



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

**Follow-up do processo relativo à avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada na  
Zona Adjacente à ribeira de Colares - município de Sintra  
Processo n.º NUI/AA/OT/000006/20.3.AOT**

**1. Síntese da Ação de Inspeção/Auditoria**

**1.1. Âmbito e Objetivo**

Esta ação, integrada no Plano de Atividades da IGAMAOT para o ano de 2020, incide sobre o grau de acolhimento e implementação das recomendações avançadas no relatório final da ação de inspeção NUI/AOT/000012/15.0.SEDE, o qual refletiu a avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada da zona adjacente à ribeira de Colares, por parte da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA, IP) e da Câmara Municipal de Sintra (CMS).

**1.2. Conclusões e Recomendações**

Da ação de inspeção realizada decorrem as seguintes conclusões e recomendações:

CONCLUSÕES		RECOMENDAÇÕES	
<b>C1</b>	Até ao momento não foi efetivada a reposição da legalidade na totalidade das 14 situações avaliadas no âmbito da ação de inspeção desenvolvida no ano de 2015.  [Vd. Subtítulo 3.2./parágrafos (68) a (79)]	<b>R1</b>	<b>APA, IP e CMS</b>  Perseverar na aplicação das adequadas medidas de tutela da legalidade e, se ainda em tempo, de sancionamento dos ilícitos, ao abrigo do disposto nos artigos 25.º e 26.º da LTRH.
<b>C2</b>	Foram identificadas novas intervenções concretizadas após o termo da fase de execução da ação inspetiva de 2015, nos polígonos de implantação das Situações n.º 05 e 08+14.  [Vd. Subtítulo 3.2./parágrafos (71), (75), (76), (79) e (80)]	<b>R2</b>	Avaliar a interferência das obras circunstanciadas à Situação U com área afeta ao domínio público hídrico e, em função do resultado alcançado, atuar em conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis.



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

**Follow-up do processo relativo à avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada na  
Zona Adjacente à ribeira de Colares - município de Sintra  
Processo n.º NUI/AA/OT/000006/20.3.AOT**

CONCLUSÕES		RECOMENDAÇÕES	
<b>C3</b>	<p>A análise foto interpretativa demonstra que subsiste uma ausência de fiscalização por parte da CMS e da APA, IP, uma vez que foram identificadas 21 novas operações urbanísticas, realizadas entre 16.08.2014 e 27.08.2019 em violação das interdições consignadas no n.º 2 do artigo 25.º da LTRH, a que se adita a Situação D, que a primeira considerou isenta de controlo prévio.</p> <p><b>[Vd. Subtítulo 3.3./parágrafos (86) a (95)]</b></p>	<b>R3</b>	<p>Desenvolver, implementar e reforçar procedimentos de planeamento e execução de ações de fiscalização, com vista a reprimir a edificação ilegal, de forma a conter a proliferação de construções clandestinas em solo afeto a uma área particularmente sensível do ponto de vista do risco para pessoas e bens.</p>
<b>C4</b>	<p>O TURH emitido pela APA, IP ao edifício circunstanciado à <b>Situação n.º 01</b> caducou em abril de 2019.</p> <p><b>[Vd. Subtítulo 3.2./parágrafo (63) e (67)]</b></p>	<b>R4</b>	<p><b><u>APA, IP</u></b></p> <p>Verificar a manutenção das condições que permitiram enquadrar o edifício circunscrito pela Situação n.º 01 na exceção prevista no n.º 3 do artigo 25.º da LTRH e providenciar pela reposição da legalidade, mediante a emissão de um novo TURH ou a intimação à demolição prevista no n.º 10 do mesmo preceito legal.</p>
<b>C5</b>	<p>A LTRH, que sustenta as asserções da presente ação de <i>follow-up</i>, carece, por parte da APA, de leitura conjugada com a Lei da Água e com o RURH.</p> <p>Com efeito, a norma constante da alínea c) do n.º 2 do artigo 25.º da LTRH não admite interpretações casuísticas e/ou condicionalismos que a revertam, sendo taxativa na interdição que impõe às áreas classificadas como zona adjacente de ocupação edificada proibida.</p> <p><b>[Vd. Subtítulos 3.1.1. e 3.1.2./parágrafo (30) e (36)]</b></p>	<b>R5</b>	<p><b><u>APA, IP</u></b></p> <p>Ponderar o alcance das interdições impostas com a classificação da Zona Adjacente à ribeira de Colares, designadamente a extensão do entendimento que, com ela, se pretende tenha a figura de construção, a qual não pode, à luz do quadro legal de gestão das águas em vigor, dissociar-se do entendimento expresso no artigo 62.º do RURH, e pugnar pela sua correta aplicação.</p>



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

**Follow-up do processo relativo à avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada na  
Zona Adjacente à ribeira de Colares - município de Sintra  
Processo n.º NUI/AA/OT/00006/20.3.AOT**

CONCLUSÕES		RECOMENDAÇÕES	
<b>C6</b>	<p>A consecução dos propósitos da classificação de zonas adjacentes, designadamente a prevenção e redução do risco e dos efeitos das cheias, a salvaguarda de pessoas e bens, e a adoção de medidas de valorização das linhas de água e de redução dos caudais de cheia, só poderá concretizar-se mediante uma aplicação universal das interdições que impendem sobre os terrenos efetivamente classificados como zona adjacente.</p> <p><b>[Vd. Subtítulo 3.1.3/parágrafo (59)]</b></p>		
<b>C7</b>	<p>A coexistência de versões digitais distintas da zona adjacente publicada favorece inexatidão na aplicação das interdições que impõe, sendo que o conhecimento preciso dos seus limites se mostra essencial à prossecução dos propósitos visados com a classificação e ao garante dos princípios gerais da atividade administrativa, consignados no Código do Procedimento Administrativo.</p> <p><b>[Vd. Subtítulo 3.1.3./parágrafos (58), (59) e (60)]</b></p>	<b>R6</b>	<p><b><u>APA, IP</u></b></p> <p>Enquanto autoridade nacional da água, desenvolver, <b>com a maior brevidade</b>, as diligências necessárias ao saneamento das incongruências verificadas, cuidando de obter e tornar disponível uma única versão dos limites da Zona Adjacente à ribeira de Colares aprovada pela Portaria n.º 131/93 (2.ª série), de 8 de junho.</p> <p>Em alternativa à precedente recomendação, a APA, IP poderá submeter à Tutela uma delimitação distinta da que foi aprovada pelo Governo no ano de 1993, sustentando-a em estudos hidrológicos e hidráulicos atualizados.</p>

### **1.3. Propostas**

Face às conclusões alcançadas e recomendações acima enunciadas, foi proposto:

- (1) O envio do relatório final aos Gabinetes de Sua Excelência o **Ministro do Ambiente e da Ação Climática** e de Sua Excelência a **Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública**, tendo em vista a respetiva homologação nos termos e para os efeitos do disposto no



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

**Follow-up do processo relativo à avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada na  
Zona Adjacente à ribeira de Colares - município de Sintra  
Processo n.º NUI/AA/OT/000006/20.3.AOT**

n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e n.º 3 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 10466/2017, de 30 de novembro, bem como do n.º 7 do artigo 21.º e n.º 5 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro.

- (2) Atento o previsto no n.º 8 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro, o envio, pelo **Gabinete de S. Excelência a Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública**, do relatório final à **Inspeção-Geral de Finanças**, para efeitos de acompanhamento da recomendação R3 – por parte da Câmara Municipal de Sintra –, tendo em consideração a missão e atribuições deste organismo no exercício da tutela inspetiva sobre as autarquias locais.
- (3) O envio deste relatório, após homologação, à **APA, IP** e à **Câmara Municipal de Sintra**, nos termos e para os efeitos do n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e do artigo 29.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 10466/2017, de 30 de novembro.

**Follow-up do processo relativo à avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada na  
Zona Adjacente à ribeira de Colares - município de Sintra  
Processo n.º NUI/AA/OT/000006/20.3.AOT**

**2. Quadro de Ponderação**

**QUADRO DE PONDERAÇÃO DECORRENTE DA AUDIÊNCIA DOS INTERESSADOS**

**Síntese**

A APA, IP pronunciou-se no termo da prorrogação do prazo que lhe foi concedida a seu pedido, não tendo sido rececionada qualquer pronúncia da CMS nesta sede.

Todavia, após a submissão do projeto de relatório a aprovação e após a sua remessa a contraditório, a CMS forneceu informações relativas, respetivamente, às situações D e U, as quais, na impossibilidade de serem incorporadas em momento anterior serão ponderadas na presente fase do procedimento inspetivo.

Nas suas missivas, a autarquia não apresenta fundamento de direito que sustente a posição transmitida, sendo que, atendendo a que estão em causa obras de construção, afigura-se-nos que apenas possam ser isentadas de controlo prévio, nos termos do que estabelece o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atual, se for possível enquadrar as referidas situações nas obras de escassa relevância urbanística, enquanto *“pequenas obras de arranjo e melhoramento da área envolvente das edificações que não afetem área do domínio público”* (cf. alínea d) do n.º 1 do seu artigo 6.º-A).

**Follow-up do processo relativo à avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada na  
Zona Adjacente à ribeira de Colares - município de Sintra  
Processo n.º NUI/AA/OT/000006/20.3.AOT**

**Síntese**

Podendo acompanhar-se a primeira das condições, na medida em que, com efeito, as obras circunstanciadas a ambas as situações configuram arranjos exteriores de áreas envolventes a edificações, que a CMS afirma serem, ou anteriores a 1951 (caso da Situação D) ou licenciadas (caso da Situação U), resta, pois, verificar a segunda condição.

E, neste particular, se outro domínio público não estiver em causa, sempre se dirá que parte das obras circunstanciadas à Situação U, recaem em área do domínio hídrico, importando, por conseguinte, averiguar junto da APA, IP se a sua natureza é pública ou privada, sendo que, independentemente do que se vier a concluir, elas teriam carecido, e carecem, de TURH, atendendo ao que dispõe o artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, quanto ao que se deve entender por construção para efeito de aplicação do regime de utilização dos recursos hídricos que estabelece.

Por sua vez, a APA, IP informou nada ter a *“acrescentar e/ou relevar relativamente aos fundamentos e argumentação apresentados, designadamente no que se refere à interpretação jurídica dos normativos legais em causa”*. Não obstante a concordância manifestada, considerou dever tecer algumas considerações sobre soluções passíveis de aplicação aos casos em crise nas situações n.º 10 e n.º 15 e sobre os pressupostos da análise técnica que sobre elas desenvolve.

Resumidamente, a APA, IP diz existirem recursos técnicos com características ligeiras e amovíveis, capazes de impedir/vedar acessos indevidos (Situação n.º 10) ou de melhorar, e mesmo significativamente, as condições de permeabilidade do solo e de transitabilidade relativamente ao estado anterior à execução da obra,

**Follow-up do processo relativo à avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada na  
Zona Adjacente à ribeira de Colares - município de Sintra  
Processo n.º NUI/AA/OT/000006/20.3.AOT**

**Síntese**

por exemplo, por substituição de pavimentos impermeáveis (Situação n.º 15), sem constituir obstáculo à livre circulação da água e/ou espraçamento de cheia, nem agravar o risco de inundações nos locais.

Diz ainda a APA, IP que na avaliação técnica das mencionadas situações considerou sempre o risco de inundação e a segurança de pessoas e bens e a probabilidade de provocarem alterações ao funcionamento da corrente ou de serem obstáculo ao escoamento e/ou espraçamento de cheia, ou, ainda, a possibilidade de induzirem alterações significativas *“nas condições de drenagem/permeabilidade do solo ou no comportamento e/ou funcionamento hidráulico das formações aquíferas, nomeadamente no que se refere aos mecanismos de recarga natural”*, não desconsiderando os princípios de ocupação e uso sustentáveis e da proporcionalidade no que concerne às medidas e ações a desenvolver.

A argumentação apresentada pela APA, IP já era do conhecimento desta Inspeção-Geral, porquanto foi expandida quer em sede de acompanhamento da ação desenvolvida no ano de 2015, quer ainda durante a execução do seu *follow-up* que aqui nos ocupa.

Com efeito, como melhor se explana no projeto de relatório a que se refere esta informação, desde a receção do relatório final homologado, em 11.05.2017, a APA, IP desenvolveu procedimentos tendentes à reposição da legalidade em ambas as situações e, sobre eles, nada foi objetado por esta Inspeção-Geral para além da morosidade na concretização das soluções apontadas com vista ao saneamento das irregularidades, pois que não se concebe que, enquanto Autoridade

**Follow-up do processo relativo à avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada na  
Zona Adjacente à ribeira de Colares - município de Sintra  
Processo n.º NUI/AA/OT/000006/20.3.AOT**

**Síntese**

Nacional da Água, pudesse atuar à revelia do quadro legal de gestão das águas e da Portaria n.º 131/93 (2.ª série), de 8 de junho, que classifica a Zona adjacente à ribeira de Colares como área de ocupação edificada proibida.

Em conclusão, tendo por referência a informação prestada pela CMS e a ponderação acima realizada, haverá que complementar a descrição efetuada no subcapítulo 3.3 - *Da atividade fiscalizadora* - do projeto de relatório, atualizando o seu Quadro 2, bem como reformular o parágrafo (82) e a conclusão C3, passando a referir, agora, 21 situações. Haverá ainda a formular uma nova recomendação, dirigida à CMS e à APA, IP, visando a avaliação da interferência da Situação U com área afeta ao domínio público hídrico e atuação em conformidade com os resultados alcançados.

Dado que a comunicação da APA, IP não determina qualquer alteração ao projeto de relatório, julga-se ser de lhe introduzir as alterações expostas no parágrafo antecedente e, em resultado, elaborar o relatório final da ação a submeter à aprovação e subsequente homologação pela tutela.



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

**Follow-up do processo relativo à avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada na  
Zona Adjacente à ribeira de Colares - município de Sintra  
Processo n.º NUI/AA/OT/000006/20.3.AOT**

**3. Despacho(s) de Homologação do Relatório**

O Relatório foi homologado, em 19/05/2021, pela Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local, no qual exarou o seguinte despacho:

*“Homologo o presente relatório final.  
19 de maio de 2021  
Ass.) Jorge Manuel do Nascimento Botelho”*

E em 14/01/2022, pelo Senhor Ministro do Ambiente e da Ação Climática, no qual exarou o seguinte despacho:

*“Homologo,  
14 de janeiro de 2022  
Ass.) João Pedro Matos Fernandes”*