

How logo

7-8-17

Paul [signature]

João Pedro Matos Fernandes

Ministro do Ambiente

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000006/16.8.AOT

RELATÓRIO FINAL

**AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS CONDIÇÕES DE OCUPAÇÃO EDIFICADA NA ZONA
ADJACENTE AO RIO ZÊZERE, CONSTITUÍDA PELA PORTARIA N.º 1053/93, DE 19 DE OUTUBRO
(Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)**

VOLUME I

ABRIL 2017

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor) 2/32

FICHA TÉCNICA

Natureza	Inspeção extraordinária
Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção	APA, IP / CCDR Centro / ICNF, IP/ Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor
Fundamento	Proposta de Plano de Atividades – Ano 2016
Âmbito Territorial	Zona adjacente ao rio Zêzere delimitada pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro, com incidência nos municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor
Objetivos	Avaliar o cumprimento das restrições à ocupação edificada instituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro
Instrumentos de Gestão Territorial Aplicáveis (vinculativos dos particulares)	PDM da Covilhã, Fundão e Penamacor
Regimes Complementares e Conexos do Sistema de Gestão Territorial	Reserva Ecológica Nacional (REN)
Despachos	Ministro do Ambiente de 22/07/2016
Planeamento	Despacho de concordância: 29/09/2016
Ciclo de Realização	Instrução do processo: outubro-novembro de 2016 Elaboração do Projeto de Relatório: dezembro de 2016 Elaboração do Relatório Final: abril 2017
Contraditório	27/12/2016 a 06/02/2017
Direção	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território (EM AOT)
Equipa	Coordenação: Fernando Alves, Insp. CEM Execução: Cecília Taborda, Insp. / Daniel Martins, Insp.

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

3/32

ÍNDICE

ÍNDICE	3
Nota Introdutória	6
1. Enquadramento da Ação	7
1.1 Âmbito e Objetivo	7
1.2 Enquadramento Territorial, Legal e Normativo	7
1.3 Nota Metodológica	11
1.4 Estrutura do Relatório	12
2 Diligências Realizadas	14
2.1 Âmbito e Condicionamentos	14
2.2 Contraditório	15
3 Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas e ações com as disposições legais e normativas aplicáveis	17
3.1 Município da Covilhã	17
3.2 Município do Fundão	23
3.3 Município de Penamacor	25
4 Conclusões	27
5 Recomendações	30
6 Propostas	32

ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1	Enquadramento territorial da ação de inspeção	8
Tabela 1	Município da Covilhã - Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis	18
Tabela 2	Município do Fundão - Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis	24
Tabela 3	Município de Penamacor - Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis	26

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

4/32

SIGLAS E ABREVIATURAS

A

APA, IP Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto Público

C

CCDR Centro Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

CPA Código do Procedimento Administrativo

D

DGT Direção-Geral do Território

E

EM AOT Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território

ETAR Estação de Tratamento de Águas Residuais

I

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

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

IGF Inspeção-Geral de Finanças

P

PCO Processo de contraordenação

PDM Plano Diretor Municipal

R

RAN Reserva Agrícola Nacional

RCM Resolução do Conselho de Ministros

REN Reserva Ecológica Nacional

RJIGT Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJREN Regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional

RJUE Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

S

SIG Sistema de Informação Geográfica

SNIAmb Sistema Nacional de Informação de Ambiente

T

TAF Tribunal Administrativo e Fiscal

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

5/32

PARECERES E DESPACHOS

A consideração do Sr. Inspetor-Geral com o seguinte

encodência.

04.05.2017

Ana Cristina Branco
Inspetora Diretora

A zona adjacente ao rio Zêzere foi perspectivada para salvaguardar as suas várzeas, nas quais a ocupação edificada se encontra condicionada, por força da publicação da Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro.

Não obstante, na área em que aquela restrição de utilidade pública se circunscreve aos municípios da Covilhã, do Fundão e de Penamacor, foram identificadas obras realizadas em violação do regime de condicionamento por ela imposto, quer por atos materiais destituídos de controlo prévio, quer por atos de gestão urbanística.

Neste último plano, há assinalar sete edificações, a maioria para fins habitacionais ou associadas a este uso, licenciadas pela Câmara Municipal da Covilhã, sem atender às especificidades instituídas por esta condicionante legal, onde se pretende evitar a ocupação urbana do solo contíguo aos cursos de água ameaçado pelas cheias.

No caso, como a autarquia não manifestou intenção de declarar a invalidade dos atos por si praticados, haverá que promover a via da impugnação contenciosa junto do MP do TAF de C. Branco.

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

À consideração superior,

04.05.2017

Fernando Alves
Fernando Alves
Chefe de E.M.

*Visto e em
alando.
Submete-se
à consideração
de S. Exa. o Ministro
do Ambiente e
do Ordenamento
do Território
Homologação.
Nuno Miguel Banza
04/05/05*

NUNO MIGUEL BANZA
Inspetor-Geral

ASSUNTO: Relatório n.º I/01655/AOT/17 – AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS CONDIÇÕES DE OCUPAÇÃO EDIFICADA NA ZONA ADJACENTE AO RIO ZÊZERE, CONSTITUÍDA PELA PORTARIA N.º 1053/93, DE 19 DE OUTUBRO (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

Processo de Inspeção n.º NUI/AA/OT/000006/16.8.AOT

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor) 6/32

Nota Introdutória

A presente ação de inspeção decorre do despacho de autorização para o início das ações do 2.º semestre do ano de 2016 da Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território (EM AOT) 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 22/07/2016 (*doc. de fls. 1-3*)

Neste âmbito, a EM AOT foi designada para dar continuidade à avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada de zonas adjacentes classificadas nos termos da Lei da Água, dada a sua importância do ponto de vista da salvaguarda e valorização dos recursos naturais envolvidos, e pela exposição e suscetibilidade da área perante riscos naturais.

O Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, sucessivamente alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 53/74, de 15 de fevereiro, 89/87, de 26 de fevereiro, e pela Lei n.º 16/2003, de 4 de junho, que consubstanciava o regime jurídico dos terrenos do domínio público hídrico até ter sido objeto de revogação pelos artigos 29.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, e 98.º n.º 2 alínea e) da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, introduziu a figura da zona adjacente, caracterizada pela sujeição a restrições de utilidade pública dos terrenos situados além das margens, cujas características determinavam que fossem considerados como terrenos ameaçados pelo mar ou pelas cheias dos rios, tendo em vista primordialmente a prevenção de acidentes graves.

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

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

7/32

1. Enquadramento da Ação

1.1 Âmbito e Objetivo

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

1.2 Enquadramento Territorial, Legal e Normativo

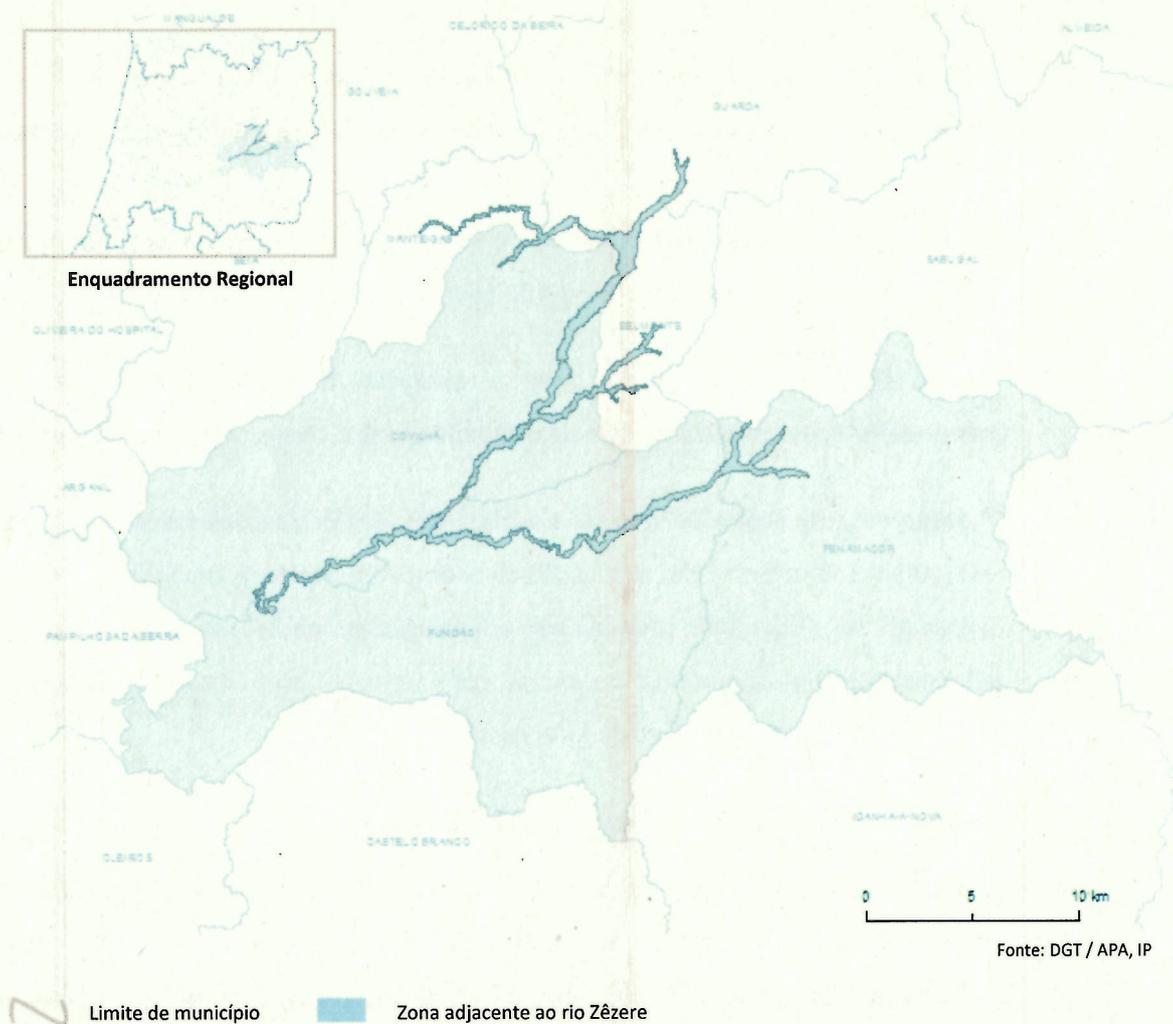
- (4) O âmbito territorial, no qual são aplicáveis as restrições decorrentes desta condicionante legal, abarca 6162 ha, repartidos, por ordem decrescente de área abrangida, pelos seguintes municípios: Covilhã (2379 ha), Fundão (1549 ha), Guarda (688 ha), Belmonte (659 ha), Penamacor (585 ha), Manteigas (295 ha) e Sabugal (7 ha).
- (5) A dimensão desta área, aliada ao número de ocupações identificadas, cerca de 40, justificou a necessidade de circunstanciar a ação aos municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor (**Fig. 1**).

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 aprovou a orgânica da IGAMAOT.

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

8/32

Figura 1 – Enquadramento territorial da ação de inspeção



- (6) O enquadramento dos usos e das ações a analisar pautou-se, do ponto de vista jurídico, pela verificação de consolidação de situações ilegais destituídas de controlo prévio e nas que, sujeitas a este procedimento, foram precedidas de parecer ou de autorização (consoante a lei vigente à data) da entidade competente para o licenciamento da utilização dos recursos hídricos, por força do disposto no artigo 3.º da Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro, conjugado como n.º 4 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, com as alterações introduzidas pelo decreto-Lei n.º 87/89, de 26 de fevereiro e n.º 4 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.

Processo de Inspecção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

9/32

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

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

10/32

- (12) De igual forma, o legislador sempre considerou nulos e de nenhum efeito os atos e licenciamentos que desrespeitem as prescrições estabelecidas para as zonas adjacentes, nos termos do n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 89/87, de 26 de fevereiro, vigorando hoje, nesse mesmo sentido, o n.º 7 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.
- (13) Por outro lado, foi também avaliada a afetação das intervenções pela Reserva Ecológica Nacional (REN), fazendo apelo às disposições constantes dos respetivos regimes jurídicos, vigentes à data dos factos.
- (14) Na base da conceção que tem norteado a atuação da EM AOT, considerou-se, para além dos regimes específicos e normativos acima elencados, bem como da adaptação dos Planos Diretores Municipais (PDM) às restrições imanentes à zona adjacente que nos ocupa, o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), consubstanciado no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, atentas as normas que regem a realização das operações urbanísticas.
- (15) Deste modo, tanto as infrações decorrentes de atos de gestão urbanística, como as resultantes de atos materiais de realização de operações urbanísticas, foram objeto de ponderação no âmbito da presente avaliação².
- (16) Note-se, com importância a este propósito, que não se podem descurar, no domínio de atuação da IGAMAOT, as questões específicas de *gestão urbanística* propriamente dita, das do *planeamento vs ordenamento*, devolvendo à Inspeção-Geral de Finanças (IGF), quando aplicáveis³, os resultados apurados, para que esta acione as suas competências ao nível da tutela inspetiva relativa às autarquias locais⁴.

² Tomando-se as primeiras como as que são contextualizadas no regime violado na assunção do determinado pelo RJGT 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.

³ No caso da violação das restrições de utilidade pública nas zonas adjacentes, concretizada por atos administrativos, as questões jurídicas aí concorrentes pertencem tanto ao ordenamento do território como à gestão urbanística, na medida em que esta figura de planeamento, de âmbito supramunicipal, constitui-se como um normativo imediatamente aplicável aos municípios através da sua integração nos planos territoriais.

⁴ Em consonância com o disposto no Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril.

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

11/32

1.3 Nota Metodológica

- (17) A metodologia desenvolvida para esta ação de inspeção partiu da análise da totalidade da área dos municípios abrangidos pela zona adjacente ao rio Zêzere, que perfaz aproximadamente 6160 ha, que conforme expresso no ponto (5), justificou a necessidade de circunstanciar a ação aos municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor.
- (18) No que respeita ao período temporal balizador desta ação, foram considerados os ortofotomapas das coberturas aéreas digitais dos anos 2004/2005/2006, 2008, 2010 e 2012 disponibilizados pela Direção-Geral do Território (DGT), bem como as coberturas disponibilizadas pelo *Bing Maps* e pelo *Google Earth*, complementados pelas operações urbanísticas referenciadas aquando da saída de campo realizada no mês de setembro de 2016.
- (19) A fotointerpretação, desenvolvida com recurso ao Sistema de Informação Geográfica (SIG), permitiu identificar, num primeiro momento, cerca de três dezenas de ocupações concretizadas naquele hiato de tempo.
- (20) Todavia, nas áreas envolventes aos perímetros urbanos identificaram-se ainda, por amostragem, operações urbanísticas que, embora já presentes na primeira cobertura aérea, justificaram a sua avaliação em idêntico contexto.
- (21) Da restrição da análise aos municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor, resultou um universo de 16 ocupações a que se aditou a situação visada num processo de denúncia em curso nestes serviços, bem como uma outra reportada, no decorrer da presente ação, pelo município da Covilhã, perfazendo um total de 18 situações.
- (22) A partir deste processo, gerou-se a compilação de todas as situações detetadas sob a forma de *Fichas de Identificação*, remetidas, em função da natureza das intervenções, às câmaras municipais visadas, à APA, IP, à CCDR Centro e ao ICNF, IP.

s Cujos limites (em formato vetorial) foram cedidos pela APA, IP.

Processo de Inspecção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

12/32

- (23) Pretendeu-se identificar todos os atos administrativos relevantes associados quer ao eventual deferimento das ocupações em crise, quer à ação sancionatória e de reposição da legalidade, no caso das que não foram precedidas de controlo prévio.
- (24) Procedimento que envolveu a apreciação dos processos administrativos instruídos junto das Câmaras Municipais, eminentemente associados a todos os processos de obras, sancionatórios ou de reposição da legalidade instruídos por aqueles serviços e relacionados com as situações selecionadas.
- (25) A indispensabilidade de validar a delimitação da zona adjacente disponibilizada pela APA, IP, através do Sistema Nacional de Informação de Ambiente (SNIAmb), justificou a reapreciação do enquadramento de cada uma das situações identificadas à luz dos mapas anexos ao diploma que instituiu esta restrição de utilidade pública.
- (26) Registe-se, no entanto, que a validação do limite da zona adjacente realizada posteriormente, com recurso às plantas remetidas pela APA, IP, permitiu verificar que duas das intervenções inicialmente registadas não se encontram implantadas naquela área (situações n.º 6 e 15).

1.4 Estrutura do Relatório

- (27) Recorrendo a duas formas de abordagem que, embora distintas no seu conteúdo e metodologia, se configuram como complementares na análise e exposição das questões apreciadas, a organização deste documento procura apresentar:
 - O *balanço da ação*, que constitui o **Volume I** do presente relatório, 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 são apurados individualmente, sob a forma de *Fichas de Análise das Situações*, a matéria de facto e de direito inerente aos procedimentos associados às ocupações referenciadas, que constitui o **Volume II** deste relatório.

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

13/32

- (28) Na senda do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 15171/2012 (2.ª série), de 26 de novembro, a síntese da análise das situações foi reconduzida a cada um dos municípios no qual aquelas ocorrem, constituindo o título 3.
- (29) As conclusões, recomendações 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.

2 Diligências Realizadas

2.1 Âmbito e Condicionalismos

- (30) As asserções e conclusões alcançadas foram sustentadas nos limites da zona adjacente cedidos pela APA, IP, no seu formato vetorial, cuja aferição foi complementada pela sua confrontação com os mapas que constituem o anexo ao diploma que instituiu esta restrição legal, a partir dos quais se procedeu à individualização, sob a forma de extrato, de todas as operações urbanísticas e ações identificadas em função da metodologia adotada⁶ e, bem assim, pela delimitação vertida nas plantas de condicionantes dos respetivos PDM.
- (31) O envio tardio pela APA, IP, decorridos cinco meses dobre o momento do pedido de instrução, dos mapas concernentes à delimitação da zona adjacente, comprometeu a correta prossecução dos trabalhos, em particular a análise de duas das situações identificadas, pelo facto de se terem detetado discrepâncias entre a delimitação disponibilizada pelo SNIAmb e a instituída naqueles elementos cartográficos.
- (32) Com efeito, o conteúdo daquela plataforma informática não detém força probatória nos termos e para os efeitos previstos no artigo 371.º do Código Civil, pelo que o recurso àquele serviço foi tido em conta enquanto informação adicional e de referência.
- (33) Com vista à correta prossecução desta ação, que contou com a estreita colaboração de todas as entidades envolvidas, procedeu-se, a par da realização de reuniões, à consulta e análise dos processos de licenciamento, de autorização, de contraordenação e de reposição da legalidade referentes às intervenções identificadas.

⁶ Note-se que, atentas as atribuições desta Inspeção-Geral, constantes do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, e a natureza das ações de inspeção desenvolvidas, a informação solicitada constitui um elemento imprescindível, não só para a sua preparação, mas também para a fundamentação e prova dos factos constatados no decurso da avaliação.

2.2 Contraditório

- (34) O presente documento foi, nos termos dos artigos 22.º e 23.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, precedido de projeto de relatório, o qual foi remetido às seguintes entidades: APA, IP, CCDR Centro, ICNF, IP e às Câmaras Municipais da Covilhã, do Fundão e de Penamacor, para o exercício do direito do contraditório.
- (35) Decorrido o prazo de pronúncia (20 dias úteis), apenas foram rececionadas as posições da Câmara Municipal de Penamacor (*doc. de fls. 4-7*) e do ICNF, IP (*doc. de fls. 8-24*), tendo sido considerada a posição da Câmara Municipal do Fundão (*doc. de fls. 25-27*), apesar de apresentada extemporaneamente.
- (36) Cumpre igualmente ter em conta a informação remetida pela Câmara Municipal da Covilhã efetuada após a conclusão da elaboração do projeto de relatório (*doc. de fls. 28-30*), mas prévia ao envio do referido documento àquela entidade, bem como as que foram rececionadas após o prazo referido no ponto anterior (*doc. de fls. 31-137*).
- (37) No âmbito do presente procedimento foi ainda efetuada uma comunicação às entidades que ainda não haviam respondido, no sentido de promover a sua participação (*doc. de fls. 138-143*).
- (38) As respostas fornecidas determinaram a elaboração da Informação nº I/00763/AOT/17 que contém a síntese das alegações apresentadas, dos esclarecimentos efetuados e outras considerações produzidas pelas entidades acima identificadas, bem como a ponderação da equipa de inspeção, tendo-se transposto para o presente relatório as alterações consideradas pertinentes (*doc. de fls. 144-157*).
- (39) No âmbito das alegações apresentadas cumpre salientar a adesão às conclusões alcançadas, nomeadamente a manifestada pela:
- a) CMP que expressou a intenção de promover com a máxima brevidade possível, o sancionamento das ações praticadas, encontrando-se à disposição das restantes entidades envolvidas para colaborar para o cabal esclarecimento dos factos relatados (*doc. de fls. 4-7*); e pela

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

16/32

- b) CMC que afirmou concordar globalmente com a fundamentação explanada relativamente à generalidade das situações detetadas, bem como com as respetivas conclusões e recomendações, tendo já iniciado procedimentos atinentes à reposição da legalidade, os quais irá acompanhar no sentido de promover a sua resolução nos prazos determinados, tomando as medidas que se revelem necessárias e adequadas em articulação com as demais entidades envolvidas (*doc. de fls. 132*).

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

17/32

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

3.1 Município da Covilhã

- (40) Numa área com aproximadamente 2380 hectares afetos à zona adjacente ao rio Zêzere, foram identificadas 14 operações urbanísticas que abrangeram, numa primeira abordagem – prévia ao envio, pela APA, IP, da cartografia oficial –, solos afetos a esta condicionante legal, todas de iniciativa privada.
- (41) Todavia, como ficou expresso no ponto (26), o enquadramento territorial realizado com recurso à cartografia oficial permitiu concluir que uma das intervenções não contende com esta restrição de utilidade pública (**situação n.º 6**). Porém, a particularidade do seu licenciamento foi considerada no contexto desta ação.
- (42) A informação compilada na **tabela 1** sistematiza, para cada uma das situações identificadas nesta circunscrição territorial, as principais características das intervenções delas resultantes, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.
- (43) Com exceção da **situação n.º 3**, os resultados da avaliação empreendida revelam que **as operações urbanísticas com incidência na zona adjacente não cumpriram com as exigências respeitantes ao regime de salvaguarda que esta restrição de utilidade pública pretende implementar**, pese embora a admissão da primeira tenha violado o regime de ocupação do PDM.
- (44) Seis das situações detetadas não foram precedidas de qualquer controlo prévio ou realizadas à revelia do projeto aprovado (**situações n.ºs 1, 2, 5, 11, 12 e 18**).
- (45) Apenas uma das operações urbanísticas foi precedida de autorização da então Direção Regional do Ambiente e Recursos Naturais do Centro (**situação n.º 1A**), não obstante terem sido promovidas, posteriormente, obras de ampliação à revelia da lei.

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

18/32

Tabela 1 - Município da Covilhã - 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			A CM não identificou processo de obras		Síntese das ilegalidades decorrentes de:		Síntese da avaliação da conformidade com a zona adjacente			Fiscalização (antes do início desta ação)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação			
			REN	Área Protegida	Deferimento	Indeferimento	Isenta de procedimento	Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras	Legal	Nulidade	Destituída de aprovação camarária	Auto de Notícia/Processo Contraordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística desencadeadas	Câmara Municipal	APA, IP	CCDR Centro	ICNF, IP		
1 A	Obras de construção e ampliação de anexos ⁷	2	<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 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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1 B	Obras de construção de habitação	2	<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 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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1 C	Obras de construção de telheiro	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<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"/>
2	Obras de construção de muro	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Obras de construção de habitação e muros	1	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Obras de construção de habitação bifamiliar	1	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Obras de construção de habitação, piscina, anexos e recinto desportivo	2	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Obras de Construção, alteração e ampliação de armazém / Obras de construção de depósito de combustíveis e ampliação de muros	1	<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 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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7 Apesar de licenciado em momento anterior à Portaria n.º 1053/93, foram identificadas ampliações destituídas de controlo prévio.

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

19/32

Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Número de processos associado (1)	Incidência em regimes especiais		A CM identificou processo de obras			A CM não identificou processo de obras		Síntese das ilegalidades decorrentes de:		Síntese da avaliação da conformidade com a zona adjacente		Fiscalização (antes do início desta ação)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação		
			REN	Área Protegida	Deferimento	Indeferimento	Isenta de procedimento	Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras	Legal	Illegal	Auto de Notícia/Processo Contraordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística desencadeadas	Câmara Municipal	APA, IP	CCDR Centro	ICNF, IP	
7	Obras de construção de habitação, muro de vedação e anexo	3	<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 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"/>
8	Obras de construção de estabelecimento comercial	1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	Obras de construção de habitação	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Obras de construção de habitação	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	Obras de ampliação de apoio agrícola	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	Obras de ampliação de habitação	1	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	Intervenção no leito e margens do rio Zêzere (RD)	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18	Edificação e abertura de caminhos	-	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Conformidade com as normas referentes à zona adjacente

Violação das disposições legais aplicáveis

(1)

Inclui Autos de Notícia e Processo de Contraordenação (PCO)

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor) 20/32

- (46) Duas das moradias identificadas foram precedidas de procedimentos licenciadores, os quais decorreram num momento anterior à entrada em vigor do diploma que instituiu a zona adjacente objeto desta ação (situações n.ºs 3 e 4).
- (47) No entanto, as obras que lhes sucederam, licenciadas ou admitidas pela autarquia na vigência da Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro, desconsideraram o disposto no n.º 6 do artigo 22.º do regulamento do PDM da Covilhã, aprovado pela RCM n.º 124/99, de 23 de outubro, por não terem sido precedidas de parecer prévio da entidade com competência na emissão de título de utilização dos recursos hídricos, exigido por imposição daquele diploma legal.
- (48) Neste ponto particular, circunstanciado à realização de operações urbanísticas licenciadas pela Câmara Municipal da Covilhã, conclui-se que esta entidade não assegurou o correto enquadramento das pretensões à luz das imposições legais e regulamentares a que está obrigada, desconsiderando, até, num dos casos (situação n.º 1 B), o parecer desfavorável da então Direção Regional do Ambiente e Recursos Naturais do Centro.
- (49) Em resultado, a autarquia licenciou oito intervenções urbanísticas à revelia da lei, sete das quais para fins habitacionais ou associadas a este uso (situações n.ºs 1 B, 3, 4, 5, 7, 9 e 10), bem como uma para fins comerciais (situação n.º 8 – Farmácia).
- (50) Note-se, todavia, que a maioria destas edificações, precedidas de controlo prévio por parte da entidade licenciadora, não constitui um complemento de outras já existentes e licenciados, nem inseridas em planos posteriormente aprovados à entrada em vigor quer da instituição da zona adjacente, quer do PDM. Condição que inviabiliza a sua legalização à luz do ordenamento jurídico vigente.
- (51) A verificação de atos de deferimento pela Câmara Municipal ou pelo seu Presidente, à data da prática dos mesmos (30/10/1998 e 05/06/2009), contrariando informações escritas, emitidas pelos responsáveis técnicos camarários - que suscitaram a desconformidade do projeto com o PDM -, sem que, para tais condutas, se verificasse qualquer motivo justificativo válido ou fundamento legal, é outro dos aspetos a evidenciar (situações n.ºs 5 e 6).

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

21/32

- (52) Circunstância que impeliu a equipa de inspeção à indagação, sob a forma de auto de declarações, do funcionário daqueles serviços, com responsabilidade pelo Departamento do Planeamento e Urbanismo, no momento dos factos associados ao licenciamento da situação n.º 6.
- (53) Das declarações prestadas resultou, com relevo para os factos, o seguinte: *“À data era prática corrente o recurso à verificação com o pelouro do Urbanismo, por parte dos requerentes inconformados com os projetos de decisão que lhes eram desfavoráveis, casos esses que eram maioritariamente presentes a reunião de câmara para deliberação por proposta do Vereador com o Pelouro do Urbanismo, sem que os mesmos fossem acompanhados de informação técnica ou proposta concreta de decisão”*.
- (54) Colocado desta forma, é seguro afirmar que os atos de gestão urbanística praticados pelo município, no contexto das **situações acima referidas**, foram praticados à revelia do n.º 4 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 89/87, de 26 de fevereiro, e n.º 5 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, o que determina, nos termos do n.º 6 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 89/87, de 26 de fevereiro, hoje decorrente do n.º 7 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, a sua nulidade.
- (55) No plano das obras destituídas de controlo prévio, comumente designadas por clandestinas, ou realizadas à revelia dos projetos aprovados, a Câmara Municipal da Covilhã demonstrou ter encetado a via sancionatória e de reposição da legalidade, na sequência do conhecimento dos factos que lhe foram transmitidos pela equipa de inspeção.
- (56) Realce-se o caso da **situação n.º 12**, respeitante às obras de reabilitação e ampliação de uma construção preexistente, em que, apesar de ter sido instruído um processo com vista ao licenciamento de obras de reabilitação, a intervenção não foi concluída por inação do interessado, tendo as obras sido realizadas em desconformidade com o projeto apresentado.
- (57) Já a **situação n.º 18** integrou o leque das situações arroladas pela equipa de inspeção, na sequência da sua identificação pela Câmara Municipal da Covilhã. Todavia, e apesar da manifesta ilegalidade das obras detetadas (porque destituídas de controlo prévio segundo a

informação prestadas pela autarquia), subsistem motivos para que aqueles serviços enquadrem o ilícito na zona adjacente em crise, sem prejuízo de concretizarem a via da reposição da legalidade, entretanto encetada.

- (58) Pese embora as intervenções associadas à **situação n.º 13** não configurarem ações sujeitas ao cumprimento das restrições de utilidade pública nesta zona adjacente, por não revestirem obras de construção de edifícios, justifica-se assegurar uma resolução definitiva para a situação, à luz do princípio da precaução e da prevenção consagrado na Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro), já preconizado no Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, que instituiu a figura jurídica da zona adjacente.
- (59) No caso acima exposto, subjaz, pelo menos, a aparente violação da licença de utilização dos recursos hídrico n.º L005088.2013.RH5, emitida pela APA, IP, porquanto não parece ter sido garantida a remoção do açude provisório ali acolhido, na estrita observância das condições plasmadas nesse título, por incumprimento do disposto nas cláusulas 7.ª e 8.ª das *outras condições* aí particularizadas.

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

23/32

3.2 Município do Fundão

- (60) Numa área com aproximadamente 1550 hectares afetos à zona adjacente ao rio Zêzere, foram identificadas duas operações urbanísticas que abrangeram, numa primeira numa primeira abordagem – prévia ao envio, pela APA, IP, da cartografia oficial –, solos afetos a esta condicionante legal, todas de iniciativa privada.
- (61) Todavia, como ficou expresso no ponto (26), o enquadramento territorial realizado com recurso à cartografia oficial permitiu concluir que uma das intervenções não contende com esta restrição de utilidade pública (**situação n.º 15**).
- (62) A informação compilada na **tabela 2** sistematiza, para cada uma das situações identificadas nesta circunscrição territorial, as principais características das intervenções delas resultantes, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.
- (63) No que diz respeito à **situação n.º 14**, referente à construção de uma Estação de Tratamento de Águas Residuais (ETAR) em solos abrangidos pela delimitação da zona adjacente e pela REN, cumpre destacar que, embora a regulamentação dos recursos hídricos não constanja com o uso pretendido, o RJREN não prevê a sua implantação naquela tipologia, ficando a construção dependente de reconhecimento de relevante interesse público.
- (64) Sublinhe-se que o procedimento que determinou a execução desta intervenção, de iniciativa pública, desconsiderou a informação transmitida pela CCDR Centro à Câmara Municipal do Fundão, no que ao cumprimento do RJREN diz respeito.
- (65) Circunstância que redundava na invalidade do ato praticado pelo município, por violação do artigo 20.º do RJREN.
- (66) Resta dizer que o PDM do Fundão não transpôs para a sua Planta de Condicionantes a zona adjacente que nos ocupa.

Tabela 2 - Município do Fundão - 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			A CM não identificou processo de obras	Síntese das ilegalidades decorrentes de:		Síntese da avaliação da conformidade com a zona adjacente			Fiscalização (antes do início desta ação)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação				
			REN	RAN	Área Protegida	Deferimento	Indeferimento	Isenta de procedimento		Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras	Legal	Ilegal		Nulidade	Destituída de aprovação camarária	Auto de Notícia/Processo Contraordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística desencadeadas	Câmara Municipal	APA, IP	CCDR Centro
14	Obras de construção da ETAR do Pesinho	1	<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 checked="" 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"/>
15	Obras de construção de um armazém	1	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Conformidade com as normas
referentes à zona adjacente

Violação das disposições
legais aplicáveis

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

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

25/32

3.3 Município de Penamacor

- (67) Numa área com aproximadamente 585 hectares afetos à zona adjacente ao rio Zêzere, **foram apenas identificadas duas operações urbanísticas** com interferência com esta restrição legal, que se encontram diretamente relacionadas com a construção de apoios agrícolas ou associadas a este uso.
- (68) A informação compilada na **tabela 3** sistematiza, para cada uma das situações identificadas nesta circunscrição territorial, as principais características das intervenções delas resultantes, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.
- (69) Os resultados da avaliação empreendida revelam que **nenhuma destas intervenções cumpriu com as exigências respeitantes à zona adjacente do rio Zêzere** e ainda, com as regras de ocupação, uso e transformação do solo decorrentes das demais disposições legais aplicáveis.
- (70) As operações urbanísticas em crise encontram-se destituídas de controlo prévio, sem que as entidades com responsabilidades acrescidas no domínio do licenciamento e da fiscalização tenham demonstrado conhecimento destas ilegalidades.
- (71) Resta dizer que uma dessas intervenções interfere também com solos afetos à REN (**situação n.º 16**).

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

26/32

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

Situação n.º	Tipo de obra / Tipo de ocupação	Número de processos associado (1)			Incidência em regimes especiais			A CM identificou processo de obras			Síntese das ilegalidades decorrentes de:			Síntese da avaliação da conformidade com a zona adjacente		Fiscalização (antes do início desta ação)		Entidades que demonstraram conhecimento da situação antes do início desta ação			
		REN	RAN	Área Protegida	Deferimento	Indeferimento	Isenta de procedimento	A CM não identificou processo de obras	Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras	Legal	Illegal	Nulidade	Destituída de	Auto de Notícia/Processo Contraordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística	Câmara Municipal	APA, IP	CCDR Centro	ICNF, IP	
16	Obras de construção de apoios agrícolas	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
17	Obras de construção de apoios agrícolas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input 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"/>	

Conformidade com as normas referentes à zona adjacente

Violação das disposições legais aplicáveis

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

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

27/32

4 Conclusões

Face ao anteriormente descrito, conclui-se que:

- (72) No que respeita ao cumprimento dos condicionamentos à edificação impostos pela zona adjacente ao rio Zêzere, instituída pela Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro, haverá que dar nota do **elevado número de operações urbanísticas ou ações concretizadas à revelia das suas prescrições, decorrente quer de atos de gestão urbanística, quer de atos materiais destituídos de controlo prévio, uma delas com interferência na área do Parque Natural da Serra da Estrela.**
- (73) Com efeito, do universo das situações detetadas, circunstanciadas exclusivamente à zona adjacente, que no cômputo global reflete 16 situações (13 no município da Covilhã, uma no município do Fundão e duas no município de Penamacor), a maioria para fins habitacionais, **nenhuma delas reúne as condições exigíveis em matéria de conformidade com as normas e disposições legais aplicáveis no domínio do ordenamento do território.**
- (74) Genericamente, as ilegalidades e as irregularidades aqui patentes e a escala em que estas se manifestam não se confinam apenas ao regime específico decorrente da zona adjacente ao rio Zêzere mas também ao RJREN.
- (75) Relativamente às situações identificadas no **município da Covilhã** pode-se constatar que:
- Das 14 situações inicialmente identificadas verificou-se que uma delas não se implantava na zona adjacente ao rio Zêzere (**situação n.º 6**), face à sua confrontação com a planta original, digitalizada e georreferenciada por esta Inspeção-Geral, tardiamente remetida pela APA, IP.
 - Apenas uma das operações urbanísticas foi precedida de autorização da então Direção Regional do Ambiente e Recursos Naturais do Centro (**situação n.º 1A**), não obstante terem sido promovidas, posteriormente, obras de ampliação à revelia da lei.
 - Oito das intervenções detetadas foram licenciadas sem o parecer requerido pelo n.º 4 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor) 28/32

89/87, de 26 de fevereiro ou a autorização de utilização dos recursos hídricos prevista no n.º 5 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 2 de novembro, dependendo do momento da prática dos atos, para além de, genericamente, contenderem com o disposto no n.º 6 do artigo 22.º do regulamento do PDM da Covilhã (**situações n.º 1 B, 3, 4, 5, 7, 8, 9 e 10**).

Motivo pelo qual haverá que suscitar, pelos motivos amplamente aduzidos nas respetivas *Fichas de Análise*, a **nulidade** dos atos que conduziram ao seu deferimento, a que se aditam os decorrentes do licenciamento da **situação n.º 6**, por violação do RJREN.

- d) 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), nos casos em que estas sejam insuscetíveis de legalização.
- e) Há a registar atos de deferimento pela Câmara Municipal ou pelo seu Presidente, à data da prática dos mesmos (30/10/1998 e 05/06/2009), contrariando informações escritas, emitidas pelos responsáveis técnicos camarários, sem que, para tais condutas, se verificasse qualquer motivo justificativo válido ou fundamento legal (**situações n.ºs 5 e 6**).
- f) As **obras desprovidas de controlo prévio**, ou comumente designadas como clandestinas, são reconduzíveis a seis dos casos detetados, a maioria insuscetível de legalização (**situações n.ºs 1, 2, 5, 11, 12 e 18**).

(76) Relativamente às situações identificadas no **município do Fundão** pode-se constatar que:

- a) Das duas situações inicialmente identificadas verificou-se que uma não se implantava na zona adjacente ao rio Zêzere (**situação n.º 15**), face à sua confrontação com a planta original, digitalizada e georreferenciada por esta Inspeção-Geral, tardiamente remetida pela APA, IP.
- b) A situação remanescente (**situação n.º 14**) não é reconduzível a um edifício na aceção perspetivada pelo n.º 5 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 2 de novembro, na medida

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

29/32

em que não se trata de um imóvel destinado a utilização humana, pese embora esta ter sido executada pela autarquia à revelia do RJREN.

(77) Relativamente às situações identificadas no **Município de Penamacor** pode-se constatar que:

- a) **Nenhuma das operações urbanísticas cumpriu com as exigências respeitantes à zona adjacente do rio Zêzere, ou ainda, com as regras de ocupação, uso e transformação do solo decorrentes das demais disposições legais aplicáveis, todas reconduzíveis a obras clandestinas.**

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor)

30/32

5 Recomendações

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

(78) Competirá à **APA, IP**:

- a) Articular-se com os **municípios da Covilhã e de Penamacor** na aplicação das indispensáveis medidas de tutela da legalidade particularizadas nas *Fichas de Análise das situações n.ºs 1, 2, 5, 11, 12, 16, 17 e 18*, nomeadamente no que se refere à violação quer das normas atinentes ao domínio hídrico, quer do RJREN.
- b) Articular-se com a **CCDR Centro**, no sentido de se concluir de uma forma definitiva sobre as causas que estiveram subjacentes à alteração topográfica da margem esquerda do rio Zêzere, associada à **situação n.º 13**, e enquadrar essas no que concerne ao domínio hídrico e ao RJREN.

Situação que deve impelir ambas as entidades a apresentar, **no prazo de 60 dias**, de forma concertada e no plano das respetivas competências, uma informação sobre a amplitude de tais ações na erosão das margens e, caso se justifique, as medidas a adotar.
- c) Promover a correção da delimitação da zona adjacente ao rio Zêzere disponibilizada no SNIAmb, atentando no seu limite preconizado nas peças cartográficas que acompanharam a Portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro.
- d) Ponderar a pertinência da revisão da delimitação da Zona Adjacente ao Rio Zêzere.

(79) Competirá à **CCDR Centro**:

- a) Dirimir a posição antinómica que a APA, IP e a CCDR Centro revelaram no contexto da **situação n.º 13**, no que concerne à alteração topográfica da margem esquerda, que a primeira diz ter acontecido ilegalmente, na sequência de ações de despedrega e de instalação do olival em solo afeto à REN, mas que a segunda afirma não terem ocasionado qualquer aterro e, conseqüentemente, qualquer ação efetuada em desrespeito pelo RJREN.

Situação que deve impelir ambas as entidades a apresentar, **no prazo de 60 dias**, de forma concertada e no plano das respetivas competências, uma informação sobre a amplitude de tais ações na erosão das margens e, caso se justifique, as medidas a adotar.

- b) Promover, **em articulação com a Câmara Municipal do Fundão**, a via da reposição da legalidade referente à ETAR do Pesinho (**situação n.º 14**), por esta ter sido executada em violação do RJREN.

(80) Competirá ao **ICNF, IP**:

- c) Perseverar, **em articulação com a APA, IP**, no sentido de repor a legalidade no que diz respeito à **situação n.º 12**.

(81) Competirá à **Câmara Municipal da Covilhã**:

- d) Perseverar, **em articulação com a APA, IP**, pelo sancionamento e pela aplicação das indispensáveis medidas de tutela da legalidade particularizadas nas *Fichas de Análise* das **situações n.ºs 1, 2, 4, 5, 11, 12 e 18**.

(82) Competirá à **Câmara Municipal do Fundão**:

- e) Desenvolver os procedimentos com vista à reposição da legalidade no que tange à **situação n.º 14**, a realizar junto da CCDR Centro, nos termos e para os efeitos consignados no RJREN.
- f) Desencadear a via da **correção material do seu PDM**, com fundamento na alínea b) do n.º 1 do artigo 122.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, de modo a que a sua Planta de Condicionantes possa incorporar a delimitação da zona adjacente ao rio Zêzere.

(83) Competirá à **Câmara Municipal de Penamacor**:

- g) Perseverar, **em articulação com a APA, IP**, pelo sancionamento e pela aplicação das indispensáveis medidas de tutela da legalidade particularizadas nas *Fichas de Análise* das **situações n.ºs 16 e 17**.

Processo de Inspeção n.º AOT/OT/06/16.8.AOT – Avaliação do cumprimento das condições de ocupação edificada na zona adjacente ao rio Zêzere, constituída pela portaria n.º 1053/93, de 19 de outubro (Municípios da Covilhã, Fundão e Penamacor) 32/32

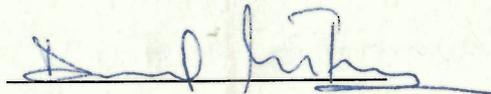
6 Propostas

Face às conclusões alcançadas e às 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 2 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT.
- b) O envio deste relatório à **APA, IP**, à **CCDR Centro**, ao **ICNF, IP**, e às **Câmaras Municipais da Covilhã, do Fundão e de Penamacor**, tendo em vista o desenvolvimento das recomendações consignadas no precedente título, nos termos e para os efeitos do artigo 15.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e do artigo 29.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT.
- c) Promover junto dos **Serviços do Ministério Público do TAF de Castelo Branco**, a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades identificadas no contexto das **situações n.ºs 1B, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10**, para efeitos de propositura das competentes ações administrativas, em que se cumule o pedido de demolição (no todo ou em parte) do edificado e a reposição do terreno no estado anterior à intervenção.
- d) O envio do presente relatório à **IGF**, tendo em consideração, em particular, os factos expostos nos pontos (51) a (54).

IGAMAOT, abril de 2017

O inspetor,



(Daniel Martins)