

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º AOT/12/15

RELATÓRIO

N.º I/00573/AOT/16

**AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS RESTRIÇÕES À OCUPAÇÃO EDIFICADA DE ZONA
ADJACENTE CLASSIFICADA NOS TERMOS DA LEI DA ÁGUA: RIBEIRA DE COLARES**

VOLUME I



ASSUNTO: Avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada de zonas adjacentes classificadas nos termos da Lei da Água: Ribeira de Colares

DATA: 21.11.2016

INFORMAÇÃO N.º: 197/2016/MAMB

PROC. N.º: 05.15.06.11.

Parecer

Concordo.

Proponho que o Senhor Ministro do Ambiente homologue o relatório da IGAMAOT em apreço, atendendo às ressalvas expostas na presente informação.

O relatório homologado deve ser remetido à APA, I.P., ao ICNF, I.P., e à Câmara Municipal de Sintra, no sentido de dar cumprimento às recomendações efetuadas pela IGAMAOT.

Do presente despacho deve ser dado conhecimento ao Gabinete da Senhora Secretária de Estado do Ordenamento do Território e Conservação da Natureza.

A Chefe de Gabinete

Ana Cisa

22/12/2016

Despacho

Homologo o relatório da IGAMAOT em apreço, com as seguintes ressalvas:

- i. No que toca à situação n.º 1, a IGAMAOT deve diligenciar pela obtenção dos elementos necessários ao esclarecimento pretendido;
- ii. Deve ser promovida a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades identificadas na situação n.º 10 junto dos Serviços do Ministério Público do TAF de Sintra;
- iii. Deve ser denunciado juntos dos Serviços do Ministério Público do TAF de Sintra o crime de falsificação de documentos, em virtude da prestação de falsas declarações ou informações nos termos de responsabilidade.

O relatório homologado deve ser remetido à APA, I.P., ao ICNF, I.P., e à Câmara Municipal de Sintra, no sentido de dar cumprimento às recomendações aí apresentadas.

Dê-se conhecimento ao Gabinete da Senhora Secretária de Estado do Ordenamento do Território e Conservação da Natureza.

27.12.16

O Ministro do Ambiente

João Pedro Matos Fernandes

João Pedro Matos Fernandes
Ministro do Ambiente



I. Antecedentes

Deu entrada no Ministério do Ambiente, no dia 27 de maio de 2016, ofício da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), relativo à avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada de zonas adjacentes classificadas nos termos da Lei da Água: Ribeira de Colares, delimitada pela Portaria n.º 131/93, de 8 de junho.

Conforme se pode ler no referido relatório, a zona adjacente à Ribeira de Colares foi perspetivada para prevenir situações de risco associadas às cheias, onde, desde 1993, a ocupação edificada é proibida. Foram, no entanto, detetadas pela equipa de inspeção da IGAMAOT aproximadamente 45 intervenções urbanísticas executadas, na sua maioria, e na vigência desta condicionante legal, por atos materiais destituídos de controlo prévio, uma das quais da responsabilidade da Associação dos Bombeiros Voluntários de Colares, ao concretizar um complexo de piscinas cobertas à revelia da lei.

Considera, assim, esta Inspeção-Geral que, sem prejuízo de se sancionar o comportamento em causa, haverá que restituir as situações de facto à legalidade, não se vislumbrando outra medida que não seja a da demolição e a reposição do terreno nas condições em que se encontrava, dada a impossibilidade de assegurar a sua conformidade com o regime proibicionista instituído pela Portaria n.º 131/93, de 8 de junho. Este procedimento deve ser garantido pela APA, I.P., nos termos do n.º 10 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, a articular com a Câmara Municipal de Sintra, na medida em que tais ilícitos também se subsumem ao incumprimento do seu PDM.

Este relatório, remetido com proposta de homologação, foi enviado para a Senhora Auditora Jurídica do Ministério do Ambiente, para apreciação.

II. Infrações identificadas no Relatório da IGAMAOT

O relatório em apreço verificou a existência de 15 situações consideradas pela IGAMAOT como violadoras de disposições legais e normativas, quer através de atos administrativos, quer de atos materiais de realização de operações urbanísticas.

Os procedimentos em análise assentaram, por um lado, a) na violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos administrativos, e por outro, b) na violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos materiais de realização de operações urbanísticas.

Verificou-se, desde logo, violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos administrativos na situação n.º 10, alusiva ao licenciamento de uma operação urbanística, destinada a habitação, cujos muros de delimitação da propriedade, colocação de portão e pavimentação ali contempladas interferem não apenas com a zona adjacente à Ribeira de Colares, mas simultaneamente com a REN, RAN, Domínio Hídrico e Área Protegida.

Já nas situações n.ºs 1 a 9 e 11 a 15 verificou-se a violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos materiais de realização de operações urbanísticas ou ações, para os quais não foi instaurado qualquer processo de licenciamento, ou relativamente aos quais não foi emitida licença.

III. Análise da Auditora Jurídica do Relatório de Inspeção

Analisado o Relatório pela Senhora Auditora Jurídica do Ministério do Ambiente, retiram-se as seguintes conclusões:



1. Desde logo, no que toca à situação n.º 1, de acordo com a análise operada pela IGAMAOT, a edificação de apoio à ETAR dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra viola o disposto no artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, bem como o disposto no artigo 20.º, alínea b) do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN), aprovado pelo DL n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação dada pelo DL n.º 239/2012, de 2 de novembro.

Ora, considera a Senhora Auditora Jurídica que não resulta suficientemente claro que a obra em causa - edifício de apoio à ETAR, prévia e devidamente licenciada ao abrigo do artigo 48.º do DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio - não seja uma infraestrutura indispensável e/ou suscetível de constituir obstáculo à livre passagem das águas.

Esta informação adicional, a recolher pela APA, I.P., - entidade à qual compete o licenciamento da utilização dos recursos hídricos na área em causa - poderá vir a influenciar decisivamente a conformidade da proposta de demolição do edificado e a reposição do terreno no estado anterior à intervenção, na medida em que poderão aqueles serviços obter o licenciamento da infraestrutura em causa, com fundamento na sua indispensabilidade.

Neste sentido, a IGAMAOT deve diligenciar pela obtenção dos elementos necessários ao esclarecimento pretendido e informar sobre a viabilidade de ser acionado o mecanismo previsto no artigo 24.º, n.º 1, do RJREN, a promover oportunamente pela CCDR competente.

2. A Senhora Auditora Jurídica concorda com as demais conclusões, recomendações e propostas constantes do relatório de inspeção da IGAMAOT em apreço.

Ressalva, no entanto, a proposta n.º 2, do Ponto 6, respeitante à promoção junto dos Serviços do Ministério Público do TAF de Sintra, caso a Câmara Municipal de Sintra não suscite a nulidade dos atos por si praticados, da via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades identificadas no contexto da situação n.º 10, para efeitos de propositura da competente ação administrativa.

Considera a Senhora Auditora Jurídica que resulta do disposto no artigo 69.º, n.º 1, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) que a denúncia da situação ao Ministério Público para os fins aí consignados é independente da declaração de nulidade por iniciativa da Câmara Municipal de Sintra, pelo que deve ser promovida de imediato.

O mesmo racional vale para a situação identificada e descrita no ponto 40 do referido relatório. De facto, recai sobre os signatários do termo de responsabilidade o dever de verificar a conclusão da operação urbanística e a sua conformidade com o projeto aprovado, sendo que as falsas declarações em termo de responsabilidade do diretor de obra e do diretor de fiscalização e de outros técnicos consubstanciam crime de falsificação de documentos.

3. Por fim, no que toca à eventual prescrição do procedimento contraordenacional, é de notar a posição sufragada pela jurisprudência portuguesa, segundo a qual, na ausência de circunstâncias suspensivas ou interruptivas da prescrição do procedimento contraordenacional, que devem ser encontradas no confronto com cada situação concreta - a responsabilidade contraordenacional extingue-se por prescrição decorrido que seja o prazo especialmente para ela previsto em legislação e regulamentação ambiental. No entanto, a extinção da responsabilidade contraordenacional por efeito do decurso do prazo da prescrição não obsta à adoção de medidas necessárias à reposição da legalidade, designadamente através da demolição ou restituição do terreno à situação anterior à intervenção violadora.

No que toca às situações em apreciação, quer o regime previsto na Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, quer o regime do RJREN, autonomizam expressamente o processo contraordenacional da medida de promoção direta do embargo e da demolição das obras ou de outras instalações executadas em violação do disposto nos seus artigos.



Assim, a medida de promoção direta do embargo e da demolição das obras ou de outras instalações inscreve-se no âmbito da atividade administrativa de prossecução dos interesses públicos e da proteção dos bens que tais diplomas visam proteger. A sua eventual prescrição não perturba nem remove o poder/dever das autoridades administrativas competentes de praticarem os atos e operações materiais necessários à demolição de obras ou outras instalações ilegais, em permanente violação das normas ambientais em vigor.

A demolição da edificação e a reposição do terreno no estado anterior, além de constituírem medidas cautelares e sanções acessórias - que, em ambiente contraordenacional, estarão dependentes da execução da sanção principal - constituem medidas administrativas da tutela da legalidade urbanística, de adoção obrigatória para todos os órgãos administrativos competentes, enquanto a situação de ilegalidade se mantiver, independentemente do procedimento contraordenacional.

IV. Proposta

Pelo exposto, e considerando que a eventual prescrição do procedimento contraordenacional não perturba o poder/dever das autoridades administrativas competentes de praticarem os atos e operações materiais necessários à demolição de obras ou outras instalações ilegais, propõe-se que o Senhor Ministro do Ambiente homologue o relatório da IGAMAOT em apreço, com as seguintes ressalvas:

- i. No que toca à situação n.º 1, a IGAMAOT deve diligenciar pela obtenção dos elementos necessários ao esclarecimento pretendido;
- ii. Deve ser promovida a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades identificadas na situação n.º 10 junto dos Serviços do Ministério Público do TAF de Sintra;
- iii. Deve ser denunciado juntos dos Serviços do Ministério Público do TAF de Sintra o crime de falsificação de documentos, em virtude da prestação de falsas declarações ou informações nos termos de responsabilidade.

O relatório homologado deve ser remetido à APA, I.P., ao ICNF, I.P., e à Câmara Municipal de Sintra, no sentido de dar cumprimento às recomendações efetuadas pela IGAMAOT.

Do presente despacho deve ser dado conhecimento ao Gabinete da Senhora Secretária de Estado do Ordenamento do Território e Conservação da Natureza.

À consideração superior,

A Adjunta

Joana Neto Anjos

Joana Neto Anjos

FICHA TÉCNICA

Natureza	Inspeção Ordinária
Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção	APA, IP / Câmara Municipal de Sintra / ICNF, IP
Fundamento	Plano de Atividades – Ano 2015
Âmbito Territorial	Área classificada como zona adjacente à ribeira de Colares, delimitada nos mapas anexos à Portaria n.º 131/93 (2.ª série), de 8 de junho.
Objetivos	Avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada de Zonas Adjacentes classificadas nos termos da Lei da Água
Instrumentos de Gestão Territorial Aplicáveis (vinculativos dos particulares)	Plano de Ordenamento do Parque Natural de Sintra-Cascais / PDM de Sintra
Regimes Complementares e Conexos do Sistema de Gestão Territorial	DH RAN REN Rede Natura 2000
Despachos	Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, de 19.06.2015 Ministra da Agricultura e do Mar, de 30.06.2015
Planeamento	Despacho de concordância: 23.09.2015
Ciclo de Realização	Instrução do processo: setembro e outubro 2015 Elaboração do Projeto de Relatório: novembro e dezembro 2015 Audiência dos interessados: de 21.12.2015 a 13.04.2016 Elaboração do Relatório Final: abril 2016
Direção	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território (EM AOT)
Equipa	Coordenação: Fernando Alves, Insp. CEM Execução: Alexandra Magalhães, Insp. / Sofia Faria, Insp.

ÍNDICE

	Volume I
Índice de Figuras e Tabelas	3
Siglas e Abreviaturas	4
Pareceres e Despachos	6
Nota Introdutória	7
1. Enquadramento da Ação	8
1.1. Âmbito e Objetivo	8
1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo	10
1.3. Nota Metodológica	11
1.4. Estrutura do Relatório	12
2. Diligências Realizadas	14
2.1. Âmbito e Condicionamentos	14
2.2. Contraditório	14
3. Resultados da Ação	
3.1. Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas e ações com as disposições legais e normativas aplicáveis	16
3.1.1. Violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos administrativos	20
3.1.2. Violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos materiais de realização de operações urbanísticas ou ações	21
4. Conclusões	24
5. Recomendações	26
6. Propostas	28

ANEXO I DOCUMENTOS

ÍNDICE DE FIGURAS e TABELAS

Figura 1	Enquadramento territorial da ação de inspeção	9
Figura 2	Distribuição das operações urbanísticas e ações em função da natureza do uso	16
Tabela 1	Síntese da avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações detetadas com as disposições legais aplicáveis / Situação à data do início desta ação	18-19

SIGLAS E ABREVIATURAS

A

APA, IP Agência Portuguesa do Ambiente, IP

C

CAOP Carta Administrativa Oficial de Portugal

CCDR-LVT Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo

CMS Câmara Municipal de Sintra

D

DGT Direção-Geral do Território

DH Domínio hídrico

E

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

I

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

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

P

PDM Plano Diretor Municipal

PNSC Parque Natural de Sintra-Cascais

R

RAN	Reserva Agrícola Nacional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REN	Reserva Ecológica Nacional
RJREN	Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

S

SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
------	--

T

TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
-----	----------------------------------

PARECERES E DESPACHOS

Concordo.
O presente relatório reflecte a
ponderação do arguente
e do lado pelas entidades ligadas
e o lado de audiência pública,
encontrada se em condições
de chuzca e posterior
homologação.
A consideração superior
18.05.2016 Ana Cristina Branco
Inspecção Diretora

A zona adjacente à Ribeira de Colares foi perspectivada para prevenir situações de risco associadas às cheias, na qual, desde o ano de 1993, a ocupação edificada é proibida.

Sucedem que, em função da metodologia desenvolvida pela equipa de inspecção, foram detetadas, nesta área, aproximadamente 45 intervenções urbanísticas executadas, na sua maioria, e na vigência desta condicionante legal, por atos materiais destituídos de controlo prévio, uma das quais da responsabilidade da Associação dos Bombeiros Voluntários de Colares, ao concretizar um complexo de piscinas cobertas à revelia da lei.

Significa isto que, sem prejuízo de se sancionar o comportamento, haverá que restituir as situações de facto à legalidade, não se vislumbrando outra medida que não seja a da demolição e a reposição do terreno nas condições em que se encontrava, dada a impossibilidade de assegurar a sua conformidade com o regime proibicionista instituído pela Portaria n.º 131/93 (2.ª série), de 8 de junho. Procedimento que deverá ser garantido pela APA, IP, nos termos estabelecidos no n.º 10 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, a articular com a Câmara Municipal de Sintra, na medida em que tais ilícitos também se subsumem ao incumprimento do seu PDM.

Face ao exposto, submete-se à consideração superior a aprovação do presente relatório e posterior reencaminhamento, para homologação, a S. Exa. o Ministro do Ambiente.

16.05.2016

Fernando Alves
Chefe de E.M.

Visto.
Levando em consideração
de S. Exa. o Ministro
do Ambiente e Proposta
de Homologação.
Nuno Miguel Banza
016105/23

NUNO MIGUEL BANZA

Inspecção-Geral

ASSUNTO: Relatório N.º I/00573/AOT/16 – Avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada de Zonas Adjacentes classificadas nos termos da Lei da Água: Ribeira de Colares
Processo de Inspeção n.º AOT/12/15

Nota Introdutória

A presente ação decorre do plano de atividades desta Inspeção-Geral para o ano de 2015, aprovado pelos despachos de S. Ex.ª o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e de S. Ex.ª a Ministra da Agricultura e do Mar, respetivamente, de 19.06.2015 e de 30.06.2015.

Neste âmbito, a EM AOT foi designada para proceder à avaliação do cumprimento das restrições à ocupação edificada de Zonas Adjacentes classificadas nos termos da Lei da Água, no caso em apreço da ribeira de Colares, estabelecida na Portaria n.º 131/93, de 8 de junho, 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, e 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.

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

1. Enquadramento da Ação

1.1. Âmbito e Objetivo

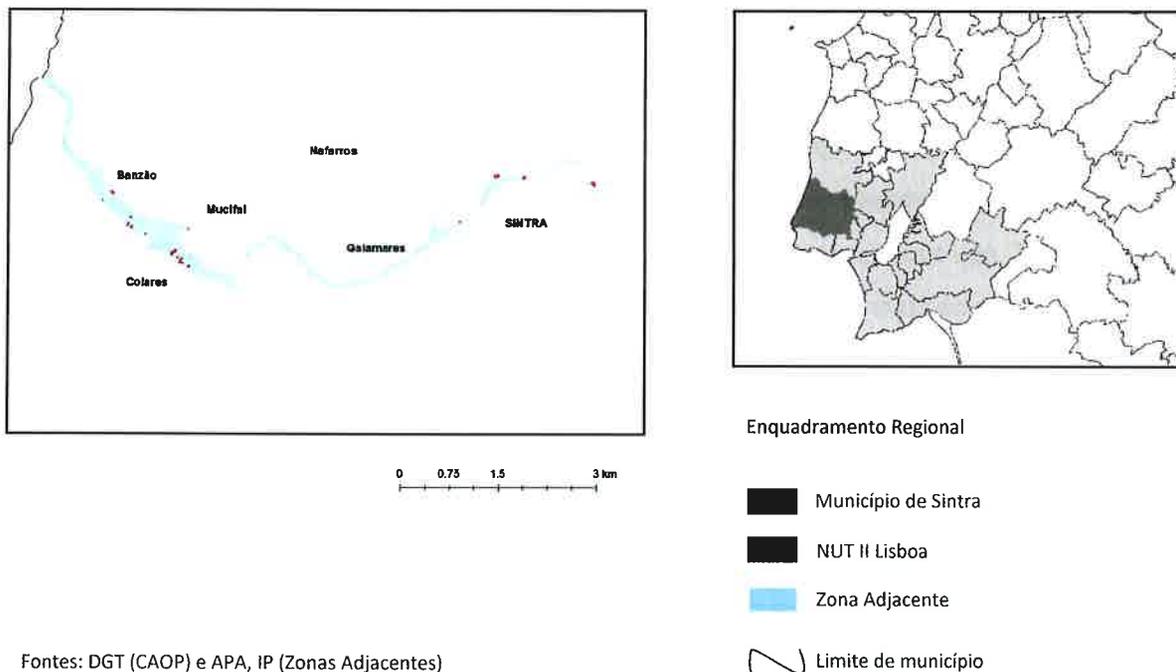
- (1) A delimitação da **zona adjacente à ribeira de Colares encontra-se materializada na referida Portaria n.º 131/93, de 8 de junho**, com a finalidade de possibilitar a proteção dos recursos naturais e enquanto componente essencial do suporte biofísico do território nacional, a efetuar através da disciplina estabelecida para a ocupação de terrenos contíguos à respetiva margem, inundados habitualmente por cheias.
- (2) Constitui então objetivo desta ação a **avaliação dos usos e ações compreendidos naquela restrição de utilidade pública**.
- (3) Pretende-se, na senda da missão e atribuições conferidas pela lei a esta Inspeção-Geral¹, 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, em particular, da delimitação da zona adjacente à ribeira de Colares.

1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo

- (4) O âmbito territorial no qual são aplicáveis as restrições decorrentes desta condicionante legal abarca aproximadamente **172 hectares do território municipal**, o que representa cerca de **0,5 % da área do município de Sintra** condicionada por aquele regime legal (**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.

Figura 1 – Enquadramento territorial da ação



Fontes: DGT (CAOP) e APA, IP (Zonas Adjacentes)

- (5) Muito embora não constituam o domínio desta avaliação, mas com reflexos na proteção dos recursos e valores naturais intrínsecos a este sistema biofísico, foram ainda considerados bens naturais merecedores de tutela jurídica que integram a **Rede Fundamental de Conservação da Natureza**, consignada no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho², em concreto o DH³, a RAN⁴, a Rede Natura 2000⁵ e a REN⁶, atentando, de igual modo,

² Diploma que estabelece o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

³ Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, e Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, que aprovou a Lei da Água.

⁴ Instituída pelo Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 199/2015, de 16 de setembro, que revogou o Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de junho.

⁵ No caso, o SIC Sintra/Cascais, classificado pela RCM n.º 142/97, de 28 de agosto, para o qual se aplica o Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, que transpôs para a ordem jurídica interna RJRN2000.

⁶ Instituída pelo Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, e atualmente no Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro.

sobre áreas afetadas ao regime florestal e as áreas protegidas integradas na Rede Nacional de Áreas Protegidas, como é o caso do Parque Natural de Sintra-Cascais⁷.

- (6) Por constituírem inter-relações e interfaces na articulação e coordenação das medidas de proteção e de salvaguarda, **foram também ponderados os instrumentos de planeamento territorial diretamente aplicáveis aos particulares**, disponibilizados pela DGT, através do SNIT⁸, que à luz do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, conceptualmente e operacionalmente, têm áreas de sobreposição e âmbitos complementares.
- (7) O regime legal das zonas adjacentes encontrava corpo inicialmente no Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, sucessivamente alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 53/74, de 15 de fevereiro, e 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, 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) O citado Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro, esteve na génese da Portaria n.º 131/93 (2.ª série), de 8 de junho, e dispunha sobre o regime das áreas adjacentes em termos análogos ao atualmente vigente.
- (9) A zona adjacente às águas públicas é entendida como toda a área contígua à margem que como tal seja classificada por se encontrar ameaçada pelo mar ou pelas cheias, estendendo-se desde o limite da margem até uma linha convencional definida para cada caso, que corresponde à linha alcançada pela maior cheia, com período de retorno de 100 anos, ou à maior cheia conhecida, nos termos estabelecidos pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 24.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro (entretanto alterada pelas Leis n.ºs 78/2013, 21 de novembro, e 34/2014, de 19 de junho).

7 Classificado como Área de Paisagem Protegida pelo Decreto-Lei n.º 292/81, de 15 de outubro, reclassificado como Parque Natural pelo Decreto Regulamentar n.º 8/94, de 11 de março. O Plano de Ordenamento do Parque Natural de Sintra-Cascais e o respetivo Regulamento foram aprovados pelo Decreto Regulamentar n.º 9/94, de 11 de março, alterado pela RCM n.º 1-A/2004, 8 de janeiro.

8 O SNIT é um sistema de informação desenvolvido e gerido pela DGT para acompanhar as políticas nacionais de gestão do território.

- (10) Pretendeu-se, com essa figura jurídica, criar um instrumento eficaz para disciplinar a ocupação de terrenos contíguos à margem, inundados habitualmente por cheias, protegendo-os através da definição de áreas de ocupação edificada proibida ou condicionada.
- (11) Nas áreas delimitadas como **zona de ocupação edificada proibida**, como sucede na zona adjacente da ribeira de Colares ora em apreciação (n.º 2 da Portaria), **é interdito destruir o revestimento vegetal ou alterar o relevo natural (com exceção da prática de culturas tradicionalmente integradas em explorações agrícolas), instalar vazadouros, lixeiras, parques de sucata ou quaisquer outros depósitos de materiais, realizar construções, construir edifícios ou executar obras suscetíveis de constituir obstrução à livre passagem das águas, bem como dividir a propriedade em áreas inferiores à unidade mínima de cultura**, conforme disposto no artigo 25.º no n.º 2 da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.
- (12) O legislador sempre considerou nulos e de nenhum efeito os atos e licenciamentos que desrespeitem as prescrições estabelecidas para as zonas adjacentes, vigorando nesse mesmo sentido, o n.º 7 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.

1.3. Nota Metodológica

- (13) No que respeita ao período temporal balizador desta ação, foram considerados os ortofotomapas das coberturas aéreas digitais dos anos de 2004, 2007, 2010 e 2012, todos disponibilizados pela DGT, bem como a cobertura aérea do ano de 2011 do *Bing Maps*, em paralelo com os ortofotomapas constantes no Programa *Google Earth*, com datas de 2004 a 2012. Por último, foi consultado o sítio *O País Visto do Céu* com cobertura aérea, em falsa cor, de 1995.
- (14) Com base nestes elementos, procedeu-se à análise fotointerpretativa a partir da qual a informação gráfica e alfanumérica foi estruturada, tratada e uniformizada, recorrendo, entre outros, à ligação, via *Web Map Service*, ao SNIT e à delimitação da Zona Adjacente da Ribeira de Colares, cedida pela APA, IP, de modo a sistematizar o processo de avaliação com recurso ao SIG desta Inspeção-Geral.

- (15) A partir deste processo, complementado pela saída de campo, realizada em setembro de 2016, gerou-se a compilação de todas as situações detetadas sob a forma de *Fichas de Identificação*, remetidas, em função da natureza das intervenções, à Câmara Municipal de Sintra, à APA, IP e ao ICNF, IP.
- (16) Pretendeu-se identificar todos os atos administrativos relevantes associados quer ao eventual deferimento daquelas situações, quer à ação sancionatória e de reposição da legalidade no caso das que não foram precedidas de controlo prévio.
- (17) A este respeito, sempre é necessário dar nota que **o número de situações, num total de 15** (através do processo de fotointerpretação), **não tem correspondência com o número de operações urbanísticas ou ações detetadas, cerca de 45**, uma vez que sobrevêm casos em que a referência espacial da situação reúne um conjunto superior de ocupações conexas com a mesma propriedade.

1.4. Estrutura do Relatório

- (18) A organização deste documento procura apresentar os resultados da presente ação, 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 saber:
- O *balanço da ação*, que constitui o **Volume I** do presente relatório, de formato que simplifica a apresentação dos resultados obtidos e permite uma visão sistematizada, 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.

- (19) As conclusões e propostas de atuação, expressas no presente Volume, deverão conjugar-se com as conclusões específicas constantes em 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

- (20) As asserções e conclusões alcançadas foram sustentadas na delimitação da zona adjacente da ribeira de Colares cedida pela APA, IP, em versão vetorial, a partir da qual se procedeu à individualização, sob a forma de extrato, de todas as intervenções em função da metodologia adotada⁹.
- (21) Para além deste elemento, a conexão ao SNIT revelou-se particularmente útil no acesso à informação dos IGT aplicáveis. Realce-se, no entanto, que o conteúdo daquele sistema de informação oficial de âmbito nacional não detém força probatória nos termos e para os efeitos previstos no artigo 371.º do Código Civil, pelo que o recurso àquele serviço foi tido em conta enquanto informação adicional e de referência.
- (22) Com vista à correta prossecução da avaliação, 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, autorização e de contraordenação referentes às intervenções identificadas. Para além da disponibilidade manifestada por todas as entidades, convém assinalar a pronta partilha e cedência da informação pretendida.

2.2. Contraditório

- (23) O presente documento foi sujeito, enquanto projeto de relatório, em 21 de dezembro de 2015, às determinações expressas nos artigos 23.º e 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo despacho n.º 15171/2012 (2.ª série), de 26 de novembro, referentes ao contraditório, tendo-se notificado, para o efeito, a APA, IP, a CCDR-LVT, o ICNF, IP e a Câmara Municipal de Sintra.

⁹ Note-se que, atentas as atribuições desta Inspeção-Geral, constantes do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, e a natureza das ações de inspeção desenvolvidas, a informação solicitada constitui um elemento imprescindível, não só para a sua preparação, mas também para a fundamentação e prova dos factos constatados no decurso da avaliação.

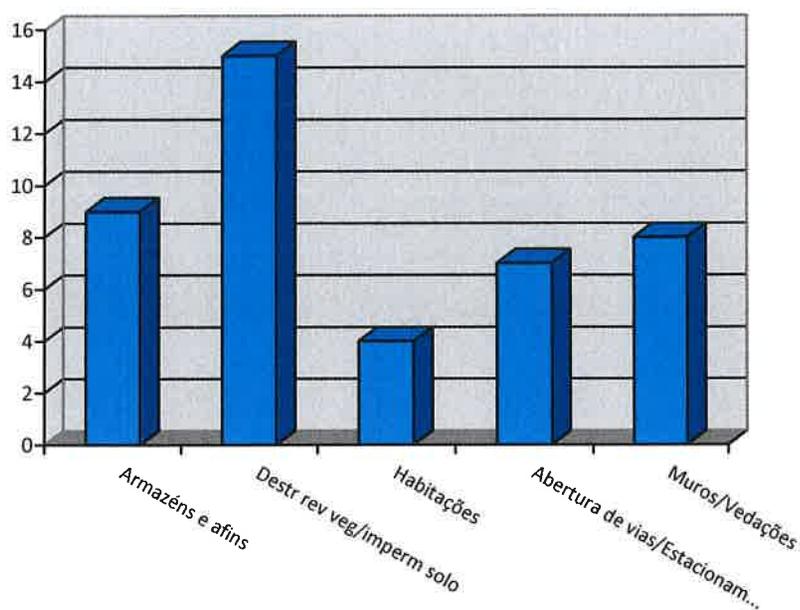
- (24) Decorrido o prazo de pronúncia e após prorrogação desse prazo, foram rececionadas as posições daquelas entidades (doc. de fls. 01 a 58).
- (25) A argumentação e os esclarecimentos prestados determinaram a elaboração da Informação nº I/48/AOT/16, que constitui a síntese das observações e/ou sugestões transmitidas pelas entidades atrás identificadas, nela procedendo à ponderação daquelas e, subsequentemente, à transposição, quando pertinente, das mesmas para o presente Relatório (doc. de fls. 59 a 71).
- (26) Deve dizer-se que as respostas oferecidas pelas entidades em questão apesar de alterarem alguns pormenores do relatório, por via do reporte e atualização das diligências entretanto desenvolvidas por algumas das entidades, porém, não foram de maneira a introduzir modificações substanciais em quaisquer pontos do relatório, em virtude dos argumentos aduzidos não serem de molde a infletirem as posições defendidas no relatório.

3. Resultados da Ação

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

- (27) A metodologia desenvolvida permitiu referenciar, como anteriormente referido, **um expressivo número de operações urbanísticas e de ações** em zona adjacente à ribeira de Colares, que integram igualmente a REN, à luz do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, no sistema “áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos”.
- (28) Podemos em termos globais afirmar que a totalidade das situações analisadas **se situa no PNSC**, cujo Plano de Ordenamento foi revisto pela RCM n.º 1-A/2004, de 8 de janeiro.
- (29) **Reconduzindo o número de situações ao universo de operações urbanísticas e ações a estas associadas**, assume especial relevo a destruição do revestimento vegetal e/ou a impermeabilização do solo, a constituição de, pelo menos, 13 edifícios - quatro dos quais para fins habitacionais - e a abertura de vias e/ou estacionamentos (Fig. 2).

Figura 2 – Distribuição das operações urbanísticas e ações em função da natureza do uso



- (30) Registe-se que foram apreciados na autarquia os processos de obras particulares, bem como os que configuram situações de fiscalização, relativos às situações detetadas em sede de inspeção, num total de dez processos.
- (31) Após esta breve identificação do universo da análise, opta-se, através da **Tabela 1**, por enfatizar a expressão qualificativa individual das situações, de modo a apresentar a síntese da avaliação realizada.
- (32) Podemos concluir que **todas as situações detetadas redundaram na violação das disposições legais e normativas das regras de ocupação, uso e transformação do solo**, uma das quais decorrente da prática de atos administrativos em violação da Portaria n.º 131/93, de 8 de junho, e da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro (**situação n.º 10**), e as restantes consequentes de atos materiais de realização de operações urbanísticas ou ações desprovidas de controlo prévio.
- (33) Colocado desta forma, haverá que dar nota dos procedimentos de análise, que assentaram nas seguintes hipóteses de violação das disposições legais e normativas:
- Violação das disposições legais e normativas decorrentes de **atos administrativos**.
 - Violação das disposições legais e normativas decorrentes de **atos materiais** de realização de operações urbanísticas.

Tabela 1 – 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	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	PNSC	RAN	REN	Determinado	Indeterminado	Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras	Legal	Ilegal		Processo Contrordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística	CMS	ICNF, IP	APA, IP		
01	Obras de construção e destruição do revestimento vegetal (armazém)	<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 type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
02	Obras de construção, vias de comunicação e destruição do revestimento vegetal (habitação, via e vedação)	<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 type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
03	Obras de construção, vias de comunicação e destruição do revestimento vegetal (habitação, via e muro)	<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 type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
04	Obras de construção, vias de comunicação e destruição do revestimento vegetal (habitação, via e muro)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" 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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
05	Obras de construção, vias de comunicação e destruição do revestimento vegetal (dois anexos, via e vedação)	<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 type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
06	Obras de construção e destruição do revestimento vegetal (garagem)	<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"/>	<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"/>		
07	Obras de construção e destruição do revestimento vegetal (garagem)	<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"/>	<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"/>		

Violação da Lei 54/2005, de 15 de novembro, decorrente de atos materiais

Tabela 1 (Cont.) – 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	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	PNSC	RAN	REN	Deferimento	Indeferimento	Atos administrativos de gestão urbanística	Atos materiais de realização de operações urbanísticas e outras	Legal	Ilegal		Processo Contraordenacional	Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística	desencadeadas	CMS	ICNF, IP	APA, IP	
08+14	Obras de construção, vias de comunicação e destruição do revestimento vegetal (garagem, estacionamento e muro)	<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 type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
09	Obras de construção, vias de comunicação e destruição do revestimento vegetal (edificação e vedação)	<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 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"/>
10	Obras de construção, vias de comunicação e destruição do revestimento vegetal (habitação, via e muro)	<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 type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
11	Obras de construção, vias de comunicação e destruição do revestimento vegetal (dois armazéns)	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	Obras de construção, vias de comunicação e destruição do revestimento vegetal (armazém)	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	Obras de construção, vias de comunicação e destruição do revestimento vegetal (estacionamento e muro)	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15	Obras de construção, vias de comunicação e destruição do revestimento vegetal (estacionamento e muro)	<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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Violação da Lei 54/2005, de 15 de novembro, decorrente de atos materiais

Violação da Lei 54/2005, de 15 de novembro, decorrente de atos administrativos

¹¹ Ausência de decisão

3.1.1. Violação das disposições legais e regulamentares decorrentes de atos administrativos

- (34) À luz das normas legais aplicáveis e tendo por base os documentos disponibilizados pelas entidades consultadas, foi possível concluir que uma das situações detetadas é reconduzível ao regime das invalidades.
- (35) Trata-se da **situação n.º 10**, alusiva ao licenciamento de uma operação urbanística, destinada a habitação, **cujos muros de delimitação da propriedade, colocação de portão e pavimentação ali contemplados interferem, não apenas com a zona adjacente à Ribeira de Colares**, mas, simultaneamente, com a REN, RAN, Domínio hídrico e Área Protegida.
- (36) Pelo que os atos de aprovação do projeto final, ainda que antecédidos de parecer favorável da CCDR LVT, emitidos pela Câmara Municipal de Sintra em 20.08.2007 e em 05.12.2009, bem como todos os atos subsequentes que concorreram para o licenciamento e consequente execução desta operação urbanística violaram o disposto no artigo 25.º n.º 2 alínea c) da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.
- (37) Violação que determina a nulidade dessas decisões, como resulta do disposto no n.º 7 da mesma disposição legal. Pelo que deverá ser declarada a respetiva nulidade daqueles atos, com a reposição do terreno, na área afeta à zona adjacente, no estado em que se encontrava, uma vez que tais obras são insuscetíveis de serem legalizadas, conforme dispõem os artigos 102.º n.ºs 1 alínea e) e 2 alíneas e) e f) e 106.º do RJUE.
- (38) Refira-se ainda que, embora tenha sido emitido o alvará de utilização n.º 55/2014 em 11.03.2014, as modificações introduzidas em obra ao projeto licenciado consubstanciam, desde logo, o incumprimento do projeto de alterações que foi apresentado e aprovado pela autarquia, inexistindo, no procedimento ora em análise, qualquer auto de vistoria ou informação técnica elaborada após deslocação ao local, no final da obra.
- (39) Recai então sobre os signatários do termo de responsabilidade o dever de verificar a conclusão da operação urbanística e a sua conformidade com o projeto aprovado (artigo 64.º n.º 3 do atual RJUE), sendo que as falsas declarações no termo de responsabilidade do diretor

de obra e do diretor de fiscalização e de outros técnicos constituem a contraordenação p.p. na alínea f) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE.

- (40) Acresce que as falsas declarações ou informações prestadas nos termos de responsabilidade integram o crime de falsificação de documentos, p.p. no artigo 256.º do Código Penal, conforme estabelece o n.º 2 do artigo 100.º do RJUE.

3.1.2. Violação das disposições legais e normativas decorrentes de atos materiais de realização de operações urbanísticas ou ações

- (41) Relativamente à violação das restrições estabelecidas para as zonas de ocupação edificada proibida por atos materiais de realização de operações urbanísticas ou ações, para os quais não foi instaurado qualquer processo de licenciamento, ou relativamente aos quais não foi emitida licença, foram identificadas as **situações n.ºs 1 a 9 e 11 a 15**.
- (42) Sintetizando, a generalidade destas ocorrências surgiu posteriormente ao momento da cobertura aérea do ano de 2004, redundando, essencialmente, na destruição do revestimento vegetal, construção de edifícios, execução de vias de comunicação, muros e vedações, todas empreendidas à margem da lei.
- (43) Situadas em zona adjacente de ocupação edificada proibida, tais intervenções são interditas conforme dispõem as alíneas a) e c) do n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.
- (44) Acresce que todas as operações decorreram em solos afetos à REN, no ecossistema “Áreas Estratégicas de Proteção e Recarga de Aquíferos”, constituindo as mesmas violação do RJREN, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, que proíbe, em regra, obras de construção.
- (45) A **situação n.º 1**, de iniciativa pública, foi realizada pelo SMAS de Sintra, e não foi objeto de controlo prévio, traduzindo-se na destruição do revestimento vegetal e na realização de obra de construção de uma edificação destinada a armazenar combustíveis relacionados com a

ETAR, em solo integrado na zona adjacente à Ribeira de Colares e, simultaneamente, em RAN, REN, PNSC e DH.

- (46) A edificação aqui em causa não se pode considerar como infraestrutura indispensável, nos termos do n.º 3 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, por inexistir licença de utilização de recursos hídricos para o efeito, já que o único título emitido pela APA, IP, a LURH n.º L009145.2014.RH4, diz respeito à rejeição de águas residuais.
- (47) Conforme alegado pela APA, IP, e ainda que a 21.ª condição específica da licença estabeleça como medida preventiva e minimizadora das consequências inerentes a uma rejeição de emergência no domínio hídrico a dotação de um gerador de emergência, que necessariamente carece de combustível para o efeito, a verdade é que a edificação em causa poderia ter sido concretizada noutra local, situado fora da zona adjacente.
- (48) No que respeita às ações traduzidas em atos materiais de realização de operações urbanísticas ou ações que consubstanciam as **situações n.ºs 2, 3, 7, 9, 11 a 13 e 15**, para os quais não foi apresentado qualquer processo de controlo prévio, conclui-se que estando em causa a destruição do revestimento vegetal e a construção de edificações, telheiros, muros, vedações ou estacionamento, as entidades fiscalizadoras não desencadearam quaisquer procedimentos de reposição da legalidade urbanística.
- (49) Por seu lado, a **situação n.º 4**, que reveste igualmente a natureza de uma ação de iniciativa privada, destituída de licença para o efeito, traduziu-se na destruição do revestimento vegetal e na realização de uma obra de construção de habitação e muros, além da abertura de via, em terreno classificado como zona adjacente da Ribeira de Colares, REN, RAN, DH e em área de proteção parcial tipo II do Plano de Ordenamento do PNSC.
- (50) Porém, na presente situação, foi levantado o auto de notícia n.º 1323 no dia 20.11.2008, na sequência de uma ação de fiscalização municipal ter verificado que se procedia à construção de uma edificação em alvenaria, no terreno sito na Rua da Mesquita na Várzea de Colares, sem que para o efeito o seu proprietário possuísse a necessária licença municipal.

AU
SM

- (51) Apesar do auto de embargo emitido em 20.11.2008, e subsequente incumprimento datado de 16.06.2009, o facto é que se mantém no local a edificação em causa.
- (52) As **situações n.ºs 5 e 6**, de iniciativa privada, e destituídas de controlo prévio, traduziram-se na destruição do revestimento vegetal, na realização de obras de construção de duas edificações, vedações e abertura de vias e de um telheiro, respetivamente, em terrenos classificados como zona adjacente da Ribeira de Colares, REN, DH e PNSC, em relação às quais inexistem procedimentos administrativos na Câmara Municipal, já que os processos associados às mesmas, com os n.ºs OB/10567/1997 e OB/1056/2006, se referem apenas à moradia principal da situação n.º 5 e a obras de ampliação na situação n.º 6.
- (53) As ações de iniciativa privada, destituídas de controlo prévio, constantes das **situações n.ºs 8+14**, traduziram-se na destruição do revestimento vegetal e na realização de obras de construção de uma edificação e de um estacionamento, promovidas pela Associação dos Bombeiros Voluntários de Colares, em solo integrado na zona adjacente à Ribeira de Colares e, simultaneamente, em REN, DH e PNSC.
- (54) Atento o interesse público em causa, apurou-se que foi criado o Grupo de Trabalho previsto no artigo 98.º do PDM de Sintra para regularização das instalações dos Bombeiros Voluntários de Colares que, em 28.05.2015, indeferiu a regularização do edifício, com fundamento em parecer desfavorável da CCDR-LVT. Já em 26.10.1999 a ex-DRA-LVT emitiu parecer desfavorável à construção do complexo de piscinas dada a sua inserção na área adjacente à ribeira de Colares, transmitido à autarquia.
- (55) Esta última encontra-se a envidar esforços, juntamente com a CCDR-LVT, ICNF, IP e APA, IP, para solucionar a situação do complexo de instalações dos Bombeiros de Colares, visando a reposição da legalidade do edificado que for possível manter, objetivo que, no atual enquadramento jurídico, não é exequível.
- (56) Em sede de contraditório, a CCDR-LVT adiantou que, no âmbito do citado Grupo de Trabalho, a APA, IP asseverou que a piscina foi executada há cerca de 18 anos, circunstanciada, já à data, na zona adjacente legalmente instituída.

4. Conclusões

Face ao anteriormente descrito, conclui-se o seguinte:

- (57) Do universo das situações detetadas, que no cômputo global refletem aproximadamente 45 operações urbanísticas ou ações, reconduzidas a 15 situações, **todas foram realizadas em violação do disposto na Portaria n.º 131/93 (2.ª série), de 8 de junho**, que classificou como zona adjacente a área ali delimitada e **na qual é interdita a ocupação edificada**.
- (58) Nestes termos, não é possível assegurar a conformidade das intervenções em crise com as disposições legais em vigor, dado o seu regime proibicionista, pelo que os procedimentos de reposição da situação anterior à infração **devem compelir a Administração a promover as diligências conducentes à sua demolição e/ou reposição do terreno no estado em que este se encontrava antes do início das obras em causa**.
- (59) 14 das situações detetadas redundaram na concretização de **operações urbanísticas ou ações decorrentes de atos materiais destituídos de controlo prévio**, executados em violação das Leis n.ºs 54/2005, de 15 de novembro, e 58/2005, de 29 de dezembro, bem como à revelia do RJUE (**situações n.ºs 1 a 9 e 11 a 15**), uma das quais realizada pela administração local (no caso, pelo SMAS de Sintra), que procedeu a uma obra de construção de uma edificação para apoio à ETAR Banzão-Colares (**situação n.º 1**).
- (60) Uma das intervenções urbanísticas (**situação n.º 10**) redundou na violação dos citados diplomas legais, decorrente de atos administrativos praticados pela Câmara Municipal de Sintra.
- (61) Genericamente, as ilegalidades e as irregularidades aqui patentes e a escala em que estas se manifestam não se confinam apenas ao regime específico decorrente das zonas adjacentes, mas, concomitantemente, com os condicionalismos a que se encontram sujeitos este tipo de solos, estabelecidos por regimes particulares, de que são exemplo a **REN e o DH**.
- (62) A não adoção, pela Câmara Municipal de Sintra, de **mecanismos que permitam controlar a utilização abusiva desta zona adjacente**, mais concretamente pela profusão de edificações,

muros, vedações e vias, pondo em causa a defesa de um bem de interesse inequivocamente nacional, é uma das insuficiências a apontar, concorrendo para a manutenção, por tempo indefinido, destas ilegalidades.

- (63) A circunstância de a maioria das operações urbanísticas detetadas não terem sido precedidas de controlo prévio, evidenciam **lacunas no domínio da fiscalização**, que se repercutiram na consolidação de edificações em solo afeto à zona adjacente, na qual tais intervenções são interditas.
- (64) Atenta a existência de um reduzido número de zonas adjacentes classificadas nos termos legais (apenas seis no território continental), a APA, IP terá necessariamente de proceder a uma articulação mais profícua com as autarquias abrangidas, com vista à obtenção de uma **maior vigilância e controlo relativamente à concretização de operações urbanísticas nesses locais**.
- (65) A ausência destes mecanismos onera, agora, a APA, IP na adoção de medidas de tutela da legalidade e no sancionamento das intervenções urbanísticas verificadas, ao abrigo do disposto nos artigos 25.º e 26.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.
- (66) Ainda que ao abrigo dos citados normativos incumba àquela entidade a **promoção das medidas de tutela da legalidade**, cumpre sublinhar que, neste âmbito a autarquia tem igualmente responsabilidades na resolução das questões aqui levantadas, na medida em que está também em causa o incumprimento de regras de gestão urbanística, com fundamento no disposto nos artigos 102.º n.º 1 alínea e) e n.º 2 alíneas e) e f) e 106.º do RJUE.
- (67) Tendo sido apurado que todas as situações se inserem no PNSC, ainda que algumas delas em *Área Urbana*, as apontadas lacunas verificadas em sede de fiscalização são igualmente extensíveis ao ICNF, IP, dadas as suas competências na gestão do respetivo plano de ordenamento.

5. Recomendações

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

(68) Competirá à **APA, IP**:

- (a) Promover, **no prazo de 60 dias, em articulação com a Câmara Municipal de Sintra**, os procedimentos adotados tendentes à reposição da situação anterior à infração, nos termos estabelecidos no artigo 25.º n.º 10 da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, conducentes à reintegração da legalidade concernente às **situações n.ºs 1 a 9 e 11 a 15**.
- (b) Sancionar, **no prazo de 60 dias**, a materialização de todas as intervenções urbanísticas verificadas em zona adjacente, ao abrigo do disposto no artigo 26.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.
- (c) Demonstrar, **no prazo de 60 dias**, ter adotado medidas de reorganização interna que visem contemplar, no seu plano de atuação, o desenvolvimento efetivo da atividade fiscalizadora a que está obrigada no domínio das Leis da Água e da Titularidade dos Recursos Hídricos, de modo a evitar a prática de atos ilegais como os aqui apurados, em particular nas áreas classificadas como Zonas Adjacentes.
- (d) Proceder à verificação da aderência da *shapefile* associada à Zona Adjacente da ribeira de Colares com a planta à escala 1:25 000 do repositório em papel, reproduzida na Portaria n.º 131/93, de 14 de maio, e à consequente correção dos desvios verificados.

(69) Competirá ao **ICNF, IP**:

- (a) Fundamentar, **no prazo de 60 dias**, a opção tomada no sentido de fazer depender a aplicação da medida cautelar de reposição da situação anterior da decisão final a proferir em processo de contraordenação, no âmbito da **situação n.º 5**.

(70) Competirá à **Câmara Municipal de Sintra**:

- (a) Proclamar, **no prazo de 60 dias**, a nulidade dos despachos proferidos em 20.08.2007 e em 05.12.2009 pelo Presidente da autarquia, no âmbito da **situação n.º 10**, porquanto estes violaram o disposto no n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro. Esta violação determina a nulidade dessas decisões, como resulta do disposto no n.º 7 do mesmo preceito legal.
- (b) Articular-se, **no prazo de 60 dias**, com a APA, IP no desenvolvimento dos procedimentos conducentes à reposição da situação anterior à infração para a reintegração da legalidade **nas restantes situações detetadas**, na medida em que está também em causa o incumprimento de regras de gestão urbanística plasmadas no seu PDM.
- (c) Sancionar, também **no prazo de 60 dias**, a atuação do diretor da obra/diretor de fiscalização ou outros técnicos, ao abrigo do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE, devendo, ainda, participar os factos ao Ministério Público, nos termos do n.º 2 do artigo 100.º do RJUE, relativamente à **situação n.º 10**.
- (d) **Adotar medidas de reorganização interna** que visem contemplar, no seu plano de atuação, o desenvolvimento efetivo da atividade fiscalizadora a que está obrigada no domínio do RJUE, concorrendo para a prevenção das ilegalidades como as aqui detetadas.

6. Propostas

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

- (1) O envio do presente relatório ao Gabinete de S. Exa o **Ministro do Ambiente**, tendo em vista a respetiva homologação nos termos e para os efeitos do disposto n.º 2 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT.
- (2) Promover junto dos **Serviços do Ministério Público do TAF de Sintra**, caso a Câmara Municipal de Sintra não suscite a nulidade dos atos por si praticados, a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades identificadas no contexto da situação n.º 10, para efeitos de propositura da competente ação administrativa, em que se cumule o pedido de demolição (no todo ou em parte) das operações urbanísticas licenciadas na zona adjacente e a reposição do terreno no estado anterior à intervenção.
- (3) O envio do relatório à **APA, IP**, ao **ICNF, IP** e à **Câmara Municipal de Sintra**, para desenvolvimento das recomendações consignadas no **título 5**, nos termos do artigo 25.º n.º 1 do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT.
- (4) O envio do relatório à **CCDR-LVT**, dada a interferência das situações detetadas com a REN.
- (5) O envio do relatório à **IGF**, tendo em consideração a missão e atribuições deste organismo no exercício da tutela sobre as autarquias locais.

IGAMAOT, abril de 2016

A inspetora,



(Alexandra Magalhães)

A inspetora,



(Sofia Faria)