, legal e normativo	10
1.3 Nota metodológica	12
1.4 Estrutura do relatório	15
2. Diligências realizadas	17
2.1 Âmbito e condicionalismos	17
2.2 Contraditório	18
3. Resultados da ação	20
3.1 Questões prévias	20
3.1.1 Natureza das operações urbanísticas	20
3.1.1.1 Ruínas	20
3.1.1.2 Tipologia das operações urbanísticas	24
3.2 Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas e ações com as disposições legais e normativas aplicáveis ²⁸	
3.2.1 Município de Marco de Canaveses	28
3.2.2 Município de Baião	30
3.2.3 Município de Mesão Frio	36
3.2.4 Município de Resende	38
3.2.5 Município de Cinfães	42

3.3	Controlo sucessivo no plano da fiscalização	49
4.	Conclusão	52
5.	Recomendações	56
6.	Propostas	63

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Enquadramento territorial da ação	10
Figura 2 – Situação ocorrente no município de Marco de Canaveses	28
Figura 3 – Situações ocorrentes no município de Baião	30
Figura 4 – Situação ocorrente no município de Mesão Frio	36
Figura 5 – Situações ocorrentes no município de Resende	38
Figura 6 – Situações ocorrentes no município de Cinfães	42

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Município de Marco de Canaveses - Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis	29
Tabela 2 - Município de Baião - Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis	31
Tabela 3 - Município de Mesão Frio - Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis	37
Tabela 4 – Município de Resende - Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis	39
Tabela 5 - Município de Cinfães - Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis	44

SIGLAS E ABREVIATURAS**A**

APA, IP	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.
ARH-N, IP	Administração da Região Hidrográfica do Norte, I.P.

C

CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CM	Câmara Municipal
CNREN	Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Conservatória do Registo Predial

D

DGOTDU	Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DGPC	Direção-Geral do Património Cultural
DGT	Direção-Geral do Território
DH	Domínio hídrico
DRAOT-N	Direção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território do Norte
DRE-N	Direção Regional de Economia do Norte

E

EDP	Energias de Portugal
-----	----------------------

I

IGAMAOT	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
iGEO- Informação Geográfica	Plataforma de disponibilização de informação geográfica através de serviços WMS
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGT	Instrumento de Gestão Territorial
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPPAR	Instituto Português do Património Arquitectónico

N

NPA	Nível de pleno armazenamento
-----	------------------------------

P

PCO	Processo de contraordenação
PCP	Partido Comunista Português

PDM	Plano Diretor Municipal
PEOT	Plano Especial de Ordenamento do Território
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
POA	Plano de ordenamento de albufeira
POACL	Plano de Ordenamento da Albufeira de Crestuma-Lever
POARC	Plano de Ordenamento das Albufeiras da Régua e do Carrapatelo
PROZED	Plano Regional de Ordenamento da Zona Envolvente do Douro
R	
RCD	Resíduos de construção e demolição
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REN	Reserva Ecológica Nacional
RFCN	Rede Fundamental de Conservação da Natureza
RGEU	Regulamento Geral das Edificações Urbanas
RJIGT	Regime Jurídico dos instrumentos de gestão territorial
RJREN	Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional
RJUE	Regime Jurídico da Edificação e da Urbanização
RMUE	Regulamento Municipal das Edificações Urbanas
RMUETC	Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação, Taxas e Compensações
RPAAP	Regime de Proteção das Albufeiras de Águas Públicas de Serviço Público e das Lagoas ou Lagos de Águas Públicas
S	
SEPNA	Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente da GNR
SIG	Sistema de informação geográfica
SNIAMB	Sistema Nacional de Informação de Ambiente (APA, IP)
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial (DGT)
STA	Supremo Tribunal Administrativo
T	
TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
TURH	Título de Utilização dos Recursos Hídricos
U	
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
W	
WMS	<i>Web Map Service</i>

NOTA INTRODUTÓRIA

A presente ação de inspeção decorre do despacho de autorização para o início das ações do primeiro semestre do ano de 2017 da Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e 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.

A avaliação do cumprimento do Plano de Ordenamento das Albufeiras da Régua e do Carrapatelo (POARC) surge no seguimento da avaliação empreendida no ano de 2015, consubstanciada no Relatório de Inspeção n.º I/00596/AOT/16 e incidente na verificação do cumprimento do Plano de Ordenamento da Albufeira de Crestuma-Lever (POACL), cujos resultados identificaram uma dinâmica urbanística em potencial conflito com as normas disciplinadoras da ocupação da área de incidência daquele plano especial e, em particular, da zona reservada da albufeira.

Esta circunstância foi determinante na decisão de dar continuidade à avaliação do cumprimento dos regimes de salvaguarda e gestão instituídos para o troço jusante da zona envolvente ao rio Douro, sujeito ao Plano de Ordenamento das Albufeiras da Régua e do Carrapatelo (POARC) que, atenta a dimensão da área territorial por ele abrangida, deu origem a duas ações inspetivas, sensivelmente correspondentes a cada uma das massas de água em presença.

Deste modo, o presente relatório, referido genericamente à zona de proteção da albufeira do Carrapatelo, incide particularmente na parte daquela respeitante aos municípios de Marco de Canaveses, Baião e Mesão Frio, na margem norte, e Resende e Cinfães, na margem sul.

1. Enquadramento da ação

1.1 Âmbito e objetivo

1. A presente ação de inspeção visa avaliar e verificar o cumprimento do Plano de Ordenamento das Albufeiras da Régua e do Carrapatelo (POARC) por parte das entidades integradas na Administração Central e Local, visando aferir da conformidade legal da sua atuação face ao estabelecido naquele instrumento de gestão territorial (IGT).
2. O POARC regula o plano de água e a zona terrestre de proteção das albufeiras da Régua e do Carrapatelo e o respetivo ordenamento tem como finalidade compatibilizar os diferentes usos e atividades existentes ou a criar, procurando conciliar a conservação dos valores ambientais, paisagísticos e ecológicos e o aproveitamento dos recursos, através de uma abordagem integrada das potencialidades e das limitações do meio, com vista à definição de um modelo de desenvolvimento sustentável para aquele território, parte dele classificado pela UNESCO com o estatuto de “Paisagem cultural, evolutiva e viva”.
3. Na senda da missão e atribuições conferidas pela lei a esta Inspecção-Geral¹, pretende-se assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade no domínio do ordenamento do território, promovendo a indicação de medidas de natureza técnica, administrativa, sancionatória ou outra a adotar numa área que, pelo seu valor, foi considerada merecedora de proteção e valorização especial.
4. Atendendo à extensão territorial do POARC foram programadas duas ações de inspeção para realizar em simultâneo, incidentes nas zonas terrestres de proteção da albufeira da Régua e da albufeira do Carrapatelo², e, em particular, nas respetivas zonas reservadas instituídas pelo regime de proteção das albufeiras de águas públicas de serviço público e das lagoas ou lagos de águas públicas, e regulamentadas por IGT.

¹ 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 aprova a orgânica da IGAMAOT.

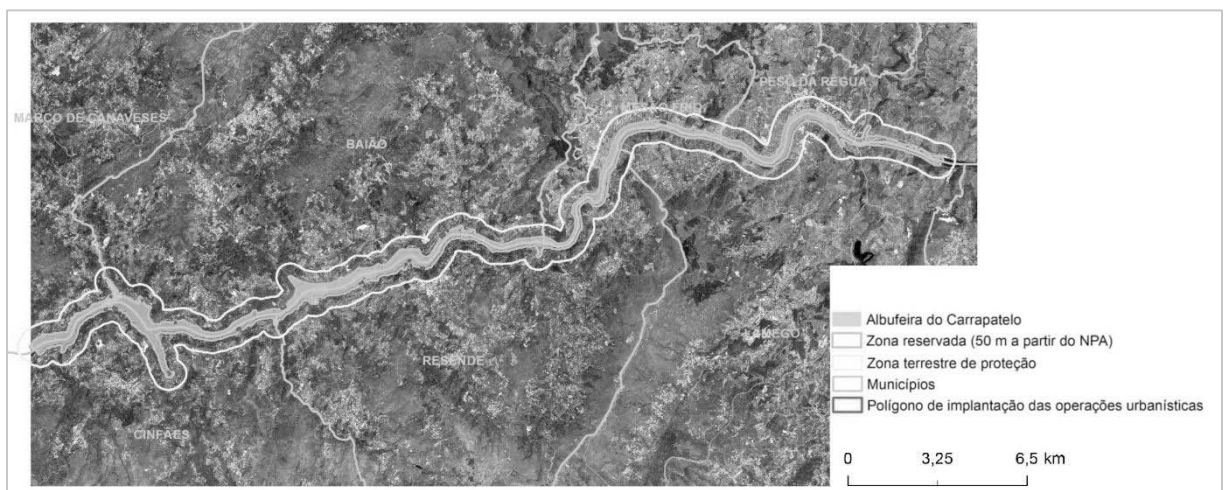
² Ambas as albufeiras foram reclassificadas para utilização protegida, por força da Portaria n.º 522/2009, de 15 de maio.

5. A ação consistiu, essencialmente, na inventariação dos usos e ações desenvolvidos por entidades públicas ou por particulares, recorrendo à análise por foto interpretação e validação em saída de campo de que resultou uma amostra representativa, e na avaliação da sua conformidade com o regime de salvaguarda e gestão estabelecido pelo POARC.

1.2 Enquadramento territorial, legal e normativo

6. O POARC, no troço correspondente à albufeira do Carrapatelo, incide sobre o plano de água e respetiva zona terrestre de proteção com a largura de 500 metros, medidos na horizontal e contados a partir do nível de pleno armazenamento da albufeira (NPA) situado à cota de 46,5 metros, num total de cerca de 5 626,5 hectares sujeitos ao regime estabelecido por este plano especial, dos quais 1 003,5 hectares correspondem ao plano de água.
7. O troço do POARC correspondente à zona terrestre de proteção da albufeira do Carrapatelo encontra-se repartido pelos municípios de Marco de Canaveses, Baião, Mesão Frio, Peso da Régua, Lamego, Resende e Cinfães, abrangendo aproximadamente 4 623 hectares, em que aproximadamente 496,5 hectares constituem a zona reservada (Fig. 1).

Figura 1 – Enquadramento territorial da ação



8. Registe-se que a anteceder a aprovação do POARC, o ordenamento e as regras de utilização dos planos de água e de ocupação, uso e transformação do solo da zona envolvente às albufeiras da Régua e do

Carrapatelo encontravam-se materializados no Plano de Ordenamento do Território da Zona Envolvente do Douro (PROZED), aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 60/91, de 21 de novembro.

9. A elaboração do POARC foi enquadrada pelo Decreto-Lei n.º 502/71, de 18 de novembro, e pelo Decreto-Regulamentar n.º 2/88, de 20 de janeiro³, atualmente revogados pelo Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março⁴, com a finalidade principal de ordenar o plano de água e a sua zona envolvente e assegurar a harmonização das atividades secundárias que ali se desenvolvem.
10. Dando continuidade às anteriores ações com incidência em planos de ordenamento de natureza especial (PEOT), estabelecidos pela Lei n.º 48/98, de 11 de agosto⁵, entretanto revogada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que veio estabelecer as Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, procedeu-se à verificação do cumprimento das disposições normativas contidas no regulamento do POARC, aprovado pela **RCM n.º 62/2002, de 23 de março**, articulada com a expressão territorial que aquelas alcançam na sua planta de síntese.
11. Muito embora não constituam o enfoque desta avaliação, mas atendendo aos seus reflexos na proteção dos recursos e valores naturais, e à semelhança do realizado noutras ações de inspeção desta natureza, foi igualmente ponderada a afetação de áreas integradas na REN, na RAN e no domínio hídrico, fazendo apelo às disposições constantes dos respetivos regimes jurídicos, consubstanciados, respetivamente, no Decreto-Lei n.º 166/2009, de 22 de agosto, no Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, e no Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, nas redações que apresentam atualmente.
12. Para além dos regimes específicos e normativos acima elencados, considerou-se de igual modo, na base da conceção que tem norteado a atuação da EM AOT/CN, o regime jurídico que rege a realização das operações urbanísticas, consubstanciado no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação dada

³ Alterado pelos Decretos regulamentares n.º 37/91, de 23 de julho, e n.º 33/92, de 2 de dezembro, e parcialmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de junho.

⁴ Diploma que estabelece o Regime de Proteção das Albufeiras de Águas Públicas de Serviço Público e das Lagoas ou Lagos de Águas Públicas (RPAAP).

⁵ Lei que aprovou as Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro⁶, que estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE).

13. Deste modo, são objeto de ponderação no âmbito da presente avaliação tanto as infrações decorrentes de atos de gestão urbanística, como as resultantes de atos materiais de realização de operações urbanísticas⁷.
14. Note-se, com importância a este propósito, que, no domínio de atuação da IGAMAOT, não se podem descurar as questões específicas de *gestão urbanística* propriamente dita, do *planeamento vs ordenamento*, devolvendo à Inspecção-Geral de Finanças (IGF), quando aplicável⁸, os resultados apurados, para que esta acione as suas competências ao nível da tutela inspetiva relativa às autarquias locais⁹.

1.3 Nota metodológica

15. Atenta a dimensão da área geográfica materializada no troço do POARC correspondente à albufeira do Carrapatelo e face aos objetivos expressos no precedente ponto 1.1., esta ação de inspeção iniciou-se pela análise foto interpretativa da sua zona reservada, correspondente, como anteriormente mencionado, à faixa de 50 metros adjacentes ao plano de água em NPA, regulamentada pelos artigos 33.º a 36.º da RCM n.º 62/2002, de 23 de março, cuja expressão territorial se encontra disponível a partir do SNIAMB¹⁰, gerido pela APA, IP.

⁶ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 46-A/2014, de 10 de novembro e alterado pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

⁷ Tomando-se as primeiras como as que são contextualizadas no plano violado na assunção do determinado pelo RJIGT 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.

⁸ No caso da violação do POARC, 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 nacional, se constitui como um normativo imediatamente aplicável aos municípios através da sua integração nos PMOT.

⁹ Em consonância com o disposto no Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril.

¹⁰ <http://sniamb.apambiente.pt/geoportal/catalog/search/resource/details.page?uuid={BEE3F70F-3B35-4F15-BBC8-80F241D8D944}>.

16. Esta análise, realizada com a finalidade de selecionar uma amostra das intervenções ocorrentes na zona reservada da albufeira, foi posteriormente alargada à faixa com a largura de 100 metros medidos a partir do NPA¹¹, sempre que as intervenções identificadas ultrapassavam aquela zona.
17. Ainda, atendendo ao regime de salvaguarda e gestão estabelecido pelo POARC e considerando a ocorrência de valores naturais, de áreas que, embora com aptidão florestal, apresentam elevados riscos de erosão e, ainda, de áreas integradas na RAN, a análise estendeu-se igualmente àquelas que o plano qualifica como *Espaços naturais e de elevado valor paisagístico, Espaços florestais/Floresta de proteção*¹² e *Espaços agrícolas*.
18. A análise foto interpretativa centrou-se na identificação dos usos e ações, em especial dos decorrentes de operações urbanísticas, realizados especialmente no período compreendido entre os anos de 2007 e 2017, recorrendo às coberturas aéreas digitais dos anos de 2007, 2010, 2012 e 2015, cedidas pela Direção-Geral do Território (DGT), complementadas com as imagens disponibilizadas pelas aplicações *Google Earth* e *Google Maps*¹³.
19. Foi criado um projeto em SIG que compilou os limites das ocorrências assim identificadas e outros dados gráficos e alfanuméricos, matriciais e vetoriais, detidos por esta Inspecção-Geral, cedidos ou obtidos por ligação WMS às entidades detentoras¹⁴, como sejam, entre outros, as coberturas já indicadas, os limites administrativos, o limite do plano de água ao NPA, as plantas de síntese e de condicionantes do POARC e os levantamentos topográficos e plantas de implantação dos projetos sujeitos a controlo prévio.
20. Apoiados neste projeto, e após aferição das ocorrências identificadas em saída de campo realizada no passado mês de fevereiro, a qual permitiu, igualmente, reconhecer no terreno intervenções não levantadas em gabinete, foi selecionada a amostra representativa que passou a constituir o universo objeto de avaliação na presente ação de inspeção, doravante designadas por situações.

¹¹ Tendo também em consideração a definição de zona reservada estabelecida pelo RPAAP.

¹² Designados no regulamento respetivamente por *Espaços naturais e de valor paisagístico* e *Espaços florestais de proteção*.

¹³ Incluindo os registos fotográficos acessíveis através do *Google Street View*.

¹⁴ Designadamente a APA, IP e as Câmaras Municipais envolvidas, para além da já mencionada DGT.

21. Pela sua importância na validação e no reconhecimento de algumas intervenções urbanísticas importa registar a prestimosa colaboração da APA, IP e do Posto de Peso da Régua do Comando Local do Porto da Polícia Marítima, em particular na cedência da embarcação, sem a qual a saída de campo não teria sido tão profícua.
22. E, neste ponto, é de destacar a identificação *in loco* de uma obra em curso, posteriormente reconduzida à Situação n.º 17, relativamente à qual a Polícia Marítima levantou auto de notícia que deu a conhecer a esta Inspecção-Geral em 01/03/2017, data em que procedeu também à sua remessa à APA, IP.
23. A amostra selecionada, num total de 23 situações, repartidas pelos municípios de Marco de Canaveses e de Mesão Frio, com uma situação cada, de Baião e Cinfães, com oito cada, e de Resende, com cinco¹⁵, compreende aquelas que a equipa de inspecção considerou justificarem uma análise pormenorizada, em razão das operações urbanísticas nelas materializadas.
24. Identificadas as situações a avaliar e fazendo uso da informação antes compilada, elaboraram-se as correspondentes *Fichas de Identificação*, que foram remetidas para validação e complemento aos municípios acima identificados, à APA, IP e à CCDR Norte, em função da interferência de cada uma delas com as circunscrições administrativas e as condicionantes legais que sobre elas impendem.
25. Pretendendo-se essencialmente identificar, para cada uma das situações, os atos administrativos relevantes associados, por um lado, à eventual admissão das correspondentes operações urbanísticas e, por outro, ao sancionamento e tutela da legalidade de possíveis ilicitudes, procedeu-se à apreciação dos processos, de obras, contraordenacionais ou de reposição da legalidade, instruídos pelas Câmaras Municipais ou, ainda, pela APA, IP e pela CCDR Norte quando as intervenções recaíam, também, em áreas sujeitas a servidões administrativas ou a restrições de utilidade pública por elas tuteladas.

¹⁵ Importa notar que a ação de avaliação do cumprimento do POA Crestuma-Lever incidiu já nas zonas envolventes à albufeira de Crestuma-Lever, sendo que a presente ação de inspecção recai apenas na área não avaliada nessa sede dos municípios de Marco de Canaveses e Cinfães.

26. Sempre que a partir dos processos consultados não foi possível à equipa de inspecção comprovar a efetiva existência das preexistências ali alegadas, foi solicitada a colaboração da DGT no sentido de ver confirmada a sua ocorrência.

1.4 Estrutura do relatório

27. Recorrendo a duas formas de abordagem que, embora distintas no seu conteúdo e metodologia, se configuram complementares na análise e exposição das questões apreciadas, a organização deste documento procura apresentar:
- O *balanço da ação*, que constitui o **Volume I** deste relatório, cujo formato sistematiza a apresentação dos resultados obtidos e permite uma visão global quer dos aspetos de análise quer das propostas de recomendações a ter em conta nos diversos níveis de intervenção.
 - A *parte expositiva*, de feição fundamentalmente descritiva e técnica, extensa e pormenorizada, na qual é apurada individualmente, sob a forma de *Fichas de Análise*, a matéria de facto e de direito inerente aos procedimentos associados às ocupações referenciadas, constituindo o **Volume II** do relatório.
28. As conclusões e propostas de atuação, expressas no presente Volume, deverão conjugar-se 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.
29. Na senda do Regulamento do Procedimento de Inspecção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 10465/2017 (2.ª série), de 30 de novembro, a síntese da análise das situações foi reconduzida a cada um dos municípios no qual aquelas ocorrem, constituindo o título 3 deste Volume.
30. O levantamento sistemático de operações urbanísticas sustentadas em alegadas ruínas ou preexistências, transversal a todos os municípios, bem como o procedimento instituído em sede de licenciamento na ausência de cadastro predial e a tipologia das operações urbanísticas sem adesão às definições constantes do RJUE ou do próprio plano que as emprega justificaram a sua autonomização, a anteceder a síntese da avaliação empreendida.

31. Também a atividade de fiscalização, procedimentos contraordenacionais e adoção de medidas de tutela da legalidade, motivaram desenvolvimento em ponto próprio.

2. Diligências realizadas

2.1 Âmbito e condicionalismos

32. As asserções e conclusões alcançadas foram sustentadas nos elementos que compõem o POARC, em particular no respetivo regulamento e nas folhas que constituem as suas plantas de síntese e de condicionantes¹⁶, às quais foram sobrepostos, individualmente e sob a forma de extrato, os polígonos de implantação das 23 situações selecionadas para avaliação¹⁷.
33. De ressaltar o facto de nenhuma das plantas referidas anteriormente incorporar a representação gráfica do limite da zona reservada da albufeira, mas tão-só uma representação esquemática da sua posição relativamente ao regolfo e à zona de proteção. Assim sendo, valeu a informação prestada a este respeito pela APA, IP, a qual foi coadjuvada graficamente por extratos resultantes de um exercício, realizado pela equipa de inspeção, apoiado na construção, em SIG, de uma área envolvente ao polígono representativo do regolfo em NPA¹⁸, disponível para descarregamento no SNIAMB¹⁹.
34. Também a conexão à informação do PROZED, através do SNIT²⁰ e dos serviços da plataforma *iGEO-Informação Geográfica* se revelou útil, se bem que somente enquanto informação adicional e de referência, porquanto se tem presente que, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 371.º do Código Civil, o seu conteúdo não detém força probatória.

¹⁶ Plantas em suporte digital cedidas pela APA, IP, com a melhor georreferenciação realizada pela IGAMAOT. Fonte de informação utilizada para reconhecimento das áreas afetadas à RAN.

¹⁷ Note-se que, atentas as atribuições desta Inspecção-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 da ação de inspeção desenvolvida, esta informação constitui um elemento imprescindível, não só para a sua preparação, mas também para a fundamentação e prova dos factos constatados no decurso da avaliação.

¹⁸ Conforme metadados que acompanham o respetivo ficheiro, disponíveis em <http://sniamb.apambiente.pt/geoportal/catalog/search/resource/details.page?uuid={BEE3F70F-3B35-4F15-BBC8-80F241D8D944}>.

¹⁹ Em <http://sniamb.apambiente.pt/Home/Default.htm>

²⁰ Sistema de informação oficial de âmbito nacional gerido pela DGT.

35. A correta prossecução desta ação implicou, para além do trabalho em gabinete e da saída de campo, a deslocação a três das cinco Câmaras Municipais envolvidas²¹ onde, a par da realização de reuniões, se procedeu à consulta e à análise preliminar dos processos de licenciamento, de autorização, de contraordenação e de reposição da legalidade referentes às situações em avaliação.
36. A ação contou com a estreita colaboração de todas as entidades envolvidas e, como já antes referido, da APA, IP e do Posto de Peso da Régua do Comando Local do Porto da Polícia Marítima, sendo apenas de realçar alguma morosidade na cedência da informação inicialmente solicitada, o que obrigou a protelar a conclusão da análise e a apreciação de algumas das situações.

2.2 Contraditório

37. O presente documento foi precedido de projeto de relatório sujeito às determinações expressas no artigo 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspecção da IGAMAOT aprovado pelo Despacho n.º 10465/2017 (2.ª série), de 30 de novembro, submetido ao exercício do contraditório nos termos do artigo 23.º do mesmo regulamento, tendo-se notificado, para o efeito, a APA, IP, a CCDR Norte e as Câmaras Municipais de Marco de Canaveses, Baião, Mesão Frio, Resende e Cinfães.
38. Decorrido o prazo de pronúncia, e após a sua prorrogação, foi rececionada a posição daquelas entidades (*doc. de fls. 60 a 139*), com exceção da Câmara Municipal de Mesão Frio que não a enviou.
39. As respostas fornecidas determinaram a elaboração da Informação nº I/00261/AOT/18 que contém a síntese das alegações, esclarecimentos e outras considerações feitas pelas entidades acima identificadas, bem como a ponderação da equipa de inspeção, tendo-se vertido neste relatório tudo o que de pertinente aquela contém (*doc. de fls.3 a 59*).
40. Deve dizer-se que, globalmente, as respostas oferecidas pelas entidades não se revelaram suficientes para introduzir modificações substantivas ao projeto de relatório, em virtude de os argumentos aduzidos não serem de molde a infletir as posições nele defendidas. Todavia determinaram, em alguns casos, a

²¹ O número de situações ocorrentes nos municípios de Marco de Canaveses e de Mesão Frio, bem como a génese das operações urbanísticas que lhe correspondem, reconduzíveis a obras desprovidas dos necessários atos administrativos de controlo prévio, não justificaram a deslocação da equipa de inspeção aos respetivos serviços municipais.

eliminação ou a reformulação de algumas das recomendações efetuadas, conforme resulta da matriz anexa à informação identificada no parágrafo anterior (*doc. de fls. 13 a 59*).

41. Regista-se que a CCDR Norte e a APA produziram um conjunto de alegações, as quais, efetuado o exercício de ponderação, sugerem as considerações que de seguida se explanam por temas, tratados no título designado por *Natureza das operações urbanísticas* (3.1.1).
42. É de salientar, a este respeito, que a argumentação expendida sobre o conceito de “obras de recuperação” à luz do POARC não é bastante para infletir a posição defendida, se bem que, ponderadas todas as razões avançadas pelas entidades, se entendeu poder atender à sua visão conceptual e, assim, abandonar algumas propostas de declaração de nulidade de atos praticados associadas às situações n.º 12, 13, 14, 16, 18 e 20.
43. Resta dizer que as entidades licenciadoras não reconheceram a invalidade dos atos praticados no contexto do licenciamento das operações urbanísticas referenciadas às situações n.º 04, 07 e 08. Após análise em sede de contraditório, entendeu esta Inspeção-Geral serem de manter as recomendações formuladas pelas razões especificadas na informação de contraditório e reproduzidas nas respetivas fichas constantes do Volume II.
44. Assim, à luz do disposto no artigo 69.º, n.º 1 do RJUE, deve ser promovida a participação dos factos ao Ministério Público junto do TAF de Penafiel para os fins aí consignados.

3. Resultados da ação

3.1 Questões prévias

45. Com o objetivo de proceder a uma reflexão no sentido de dirimir o quadro de referência que tem norteado as decisões da Administração em sede de controlo prévio das situações avaliadas nesta sede, introduzem-se duas questões prévias consideradas pertinentes no conjunto das que relevaram da apreciação dos factos e do direito no contexto da presente ação de inspeção.

3.1.1 Natureza das operações urbanísticas

3.1.1.1 Ruínas

46. Com a introdução deste tema procede-se a uma reflexão sobre a figura jurídica das operações urbanísticas, na perspetiva da interpretação e da tradução convencionada pelo RJUE, questão que se reveste de relevante importância quando em causa estão intervenções a realizar sobre preexistências desprovidas de condições físicas que permitam a reconstituição das suas áreas de construção e de implantação, volumetria, cêrcea ou altura.

47. Na base desta reflexão está a deteção de pedidos de licenciamento de operações urbanísticas, alguns mesmo objeto de deferimento, concretizados com fundamento em alegadas edificações existentes, muitas num estado de ruína que prejudica a capacidade para desempenhar as funções que lhe são atribuídas.

48. Ora, numa situação destas, desaparecendo a edificação originária ou não sendo possível reconstituí-la, são de aplicar as novas regras, entretanto entradas em vigor, já que o regime especial para edifícios existentes, previsto no artigo 60.º do RJUE, não tem, nestas circunstâncias, qualquer aplicação²².

²² Veja-se, a este respeito, Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, Fernanda Maçãs, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, comentado, com as alterações da Lei nº 60/2007, de 4 de setembro, Almedina, pág. 397.

NOTA: Haverá necessariamente obra de construção, isto é, obra de criação de uma nova edificação se a anteriormente existente estiver em ruína, considerando a doutrina que existe ruína física quando o dano não é reparável pelos meios normais e a nossa legislação que “ruína é um estado limite a partir do qual se considera que a estrutura fica prejudicada total ou parcialmente na sua capacidade para desempenhar as funções que lhe são atribuídas” (Regulamento de Segurança e Ações para Estruturas de Edifícios e Pontes, instituído pelo Decreto-Lei n.º 235/83, de 31 de maio).

49. É que, visando o referido normativo evitar a aplicação de novas normas urbanísticas a edifícios que, por se encontrarem consolidados, não as podem cumprir, afigura-se dever ser feita uma interpretação restritiva das situações às quais o mesmo se aplica.
50. Deste modo, o regime da proteção do existente não deve ser aplicado sempre que a obra de reconstrução ocorra após a demolição total de uma preexistência ou a partir de uma ruína que não permita reconstituir o edifício original e o seu uso, com a particularidade de, nos casos avaliados, aquela ocorrer na zona reservada da albufeira, onde lhe está vedada essa possibilidade (cf. artigo 34.º do regulamento do POARC).
51. Com efeito, podendo tais intervenções contender com interesses públicos preponderantes, de que são exemplo a zona reservada acabada de elencar, a REN, a RAN e o domínio hídrico, é necessário que os serviços da Administração, em particular os municípios, adotem mecanismos de fiscalização preventiva, destinados a assegurar a conformidade das pretensões que possam prejudicar aqueles bens ou o regime de edificabilidade instituído nos IGT, mediante a confirmação *in loco* da existência e do estado das preexistências sobre as quais se pretende intervir.
52. Trata-se de um procedimento amplamente justificado, extensível a todos os municípios visados no âmbito desta ação, ainda que, em alguns deles, não se tenham detetado situações similares.
53. Também no caso de comprovada a existência de uma construção primitiva, a sua reconstrução terá de respeitar a solução que o legislador preconizou na alínea c) do artigo 2.º do RJUE, orientando-a para a dimensão, volumetria e implantação preexistentes, indissociável à utilização que lhe era dada, uma vez que a garantia do existente, convencionada no artigo 60.º do RJUE, assim o exige.
54. E, em matéria de comprovação de preexistências, a Administração haverá de se tornar mais interventiva, por forma a garantir, em antecipação ao deferimento, a confirmação do que acerca daquelas é afirmado pelos particulares, procurando validar descrições abusivas ou erróneas, como as referenciadas em sede desta ação.
55. Sobre este assunto, deve dar-se nota de que a ausência de um suporte cartográfico que complemente e apoie as descrições prediais, permitindo, nomeadamente, conhecer com precisão e rigor a localização, geometria e dimensão dos artigos matriciais que compõem as parcelas sobre as quais recaem as

pretensões de edificação, prejudica largamente a apreciação e conseqüentemente, a decisão que sobre eles deva recair.

56. De igual modo, a ausência de um levantamento rigoroso das edificações existentes à data de elaboração dos planos ou programas, que integre o seu conteúdo documental e, assim, possa constituir-se como referência na fase de apreciação dos processos, afigura-se um constrangimento que urge sanar, sobretudo quando estão em causa territórios sujeitos a especiais regras de gestão por via da sua afetação a plúrimos regimes específicos, como aquele em que incide esta inspeção.
57. Note-se que no âmbito desta ação inspetiva, subsistem casos em que são registados prédios urbanos sem que, nos levantamentos aerofotogramétricos ou coberturas aéreas ao dispor dos municípios, haja qualquer evidência de que as edificações tenham existido no momento em que o particular o asseverou ou que possuam as dimensões e geometria alegadas.
58. Estas circunstâncias reforçam a necessidade de se ver concluída a operação de execução do cadastro predial a nível nacional, quer porque permitirá consubstanciar o ato de registo da propriedade quer ainda, e sobretudo, por constituir uma ferramenta imprescindível em matéria de ordenamento do território, possibilitando tomadas de decisão melhor instruídas e devidamente fundamentadas, reduzindo eventuais violações dos IGT e sequente invalidade dos atos praticados à sua revelia.
59. Ainda que, nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, as sucessivas alterações introduzidas no nosso ordenamento jurídico se pautem pela diminuição da intensidade da verificação que a Administração deve realizar em sede de controlo prévio, compensada pelo controlo sucessivo, tal não a exime de apreciar os projetos de obras de edificação no sentido de assegurar quer a sua coerência interna quer ainda a melhor adesão à realidade, na esteira, até, do consignado no artigo 20.º do RJUE.
60. E, precisamente por isso, fica a Administração obrigada a procurar dotar os IGT de que é responsável da maior clareza, precavendo dúvidas de interpretação e dificuldades de emprego das normas e regulamentos aplicáveis aos territórios, e particularmente aos sujeitos a regimes de proteção específicos como é o caso da zona reservada das albufeiras, mormente no que respeita aos limiares de aplicabilidade do princípio da proteção do existente.

61. Pelo que, na ausência de cadastro predial a nível nacional que consubstancie as descrições prediais e complemente os correspondentes registos, devem as entidades responsáveis pela elaboração dos planos ou programas realizar inventários exaustivos das construções existentes que, em função do que se pretende salvaguardar com a sua formação, possam ver-se compreendidas nos limites de aplicação do principio da proteção do existente.
62. Registe-se, por último, que a interpretação acima sustentada foi homologada por S. Exa. o Ministro do Ambiente, em 04/05/2017, no âmbito da ação de inspeção desenvolvida pela IGAMAOT ao Plano de Ordenamento da Albufeira da Caniçada.
63. No âmbito da audiência dos interessados veio a CCDR Norte, a propósito do conceito em revista, defender que as ruínas podem ser consideradas como preexistências desde que a partir delas e da prova a elas associada seja possível compreender o que lá existiu.
64. Em nossa opinião, não se regista uma discordância da posição tomada pela IGAMAOT que apenas exclui *“aquelas cujas condições físicas não permitem “reconstituir os áreas de construção e de implantação, volumetria, cêrcea e altura”, ou seja, aquelas que não permitem fazer uma comparação entre o edificado existente e a nova intervenção de modo a aferir se estamos perante uma obra de reconstrução ou de alteração (e portanto abrangidos pelo garantia do existente) ou se estamos perante uma obra de ampliação ou de nova edificação (excluída deste regime).”*
65. O que se extrai do projeto de relatório não é a exclusão de qualquer ruína do conceito de preexistência para efeitos da aplicação do artigo 60.º do RJUE, mas apenas daquelas cujas condições físicas não permitem fazer uma comparação entre o edificado existente (visível nos ortofotomapas e nas fotografias que instruíram o processo de obras) e a nova intervenção.
66. Por outro lado a respeito dos meios de prova relacionados com as preexistências alega a CCDR Norte que a administração deve socorrer-se de qualquer meio de prova, seja ele considerado forte, complementar ou mesmo fraco, já que considera *“não haver a exigência de que a prova da preexistência legal tenha de ser absoluta e incontestada”*, defendendo que *“sabendo que em causa estão situações datadas e, muitas vezes, exauridas pelo tempo, o grau de exigência quanto à prova a produzir não pode ser tal que inviabilize*

a integração de qualquer edificação no conceito de preexistência legal; terá antes de ser medido pelos critérios de razoabilidade e de ponderação (...)”.

67. Também aqui não se vislumbra discordância da prática da IGAMAOT, que não denota uma posição intransigente a respeito dos meios de prova, mas antes uma atitude cautelosa, assertiva e ponderada que visa efetivamente comprovar, até ao limite da razoabilidade, a veracidade dos factos alegados, tentando comprová-la através da aferição conjunta de meios de prova designadas por fracos, complementares ou fortes, na aceção dada pela CCDR.
68. É este contexto que justifica a solicitação à DGT, sempre que a situação concreta o aconselhe, da avaliação da ocorrência da edificação alegada, descrita e/ou atestada, mediante fotointerpretação das coberturas aéreas na posse daquela entidade.

3.1.1.2 Tipologia das operações urbanísticas

69. Com este outro tema pretende-se refletir sobre a terminologia adotada a este respeito pelo POARC, e a interpretação que dela é feita no contexto das intervenções aqui avaliadas. Referimo-nos em concreto à tipologia de obras admitidas e excecionadas, particularmente na zona reservada da albufeira, foco de incidência da maioria das situações objeto de análise.
70. Idêntica e paralelamente, nota-se a incompletude do artigo 9.º do regulamento do POARC que, para além de algumas imprecisões²³, não compreende as definições necessárias à clarificação de todos os termos técnicos adotados no restante corpo regulamentar.
71. É que o rigor dos termos técnicos e dos conceitos a eles associados não é matéria despicienda, até porque faz a diferença entre aquilo que o plano permite e o que não permite, pese embora se tenha evidenciado, em diversas situações do universo avaliado, que o acompanhamento do termo técnico regulamentado e, conseqüentemente, do seu alcance, não constituiu preocupação.

²³ Veja-se a este respeito, e como exemplo, as definições de área de construção e de área de implantação.

72. Aliás, diga-se, numa consideração mais alargada, que o enquadramento e análise da pretensão no regime de uso do solo aplicável não constitui igualmente uma preocupação em sede de apreciação técnica dos pedidos, as quais se limitam, as mais das vezes, a identificar a qualificação do solo onde aquela recai e a afetação por REN ou RAN.
73. Retomando a questão central, constatam-se, de facto, divergências entre o tipo de obra licenciada e aquele que o POARC admite para a localização em causa, ou seja, e respetivamente, **obras de reconstrução e obras de recuperação**. E, pese embora nenhuma delas esteja definida no artigo 9.º do regulamento do plano, ambas são empregues distintamente no leque de exceções à construção de novas edificações em zona reservada e também em algumas categorias de espaço da restante zona de proteção da albufeira²⁴.
74. Perante esta diferenciação e para avaliar a eventual equivalência daqueles termos técnicos, uma vez que o RJUE apenas compreende obras de reconstrução, socorremo-nos do *Vocabulário do Ordenamento do Território*²⁵, tendo-se apurado que, nele, a definição destas é a consignada na alínea c) do artigo 2.º do RJUE, i. e., “*obras de construção subsequentes à demolição, total ou parcial, de uma edificação existente, das quais resulte a reconstituição da estrutura das fachadas*”, sendo as obras de recuperação, com significação atribuída ao então IPPAR, 1999²⁶, as “*obras que visam adequar, melhorar ou eventualmente adaptar a novos usos as condições de desempenho funcional de um edifício, admitindo a reorganização do espaço interior, mantendo o esquema estrutural básico e o aspecto exterior original*”.
75. Em face destas definições, afigura-se evidente tratar-se de tipologias de obra diversas em que, nas primeiras, se opera uma reedificação, que pode ser total em caso de demolição completa da preexistência, pressupondo, as segundas, a manutenção do edifício existente, incluindo o seu aspeto

²⁴ Veja-se a este respeito o n.º 2 do artigo 34, os n.º 3 dos artigos 39.º, 41.º e 42.º, bem como o n.º 4 do artigo 43.º.

²⁵ Publicação da DGOTDU, atual DGT, do ano 2000, a qual, com o objetivo de precisar definições e normalizar a linguagem técnica utilizada pelos intervenientes na elaboração e implementação de IGT, compila termos técnicos e respetivos conceitos. A publicação contou com a colaboração de um leque alargado de entidades públicas sectoriais que subscreveram vocábulos e conceitos comumente utilizados nos seus âmbitos de atuação, consagrados ou não em sede de legislação (cf. *Nota de Apresentação*).

²⁶ Entidade a que veio a suceder a atual DGPC.

exterior, no qual são realizadas benfeitorias, compreendendo reorganização interior, com vista à beneficiação e/ou ajuste das suas condições funcionais.

76. E, assim, em face do regime aplicável, ter-se-á que, na zona reservada das albufeiras da Régua e do Carrapatelo, bem como nas categorias de espaço cujo regime de uso e ocupação estabeleça esta possibilidade, só podem ser autorizadas obras conducentes à melhoria, adequação ou adaptação funcional dos edifícios existentes, mantendo a sua estrutura e aspeto exterior, ou seja, obras de recuperação.
77. No entanto, a avaliação efetuada, com base, não só na análise dos elementos processuais, mas também na observação das construções materializadas no terreno, reflete a execução de obras de reconstrução, tipologia de obra que foi, aliás, na maioria das situações avaliadas, a requerida, a considerada aceitável pelas entidades consultadas e a licenciada pela Câmara Municipal.
78. Facto que cominará com nulidade os atos de deferimento, por violação do regulamento do POARC, como resulta do disposto na alínea a) do artigo 68.º do RJUE e artigo 103.º do RJIGT, e que se mantém por força da disposição transitória constante do artigo 78.º da Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, que determina um prazo de três anos para a transposição do conteúdo dos planos especiais nos planos territoriais, a que alude o artigo 130.º daquele regime jurídico.
79. Todavia, na medida em que, uma vez ponderadas todas as razões avançadas pelas entidades, se entende existir coerência no modo como estas interpretaram o conceito de obras de “recuperação” à luz do POARC, equiparando-o ao de “reconstrução”, situação à qual acresce um vazio legislativo do diploma em causa, o qual se poderá traduzir em distintas abordagens jurídicas na ausência de interpretação autêntica, e ainda, a circunstância do diploma vigorar desde 2002, com uma interpretação que se julga manter uma certa continuidade.
80. Salvaguarda-se, no entanto, que se encontram excluídos da interpretação acabada de recortar os casos em que se admitiram obras de “recuperação/reconstrução” que implicaram a modificação do que existia, com recurso a obras de ampliação, quer em termos de área de implantação, quer em número de pisos, com repercussões na zona reservada ou numa categoria de espaço onde este último tipo de intervenções

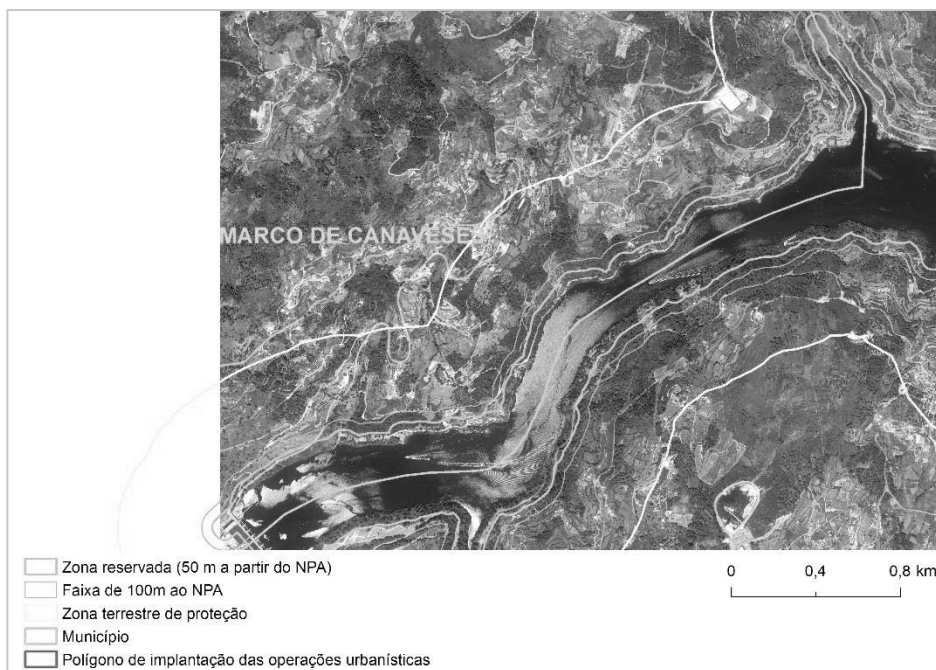
se encontra vedado por força do POARC, sob pena de desvirtuação, por completo, da proibição, ínsita nas normas deste plano.

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

3.2.1 Município de Marco de Canaveses

81. Numa área com aproximadamente 25 hectares afetos à zona reservada da albufeira nesta circunscrição territorial, foi avaliada a **Situação n.º 01**, cuja localização se ilustra na figura 2, executada em solo classificado pelo POARC como *Espaços Florestais*, na categoria *Floresta de proteção*.
82. A informação compilada na **tabela 1** sistematiza as principais características da intervenção, reconduzida ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.

Figura 2 – Situação ocorrente no município de Marco de Canaveses



83. A materialização das operações urbanísticas reconduzidas a esta situação, **desprovidas de controlo prévio**, materializaram-se na construção de uma nova edificação, totalmente incluída na zona reservada da albufeira, em REN e em domínio hídrico.

Termos em que a Câmara Municipal de Marco de Canaveses terá de encetar os necessários procedimentos tendentes ao sancionamento das ilicitudes e, em articulação com a APA, IP, desencadear as necessárias medidas de reposição da legalidade urbanística.

Tabela 1 – Município de Marco de Canaveses - 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	Fiscalização (antes do início desta ação)	Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação																																			
01	Obra de construção de edifício	-	<table border="1"> <tr> <td>Domínio hídrico</td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Zona reservada</td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>RAN</td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>REN</td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Domínio hídrico	<input checked="" type="checkbox"/>	Zona reservada	<input checked="" type="checkbox"/>	RAN	<input type="checkbox"/>	REN	<input checked="" type="checkbox"/>	<table border="1"> <tr> <td>Deferimento</td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Indeferimento</td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Deferimento	<input type="checkbox"/>	Indeferimento	<input type="checkbox"/>	<table border="1"> <tr> <td>Atos administrativos de gestão urbanística</td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras</td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Atos administrativos de gestão urbanística	<input type="checkbox"/>	Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras	<input checked="" type="checkbox"/>	<table border="1"> <tr> <td>Legal</td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Illegal</td> <td>Nullidade</td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Destituída de aprovação camarária</td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Legal	<input type="checkbox"/>	Illegal	Nullidade	<input type="checkbox"/>	Destituída de aprovação camarária	<input checked="" type="checkbox"/>	<table border="1"> <tr> <td>Auto de Notícia/Processo Contraordenacional</td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística</td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>desencadeadas</td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Auto de Notícia/Processo Contraordenacional	<input type="checkbox"/>	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística	<input type="checkbox"/>	desencadeadas	<input type="checkbox"/>	<table border="1"> <tr> <td>Câmara Municipal</td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>APA, IP</td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>CCDR Norte</td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Câmara Municipal	<input type="checkbox"/>	APA, IP	<input type="checkbox"/>	CCDR Norte	<input type="checkbox"/>
Domínio hídrico	<input checked="" type="checkbox"/>																																										
Zona reservada	<input checked="" type="checkbox"/>																																										
RAN	<input type="checkbox"/>																																										
REN	<input checked="" type="checkbox"/>																																										
Deferimento	<input type="checkbox"/>																																										
Indeferimento	<input type="checkbox"/>																																										
Atos administrativos de gestão urbanística	<input type="checkbox"/>																																										
Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras	<input checked="" type="checkbox"/>																																										
Legal	<input type="checkbox"/>																																										
Illegal	Nullidade	<input type="checkbox"/>																																									
	Destituída de aprovação camarária	<input checked="" type="checkbox"/>																																									
Auto de Notícia/Processo Contraordenacional	<input type="checkbox"/>																																										
Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística	<input type="checkbox"/>																																										
desencadeadas	<input type="checkbox"/>																																										
Câmara Municipal	<input type="checkbox"/>																																										
APA, IP	<input type="checkbox"/>																																										
CCDR Norte	<input type="checkbox"/>																																										

Conformidade com o POARC

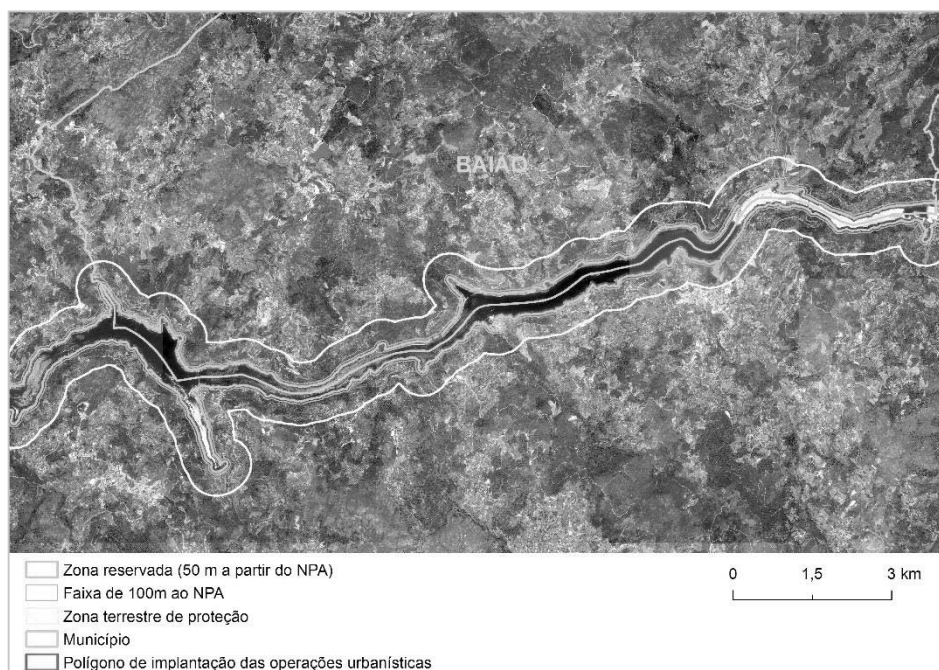
Violação do POARC

(1) Inclui Autos de Notícia e PCO

3.2.2 Município de Baião

84. Numa área de cerca de 320 hectares correspondentes à faixa de 100 metros ao NPA da albufeira do Carrapatelo no município de Baião foram avaliadas as **Situações n.º 02, 04, 05, 07, 08 e 09**, com as duas primeiras inteiramente na zona reservada definida pelo POARC. Em posição exterior àquela faixa avaliaram-se as **Situações n.º 03 e 06**. A distribuição das oito situações avaliadas é ilustrada na figura 3.

Figura 3 – Situações ocorrentes no município de Baião



85. A informação compilada na **tabela 2** sistematiza, para cada uma das situações identificadas neste município, as principais características das intervenções delas resultantes, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.

Tabela 2 - Município de Baião - 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 (1)	Incidência em regimes especiais				A CM identificou processo de obras		Síntese das ilegalidades decorrentes de:		Síntese da avaliação da conformidade			Fiscalização (antes do início desta ação)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação		
			Domínio hídrico	Zona reservada	RAN	REN	Deferimento	Indeferimento	Legal	Nulidade	Destuida de aprovação camarária	Legal	Autó de Notícia/Processo Contraordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística	desencadeadas	Câmara Municipal	APA, IP	CCDR Norte
02	Obra de construção (arrumos)	-	<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 type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
03	Obras de construção (habitação, muros e piscina)	1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ²⁷	<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"/>
04	Obras de construção (habitação, muros e piscina)	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
05	Muros de vedação e suporte		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ²⁸	<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"/>

²⁷ Correspondentes à construção de piscina.

²⁸ Apenas identificou o processo relativo ao PIP n.º 8/16.

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			Fiscalização (antes do início desta ação)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação		
			Domínio hídrico	Zona reservada	RAN	REN	Determinento	Indeterminento		Legal	Nullidade	Destituída de aprovação camarária	Auto de Notícia/Processo Contrordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbánstica	desencadeadas	Câmara Municipal	APA, IP
06	Obras de construção (habitação, muros, piscina, campo de jogos e apoio)		<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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
07	Obras de construção (habitação)	3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ²⁹	<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"/>
08	Obras de construção (habitação)	3	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
09	Obras de construção (habitação)		<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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Conformidade com o POARC
 Violação do POARC

(1) Inclui Autos de Notícia e PCO

²⁹ Parte do polígono da construção.

86. Os resultados da avaliação realizada revelam que nenhuma das operações urbanísticas cumpriu as exigências respeitantes aos regimes de salvaguarda e de gestão do POARC. Ainda assim, no caso da **Situação n.º 03** a operação urbanística correspondente à reconstrução e ampliação de uma edificação respeitou as normas aplicáveis, restringindo-se a violação do POARC à construção de uma piscina destituída de aprovação camarária.
87. Cinco situações foram executadas em REN (**Situações n.º 02, 04, 05, 07 e 09**), uma em RAN (**Situação n.º 06**) e três em área integrada na zona reservada da albufeira (**Situações n.º 02, 04 e 05**).
88. É de referir que a totalidade das intervenções está diretamente relacionada com a construção de habitações e /ou piscinas, muros de vedação e suporte e de acessos com impacte na paisagem e no meio hídrico.
89. Do ponto de vista da génese das operações urbanísticas identificadas há a registar as **Situações n.º 03, 04, 07 e 08**, precedidas de controlo prévio, e as **Situações n.º 02, 06 e 09** por serem de génese ilegal.
90. São, ainda de destacar as **Situações n.º 03 e 05**, em que tendo sido instruído processo junto da câmara municipal as obras realizadas não estão previstas no respetivo projeto (*vide* o caso da piscina na Situação n.º 03 e dos muros na Situação n.º 05).
91. Da análise global das situações retira-se que a totalidade dos processos de obras particulares apreciados, visando a recuperação/reconversão de habitações, foram instruídos com registos fotográficos das preexistências sobre as quais se pretendeu intervir (**Situações n.º 03, 04, 05 e 08**).
92. Contudo, destas situações, apenas a **Situação n.º 03** se enquadra no referido conceito de **obras de recuperação**, em que se perspetiva adequar, melhorar ou eventualmente adaptar a novos usos as condições de desempenho funcional de um edifício, admitindo a reorganização do espaço interior, mantendo o esquema estrutural básico e o aspeto exterior original, tal como defensado no título 3.1.1.2. deste relatório.

93. Já no que respeita às **Situações n.º 04 e 08** não são as obras em causa subsumíveis ao conceito de obras de recuperação ou reconversão, integrando, antes, o conceito de obras novas porquanto resultaram da completa demolição da construção existente e da edificação no seu lugar de uma nova construção.
94. No caso da **Situação n.º 05**, apesar de a mesma não ter sido, ainda, edificada resulta da leitura dos documentos e peças cartográficas que constituem o projeto apresentado à autarquia, que a preexistência será demolida, sendo a obra a executar totalmente nova.
95. Ora, na classe e categoria de espaço onde estas situações se implantam (*espaços florestais de proteção*) não são admitidas novas construções, o que determina a nulidade dos atos administrativos praticados.
96. Ainda no que respeita à questão das preexistências cumpre alertar que, na proximidade da operação urbanística identificada como **Situação n.º 03**, foi detetada uma ruína que apresenta indícios de ter sido forjada, situação que a fiscalização municipal deverá avaliar.
97. Sucede, porém, que as intervenções reconduzíveis às **Situações n.º 02, 04, 05 e 08** são insuscetíveis de legalização face à tipologia de obra executada e às disposições regulamentares do POARC, porquanto todas elas se encontram situadas na zona reservada, a qual tem natureza *non aedificandi*, só sendo nela admissível a instalação de equipamentos e infraestruturas de apoio à utilização do plano de água, bem como, excepcional e casuisticamente e se justificadas em função do seu programa, obras de recuperação, o que não é manifestamente o caso das situações em crise.
98. Acresce, no caso da **Situação n.º 08** em que não foram solicitados os pareceres indispensáveis em razão da localização, quando as intervenções interferiam com a zona reservada da albufeira, o domínio hídrico e a REN, não obstante a proposta formulada no parecer jurídico produzido.
99. No que respeita às medidas de tutela da legalidade cumpre salientar o caso da **Situação n.º 04**, em que foi determinado o embargo, e da **Situação n.º 09**, em que foi determinada a suspensão da obra. No primeiro caso, o titular do processo apresenta requerimento solicitando autorização para as alterações ao processo de obra. No caso da Situação n.º 09 foi notificado o município a proceder ao pedido de licenciamento visando uma possível legalização.

100. Cumpre, por fim salientar o facto do POARC admitir um **aumento da área de construção até 300m²**, no âmbito da recuperação/reconversão de edificações, em *espaços florestais e agrícolas* por ele definidos (cf. n.º 3 do artigo 41.º e ponto 1) da alínea b) do n.º 4 do artigo 44.º do regulamento), sem atender à área de construção da preexistência e ao seu uso primitivo, com consequências no incremento desproporcionado da área do edifício sobre o qual se pretende intervir, frustrando, até, a natureza das obras admitidas para estas categorias de espaço.
101. Veja-se a este respeito o caso da **Situações n.º 03**, em que, a partir de um edifício primitivo com uma área de cerca de 50 m², cujo anterior uso se desconhece, foi possível executar uma moradia com 300 m² ou da **Situação n.º 08** em que a partir de uma alegada preexistência de cerca de 26 m² se construiu um edifício com 198 m².

3.2.3 Município de Mesão Frio

102. Numa área com aproximadamente 50 hectares afetos à zona reservada da albufeira na circunscrição territorial de Mesão Frio, foi avaliada a **Situação n.º 10**, cuja localização se ilustra na figura 4.

Figura 4 – Situação ocorrente no município de Mesão Frio



103. A informação compilada na **tabela 3** sistematiza, para a única situação identificada neste município, as principais características da intervenção dela resultante, reconduzida ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.

104. Está em causa a implantação de estufas destituídas de controlo prévio em área integrada em *espaços florestais de proteção*, ao abrigo do POARC, abrangida por domínio hídrico e pela REN³⁰ e interferindo com a zona reservada de albufeira.

105. Localizando-se em zona reservada é, também ela, insuscetível de legalização à luz do POARC.

³⁰ Nas tipologias “Áreas com Risco de Erosão”, “Faixa de Proteção à Albufeira” e “Zonas Ameaçadas pelas Cheias”

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

Situação n.º	10	Estufas	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		Fiscalização (antes do início desta ação)			Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação		
				Domínio hídrico	Zona reservada	RAN	REN	Determinento	Indeterminento	Legal	Legal	Legal	Legal	Legal	Legal	Legal	Legal	Câmara Municipal	APA, IP
				<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
										<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Conformidade com o POARC

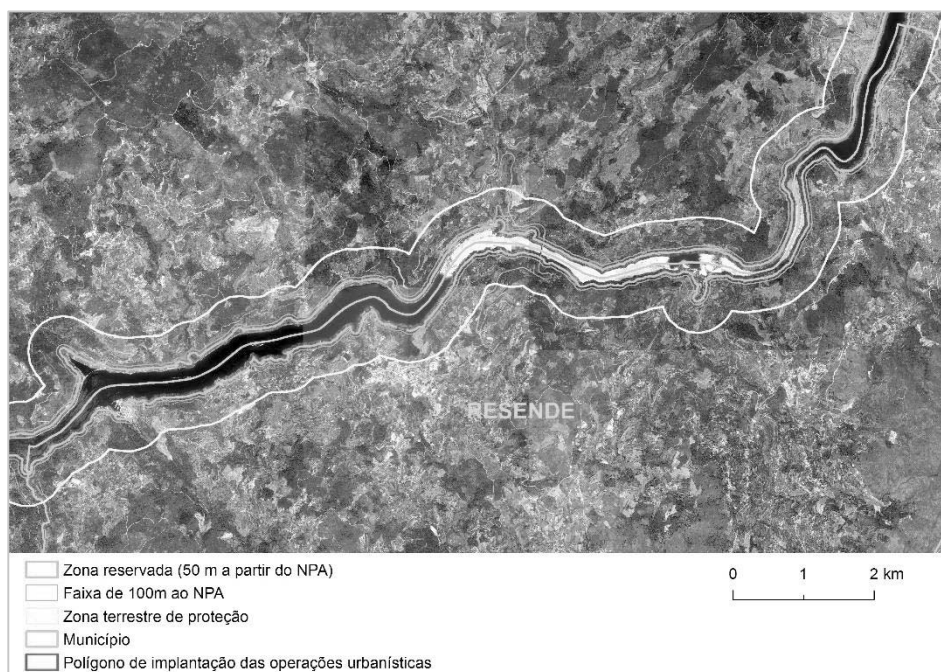
Violação do POARC

(1) Inclui Autos de Notícia e PCO

3.2.4 Município de Resende

106. Numa área com aproximadamente 1 090 hectares afetos à zona terrestre de protecção da albufeira, foi avaliado um conjunto relevante de operações urbanísticas, **circunstanciado a cinco situações, todas com interferência na REN, e quatro com repercussões na zona reservada da albufeira**. A sua distribuição espacial está ilustrada na figura 5.

Figura 5 – Situações ocorrentes no município de Resende



107. A informação compilada na **tabela 4** sistematiza, para cada uma das situações identificadas neste município, as principais características das intervenções delas resultantes, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.

108. Os resultados da avaliação realizada revelam que somente as operações urbanísticas reconduzidas à Situação n.º 11 cumpriram as exigências respeitantes aos regimes de salvaguarda e de gestão do POARC.

Tabela 4 – Município de Resende - 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			Fiscalização (antes do início desta ação)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação			
			Domínio hídrico	Zona reservada	RAN	REN	Deferimento	Indeferimento	Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização e de operações urbanísticas e outras	Legal	Nulidade	Destituida de aprovação camarária	Auto de Notícia/Processo Contrordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística desencadeadas	Câmara Municipal	APA, IP	CCDR Norte	
11	Obras de construção de edifício (hotel rural)	1	<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 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"/>
12	Obras de recuperação de edifício piscina (habitação)	4	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<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"/>
13	Obras de recuperação e de construção (habitação e arruamentos)	3	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	Obras de construção de moradia unifamiliar (habitação)	2	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Situação n.º	15		
Tipo de obra / Tipo de ocupação	Obras de construção	Número de processos associado (1)	
Incidência em regimes especiais	Domínio hídrico	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Zona reservada	<input checked="" type="checkbox"/>	
	RAN	<input type="checkbox"/>	
	REN	<input checked="" type="checkbox"/>	
A CM identificou processo de obras	Deterimento	<input type="checkbox"/>	
	Indeferimento	<input type="checkbox"/>	
	A CM não identificou processo de obras	<input checked="" type="checkbox"/>	
Síntese das ilegalidades decorrentes de:	Atos administrativos de gestão urbanística	<input type="checkbox"/>	
	Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras	<input checked="" type="checkbox"/>	
Síntese da avaliação da conformidade	Legal	<input type="checkbox"/>	
	Ilegal	Nullidade	<input type="checkbox"/>
		Destituída de aprovação camarária	<input checked="" type="checkbox"/>
Fiscalização (antes do início desta ação)	Auto de Notícia/Processo Contraordenacional	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Medidas de Tutela da Legalidade Urbánstica desencadeadas	<input type="checkbox"/>	
Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação	Câmara Municipal	<input checked="" type="checkbox"/>	
	APA, IP	<input type="checkbox"/>	
	CCDR Norte	<input type="checkbox"/>	

Conformidade com o POARC

Violação do POARC

(1) Inclui Autos de Notícia e PCO

109. Do ponto de vista da génese das operações urbanísticas identificadas, há a registar as **Situações n.º 12, 13³¹ e 14**, precedidas de controlo prévio, mas ainda assim executadas à revelia dos projetos aprovados, e as **Situações n.º 13³² e 15** por serem de génese ilegal.

110. A materialização de obras ilegais, quando os processos são há muito do conhecimento dos serviços municipais, é outro dos aspetos a retirar desta ação.

111. Com efeito, das situações em que se detetaram obras destituídas de controlo prévio, ou realizadas à revelia do projeto aprovado, três já se encontravam referenciadas por parte da Câmara Municipal de Resende, sem que, até ao momento, a autarquia tenha esgotado todos os mecanismos colocados ao seu alcance para restituir a legalidade (**Situações n.º 13³³, 14 e 15**).

112. No caso concreto das **Situações n.º 14 e 15**, apesar de a autarquia ter tomado conhecimento da situação há mais de onze e seis anos, respetivamente, não demonstrou ter adotado qualquer comportamento subsequente às renovações das ordens de embargo e ao envio das notificações, nem recorreu aos mecanismos que a lei coloca ao seu dispor para solucionar a ofensa às áreas objeto de proteção, atendendo à impossibilidade de legalização das edificações à luz do ordenamento jurídico e normativo aplicável.

113. Por fim, dá-se nota da interpretação que a APA, IP faz da norma invocada para o caso da **Situação n.º 11**, ao considerar a área de ampliação como dissociável do parâmetro de construção em referência, quando o que o legislador pretendeu, e bem, referir-se à **totalidade da área de construção admitida, nela se integrando a preexistência e a área a ampliar**.

³¹ Referências A e B

³² Referências C, D e E

³³ Referência A

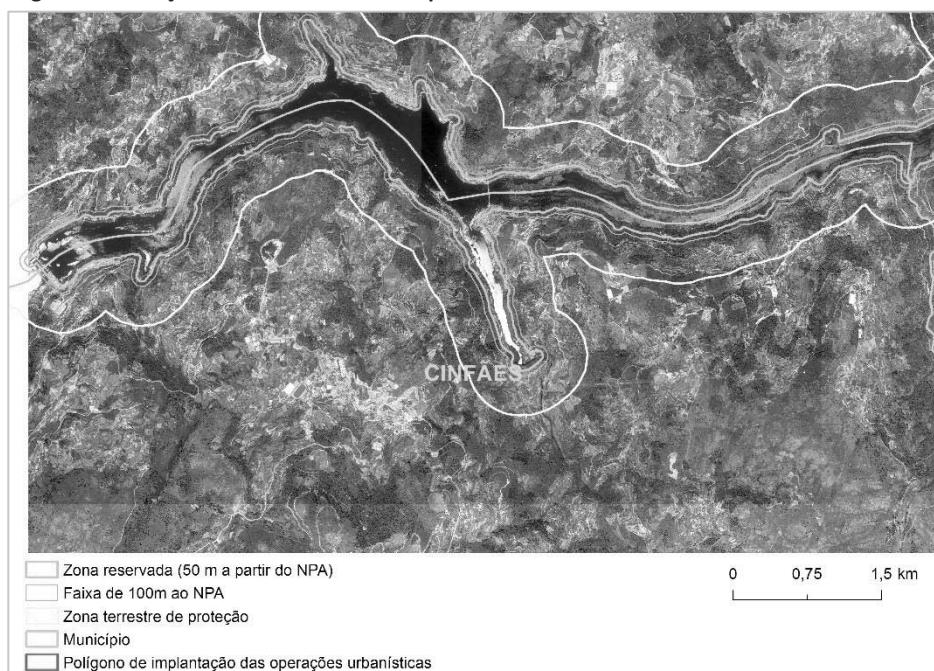
3.2.5 Município de Cinfães

114. Numa área com aproximadamente 76 hectares afetos à zona reservada da albufeira do Carrapatelo no município de Cinfães, foram identificadas várias operações urbanísticas, circunstanciadas a oito situações também com interferência na REN e em área afeta ao domínio hídrico (**Situações n.º 16 a 21 e 23**).

115. Fora da zona reservada, mas em solo que o POARC qualifica como *Espaços florestais/Espaços florestais de proteção* e que se encontra parcialmente integrado na REN, foi identificada uma outra situação, sem concretização de construções, onde as operações urbanísticas compreendem trabalhos de remodelação dos terrenos (cf. alínea m) do artigo 2.º do RJUE), em que o aterro foi parcialmente concretizado através da deposição de RCD (**Situação n.º 22**).

116. A figura 6 ilustra a distribuição espacial das oito situações avaliadas ocorrentes nesta circunscrição territorial.

Figura 6 – Situações ocorrentes no município de Cinfães



- 117.É de referir que, excetuando a Situação n.º 22, cuja utilização atual não o evidencia, todas as restantes situações estão diretamente relacionadas com a construção de habitações temporárias, associadas a outros edifícios de menores dimensões, piscinas, muros de vedação e suporte, escadas, rampas e acessos, com impacte na paisagem e no meio hídrico.
- 118.A informação compilada na **tabela 5** sistematiza, para cada uma das situações identificadas nesta circunscrição territorial, as principais características das intervenções delas resultantes, que envolveram a apreciação de 17 processos, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.
- 119.Do ponto de vista da génese das operações urbanísticas, apenas em quatro das aqui avaliadas foram desenvolvidos procedimentos prévios de controlo prévio (**Situações n.º 16, 18, 20 e 23**). Todavia, e ainda assim, numa delas as obras foram realizadas vários anos após a caducidade do alvará (**Situação n.º 16**), noutra foram-no à revelia do projeto aprovado (**Situação n.º 18**) e noutra após o indeferimento do projeto apresentado (**Situação n.º 23**).
- 120.As **Situações n.º 17, 19, 21 e 22** compreendem operações urbanísticas de génese ilegal, pelo que, no computo geral, todas as operações urbanísticas avaliadas, ocorrentes nesta circunscrição territorial, estão objetivamente desprovidas de controlo prévio.
- 121.Os resultados da avaliação empreendida revelam ainda que **as operações urbanísticas** objeto de análise **não cumpriram com as exigências respeitantes aos regimes de salvaguarda e de gestão do POARC** ou com as regras decorrentes das demais disposições legais aplicáveis.
- 122.Facto que determina a imprescindível adoção das adequadas medidas de tutela da legalidade urbanística em função das operações urbanísticas executadas, da sua localização no contexto da área sujeita ao POARC e das disposições legais e regulamentares aplicáveis, bem como as medidas sancionatórias que se revelem apropriadas em face dos ilícitos cometidos.
- 123.E, atenta a alínea d) do n.º 1 do artigo 9.º do regulamento do POARC, há a relevar o facto das operações urbanísticas licenciadas no contexto das **Situações n.º 18 e 20** serem reconduzíveis à figura de **construção nova**, interdita na zona reservada, como decorre do artigo 34.º daquela norma jurídica.

Tabela 5 - Município de Cinfães - 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			Fiscalização (antes do início desta ação)			Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação		
			Domínio hídrico	Zona reservada	RAN	REN	Deferimento	Indeferimento	Legal	Legalidade	Destituída de aprovação camarária	Auto de Notícia/Processo Contraordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbánstica	desencadeadas	Câmara Municipal	APA, IP	CCDR Norte		
16	Obras de recuperação, remodelação e de construção de edifícios, muros de suporte de terras e acesso (habitação)	2	<input checked="" 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"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
17	Movimentos de terras, destruição de coberto vegetal e obras de construção de edifício, muros, escadas, pilares e acesso	1	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
18	Destruição do revestimento vegetal e obras de construção de edifício, piscina, muros e acesso (habitação temporária)	2	<input checked="" 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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

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			Fiscalização (antes do início desta ação)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação		
			Domínio hídrico	Zona reservada	RAN	REN	Deferimento	Indeferimento	Legal	Legal	Nulidade	Destituída de aprovação camarária	Auto de Notícia/Processo Contraordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbânica	desencadeadas	Câmara Municipal	APA, IP	CCDR Norte
19 e20	Destruição do revestimento vegetal, obras de reconstrução e de construção de edifícios, muros de vedação e de suporte, compartimentos embutidos em soalco, paredes, piscina, casa de máquinas escadas, rampas e acesso (habitação temporária)	9	<input checked="" 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"/>	<input checked="" 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"/>
21	Movimentos de terras, destruição de coberto vegetal, obras de construção de edifícios, muros e acesso (habitação temporária)	1	<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 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"/>
22	Movimentos de terras, destruição de coberto vegetal, deposição de RCD e armazenagem de materiais de construção a céu aberto	0	<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"/>

Situação n.º	23		
Tipo de obra / Tipo de ocupação	Destruição do revestimento vegetal, movimentação de terras, obras de reconstrução e ampliação e de construção de edifícios, piscina e muros (habitação temporária)		
Número de processos associado (1)	2		
Incidência em regimes especiais	Domínio hídrico	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Zona reservada	<input checked="" type="checkbox"/>	
	RAN	<input type="checkbox"/>	
	REN	<input checked="" type="checkbox"/>	
A CM identificou processo de obras	Deferimento	<input type="checkbox"/>	
	Indeferimento	<input checked="" type="checkbox"/>	
A CM não identificou processo de obras	<input checked="" type="checkbox"/>		
	A CM não identificou processo de obras		
Síntese das ilegalidades decorrentes de:	Atos administrativos de gestão urbanística	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Atos materiais de realização e de operações urbanísticas e outras	<input checked="" type="checkbox"/>	
Síntese da avaliação da conformidade	Legal	<input type="checkbox"/>	
	Illegal	Nulidade	<input type="checkbox"/>
		Destituída de aprovação camarária	<input checked="" type="checkbox"/>
Fiscalização (antes do início desta ação)	Auto de Notícia/Processo Contraordenacional	<input type="checkbox"/>	
	Medidas de Tutela da Legalidade Urbânica desencadeadas	<input type="checkbox"/>	
Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação	Câmara Municipal	<input type="checkbox"/>	
	APA, IP	<input checked="" type="checkbox"/>	
	CDR Norte	<input type="checkbox"/>	

Conformidade com o POARC
Violação do POARC

(1) Inclui Autos de Notícia e PCO

124. Também não há como descurar o facto, comprovado nos vários elementos processuais, de na **Situação n.º 23**, terem sido realizadas obras de ampliação.
125. As operações urbanísticas identificadas no contexto da **Situação n.º 22** mostram-se insuscetíveis de legalização, pois que as regras de salvaguarda e gestão do POARC interditam, no local, o depósito de resíduos sólidos, entulhos, sucatas, combustíveis e materiais de qualquer natureza.
126. Já no tocante à **Situação n.º 16**, não tendo ficado demonstrado que as obras concretizadas sem controlo prévio, porque realizadas mais de cinco anos após o indeferimento do projeto apresentado, são suscetíveis de legalização deverá a autarquia proceder a uma adequada avaliação e à ponderação da efetiva possibilidade de regularização.
127. As **Situações n.º 16 e 17** têm a particularidade de possuírem um mesmo proprietário, o qual, aquando do levantamento de auto de notícia reportado a esta última, afirmou desconhecer a necessidade de sujeitar a licenciamento as obras de reconstrução de alegada construção primitiva, quando anteriormente, no contexto da Situação n.º 16, havia feito tramitar na autarquia processo de licenciamento de obras de recuperação e remodelação de edifício existente, o qual foi, porém, indeferido.
128. Também as **Situações n.º 19 e 20** partilham o mesmo proprietário, que concretizou várias intervenções sem os necessários atos administrativos de controlo prévio associadas às obras de reconstrução para as quais desenvolveu procedimento tendente ao seu licenciamento.
129. Diga-se, a propósito destas duas últimas situações, que a autarquia, na pendência de processos de contraordenação e de notificações com vista à regularização dos ilícitos por ela detetados, não perseverou na concretização das indispensáveis medidas de tutela da legalidade. Digno de registo é também o valor reduzido das coimas aplicadas, tendo em conta as infrações cometidas, o que favorece a reincidência e descredibiliza a figura do Estado, enquanto garante dos valores em presença.
130. Importa dar nota de indícios do forjamento de ruínas e/ou das suas propriedades, com o objetivo de permitir a realização de operações urbanísticas em locais onde o POARC as faz depender da existência e/ou das características das construções existentes (**Situações n.º 17 e 23**).

131. A falha generalizada de fiscalização referidas às situações aqui avaliadas é outro dos aspetos a retirar. Com efeito, das oito situações ocorrentes nesta circunscrição territorial, somente as **Situações n.º 18, 19 e 20** foram visadas pela atividade fiscalizadora da autarquia, a primeira das quais em sede de vistoria, porém evidenciando lapsos dignos de registo no levantamento das ilicitudes cometidas no âmbito das duas últimas.

132. E, relacionado com esta matéria, relevam ainda as **Situações n.º 21 e 23** por denotarem comportamentos diferenciados da APA, IP, entidade com responsabilidades especiais no domínio da gestão e da fiscalização das áreas onde as intervenções ali detetadas foram materializadas.

133. É que esta entidade tanto emite TURH sem verificar as características da pretensão e o seu enquadramento nas leis e regulamentos aplicáveis e a situação jurídico-administrativa das obras circunjacentes (**Situação n.º 21**), como da sua tempestiva deslocação ao terreno resultam pronúncias desfavoráveis sua e da CCDR Norte que determinam indeferimento municipal (**Situação n.º 23**).

3.3 Controlo sucessivo no plano da fiscalização

134. Em face dos resultados apurados a partir da apreciação dos factos consubstanciada nas *Fichas de Análise das Situações* que constituem o Volume II do presente relatório e sistematizados nas tabelas 1 a 5, não pode aqui deixar de se mencionar os aspetos de maior relevo no tocante à atividade de fiscalização, bem como às medidas de sancionamento e de tutela da legalidade desenvolvidas no contexto das situações avaliadas.
135. A verificação de consolidação de operações urbanísticas destituídas de controlo prévio no contexto desta ação, **detetadas em 19 das situações**, distancia-se largamente do número de autos de notícia levantados ou de processos contraordenacionais instaurados em fase prévia à ação de inspeção dados a conhecer à equipa, respeitantes a apenas seis das situações, ficando muito aquém dos ilícitos apurados.
136. Em reação à factualidade dada a conhecer às autarquias pela IGAMAOT, apenas as Câmaras Municipais de Baião e Mesão Frio levantaram autos de notícia por contraordenação que deram a conhecer à equipa inspetiva.
137. Note-se que, no seguimento da detenção de obras de construção em curso, aquando da saída de campo, o Posto de Peso da Régua do Comando Local do Douro da Polícia Marítima levantou auto de notícia por contraordenação, atentos os factos indiciadores de violação do POARC.
138. Porém, pese embora aquele órgão policial tenha remetido o auto à APA, IP, esta entidade não demonstrou ter iniciado quaisquer diligências tendentes ao embargo, ao sancionamento e/ou à reposição da legalidade, até ao presente.
139. No campo do sancionamento, extrai-se que, dos cinco processos contraordenacionais apresentados à equipa inspetiva, quatro foram arquivados e destes, dois bastaram-se com o pagamento de coima, de valor reduzido face aos bens jurídicos violados, não tendo sido concretizadas as indispensáveis medidas de reposição da legalidade.
140. Até ao momento do contraditório do projeto de relatório não foi decidido um processo de contraordenação instaurado pela Câmara Municipal de Cinfães em outubro de 2014, encontrando-se

ainda em análise a defesa escrita apresentada em 30.01.2015. De notar que se trata do terceiro procedimento contraordenacional instaurado ao mesmo proprietário, por obras executadas na mesma unidade territorial.

141.No plano das medidas de reposição da legalidade, apenas em uma situação foi lavrado um auto de embargo previamente a esta ação de inspeção e determinada a suspensão da obra numa outra situação.

142.Se o legislador deu ênfase, no domínio do ordenamento do território e do urbanismo, ao controlo sucessivo em detrimento do controlo prévio, seria expectável que, numa área onde o Estado estabeleceu regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, através da elaboração do POARC, as entidades com deveres acrescidos no plano da fiscalização tivessem uma postura reativa, consentânea com o interesse público e as finalidades estabelecidos nesses planos.

143.Também em matéria de tramitação procedimental e de observância das decisões referentes às medidas tendentes à reposição da legalidade se notam insuficiências e incorreções na atuação das entidades, traduzindo-se, nos casos avaliados, na ausência de cumprimento de notificações efetuadas ou na falta de decisão que determine o embargo e a demolição das obras insuscetíveis de legalização à luz do ordenamento jurídico e normativo aplicável.

144.Neste quadro de análise, impõe-se uma mudança de paradigma no plano do exercício da tutela da legalidade, de modo a que a Administração atue sobre as próprias intervenções materiais que ameaçam um bem de interesse geral, corporizado, no caso que nos ocupa, no cumprimento do POARC e demais regimes conexos de ordenamento do território, de que são exemplo a REN, a RAN, o domínio hídrico e a zona reservada da albufeira do Carrapatelo.

145.É que, a manter-se o modelo de atuação aqui refletido dá um sinal negativo para a opinião pública que, até, poderá criar alento junto dos infratores em prosseguir com outras intervenções à revelia da lei.

146.Põe-se aqui em causa, a par da credibilidade da atuação das autoridades, a defesa de direitos fundamentais que o nosso ordenamento jurídico almeja alcançar em prol de um interesse público especialmente relevante, como é o caso do ambiente e do ordenamento do território, domínios em que o respeito pelo princípio da legalidade se mostra uma exigência cada vez mais premente.

147. Crê-se que o contexto real de atuação municipal é o que melhor poderá dar resposta a esta conjuntura, porque são os seus serviços que detêm uma privilegiada relação de proximidade com o território que gerem, são eles que se encontram em melhores condições de, em tempo, diga-se, no início das intervenções, desencadear medidas preventivas dissuasoras da infração.

148. Circunstância que deverá impelir os executivos municipais a ponderar uma reorganização dos seus serviços, tendo em vista a operacionalização da atividade de fiscalização legalmente cometida às autarquias, procurando resultados mais sólidos em matéria de aplicação de medidas de tutela da legalidade.

149. A este respeito, sempre é necessário evidenciar que a adoção destas medidas, a par das sancionatórias, constitui um verdadeiro “poder-dever” e não uma mera faculdade da Administração, sendo certo que o regime sancionatório em vigor, onde se integram os diferentes regimes contraordenacionais, assenta sobre o princípio da legalidade e não da oportunidade, afastando assim a possibilidade de escolher as situações em que ela pode ou não sancionar.

150. Contudo, registe-se que a solução tendente à regularização das ocupações deve compelir ao envolvimento concertado de todas as entidades com competência em razão da matéria e da localização, sempre que haja interferência daquelas com servidões e restrições de utilidade pública, como é o caso das situações avaliadas nesta sede.

4. Conclusão

Face ao anteriormente descrito, conclui-se:

151. Existir um elevado número de operações urbanísticas ou ações concretizadas à revelia das prescrições impostas pelo POARC no que respeita ao cumprimento das normas edificatórias, decorrentes quer de atos de gestão urbanística quer de atos materiais destituídos de controlo prévio.
152. Com efeito, do universo das 23 situações detetadas, distribuídas pelos cinco municípios visados, a grande maioria para fins habitacionais, **apenas uma reúne as condições exigíveis em matéria de conformidade com as normas e disposições legais aplicáveis no domínio do ordenamento do território.**
153. A verificação da existência de situações ilegais, sem o conhecimento da Administração (Central e Local), constitui outra das falhas detetadas no plano da fiscalização, atividade que não se afigura de exercício sistemático, pelo menos no respeitante aos âmbitos versados na presente ação inspetiva.
154. Também em matéria de tramitação procedimental, conducente ao sancionamento dos comportamentos ilícitos, e de observância de decisões tendentes à reposição da legalidade se notam insuficiências na atuação dos serviços municipais, da APA, IP e da CCDR Norte, que urge corrigir.
155. A falta de diligências no sentido de salvaguardar o cumprimento da legalidade, a que se adita a ausência de sancionamento do comportamento ilícito, a aplicação de coimas (quando ela existe) de valor reduzido, tendo em conta as infrações cometidas, bem como a inércia na concretização de medidas de tutela da legalidade, favorece a reincidência e cria a perceção de que compensa violar a lei, colocando irremediavelmente em crise bens jurídicos cuja proteção se pretende assegurar, designadamente através do POARC.
156. Genericamente, as ilegalidades e as irregularidades aqui patentes e a escala em que estas se manifestam não se confinam apenas ao regime específico decorrente do POARC, mas, também, e, concomitantemente, aos condicionalismos a que se encontram sujeitos certos solos, estabelecidos por regimes particulares, de que são exemplo a REN, a RAN, a zona reservada da albufeira e o domínio hídrico.

- 157.A utilização de registos fotográficos com o intuito de demonstrar a existência de ruínas ou edifícios com capacidade para desempenhar as funções que lhe são putativamente atribuídas, aliada à emissão de certidões por parte dos serviços municipais atestando a data da sua presumível existência, constitui outra das observações dignas de registo.
- 158.Trata-se de um artifício que visa aproveitar a janela de permissão antevista no artigo 60.º do RJUE – que consagra a garantia ativa do existente – e assim se subtraírem ao cumprimento das normas legais e regulamentares supervenientes à construção originária, em áreas onde se encontra vedada essa possibilidade edificatória.
- 159.Este imprevisto de legalidade, deve-se à tentativa de contornar as restrições resultantes da aplicação do regime de salvaguarda do POARC, em solos cujo regime de edificabilidade aplicável só admite intervenções sobre preexistências (legais).
- 160.Casos houve em que as áreas dos prédios consignadas na Conservatória do Registo Predial não correspondem às dimensões alegadas para a preexistência ou são modificadas após a deteção, em sede de controlo prévio, de aquelas não reunirem condições para ali se poder edificar à luz do regime de salvaguarda e gestão do POARC, sem que tal seja questionado e investigado pelos serviços municipais.
- 161.Ainda no domínio do controlo prévio foram detetadas situações em que os serviços municipais não apreciaram a conformidade dos projetos de obras de edificação com o normativo do POARC, vertido no seu regulamento e na *Planta Síntese de Ordenamento*, bem como com as servidões administrativas e restrições de utilidade pública que impendem sobre o local, algumas das quais constantes da *Planta Atualizada de Condicionantes* daquele plano, frustrando um dos objetivos prescritos no artigo 20.º do RJUE.
- 162.Outras situações houve em que, em zona reservada da albufeira, foram apreciadas e deferidas obras, cuja tipologia não é consentânea com a prescrita pelo POARC. Com efeito, são admitidas pela Administração obras de reconstrução quando o plano apenas admite obras de recuperação, constatando-se que, tanto nas informações como nos pareceres e decisões produzidos, os conceitos são aplicados indiscriminadamente.

163. Relativamente às situações identificadas no **município de Marco de Canaveses** pode-se constatar que as obras concretizadas no contexto da **Situação n.º 01**, desprovidas de controlo prévio, não são passíveis de legalização à luz do regime de salvaguarda e de gestão do POARC.

164. Relativamente às situações identificadas no **município de Baião** pode-se constatar que:

- a) Das nove situações avaliadas **nenhuma se conforma integralmente com os regimes de salvaguarda e de gestão impostos pelo POARC**, sendo que apenas a edificação correspondente à **Situação n.º 03** cumpre este instrumento de gestão territorial, o que já não acontece com a piscina com esta confinante.
- b) Acresce o facto de a maioria interferir, total ou parcialmente, com a REN (**Situações n.º 02, 04, 05, 07, 08 e 09**), com o domínio hídrico e a zona reservada da albufeira (**Situações n.º 02, 04, 05 e 08**).
- c) **As obras de génese ilegal**, vulgarmente designadas de clandestinas, são reconduzíveis ao conjunto das situações analisadas, podendo distinguir-se aquelas em que todas as operações urbanísticas estão desprovidas de controlo prévio (**Situações n.º 02, 06 e 09**) das que compreendem para além das obras objeto de licenciamento outras que se traduzem em meros atos materiais de realização de operações urbanísticas (**Situações n.º 03 e 05**).
- d) Do ponto de vista da legalidade dos atos administrativos praticados, conducentes ao licenciamento de operações urbanísticas, haverá que suscitar, pelos motivos amplamente aduzidos nas respetivas *Fichas de Análise*, **a nulidade** dos que conduziram ao deferimento e posterior materialização das edificações e ações a que se reportam as **Situações n.º 04, 07 e 08**, com as suas consequências legais
- e) A declaração de nulidade dos atos inválidos pela autarquia, ou a sua obtenção pela via contenciosa, determinará a demolição daquelas construções (no todo ou em parte), uma vez que elas são insuscetíveis de legalizar, em particular, à luz do POARC em vigor.

165. Relativamente à situação identificada no **município de Mesão Frio**, constata-se ser a mesma insuscetível de legalização, à luz do POARC, por estar em causa a implantação de estufas em zona reservada de albufeira, interferindo, além do mais, com área integrada em espaços florestais de proteção, ao abrigo deste instrumento de gestão territorial, com domínio hídrico e com a REN.

166. Relativamente às situações identificadas no **município de Resende** pode-se constatar que:

- a) Das cinco situações detetadas **apenas uma se conforma com os regimes de salvaguarda e gestão impostos pelo POARC (Situação n.º 11)**, sendo que todas elas interferem com servidões e restrições de utilidade pública, de que são exemplo a REN, o domínio hídrico e a zona reservada da albufeira.
- b) As **obras desprovidas de controlo prévio**, ou comumente designadas como clandestinas, são reconduzíveis a dois dos casos detetados (**Situações n.º 13 e 15**), a que se aditam as operações urbanísticas identificadas no contexto das **Situações n.º 12, 13 e 14**, realizadas à revelia do projeto aprovado, algumas das quais insuscetíveis de legalização, em particular, à luz do POARC.

167. Relativamente às situações identificadas no **município de Cinfães** pode-se constatar que:

- a) Das oito situações avaliadas **nenhuma se conforma com os regimes de salvaguarda e de gestão impostos pelo POARC**, para além, de todas elas interferirem, total ou parcialmente, com a REN e, à exceção da Situação n.º 22, também com o domínio hídrico e a zona reservada da albufeira.
- b) **As obras de génese ilegal**, vulgarmente designadas de clandestinas, são reconduzíveis ao conjunto das situações analisadas, podendo distinguir-se aquelas em que todas as operações urbanísticas estão desprovidas de controlo prévio (**Situações n.º 17, 19, 21 e 22**) das que compreendem também obras sujeitas a licenciamento (**Situações n.º 16, 18, 20 e 23**), porém concretizadas após caducidade da licença ou indeferimento do pedido ou realizadas à revelia do projeto aprovado, algumas das quais insuscetíveis de legalização, em particular, à luz do POARC.

5. Recomendações

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

168.Competirá à **APA, IP**:

- a) Enquanto autoridade nacional da água, acompanhar, junto das autarquias visadas, a execução das medidas de tutela da legalidade associadas às **Situações n.º 01, 02, 04, 05, 08, 09, 10 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 23**, particularizadas nas respetivas *Fichas de Análise*.
- b) Enviar, **no prazo de 60 dias após a receção do relatório final**, um relatório indicativo das medidas a adotar, ao nível do controlo interno, no sentido de melhorar a resposta a situações como as aqui identificadas e de prevenir a sua futura ocorrência, atentando no despacho n.º 11/2009, de 9 de outubro, do MAOTDR, no que à instauração de processos de contraordenação e de reposição da legalidade diz respeito.
- c) Reportar a esta Inspecção-Geral a informação a que alude o n.º 4 do artigo 30.º do RPAAP, tendo em vista a sua centralização.
- d) Zelar para que os programas especiais de ordenamento do território incidentes sobre o território objeto da ação de inspeção, acautelem, expressamente, a utilização de conceitos não constantes do RJUE ou do Decreto-Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de maio, evitando a dispersão e imprecisão de conceitos indeterminados e sem objeto de definição.

169.Competirá à **CCDR Norte**:

- a) Acompanhar, junto das autarquias visadas, a execução das medidas de tutela da legalidade associadas às **Situações n.º 01, 02, 04, 05, 07, 08, 09, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23**, particularizadas nas respetivas *Fichas de Análise*, dada a sua interferência com a REN.
- b) Enviar, **no prazo de 60 dias após a receção do relatório final**, um relatório indicativo das medidas a adotar, ao nível do controlo interno, no sentido de melhorar a resposta a

situações como as aqui identificadas e de prevenir a sua futura ocorrência, atentando no despacho n.º 11/2009, de 9 de outubro, do MAOTDR, no que à instauração de processos de contraordenação e de reposição da legalidade diz respeito.

- c) Reportar a esta Inspecção-Geral a informação a que alude o n.º 4 do artigo 36.º do RJREN, tendo em vista a sua centralização.
- d) Zelar para que os programas especiais de ordenamento do território incidentes sobre o território objeto da ação de inspeção, acautelem, expressamente, a utilização de conceitos não constantes do RJUE ou do Decreto-Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de maio, evitando a dispersão e imprecisão de conceitos indeterminados e sem objeto de definição.

170. Competirá à **Câmara Municipal de Marco de Canaveses**:

- a) Perseverar pela aplicação das indispensáveis medidas de tutela da legalidade particularizadas na *Ficha de Análise* da **Situação n.º 01**.
- b) Instituir um procedimento interno que determine, em antecipação à apreciação dos projetos de obras, a deslocação ao local por parte dos seus serviços, sempre que a pretensão incida sobre alegadas preexistências, assegurando a verificação do seu estado, bem como das suas dimensões (planimétricas e altimétricas), que não dispensará o arquivamento, no respetivo processo de obras, das fotografias de todos os alçados do imóvel (a cores), com indicação em planta do ângulo do seu registo.
- c) Exigir ao interessado, em fase de instrução de licenciamento ou de comunicação prévia, e na esteira do artigo 116.º do CPA, a apresentação da(s) cobertura(s) aérea(s) da série mais antiga conhecida, demonstrativa(s) da existência do edificado sobre o qual se pretende intervir, com a identificação precisa da sua implantação, assegurando a efetiva presença da construção primitiva à luz do artigo 60.º do RJUE.
- d) Reportar a esta Inspecção-Geral a informação a que alude o n.º 4 do artigo 36.º do RJREN e n.º 4 do artigo 30.º do RPAAP, tendo em vista a sua centralização.

171. Competirá à **Câmara Municipal de Baião**:

- a) Prosseguir na adoção das indispensáveis medidas de tutela da legalidade particularizadas na *Ficha de Análise* das **Situações n.º 03, 06 e 09 bem como as medidas de natureza sancionatória aplicáveis.**
- b) Prosseguir, igualmente, no sentido de instituir um procedimento interno que determine, em antecipação à apreciação dos projetos de obras, a deslocação ao local por parte dos seus serviços, sempre que a pretensão incida sobre alegadas preexistências, assegurando a verificação do seu estado, bem como das suas dimensões (planimétricas e altimétricas), que não dispensará o arquivamento, no respetivo processo de obras, das fotografias de todos os alçados do imóvel (a cores), com indicação em planta do ângulo do seu registo.
- c) Exigir ao interessado, conforme manifestado em sede de contraditório, em fase de instrução de licenciamento ou de comunicação prévia, e na esteira do artigo 116.º do CPA, a apresentação da(s) cobertura(s) aérea(s) da série mais antiga conhecida, demonstrativa(s) da existência do edificado sobre o qual se pretende intervir, com a identificação precisa da sua implantação, assegurando a efetiva presença da construção primitiva à luz do artigo 60.º do RJUE.
- d) Criar uma base de dados geográfica interna, que, na ausência de cadastro predial, vise centralizar a informação repercutida nas plantas topográficas que constituem os processos de obras particulares, de modo a intersetar eventuais discrepâncias entre os limites das propriedades aí delimitadas e os registos na CRP, precavendo mecanismos fraudulentos.
- e) Perseverar, conforme resulta da resposta apresentada pelo município em sede de contraditório, pela completude dos processos instruídos junto dos seus serviços, sejam eles de obras, contraordenacionais ou de outra natureza, promovendo o arquivamento de todos os atos, documentos e peças rececionadas, remetidas e produzidas no seu âmbito.

- f) De futuro, conforme intenção manifestada, participar ao Ministério Público, junto do tribunal territorialmente competente, a factualidade suscetível de integrar a prática de um crime de violação de regras urbanísticas p. e p. nos termos do artigo 278.º-A do Código Penal.
- g) Sem prejuízo do sistema de gestão documental instituído, garantir que a apreciação dos projetos de obras de edificação se pronuncie, expressamente, sobre a conformidade da intervenção com os IGT aplicáveis e as servidões administrativas e restrições de utilidade pública em presença.

E, neste ponto, importa salvaguardar que o uso de aplicações informáticas não pode prejudicar a autenticação dos atos, devendo ser sempre acionada a assinatura digital qualificada ao invés de se bastar com o registo do utilizador.

- h) Prosseguir na comunicação a esta Inspecção-Geral da informação a que alude o n.º 4 do artigo 36.º do RJREN e n.º 4 do artigo 30.º do RPAAP, tendo em vista a sua centralização.

172. Competirá à **Câmara Municipal de Mesão Frio**:

- a) Adotar as indispensáveis medidas de tutela da legalidade particularizadas na *Ficha de Análise da Situação n.º 10*.
- b) Instituir um procedimento interno que determine, em antecipação à apreciação dos projetos de obras, a deslocação ao local por parte dos seus serviços, sempre que a pretensão incida sobre alegadas preexistências, assegurando a verificação do seu estado, bem como das suas dimensões (planimétricas e altimétricas), que não dispensará o arquivamento, no respetivo processo de obras, das fotografias de todos os alçados do imóvel (a cores), com indicação em planta do ângulo do seu registo.
- c) Exigir ao interessado, em fase de instrução de licenciamento ou de comunicação prévia, e na esteira do artigo 116.º do CPA, a apresentação da(s) cobertura(s) aérea(s) da série mais antiga conhecida, demonstrativa(s) da existência do edificado sobre o qual se pretende

intervir, com a identificação precisa da sua implantação, assegurando a efetiva presença da construção primitiva à luz do artigo 60.º do RJUE.

- d) Reportar a esta Inspecção-Geral a informação a que alude o n.º 4 do artigo 36.º do RJREN e n.º 4 do artigo 30.º do RPAAP, tendo em vista a sua centralização.

173. Competirá à **Câmara Municipal de Resende**:

- a) Perseverar pela aplicação das indispensáveis medidas de tutela da legalidade particularizadas nas *Fichas de Análise* das **Situações n.º 12, 13, 14 e 15** e diligenciar no sentido da aplicação das sanções que se mostrem adequadas ao ilícito praticado.
- b) Exigir ao interessado, em fase de instrução de licenciamento ou de comunicação prévia, e na esteira do artigo 116.º do CPA, a apresentação da(s) cobertura(s) aérea(s) da série mais antiga conhecida, demonstrativa(s) da existência do edificado sobre o qual se pretende intervir, com a identificação precisa da sua implantação, assegurando a efetiva presença da construção primitiva à luz do artigo 60.º do RJUE.
- c) Criar uma base de dados geográfica interna, que, na ausência de cadastro predial, vise centralizar a informação repercutida nas plantas topográficas que constituem os processos de obras particulares, de modo a intersetar eventuais discrepâncias entre os limites das propriedades aí delimitadas e os registos na CRP, precavendo mecanismos fraudulentos.
- d) Perseverar pela completude dos processos instruídos junto dos seus serviços, sejam eles de obras, contraordenacionais ou de outra natureza, promovendo o arquivamento de todos os atos, documentos e peças rececionadas, remetidas e produzidas no seu âmbito.
- e) De futuro, participar ao Ministério Público, junto do tribunal territorialmente competente, a factualidade suscetível de integrar a prática de um crime de violação de regras urbanísticas p. e p. nos termos do artigo 278.º-A do Código Penal.
- f) Sem prejuízo do sistema de gestão documental instituído, garantir que a apreciação dos projetos de obras de edificação se pronuncie, expressamente, sobre a conformidade da

intervenção com os IGT aplicáveis e as servidões administrativas e restrições de utilidade pública em presença.

E neste ponto, importa salvaguardar que o uso de aplicações informáticas não pode prejudicar a autenticação dos atos, devendo ser sempre acionada a assinatura digital qualificada ao invés de se bastar com o registo do utilizador.

- g) Reportar a esta Inspecção-Geral a informação a que alude o n.º 4 do artigo 36.º do RJREN e n.º 4 do artigo 30.º do RPAAP, tendo em vista a sua centralização.

174. Competirá à Câmara Municipal de Cinfães:

- a) Perseverar pela aplicação das indispensáveis medidas de tutela da legalidade particularizadas nas *Fichas de Análise* das **Situações n.º 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23**, e diligenciar no sentido da aplicação das sanções que se mostrem adequadas ao ilícito praticado.
- b) Instituir um procedimento interno que determine, em antecipação à apreciação dos projetos de obras, a deslocação ao local por parte dos seus serviços, sempre que a pretensão incida sobre alegadas preexistências, assegurando a verificação do seu estado, bem como das suas dimensões (planimétricas e altimétricas), que não dispensará o arquivamento, no respetivo processo de obras, das fotografias de todos os alçados do imóvel (a cores), com indicação em planta do ângulo do seu registo.
- c) Exigir ao interessado, em fase de instrução de licenciamento ou de comunicação prévia, e na esteira do artigo 116.º do CPA, a apresentação da(s) cobertura(s) aérea(s) da série mais antiga conhecida, demonstrativa(s) da existência do edificado sobre o qual se pretende intervir, com a identificação precisa da sua implantação, assegurando a efetiva presença da construção primitiva à luz do artigo 60.º do RJUE.
- d) Criar uma base de dados geográfica interna, que, na ausência de cadastro predial, vise centralizar a informação repercutida nas plantas topográficas que constituem os

processos de obras particulares, de modo a intersetar eventuais discrepâncias entre os limites das propriedades aí delimitadas e os registos na CRP, precavendo mecanismos fraudulentos.

- e) Garantir que a apreciação dos projetos de obras de edificação se pronuncie, expressamente, sobre a conformidade da intervenção com os IGT aplicáveis e as servidões administrativas e restrições de utilidade pública em presença.
- f) Perseverar pela completude dos processos instruídos junto dos seus serviços, sejam eles de obras, contraordenacionais ou de outra natureza, promovendo o arquivamento de todos os atos, documentos e peças rececionadas, remetidas e produzidas no seu âmbito.
- g) De futuro, participar ao Ministério Público, junto do tribunal territorialmente competente, a factualidade suscetível de integrar a prática de um crime de violação de regras urbanísticas p. e p. nos termos do artigo 278.º-A do Código Penal.
- h) Reportar a esta Inspeção-Geral a informação a que alude o n.º 4 do artigo 36.º do RJREN e n.º 4 do artigo 30.º do RPAAP, tendo em vista a sua centralização.

6. Propostas

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

- a) O envio do relatório final 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 3 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT.
- b) Tendo em vista a necessidade de desenvolvimento das recomendações consignadas no título 5, o envio deste relatório à **APA, IP**, à **CCDR Norte** e às **Câmaras Municipais de Marco de Canaveses, Baião, Mesão Frio, Resende e Cinfães**, relativamente às situações ocorridas no respetivo território, 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) Promover junto dos **Serviços do Ministério Público do TAF de Penafiel** a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades identificadas no contexto das **situações n.º 04, 07 e 08**, para efeitos de propositura das competentes ações administrativas, em que se cumule o pedido de demolição do edificado e a reposição do terreno.
Ressalva-se, no entanto, que o prazo para a interposição da competente ação administrativa, no que respeita à situação n.º 07, preclui 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.
- d) O envio do relatório final à **Inspeção-Geral de Finanças**, tendo em consideração a missão e atribuições deste organismo no exercício da tutela sobre as autarquias locais.

IGAMAOT, janeiro de 2018

P'la equipa de inspeção

Isabel Almeida, Fernando Gomes e Rosário Monteiro

igamaot

Digitally signed by FERNANDO
DÁ COSTA GOMES
Date: 2018.01.31 16:26:08 GMT
Reason: Certificar
Location: Lisboa

igamaot

Digitally signed by MARIA DO
ROSÁRIO LOPES MONTEIRO
Date: 2018.01.31 16:24:57 GMT
Reason: Certificar
Location: Lisboa