


RELATÓRIO N.º I/924/14/SE

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º AOT/000012/13

*Homolog.*  
*01/08/2014*

RELATÓRIO FINAL

  
JORGE MOREIRA DA SILVA  
Ministro do Ambiente,  
Ordenamento do Território e Energia

INSPEÇÃO AO CUMPRIMENTO DO PLANO DE ORDENAMENTO DA ORLA COSTEIRA  
OVAR-MARINHA GRANDE, APROVADO PELA RCM N.º 142/2000, DE 20 DE OUTUBRO,  
NO TROÇO COMPREENDIDO ENTRE O LIMITE NORTE DO MUNICÍPIO DE POMBAL E O  
LIMITE SUL DO MUNICÍPIO DA MARINHA GRANDE

2014



FICHA TÉCNICA

Natureza	Processo de Inspeção
Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção	Câmaras Municipais de Pombal, Leiria e Marinha Grande / APA, IP
Fundamento	Ação de Inspeção Ordinária – Cumprimento do Plano de Atividades da IGAMAOT
Âmbito Territorial	Zona terrestre de proteção definida pelo POOC, no troço compreendido entre o limite norte do município de Pombal e o limite sul do município da Marinha Grande
Objetivos	A ação de inspeção incide sobre as ações e ocupações situadas na classe de espaços «Áreas naturais» constituídas por 5 níveis
IGT Aplicável	POOC Ovar – Marinha Grande
Regimes Complementares e Conexos com o Sistema de Gestão Territorial	Domínio Público Hídrico REN
Ciclo de Realização	Instrução do processo: de 10 de outubro a 21 de novembro de 2013
	Elaboração do Relatório: de 22 de novembro a 23 de dezembro de 2013
	Contraditório: 29 de janeiro de 2014 a 25 de março de 2014
	Elaboração do Relatório Final: 22 de abril a 23 de junho de 2014
Despacho	Subinspetor-Geral, de 9 de outubro de 2013
Direção	José Diniz Freire
Equipa	Execução: Cecília Taborda, Eduardo Capucho Amaro e Joana Sousa



## ÍNDICE

	Volume I
Siglas e Acrónimos	1
<b>1. Enquadramento da ação</b>	<b>4</b>
1.1. Âmbito e Objetivo da Averiguação	4
1.2. Enquadramento Territorial e Normativo	5
1.3. Estrutura do Relatório	6
1.4. Nota Metodológica	7
<b>2. Diligências Realizadas</b>	<b>11</b>
2.1. Âmbito e Condicionais	11
2.2. Do Contraditório	12
<b>3. Análise e Balanço da Avaliação</b>	<b>13</b>
3.1. Avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações com as disposições legais aplicáveis	13
3.2. Ocupações	21
3.2.1. Situação n.º 1	21
3.2.2. Situação n.º 2	25
3.2.3. Situação n.º 3	26
3.2.4. Situação n.º 4	29
3.2.5. Situação n.º 5	31
3.2.6. Situação n.º 6	34
3.3. Violação do POOC	36
<b>4. Conclusões</b>	<b>38</b>
<b>5. Recomendações</b>	<b>39</b>
<b>6. Propostas</b>	<b>40</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Enquadramento territorial da ação de inspeção	5
Figura 2	Exemplo a partir do bloco 2 Praia das Pedras Negras – Praia de Água de Madeiros de sobreposição da planta de síntese do POOC com ortofotomapa, permitindo através da Análise Temporal Comparativa, identificar ações e ocupações em potencial conflito com o POOC	9
Figura 3	Exemplo de identificação por fotointerpretação comparativa dos ortofotomapas (orto de 2004 [A] e orto de 2010 [B], de ação potencialmente em conflito com o POOC em Vieira Norte	9
Figura 4	Situação n.º 1 sobre orto, Carta Militar de Portugal e foto no contexto do POOC, Marinha Grande	15
Figura 5	Situação n.º 2 sobre orto, Carta Militar de Portugal e foto no contexto do POOC, Marinha Grande	16
Figura 6	Situação n.º 3 sobre orto, Carta Militar de Portugal e foto no contexto do POOC, Marinha Grande	17
Figura 7	Situação n.º 4 sobre orto, Carta Militar de Portugal e foto no contexto do POOC, Marinha Grande	18
Figura 8	Situação n.º 5 sobre orto, Carta Militar de Portugal e foto no contexto do POOC, Marinha Grande	19
Figura 9	Situação n.º 6 sobre orto, Carta Militar de Portugal e foto no contexto do POOC, Leiria	20
Figura 10	Fotografias relativas à situação n.º 1, vista de oeste [a] e aéreas de noroeste [b] e sudeste [c]	23
Figura 11	Fotografias relativas à situação n.º 2, vistas de sudeste [a] e [b], de norte [c] e de oeste [d]	26
Figura 12	Fotografias relativas à situação n.º 3, vistas aéreas de oeste [a] e de este [b], orto, 1995 [c]	28
Figura 13	Situação n.º 4, vistas aéreas de sudeste - 2007 [a] e de noroeste - 2010 [b], e fotos no local 2013 [c / d / e]	30
Figura 14	Situação n.º 6, orto -- 1995 [a], vistas aéreas de 2007 de sudoeste [a] e de sul [b], e foto no local 2013 [d]	35

## SIGLAS E ACRÓNIMOS

### A

ARH do Tejo – Administração da Região Hidrográfica do Tejo, IP

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

APA, IP – Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto Público

### C

CAOP – Carta Administrativa Oficial de Portugal

CCR – Comissão de Coordenação Regional

CM – Câmara Municipal

CML – Câmara Municipal de Leiria

CMMG – Câmara Municipal da Marinha Grande

CNREN – Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional

CPA – Código do Procedimento Administrativo

### D

DGOTDU – Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

DGT – Direção-Geral do Território

DLOP – Divisão de Licenciamento e Obras Particulares da CM da Marinha Grande

DPH – Domínio Público Hídrico

DPM – Domínio Público Marítimo

DR – Diário da República

### E

EI – Equipa Inspetiva

EPRL – Estrutura de Projeto para a Reposição da Legalidade

### I

IG - Inspeção-Geral

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

IGAT – Inspeção-Geral da Administração do Território

IGF – Inspeção-Geral de Finanças

IGT – Instrumento de Gestão Territorial

INAG – Instituto da Água, I.P.

INATEL – Instituto Nacional para o Aproveitamento dos tempos Livres dos Trabalhadores

## L

LBPOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo

## M

MAMAOT – Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território

MAOTDR – Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

## P

PEOT – Plano Especial de Ordenamento do Território

PDM – Plano Diretor Municipal

PIARL – Plataforma Interativa de Apoio à Reposição da Legalidade

PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território

PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

POOC – Plano de Ordenamento da Orla Costeira de Ovar-Marinha Grande

## R

REN – Reserva Ecológica nacional

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

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

SNIT – Sistema Nacional de Informação Territorial

## T

TAF – Tribunal Administrativo e Fiscal

PARECERES E DESPACHOS

Concordo com as conclusões, recomendações e propostas resultantes do presente Relatório

Consta-me com agrado que no território analisado (36 km de linha de costa), o qual apresenta, em termos gerais, elevada fragilidade geológica de origem sedimentar, não foram detetadas situações violadoras do Troço do POOC em revista.

Deste modo, destaca-se a existência de omissões no enquadramento de duas situações pré-existentis no âmbito da feitura do POOC, as quais deveriam merecer um tratamento futuro por parte da APA. Vão os autos à consideração do Senhor IGAMAOT, sendo, neste caso o Relatório seja aprovado, deverá o mesmo ser submetido a homologação ministerial

José Dinis Freire  
Inspector-Diretor

Visto o muito interesse e evidência de cumprimento das normativas aplicáveis a uma parte do território de tão elevada sensibilidade. A consideração de S.º Ex.º o IGAMAOT e o proposto de homologação.

*Nuno Miguel Banza*  
014/10-1/02

NUNO MIGUEL BANZA  
Inspector-Geral

ASSUNTO: RELATÓRIO N.º 1/924/14/SE / Verificação do cumprimento do Plano de Ordenamento da Orla Costeira Ovar - Marinha Grande no troço compreendido entre o Limite Norte do Município de Pombal e o Limite Sul do Município da Marinha Grande.

PROCESSO N.º AOT/000012/13

## Nota Introdutória

A presente ação surge na sequência de autorização da Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT) em 21 de janeiro de 2013, e posterior despacho do Subinspetor-Geral, de 9 de outubro de p.p., que, em cumprimento do plano de atividades da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) para o ano de 2013, determinou a realização de uma inspeção ao cumprimento do Plano de Ordenamento da Orla Costeira de Ovar-Marinha Grande, doravante POOC, no troço compreendido entre o limite norte do Município de Pombal e o limite sul do município da Marinha Grande (doc. de fls. 1 e 2).

Neste âmbito, foi a equipa multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território (AOT) designada para avaliar as ações e ocupações situadas em áreas classificadas por aquele Instrumento de Gestão Territorial (IGT) como *áreas naturais*.

A ação de inspeção levada a cabo pretende, fundamentalmente, contribuir para uma reflexão sobre as principais causas das ilegalidades urbanísticas, bem como, sempre que aplicável, a indicação das medidas a adotar de natureza técnica, administrativa, sancionatória ou outra, com vista a erradicar os vícios encontrados, em sede de controlo de legalidade, considerando que este troço de costa se caracteriza por ser particularmente vulnerável a processos erosivos, onde ocorrem *«conflitos entre a crescente pressão antrópica e as tendências erosivas, que colocam em crescente risco pessoas e bens e também ecossistemas com importância estratégica em termos de conservação da natureza, sociais e económicos»*.<sup>1</sup>

Neste contexto importa referir, que no domínio de atuação da IGAMAOT, não se podem dissociar as questões específicas de *gestão urbanística* propriamente dita das do *planeamento vs ordenamento*.

A verdade é que para ambos os domínios de intervenção Ordenamento do Território e Urbanismo, a separação entre um e outro nem sempre é rigorosa e estanque<sup>2</sup>. Pense-se, por exemplo, e atendendo à análise em curso, no caso da violação do POOC concretizada por atos administrativos: as questões jurídicas aí concorrentes pertencem tanto ao ordenamento do território, como à prática urbanística, na medida em que este Plano Especial de Ordenamento do Território (PEOT) constitui-se como um

<sup>1</sup> in, MAOTDR – *Litoral 2007-1013: Avaliação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira e Propostas de Atuação*, Série de Publicações do MAOTDR, Lisboa, 2007, 47 p.

<sup>2</sup> Como se infere, por exemplo, do trabalho correspondente ao *Relatório Final* elaborado pelo CEDOUA/Faculdade de Direito de Coimbra/IGAT, *Direito do Urbanismo e Autarquias Locais – Realidade Atual e Perspetivas de Evolução*, Edições Almedina, Coimbra, 2006, 184 p.



normativo imediatamente aplicável ao município através da sua integração nos instrumentos de planeamento.

Assim, tanto as infrações urbanísticas praticadas pelos municípios, como as imputáveis aos particulares - as primeiras contextualizadas no plano violado na assunção do determinado na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de agosto<sup>3</sup> (LBPOTU) e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro<sup>4</sup> (RJIGT), as segundas na esfera da fiscalização (procedimento contraordenacional) – e as medidas de tutela da legalidade constantes do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação atualmente em vigor (RJUE aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro<sup>5</sup>, na redação vigente) são indissociáveis no âmbito da presente avaliação.

E nesta ordem de ideias, sempre é necessário observar que, na área de intervenção em apreço, existe um outro operador inspetivo com poderes de tutela – a Inspeção-Geral das Finanças (IGF) ao qual foi conferida a competência para *«assegurar a ação inspetiva no domínio do ordenamento do território, em articulação com a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e Ordenamento do Território»* e, em particular, *«a realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias aos órgãos e serviços das autarquias locais»* (Cfr. alíneas a) e g), n.º 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei 96-A/2012, de 23 de abril).

Por conseguinte, apesar de competências bem diferenciadas, caberá a esta Inspeção-Geral o papel de condução de um processo de pós-avaliação do cumprimento da legalidade no âmbito do ordenamento do território, no qual se enquadra a presente avaliação, enquanto à IGF compete o exercício da tutela de legalidade administrativa e financeira do Governo sobre as autarquias locais, que também engloba, entre outros, no contexto das operações urbanísticas (no domínio da urbanização e da edificação), o ordenamento do território, no qual se enquadra o POOC.

Da análise destes domínios de intervenção ressalta assim a constatação de sobreposições e complementaridades de métodos de atuação, cuja articulação requer um esforço de integração e coordenação.

<sup>3</sup> Lei n.º 48/98, de 11 de agosto alterado pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto.

<sup>4</sup> Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 53/2000, de 07 de abril, 310/2003, de 10 de dezembro, pelas Leis n.º 58/2005, de 29 de dezembro e n.º 56/2007, de 31 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro, pela Declaração de Retificação n.º 104/2007, de 06 de novembro e Pelos Decretos-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro, n.º 181/2009, de 07 de agosto e n.º 2/2011, de 06 de janeiro.

<sup>5</sup> Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, alterado pela Declaração de Retificação n.º 5-B/2000, de 29 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho, pela Declaração de Retificação n.º 13-T/2001, de 30 de junho, pelas Leis n.º 15/2002, de 22 de fevereiro e n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 157/2006, de 08 de agosto, pela Lei n.º 60/2007, de 04 de setembro, pelos Decretos-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, n.º 116/2008, de 04 de julho e n.º 26/2010, de 30 de março e pela Lei n.º 28/2010, de 02 de setembro

Handwritten signature and the number 2.

A título de exemplo, no contexto espacial, haverá que ter em conta a escala de intervenção destes dois serviços centrais da administração direta do Estado, que têm uma atuação distinta consoante analisamos o território do ponto de vista do urbanismo ou do ordenamento do território.

Em suma, pretende a IGAMAOT, com esta ação de inspeção, proceder à verificação da prática de atos enquadrados nas prescrições daquele regime jurídico por parte das entidades competentes em razão da matéria ou da área de jurisdição, de entre as quais os municípios, devolvendo à IGF, quando estejam em causa atribuições desta entidade, os resultados apurados, por forma a que sejam acionadas as correspondentes competências ao nível da tutela inspetiva.



## 1. Enquadramento da ação

### 1.1. Âmbito e Objetivo da Averiguação

A ação de inspeção, que tem como referência o POOC Ovar-Marinha Grande, de acordo com o despacho acima referido, iniciou-se em 9 de outubro de 2013, tendo a mesma incidido sobre as ações ou ocupações em *áreas naturais* conforme classificação prevista no referido POOC.

O POOC constitui um plano especial de ordenamento do território, que visa, enquanto meio supletivo de intervenção do Governo, a prossecução de objetivos de interesse nacional com repercussão espacial, estabelecendo regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e assegurando a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território.

Neste contexto o troço de costa entre Ovar e Marinha Grande, que se estende ao longo de cerca de 146 km, apresenta em termos gerais elevada fragilidade geológica, constituído por sistemas dunares, com baixas costas, e por estruturas geológicas de origem sedimentar, com predominância de arribas, igualmente sensíveis. Esta circunstância, associada à agitação marítima e a uma diminuição na deposição de sedimentos na orla costeira, dá origem a um processo erosivo, conducente a elevadas taxas de recuo da linha de costa, que colocam alguns aglomerados urbanos em risco, razão pela qual importa acautelar, por via da presente ação de inspeção, que os valores protegidos no POOC não são postos em causa, por ações que contrariem as disposições previstas no referido Plano.

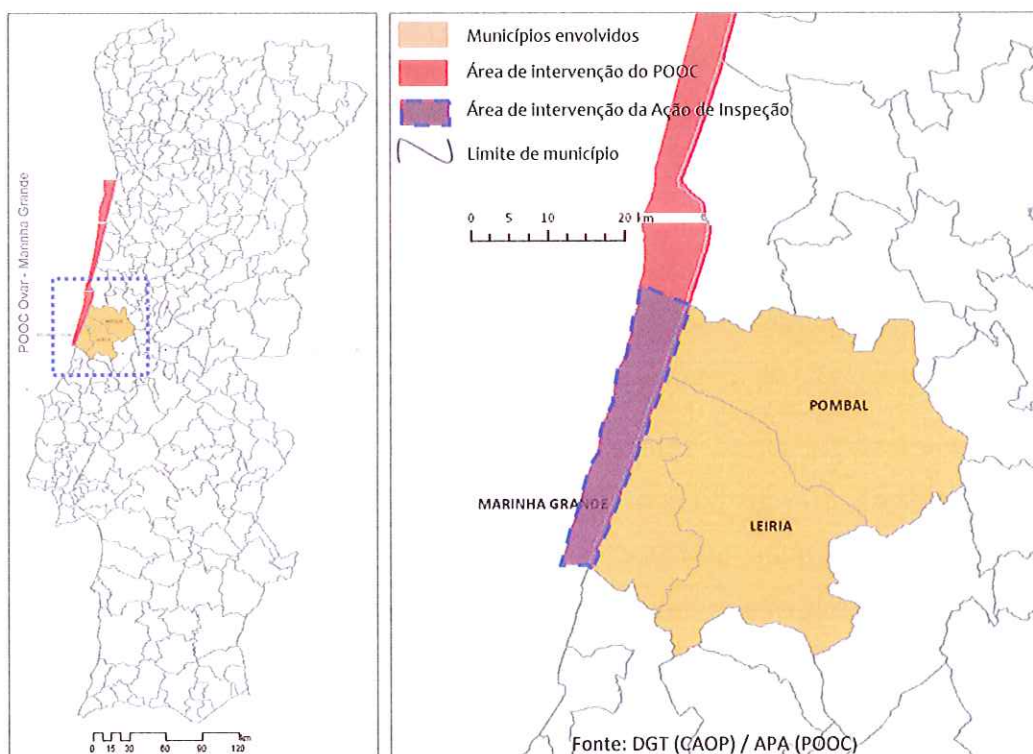
Salienta-se, ainda, que a conciliação entre a conservação dos valores ecológicos, o uso público e o aproveitamento económico dos recursos exige uma abordagem integrada das limitações e potencialidades deste troço de costa, com vista à definição dos princípios de uso e ocupação que possibilite a integração de soluções estruturais para os problemas existentes.

Posto isto, importa ainda referir que, não obstante a ação se vocacionar primordialmente para a avaliação do POOC, certo é que, a equipa inspetiva não pôde alhear-se de outras realidades igualmente inseridas no perímetro da atividade inspetiva da IGAMAOT, as quais serão tempestivamente objeto de alusão no presente relatório.

## 1.2. Enquadramento Territorial e Normativo

A ação, reportada ao âmbito territorial correspondente à zona terrestre de proteção do POOC, envolve aproximadamente 36 km da linha de costa, perfazendo uma área de cerca de 1.800 ha, circunscrita aos Municípios de Pombal, Leiria e Marinha Grande (Fig. 1)

Figura 1 – Enquadramento territorial da ação de inspeção



Como referido, o trabalho desenvolvido assentou, essencialmente, na avaliação do cumprimento da legalidade na área do ordenamento do território para a extensão geográfica identificada na figura 1, limitada às áreas em que, na perspetiva do POOC, a gestão preventiva dos fatores de risco constitui uma prioridade de intervenção e, mais amplamente, a proteção de valores naturais se sobrepõe a qualquer outro uso do solo.

Nesta perspetiva, e como teremos oportunidade de detalhar, optou-se por identificar as áreas daquele Plano Especial compreendidas em *áreas naturais* com incidência territorial no âmbito da ação.

Para efeitos de avaliação do cumprimento das regras de uso, ocupação e transformação do solo daquele território, foi considerado como Instrumento de Gestão Territorial (IGT) diretamente aplicável, o POOC Ovar-Marinha Grande, aprovado pela RCM n.º 142/2000, de 20 de outubro e que foi objeto de

suspensão parcial pela RCM n.º 39/2012, de 29 de março<sup>6</sup>, mas que incide sobre área exterior à agora em avaliação.

São ainda aplicáveis à área territorial em estudo, por constituírem as inter-relações e interfaces na articulação e coordenação das medidas de salvaguarda dos recursos e valores naturais da responsabilidade do Governo, os seguintes instrumentos de planeamento territorial, diretamente aplicáveis aos particulares, que, à luz do RJGT, conceptualmente e operacionalmente têm áreas de sobreposição e âmbitos complementares, caso do Plano Diretor Municipal de Pombal, ratificado pela RCM n.º 160/95, de 4 de dezembro<sup>7</sup>, do PDM de Leiria, ratificado pela RCM n.º 84/95, de 4 de setembro<sup>8</sup> e do PDM de Marinha Grande, ratificado pela RCM n.º 37/95, de 21 de abril<sup>9</sup>.

### 1.3. Estrutura do Relatório

A organização do presente documento reflete as várias etapas da sua elaboração e procura sintetizar o conjunto de informação analisada e recolhida em sede de atuação, a formulação de problemas detetados e o enunciar de reflexões e recomendações sobre este domínio de intervenção.

No **Volume I** apresentamos, para além de um breve enquadramento da ação, do seu âmbito e condicionalismos, a *Parte Expositiva* que compreende todo o trabalho de análise documental e restantes procedimentos analíticos respeitantes à *Avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações com as disposições legais aplicáveis*, que sustentam as asserções, conclusões e recomendações e o balanço da avaliação desenvolvida.

É na parte expositiva do relatório que se identificam as principais características das ocupações, reconduzidas ao enquadramento espacial e normativo com as disposições legais aplicáveis, condicionantes e conflitualidades, adicionando-se um campo de apreciação de procedimentos decorrentes, quando aplicável, dos respetivos processos de licenciamento, seguido da consequente análise de compatibilidade;

O **Volume II**, do presente relatório, é constituído pelos documentos anexos.

<sup>6</sup> Pelo prazo de três anos, da alínea f) do n.º 3 do artigo 57.º do Plano de Ordenamento da Orla Costeira de Ovar-Marinha Grande, com vista à implantação de equipamentos de utilização coletiva na área delimitada correspondente ao Plano de Pormenor da Área de Equipamentos da Frente Marítima da Costa Nova.

<sup>7</sup> Alterado pela Declaração n.º 375/1998, de 29 de dezembro, revisto pela RCM n.º 85/2001, de 9 de julho e Declaração n.º 35/2003, de 28 de janeiro e Aviso 6489/2008, de 5 de março e Aviso n.º 8577/2013, de 5 de julho.

<sup>8</sup> Alterado e retificado pelas Declarações n.ºs 398/99, de 6 de dezembro; 180/2001, de 5 de junho e 254/2001, de 21 de agosto, Editais n.ºs, 228/2008 de 11 de março; 762/2011 e 763/2001, ambas de 4 de agosto, Declaração de Retificação n.º 616/2012, de 9 de maio, Aviso n.º 8229/2012, de 18 de junho e Declaração de Retificação n.º 1526/2012, de 22 de novembro.

<sup>9</sup> Alterado pela RCM n.º 153/1998, de 30 dezembro.

Handwritten signature and date: 2013



#### 1.4. Nota Metodológica

Atenta a dimensão da área geográfica afeta ao troço do POOC Ovar-Marinha Grande em avaliação e na impossibilidade de apreciar todas as classes de espaços previstas neste plano especial, foram selecionadas, para análise a seguinte categoria de espaço com incidência na zona terrestre de proteção e margem das águas do mar: *áreas naturais*.

Com efeito, na linha das orientações estratégicas do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) o fator de risco constitui um dos vetores do modelo territorial daquele instrumento no desenvolvimento territorial, considerando que a gestão preventiva de riscos constitui uma prioridade de primeira linha da política de ordenamento do território, sendo considerada uma condicionante fundamental da organização das várias componentes daquele modelo, assumindo-se até como um objetivo daquele Programa Nacional e, ainda um elemento obrigatório a considerar nos Instrumentos de Planeamento Territorial.

Num outro domínio de análise, atinente à identificação temporal das dinâmicas e espacialização de ocupações, usos e ações dos solos nas áreas selecionadas nos Municípios em apreço, foi estabelecido como ponto de partida para a avaliação a efetuar o ano de 2000, por ser este o ano da publicação e entrada em vigor do POOC Ovar-Marinha Grande.

Com vista à instrução da ação de inspeção e elaboração do respetivo relatório, foram selecionadas as áreas a avaliar, a escala e o período temporal da análise e desenvolvidos os seguintes momentos de avaliação, por sua vez estruturados em diferentes níveis de intervenção ou fases:

##### 1ª Fase:

Nesta fase procedeu-se à recolha da documentação necessária à análise do POOC Ovar-Marinha Grande, designadamente, no que concerne ao troço compreendido entre o limite Norte do Município de Pombal e o limite Sul do Município da Marinha Grande.

Esse procedimento decorreu junto do ex-Instituto da Água, I.P. (INAG), da ex-Administração de Região Hidrográfica do Tejo, I.P. (ARH Tejo), da ex-Administração de Região Hidrográfica do Centro, I.P. (ARH Centro) atualmente Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA), da Direção-Geral do Território (DGT), e dos Municípios de Pombal, Leiria e Marinha Grande (doc. de fls. 3 a 62).

Obtida a informação cartográfica, foi estruturada, tratada e validada a sua informação gráfica e alfanumérica, recorrendo, sempre que possível, ao formato vetorial das geometrias das categorias de espaço de cada um dos IGT incidentes na área, cedido pelas respetivas entidades.

gf 6  
7

Foi efetuada a recolha dos ortofotomapas datados dos anos de 2004, 2007, 2008 e 2012 (DGT), no sentido de serem aferidas as intervenções ocorridas nas áreas objeto de estudo (doc. de fls. 8 a 10, 14 a 18).

Finalmente foi ainda analisado o conteúdo regulamentar do POOC Ovar-Marinha Grande, de modo a identificar o seu zonamento, o estatuto de proteção, o seu regime os atos e atividades previstas e condicionadas e as entidades com competência para apreciar e decidir sobre a sua concretização.

### 2ª Fase:

Estabelecidos que foram os critérios para seleção da amostra efetuaram-se, dada a extensão do troço a avaliar - cerca de 36 km - saídas gráficas ou *layouts* por blocos, à escala 1:10 000, introduzindo ao quadro de referência espacial (ortofotomapas) diferentes *layers*<sup>10</sup>, tais como, a classe de espaço escolhida do POOC, a REN dos municípios abrangidos (formato vetorial), os limites administrativos dos municípios integrados naquela unidade territorial e aos limites da zona terrestre de proteção (fig.2).

Em ambiente SIG e por comparação fotointerpretativa das bases cartográficas produzidas, respetivamente, cobertura ortofotométrica do ano de 2004<sup>11</sup>, 2007, 2008 e 2012<sup>12</sup> – cedidas pela DGT - procedeu-se à identificação e marcação das ocupações, usos e ações que constituíram as potenciais «áreas de conflito», recorrendo para o efeito à fotointerpretação daqueles ortofotomapas.

Este processo apesar de não ter permitido apurar claramente as ocupações/ações anteriores e posteriores ao ano de referência (2004), possibilitou, a partir de uma análise temporal comparativa, identificar algumas ocupações que suscitaram dúvidas relativamente à sua data de execução, edificação, construção ou implantação em relação à entrada em vigor do POOC, ou que, não se encontram previstas neste IGT, e logo, a carecer de esclarecimentos junto das entidades competentes.

Neste contexto, efetuou-se a marcação/identificação, por fotointerpretação, das ocupações e ações integradas em solos pré-selecionados (fig. 3), de acordo com os critérios atrás referidos, o que constituiu a base de identificação das potenciais «áreas de conflito» com o POOC.

<sup>10</sup>A *layer*, ou «camada de informação» expressão corrente utilizada em Sistema de Informação Geográfica (ou SIG).

<sup>11</sup>Por ser o ano voo de cobertura aérea mais próximo da entrada em vigor do POOC.

<sup>12</sup> Por ser o ano voo de cobertura aérea mais recente.

Figura 2 – Exemplo a partir do bloco 2 Praia das Pedras Negras – Praia de Água de Madeiros de sobreposição da planta de síntese do POOC com ortofotomapa, permitindo através da *Análise Temporal Comparativa*, identificar ações e ocupações em potencial conflito com o POOC

Fonte: DGT (CAOP, ortofotomapa e planta de síntese do POOC raster) / APA (planta de síntese do POOC vetorial)

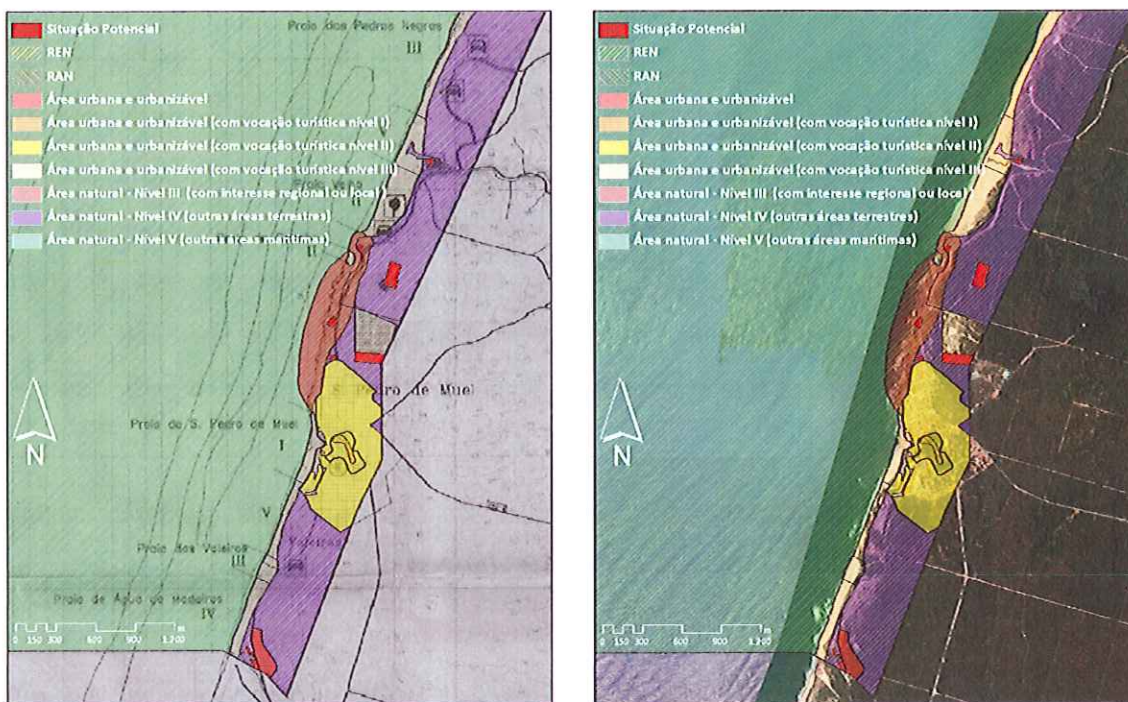


Figura 3 – Exemplo de identificação por fotointerpretação comparativa dos ortofotomapas (orto de 2004 [A] e orto de 2010 [B]), de ação potencialmente em conflito com o POOC em Vieira Norte  
Fonte: DGT (CAOP, ortofotomapas) / APA (planta de síntese do POOC vetorial)



Handwritten signature and initials in blue ink.



Este método permitiu identificar, inicialmente, 17 domínios de referência espacial (ocupações e ações), implantados nas áreas a avaliar atrás referidas. Destes, 14 referem-se ao município de Marinha Grande e 2 ao município de Leiria e 1 no município de Pombal.

### **3.ª Fase:**

Nesta fase foi efetuada a avaliação *in situ* (trabalho de campo) do número total de domínios de referência identificados inicialmente, que permitiu confirmar ou não as áreas de conflito previamente identificadas e validar (por aproximação) a geometria das áreas obtidas a partir do processo de fotointerpretação. A inspeção *in situ* permitiu, ainda, acrescentar uma ocupação empreendida em solo afeto à classe de espaço, *áreas naturais de nível III*, em momento posterior ao do último ano de referência (2012). Nesta fase procedeu-se, ainda, ao registo fotográfico associado a cada uma das ações/ocupações.

Resultaram deste modo para a fase posterior 6 (seis), que após validação foram delimitadas sobre a *layout* com os ortofotomapas do ano de 2012. Destas, cinco encontram-se situadas no município da Marinha Grande e uma no município de Leiria.

Este processo, para além de facilitar a avaliação do cumprimento dos objetivos estipulados neste domínio (avaliação do cumprimento do POOC), permitiu gerar cartografia contendo o levantamento e a identificação das ações ou operações urbanísticas em potencial conflito com o POOC, as quais foram posteriormente transmitidas às Câmaras Municipais<sup>13</sup> de Leiria (doc. de fls. 25) e da Marinha Grande (doc. de fls. 23).

### **4.ª Fase:**

Nesta fase foram solicitadas informações à APA, com vista à posterior fundamentação das asserções, e recomendações e conclusões a verter no relatório de inspeção e, consultados e analisados os processos de licenciamento e/ou de emissão de parecer instruídos junto das Câmaras Municipais envolvidas, no que concerne em exclusivo às situações identificadas como potencialmente desconformes com o POOC ora em análise (doc. de fls. 24 e 58 a 60).

### **5.ª Fase:**

Elaboração do relatório de inspeção.

<sup>13</sup> Uma vez que, nos termos do artigo 5º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, e subsequentes alterações, compete à câmara municipal a concessão de licença para realização de operações urbanísticas.



## 2. Diligências Realizadas

### 2.1. Âmbito e Condicionalismos

Numa fase prévia ao início formal da presente ação de inspeção foram solicitados à Direção-Geral do Território (DGT) (doc. de fls. 8 a 18), ao ex-Instituto da Água, IP (INAG) (doc. de fls. 3 a 7), um conjunto de elementos cartográficos e informações geográficas essenciais à averiguação a realizar.

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 preparação, mas também para a fundamentação e prova dos factos constatados no decurso da avaliação.

Ao ex-INAG, à data enquanto entidade da Administração responsável por promover a elaboração e a execução da estratégia de gestão integrada da zona costeira, foram solicitados os formatos digitais (vetorial) das plantas de síntese e de condicionantes do POOC.

Estes documentos constituíram uma importante mais-valia para a análise do território e para a modelação e avaliação das ocupações identificadas a partir de uma plataforma SIG.

Paralelamente, salienta-se a disponibilidade da DGT, aliás recorrente em todas as ações desenvolvidas e em curso nesta Inspeção-Geral, na cedência dos ortofotomapas das coberturas dos anos 2004 e 2007, 2010 e 2012, o que representa um imprescindível contributo na fase de preparação da ação, enquanto elemento de referência temporal e espacial de análise e, simultaneamente, um meio de prova sólido e coerente necessário à tomada de decisão na fase que designamos por *Processo de Análise Temporal Comparativa*, desenvolvida no ponto 1.4. deste Relatório.

À DGT, enquanto serviço central da administração direta do Estado responsável pelo depósito de todos os IGT com o conteúdo documental integral previsto no RJIGT, foram solicitadas as plantas de síntese e de condicionantes do POOC registadas naquela Direção-Geral, uma vez que apesar do acesso via *Web Map Service (WMS)*<sup>14</sup> ao Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT), gerido igualmente pela DGT, um meio colaborativo de partilha em rede dos IGT, de entre os quais se encontram os elementos solicitados, estes não substituem, para todos os efeitos legais, os documentos originais aprovados e autenticados pelas entidades responsáveis pela sua elaboração, que detém força probatória nos termos e para os efeitos previstos no artigo 371.º do Código Civil.

<sup>14</sup> Serviço de disponibilização de mapas via *internet*

Num segundo momento, e após conclusão da fase de análise integrada dos elementos cartográficos que permitiram identificar as ocupações e ações alvo de inspeção, procedeu a equipa multidisciplinar da AOT ao levantamento de campo das situações referenciadas.

Com vista à correta avaliação das situações detetadas, que contou com a colaboração das Câmaras Municipais de Leiria e da Marinha Grande, procedeu a equipa de inspeção à consulta e análise, junto das respetivas autarquias, dos processos de licenciamento camarários concernentes às ocupações identificadas, tendo para o efeito os respetivos municípios prestado todo o apoio que lhes foi solicitado.

Para além da colaboração prestada por aqueles órgãos da Administração Local, especialmente por parte dos elementos que constituem o Departamento de Desenvolvimento e Ambiente da Câmara Municipal de Leiria e o Departamento de Ordenamento do Território da Câmara Municipal da Marinha Grande, importa referir os contrangimentos sentidos por esta equipa inspetiva (EI) face à ausência de resposta por parte da APA, aos pedidos de informação e insistências desta Inspeção-Geral (IG) no âmbito da presente ação de inspeção (doc. de fls. 24, 58 a 60).

Mais se refere como obstáculo ao bom desenvolvimento da presente ação, a desorganização dos processos identificados pela CM da Marinha Grande associados às ações/ocupações em potencial conflito com o POOC, a que não é alheia a ausência de numeração dos documentos que constituem os referidos processos, bem como, a dificuldade de localização de todos os elementos/documentos integrantes dos mesmos.

Com efeito, esta EI debateu-se com entraves no encadeamento temporal dos vários atos e procedimentos integrantes dos diferentes processos de licenciamento, o que não pode obviamente deixar de referir, uma vez que esta situação condicionou de forma negativa a análise de alguns dos processos, cuja tramitação/instrução devia ser clara, objetiva e transparente para permitir uma completa asserção da respetiva conformidade legal, o que não se verificou.

## 2.2. Do Contraditório

Decorrido o prazo de pronúncia, no que à audiência dos interessados diz respeito (artigos 100.º e 101.º), tendo-se notificado, para o efeito, a APA, IP, e os Municípios de, Pombal, Leiria e Marinha Grande, foram rececionadas as posições da APA e da CM da Marinha Grande (doc. de fls. 163 a 165 do Volume II).

A argumentação e os esclarecimentos prestados, determinaram a elaboração da Informação nº I/924/14/SE (doc. de fls. 166 a 175), que constitui a síntese das observações e / ou sugestões transmitidas pelas entidades acima identificadas, nela procedendo à ponderação daquelas e, subsequentemente à transposição, quando pertinente, das mesmas para o presente Relatório.

### 3. Análise e Balanço da Avaliação

#### 3.1. Avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações com as disposições legais aplicáveis

Como já tivemos ocasião de salientar, a ação de inspeção desenvolvida foi programada tendo como referência três momentos distintos de avaliação, que implicaram, por sua vez, três níveis diferentes de intervenção:

- Um primeiro materializado no que designamos por *Processo de Análise Temporal Comparativa*<sup>15</sup>;
- Um segundo assente na apreciação *in situ* (trabalho de campo) das operações urbanísticas ou ações identificadas a partir do primeiro momento de avaliação e, bem assim, das demais entretanto materializadas no terreno;
- Por último, um terceiro nível que envolveu a apreciação dos processos instruídos, junto das autarquias envolvidas, diretamente associados quer aos procedimentos de licenciamento ou de autorização das ocupações identificadas, quer aos atos conexos praticados por entidades da Administração Central.

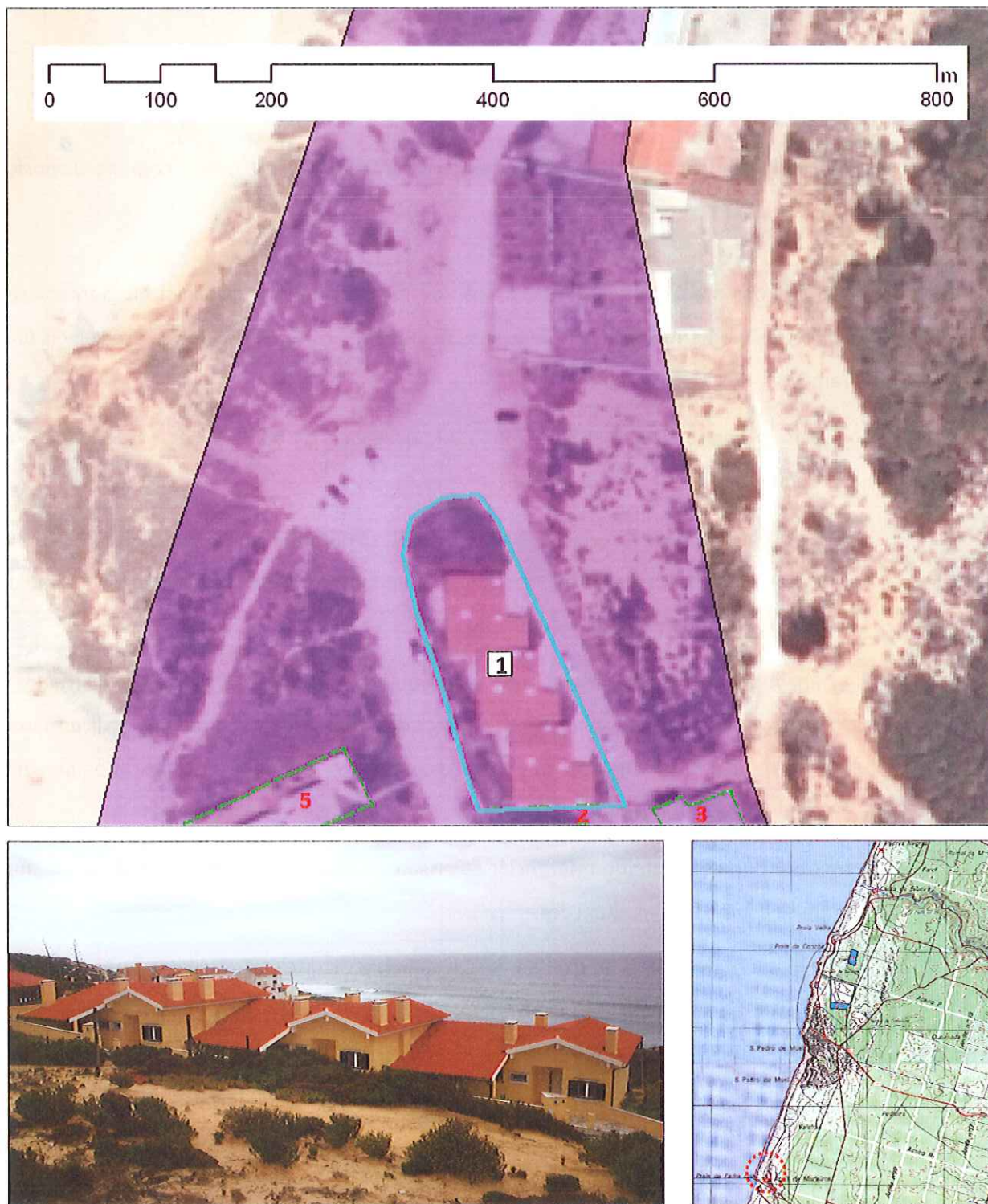
O primeiro momento permitiu referenciar dezassete situações de potencial conflito. Da apreciação *in situ* foram selecionadas seis situações.

Em síntese, as figuras 4 a 9 expõem espacialmente as situações evidenciadas, cinco das quais circunscritas ao Município da Marinha Grande e uma no Município de Leiria.

<sup>15</sup> Sustentado na fotointerpretação das imagens aéreas ortorectificadas cedidas pela DGT e ainda, das fotografias aéreas disponibilizadas pela EPRL.

Figura 4 – Situação n.º 1 sobre orto, Carta Militar de Portugal e foto no contexto do POOC, Marinha Grande

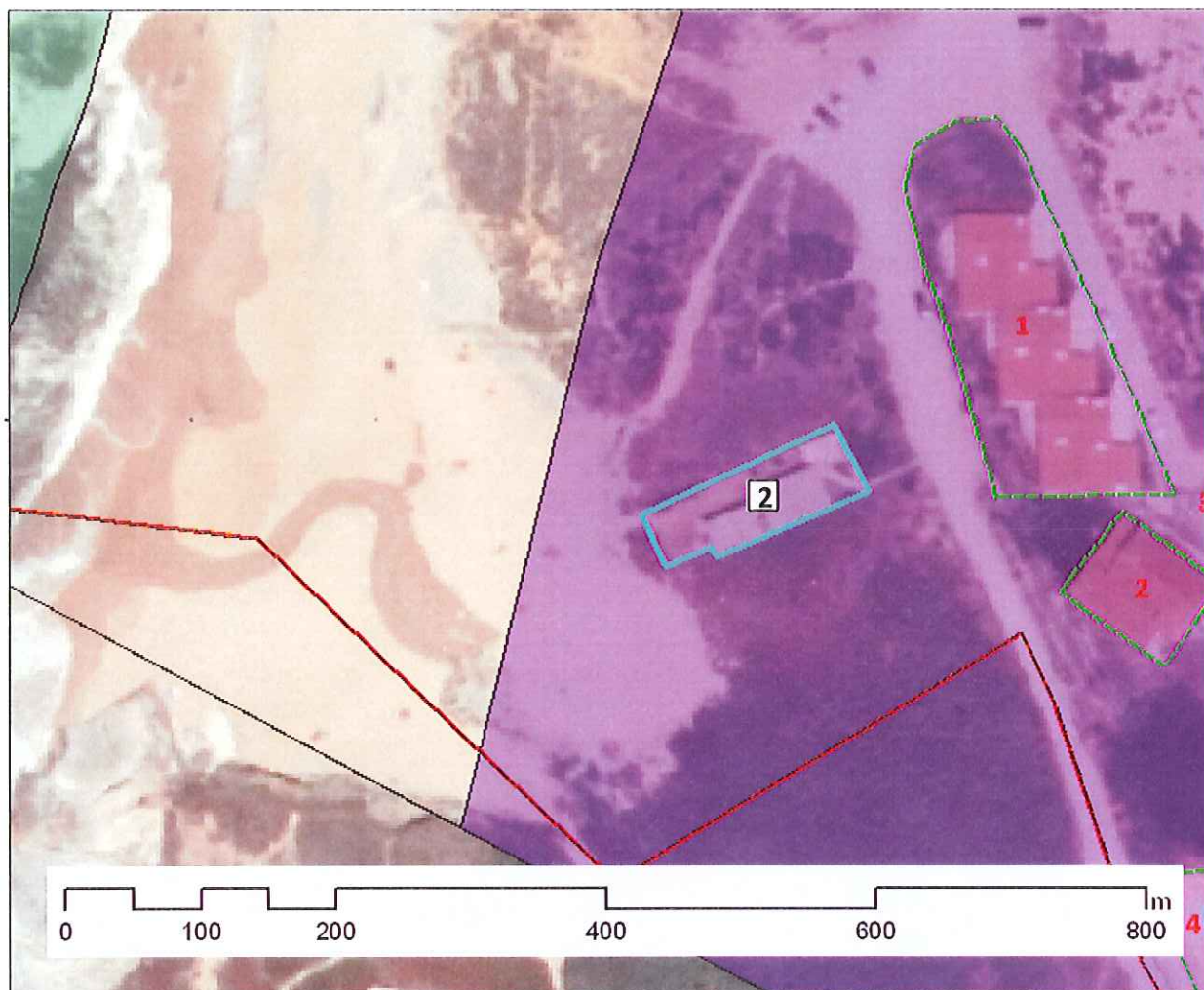
Lugar / Freguesia	Água de Madeiros / Marinha Grande	
Coord. Geo. (WGS84)	39°44'30.68"N	9°02'18.12"O



Fonte: DGT, ortofotomapa 2012; APA, planta de síntese do POOC; IGeoE, carta militar de Portugal 296; IGAMAOT, foto.

Figura 5 – Situação n.º 2 sobre orto, Carta Militar de Portugal e foto no contexto do POOC, Marinha Grande

Lugar / Freguesia	Água de Madeiros / Marinha Grande	
Coord. Geo. (WGS84)	39°44'29.24"N	9°02'18.63"O



Fonte: DGT, ortofotomapa 2012; APA, planta de síntese do POOC; IGeoE, carta militar de Portugal 296; IGAMAOT, foto.

Figura 6 -- Situação n.º 3 sobre orto, Carta Militar de Portugal e foto no contexto do POOC, Marinha Grande

Lugar / Freguesia	Praia da Concha / Marinha Grande	
Coord. Geo. (WGS84)	39° 46'07". 99N	9° 01'42"51°

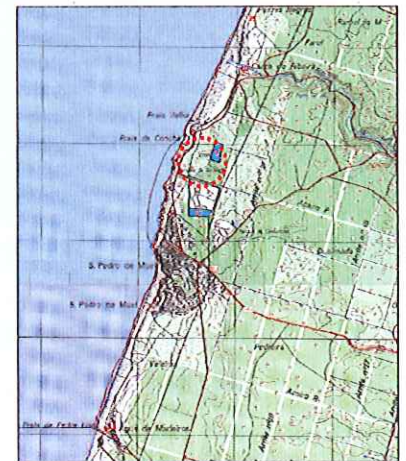
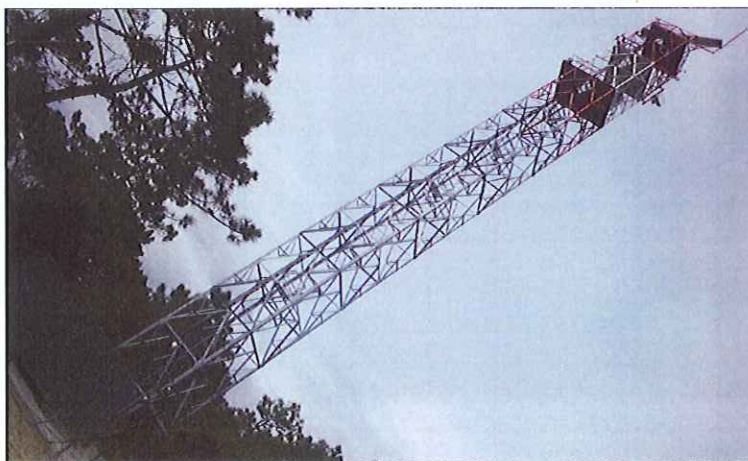
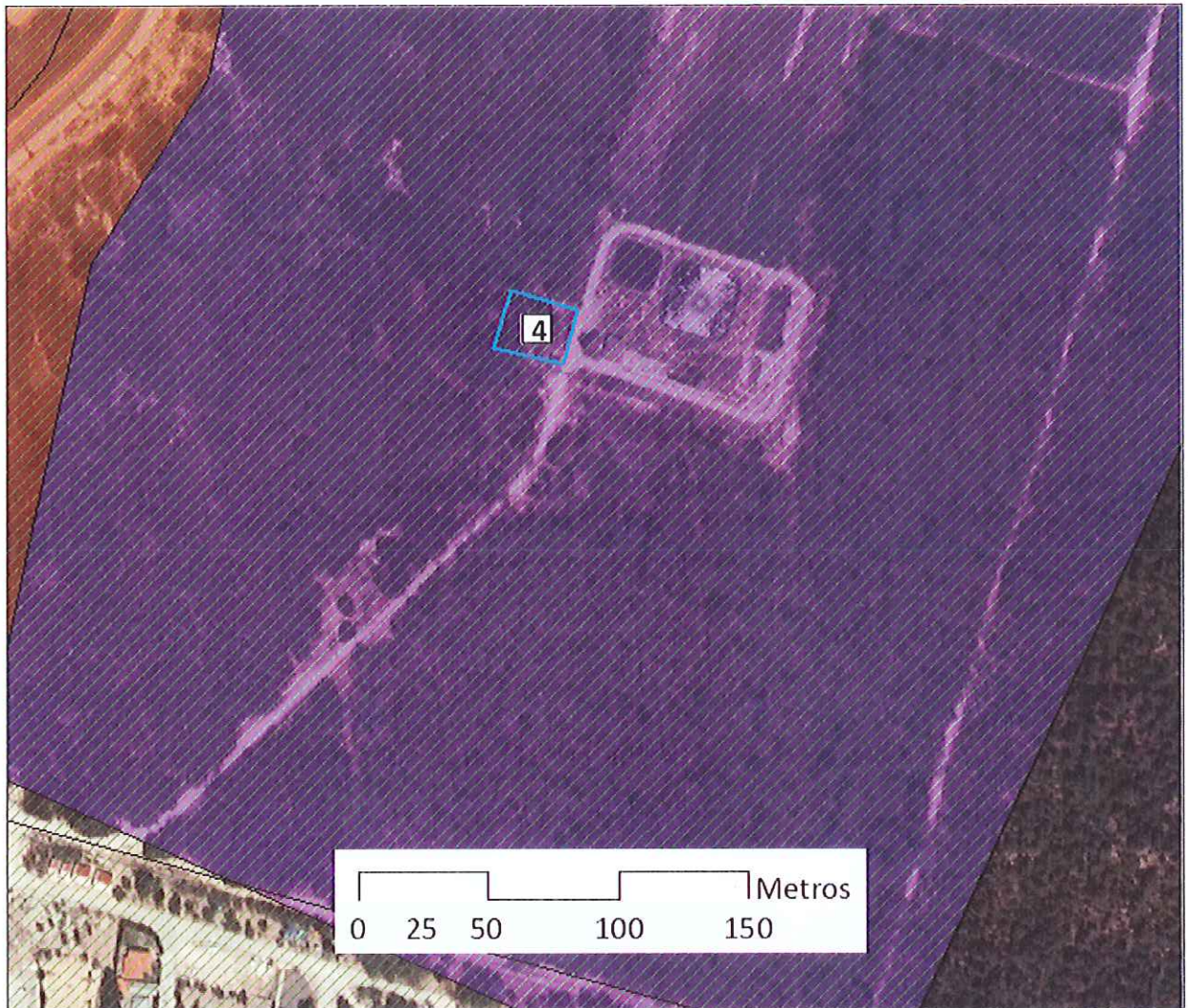


Fonte: DGT, ortofotomapa 2012; APA, planta de síntese do POOC; IGeoE, carta militar de Portugal 284, IGAMAOT, foto.

*Handwritten signature and initials in blue ink.*

Figura 7 – Situação n.º 4 sobre orto, Carta Militar de Portugal e foto no contexto do POOC, Marinha Grande

Lugar / Freguesia	Penedo da Saudade / Marinha Grande	
Coord. Geo. (WGS84)	39°45'59.85"N	9°01'35.76"O



Fonte: DGT, ortofotomapa 2012; APA, planta de síntese do POOC; IGeoE, carta militar de Portugal 284, IGAMAOT, foto.

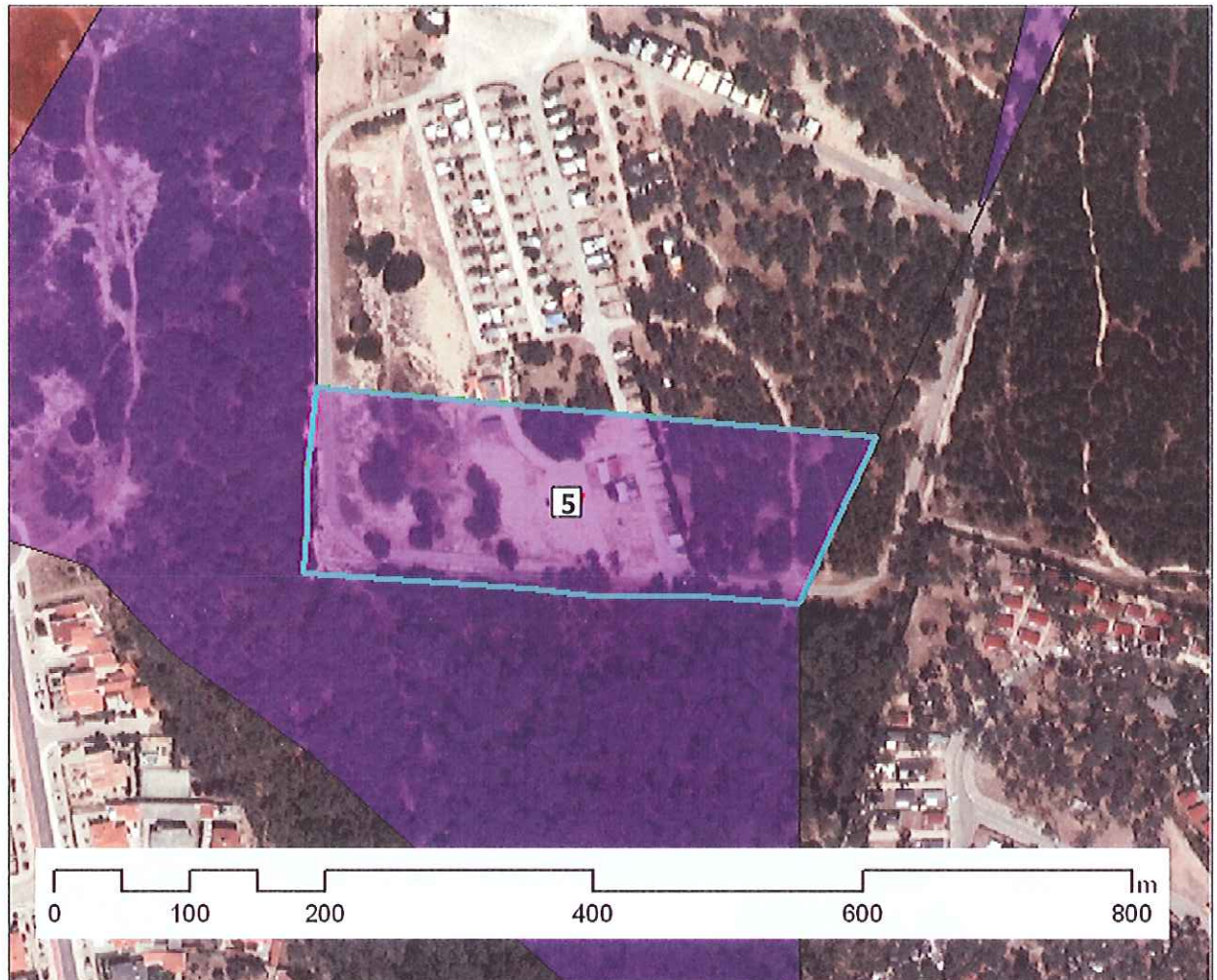
*Handwritten signature and number 2*





Figura 8 – Situação n.º 5 sobre orto, Carta Militar de Portugal e foto no contexto do POOC, Marinha Grande

Lugar / Freguesia	São Pedro de Muel / Marinha Grande	
Coord. Geo. (WGS84)	39°45'41.41"N	9° 01'34.28"O

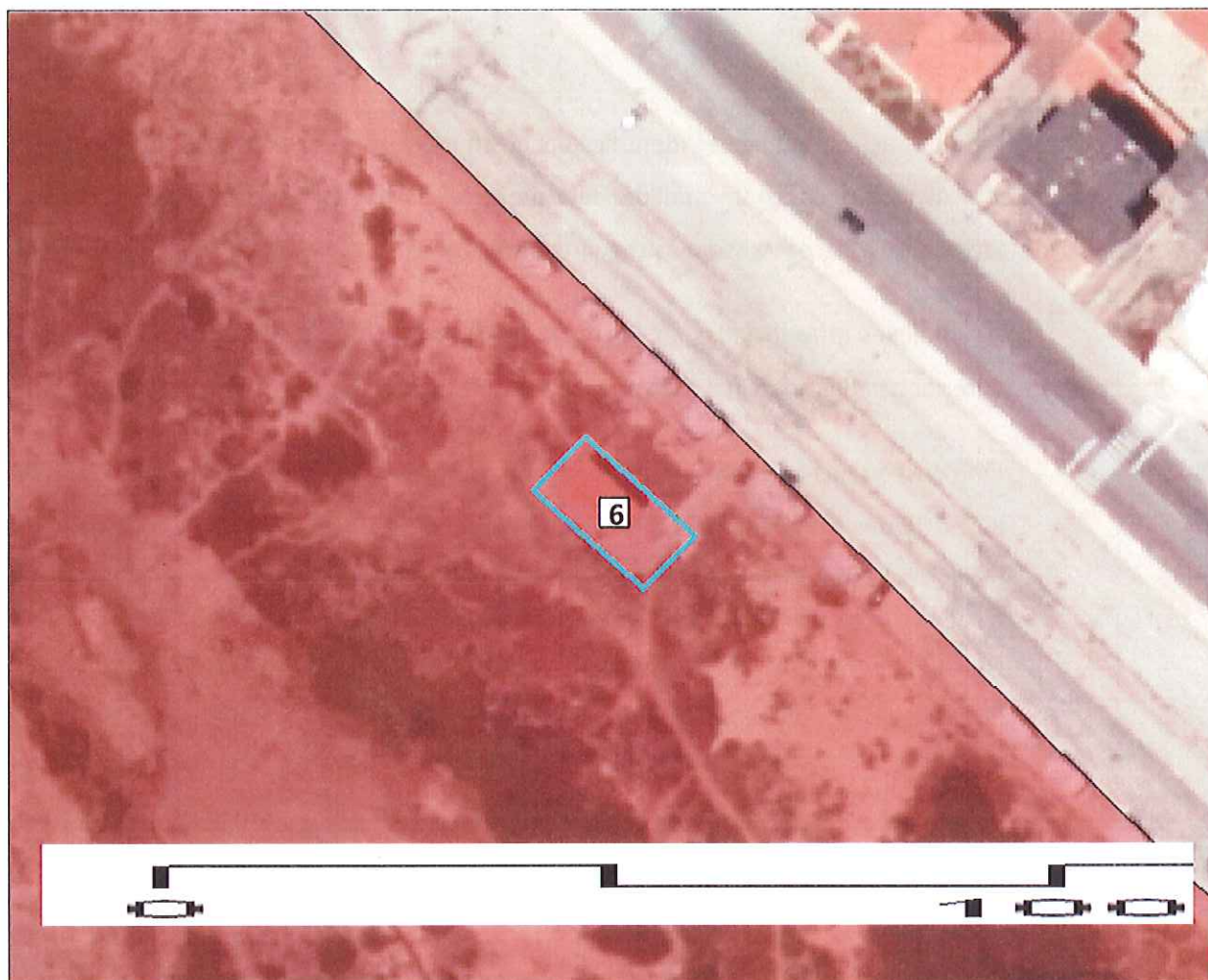


Fonte: DGT, ortofotomapa 2012; APA, planta de síntese do POOC; IGeoE, carta militar de Portugal 284, IGAMAOT, foto.

CS  
G  
2

Figura 9 – Situação n.º 6 sobre orto, Carta Militar de Portugal e foto no contexto do POOC, Leiria

Lugar / Freguesia	Pedrogão sul/ Coimbrão	
Coord. Geo. (WGS84)	39°54'58.42"N	8°57'13.20"O



Fonte: DGT, ortofotomapa 2012; APA, planta de síntese do POOC; IGeoE, carta militar de Portugal 272, IGAMAOT, foto.

Handwritten initials and a signature in blue ink.

As seis situações analisadas desenvolvem-se em *áreas naturais*, implantando-se, duas ocupações em *áreas naturais – nível III* e quatro em *áreas naturais – nível IV*.

\*

Considerando as ações/ocupações identificadas no contexto da presente ação de inspeção foi possível proceder à avaliação da conformidade das operações urbanísticas com as disposições aplicáveis, permitindo que delas se extraíssem as seguintes conclusões:

- As situações referenciadas no troço em análise como 1, 2, 3, 5 e 6, foram executadas em data anterior à vigência do POOC Ovar-Marinha Grande;
- Em consequência do referido no parágrafo anterior, **não se verificou a desconformidade face ao POOC das situações 1, 2, 3, 5 e 6**, uma vez que à data da execução das respetivas operações urbanísticas objeto da presente ação, o referido POOC não se encontrava ainda em vigor;
- No que concerne às situações 3 e 6, verificou-se que apesar da sua existência ser prévia ao POOC, este não contemplou a afetação destas áreas para os respetivos usos, nem tão pouco previu a sua remoção ou demolição. Verifica-se assim uma **omissão no POOC relativamente à demarcação de cada uma das situações referenciadas**, sendo igualmente omissa quanto às propostas de atuação nos planos de praia respetivos;
- Relativamente à situação referenciada no troço em análise como 4, não foi possível determinar a data concreta da respetiva construção/implementação para se proceder à sua avaliação em (des)conformidade com o POOC;
- Constatou-se ainda que a área limite do parque de campismo do INATEL (situação nº 5) transposta do PDM da Marinha Grande para o POOC como «áreas de equipamentos» não corresponde à totalidade da área efetivamente ocupada pelo mesmo, não obstante esta última área ser preexistente ao POOC e ao referido PDM;
- No que respeita à concretização de cinco operações urbanísticas (referenciadas com os n.ºs 2, 3, 4, 5 e 6) não foi possível localizar junto das entidades licenciadoras os respetivos títulos autorizativos;



- Verificou-se que uma das situações analisadas (n.º 1) e cujo o procedimento foi objeto de suspensão ao abrigo do disposto no artigo 117.º do Decreto-Lei n.º 380/1999, acabou por ver aprovado os respetivos projetos de arquitetura e de especialidade após o termo daquele período e antes da entrada em vigor do POOC.

Em síntese, das ocupações objeto de análise, nenhuma permitiu levantar questões relacionadas com a eventual violação do POOC, e logo, neste âmbito, nenhuma invalidade ou irregularidade se constatou.

\*

### 3.2. Ocupações

Em face do exposto, e tendo em conta as conclusões atrás emanadas, **importará agora para cada uma das situações referenciadas, proceder a uma breve análise descritiva ou respetivo enquadramento:**

#### 3.2.1. Situação n.º 1

Esta situação respeita à construção de três moradias sitas no lugar de Água de Madeiros, na freguesia da Marinha Grande (veja-se figura 4 e 10) relativamente às quais não foi possível, em sede de preparação da ação de inspeção, recolher informação fiável no que concerne à data da execução das respetivas obras de construção ou edificação para aferir da concreta aplicação do POOC à situação em análise ou à sua exclusão.

**Face ao exposto e só após consulta do respetivo processo de licenciamento, foi possível constatar o seguinte:**

- 1 Em **22.10.1999**, o requerente, \_\_\_\_\_ deu entrada na Câmara Municipal de Marinha Grande, com um **pedido de aprovação de obras de construção nova de três fogos destinados a habitação** (requerimento n.º 4895/99), a erigir no prédio descrito na Conservatória do Registo Predial de Alcobaça, sob o n.º 04646, sua propriedade, (doc. de fls. 63 a 69) na sequência do qual foi aberto um processo de Licenciamento com o número **PC/1334/99**.

Figura 10 – Fotografias relativas à situação n.º 1, vista de oeste [a] e aéreas de noroeste [b] e sudeste [c]



6  
GJ 2



- 2 O pedido mereceu o parecer técnico camarário de **19.04.2000**, que considerou, fazendo apelo ao Regulamento do PDM, que o terreno estava classificado como «área de habitat disperso ou nucleado» (doc de fls. 70).
- 3 Foi deliberado em reunião de Câmara de **20.04.2000** **deferir o projeto de arquitetura** (doc. de fls. 71).
- 4 O requerente foi notificado da aprovação do projeto de arquitetura conforme ofício de 08 de maio de 2000 (doc. de fls. 72).
- 5 **Apresentados em 04.07.2000 os projetos de especialidades** com o registo de entrada n.º 3267 (doc. de fls. 73) a **aprovação final** da operação urbanística ocorreu, por despacho da Vereadora do Urbanismo M. Teresa Coelho Marques de **06.07.2000** (doc. de fls. 74), sendo comunicado ao requerente em 12.07.2000 (doc. de fls. 75).
- 6 É requerida em 16.11.2000 a emissão de Alvará de Licença de obras cujo deferimento ocorreu, por despacho da Vereadora do Urbanismo M. Teresa Coelho Marques de **21.11.2000** (doc. de fls. 76).
- 7 **É emitido o Alvará de Licença de Construção n.º 797/2000** (doc. de fls. 77).
- 8 A obra em causa foi **materializada em desacordo com o projeto aprovado e licenciado**, sendo esse facto objeto de participação dos serviços técnicos da divisão de licenciamento de obras e serviços de fiscalização através da informação n.º AF 10/01 em 06.03.2001 (doc. de fls. 78 a 80).
- 9 Foi proferido por despacho do Presidente da Câmara Álvaro Neto Órfão o **embargo da obra em 06.03.2001 e notificado o requerente** (doc. de fls. 78, 81 a 84). Foi lavrado o auto de embargo em 07.03.2001 (doc. de fls. 85).
- 10 É notificado o requerente em **30.10.2001** do teor do **despacho de demolição parcial** proferido em 30.10.2001 pelo Presidente da Câmara Álvaro Neto Órfão (doc. de fls. 86 a 89).
- 11 Foi entretanto proferido novo despacho em **03.01.2002** para que o requerente se pronuncie sobre a ordem de demolição (doc. de fls. 90 a 92).
- 12 Exposição do requerente entrada na CM em **22.03.2002**, solicitando o levantamento do embargo (doc. de fls. 93).
- 13 A divisão de obras particulares da CM após deslocação ao local, informou em **24.04.2002** ter sido dado cumprimento à ordem de demolição parcial encontrando-se a obra em condições de ser prosseguida. (doc. de fls. 94).

- 14 Na sequência de parecer técnico da Divisão de Licenciamento e Obras Particulares (DLOP) em **24.04.2002**, o Presidente da Câmara Álvaro Neto Órfão profere **despacho para levantamento do embargo em 30.04.2002** (doc. de fls. 94).
- 15 Novo requerimento entrado em **28.01.2003** solicitando a prorrogação do prazo de licença de obras (doc. de fls. 95).
- 16 Entretanto a **13.02.2003** foi **lavrado novo auto de embargo na sequência do despacho** proferido em **12.02.2003** pelo Presidente da Câmara Álvaro Neto Órfão sobre informação técnica e antecedida dos serviços de fiscalização efetuadas após deslocação ao local (doc. de fls. 96 a 101).
- 17 Pelo requerimento n.º 764 entrado em **28.02.2003**, é efetuado pedido de autorização de intervenção no imóvel (doc. de fls. 102).
- 18 Em resposta a CM pela DLOP em **03.03.2003** é de parecer que «Nenhuma das operações solicitadas se encontra devida e tecnicamente justificada» (doc. de fls. 103), após o que notificou o requerente para apresentar estudo que justifique a operação solicitada (doc. de fls. 104).
- 19 O pedido de prorrogação do prazo de licença de obras é deferido por despacho do Presidente da Câmara Álvaro Neto Órfão **14.04.2003** (doc. de fls. 95).
- 20 É emitido em **15.04.2003** o alvará de obras de construção n.º 289/2003 prorrogação da licença n.º 797, (doc. de fls. 105).
- 21 Em **26.06.2003** é proferida a decisão final sobre o processo de contraordenação n.º 32/02 (doc. de fls. 106 a 110).
- 22 Em **27.04.2005** é proferida a decisão final sobre o processo de contraordenação n.º 19/04 (doc. de fls. 111 a 118).

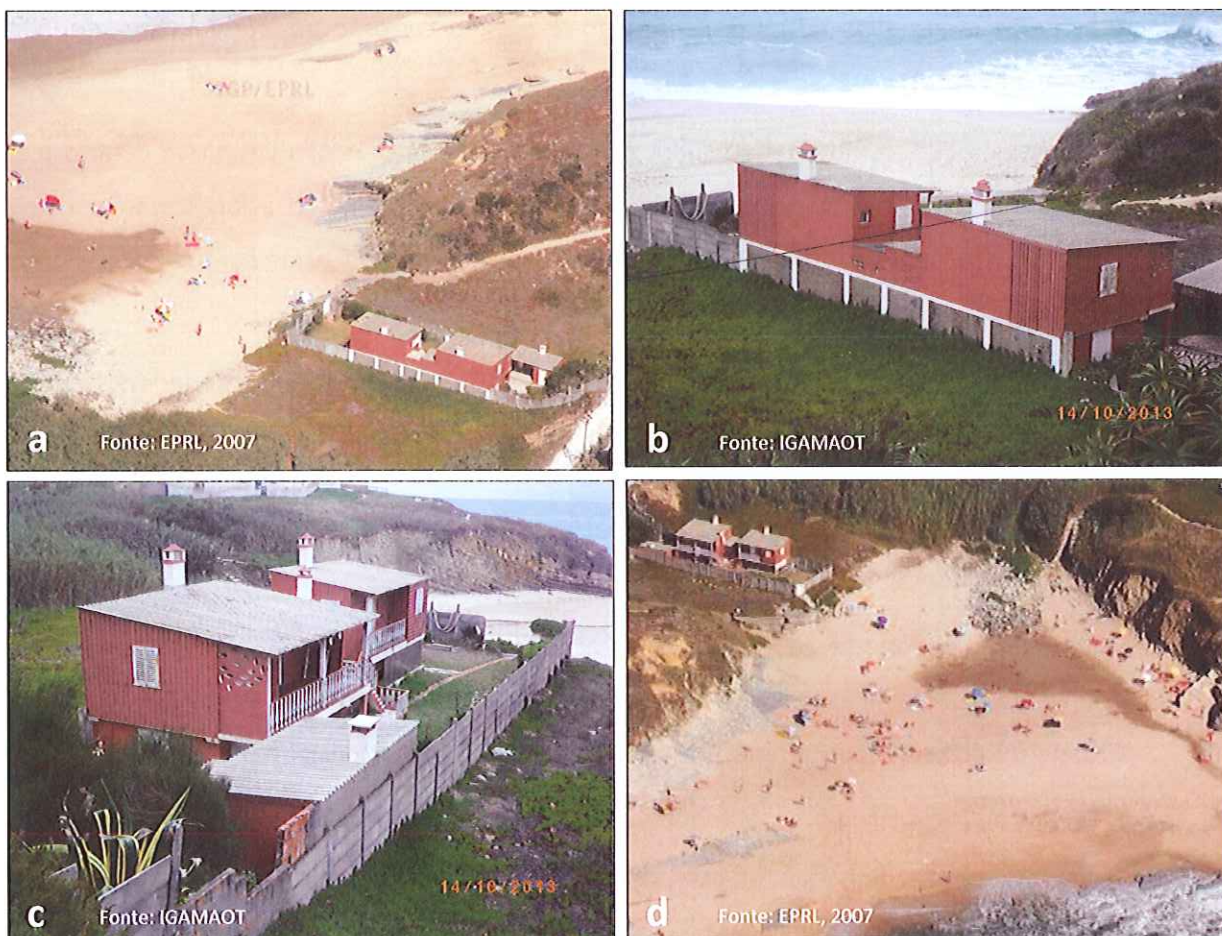
Face ao exposto e uma vez que todo o processo inerente às operações urbanísticas em causa, ocorreu em data anterior à entrada em vigor do POOC Ovar-Marinha Grande, o mesmo não lhe é aplicável.



### 3.2.2. Situação n.º 2

A segunda construção, estando localizada na margem junto à praia de Água de Madeiros, na freguesia da Marinha Grande (veja-se figuras 5 e 11), suscitou dúvidas quanto à sua legalidade face ao regime do Domínio Público Hídrico (DPH), razão pela qual foi solicitada informação junto da Agência Portuguesa do Ambiente, na qualidade de autoridade nacional da água, sobre a situação em causa.

Figura 11 – Fotografias relativas à situação n.º 2, vistas de sudeste [a] e [b], de norte [c] e de oeste [d]



Posto isto e no âmbito das diligências instrutórias realizadas por esta EI junto da Câmara Municipal da Marinha Grande, foi possível apurar a **inexistência material do respetivo processo de licenciamento**, bem como de qualquer outra informação relativa àquela ocupação, não tendo por essa razão sido possível concretizar a data exata da sua edificação (doc. de fls. 119 e 120), ainda que se tenha conseguido apurar com recurso à informação existente no *site* do Centro Nacional de Informação

5  
2



Geográfica <http://ortos.igeo.pt/> (doc. de fls. 121), que a mesma pelo menos em 1995 já se encontrava edificada naquele local, ou seja que se trata de uma estrutura preexistente ao POOC.

Foi ainda constatado por consulta à base de dados da *Plataforma Interativa de Apoio à Reposição da Legalidade* (PIARL), desenvolvida pela EPRL, a existência de ficha (ID 2.11.6.EPRL) relativa à presente situação<sup>16</sup> (doc. de fls. 121.a a 121.d) e onde consta a descrição «*2 construções que servem de 2ª habitação em Água de Madeiros na margem e em zona de risco ameaçada pelas águas*», sendo igualmente mencionada a observação: «*Na servidão do Domínio Hídrico fora de zona urbana ou urbanizável e em zona de risco, denotando-se mesmo corrosão dos terrenos na seu lado Poente*» (sublinhado nosso).

Atendendo a que, como referido supra os elementos recolhidos não permitem datar o momento da ocupação, caberá à APA avaliar as medidas a tomar considerando a localização em «*servidão do Domínio Hídrico*», «*na margem e em zona de risco ameaçada pelas águas*» com vista à eventual reposição da legalidade.

A APA afirmou em sede de contraditório que promoverá a notificação dos proprietários no sentido de informar da intenção da Administração mandar proceder à demolição destas habitações.

### 3.2.3. Situação n.º 3

Esta situação reporta-se ao parque de estacionamento, sito na Praia da Concha (veja-se figura 6), relativamente ao qual apenas com recurso aos elementos existentes na Câmara Municipal da Marinha Grande foi possível concluir que o mesmo já se encontrava no local em causa antes da entrada em vigor do POOC ora em análise (doc. de fls. 122 a 126).

Com efeito o referido parque de estacionamento teve origem num aterro resultante da demolição de habitações clandestinas edificadas na costa em 1975, e cujo processo de demolição teve início em 1989 (doc. de fls. 126).

Presume-se assim que, após as demolições atrás referidas, o terreno em causa começou a ser utilizado como estacionamento informal de acesso à zona balnear, tendo sido posteriormente (em data que não se consegue precisar) objeto de «requalificação» por parte do município, que ali colocou vedação em madeira e regularizou o pavimento com material semi-permeável, formalizando assim a existência daquele parque de estacionamento (veja-se figura 12).

<sup>16</sup> Em [http://scrif.igeo.pt/2004/litoral/RPL\\_Geralview.asp?id=289](http://scrif.igeo.pt/2004/litoral/RPL_Geralview.asp?id=289)

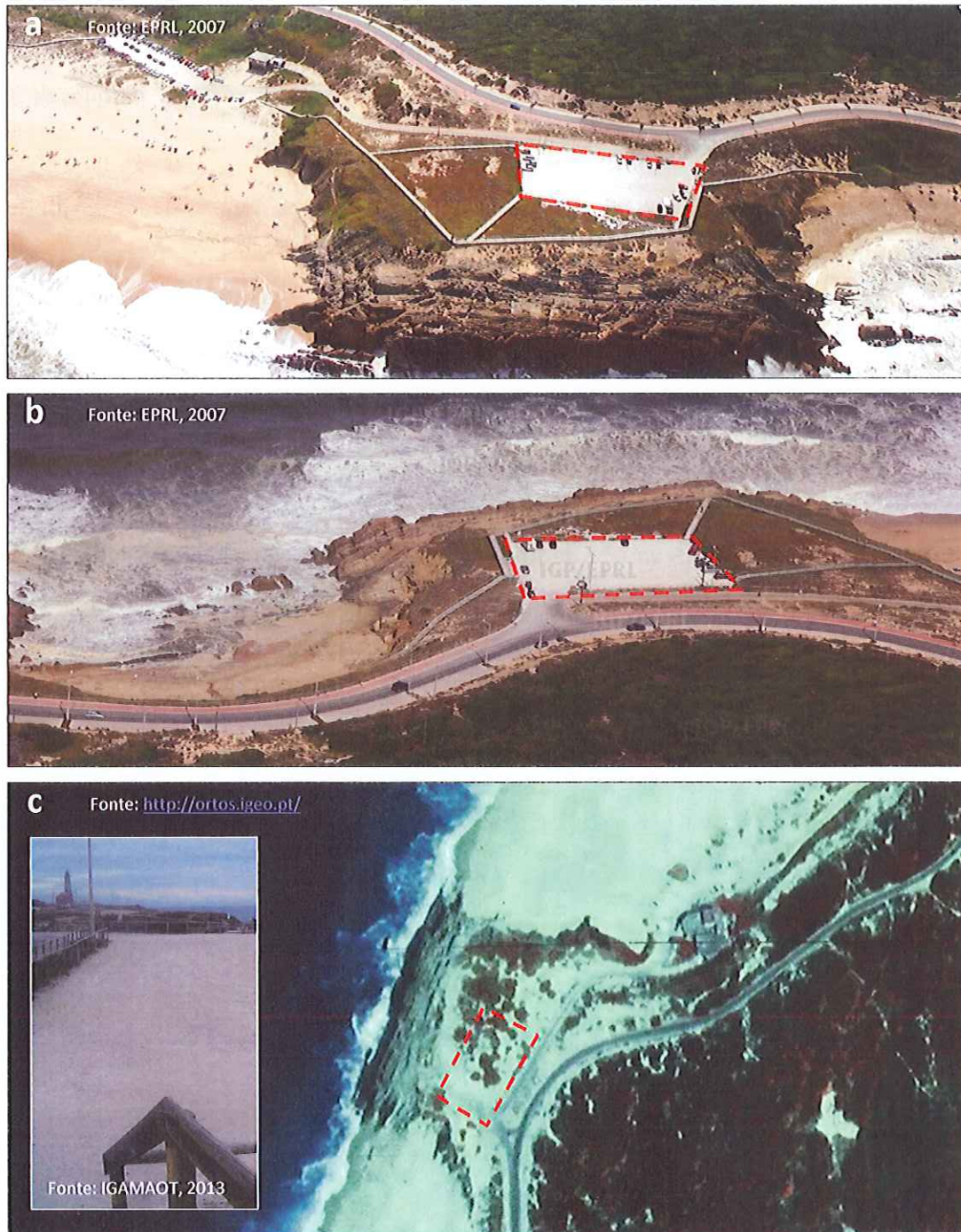
Não obstante o exposto foi possível verificar que o POOC não contemplou o referido parque de estacionamento nem na planta de síntese, nem nos Planos de Praia<sup>17</sup> quer da praia Velha quer da praia da Concha (doc. de fls. 127 e 128), ao invés de outras praias que expressamente integram, na planta de síntese e/ou respetivo plano de praia, propostas de criação/construção de parques de estacionamento, pelo que dúvidas subsistem, se essa opção foi intencional ou não.

Atento o atrás referido verifica-se que no POOC, para a área onde se encontra o parque de estacionamento em causa é omissa, porquanto não só não previu a manutenção da referida zona para uso de estacionamento de veículos, como também não identificou a mesma zona como área a reconverter, propondo em plano de praia, uma das tipologias de atuação previstas *beneficiar/recuperar*, visando assim um dos objetivos específicos deste IGT, *proteger e recuperar os ecossistemas naturais com interesse para a conservação*.

Neste contexto foram solicitados esclarecimentos à APA (ex-INAG), revelam-se essenciais para aferir sobre a intencionalidade ou não da referida omissão, bem como da posição concreta do POOC face àquela infraestrutura de apoio (manutenção ou remoção/demolição/encerramento), uma vez que a informação conhecida não permite só por si e por razões óbvias, afirmar que foi violado o regulamento do POOC Ovar-Marinha Grande, quando este nada dispõe relativamente a atos materiais previamente existentes à sua entrada em vigor.

<sup>17</sup> De acordo com o n.º2 do art.º 3.º do regulamento do POOC Ovar/Marinha Grande, aprovado pela RCM n.º 142/2000, de 20 e outubro.

Figura 12 – Fotografias relativas à situação n.º 3, vistas aéreas de oeste [a] e de este [b], orto, 1995 [c]



A APA em sede de contraditório admite que, por lapso, não foi o estacionamento em causa, contemplado no POOC Ovar-Marinha Grande.

Mais informou que deverá ser mantido e requalificado o referido parque de estacionamento, encontrando-se o mesmo devidamente referenciado em sede de projeto de revisão do POOC.

Handwritten signature and initials.

#### 3.2.4. Situação n.º 4

Os atos referentes à situação n.º 4 reportam-se à implantação no terreno de uma Estação de Radiotelecomunicações, no Lugar de Penedo da Saudade, freguesia da Marinha Grande, inserido no POOC em *áreas naturais de nível IV* (veja-se figura 7).

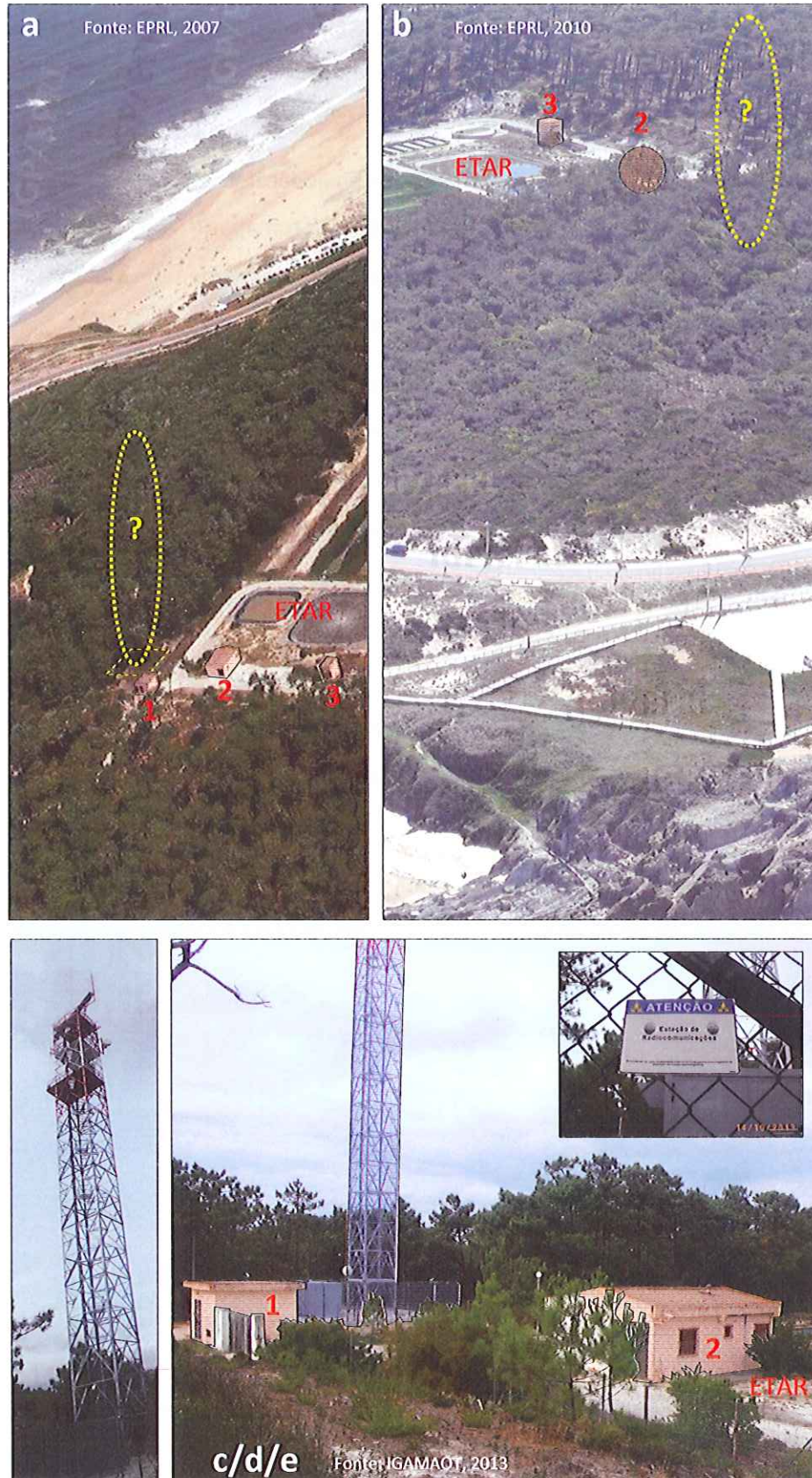
Esta Estação apenas foi identificada em deslocação ao local, ficando a mesma referenciada para análise por se ter constado que esta não era visível nos ortofotomapas e fotos aéreas (vejam-se figuras 7 e 13), o que indiciava ser uma instalação recente e posterior à entrada em vigor do POOC, e que integrava uma atividade condicionada sujeita a parecer favorável da APA.

Em deslocação à Câmara Municipal da Marinha Grande para consulta de documentos, e não obstante materialmente não existir qualquer processo reportado à situação atrás descrita, foram pelos serviços daquela Câmara associados e extraídos da base de dados processual, requerimento da *Vodafone Telecel – Comunicações Pessoais SA*, com registo de entrada em 10 de julho de 1995, bem como, registo de deliberação de deferimento em 7 de setembro de 1995 (doc de fls. 129 a 133).

A informação disponibilizada nos termos atrás referidos, apesar de apresentada como se referindo à situação em análise, não permite aferir se a pretensão objeto de deferimento por parte daquela edilidade corresponde, face aos escassos elementos disponíveis, à infraestrutura da Estação de Radiocomunicações sita no Lugar de Penedo da Saudade, uma vez que nenhuma referência espacial gráfica ou descritiva decorre dos documentos entregues a esta EI.

Face ao exposto e à ausência de elementos documentais, ficou prejudicada a avaliação da presente situação inserida em *áreas naturais nível IV* no que respeita à verificação do cumprimento dos regimes jurídicos aplicáveis.

Figura 13 – Situação n.º 4, vistas aéreas de sudeste - 2007 [a] e de noroeste - 2010 [b], e fotos no local 2013 [c / d / e]



AOT/00012/13 – Relatório Final

CS  


### 3.2.5. Situação n.º 5

A quinta e penúltima situação respeita ao parque de campismo de São Pedro de Muel, uma vez que uma parte do terreno daquele parque (vertente sul) está inserido no POOC Ovar-Marinha Grande, numa área classificada como *áreas naturais de nível IV* (veja-se figura 8), não se encontra previsto na planta de síntese.

Consultado o respetivo processo de licenciamento junto da Câmara Municipal da Marinha Grande - n.º 546/95 - apurou-se o seguinte (doc. de fls. 134 e 135):

1. Em 1983, iniciou-se o processo de localização e projeto de um parque de campismo, situado em São Pedro de Muel – Marinha Grande – Propriedade do – Instituto Nacional para o Aproveitamento dos tempos Livres dos Trabalhadores (INATEL) com a emissão de um ofício da Direção-Geral do Turismo (DGT) dirigido à Câmara Municipal da Marinha Grande;
2. Devido à falta de elementos instrutores a DGT emitiu **parecer aprovado condicionado à apresentação de um conjunto de elementos que não constavam inicialmente do projeto enviado pelo requerente (INATEL)** (doc. de fls. 136 e 137);
3. O INATEL, através do ofício n.º 3795, datado de 26.02.1988, requereu junto da Câmara Municipal da Marinha Grande, autorização para a construção e aprovação do projeto de um novo balneário para o parque de campismo de São Pedro de Muel, da qual é proprietário (doc. de fls. 138);
4. A referida construção e aprovação foi deferida em sede de reunião camarária realizada em 11.05.1988 (doc. de fls. 138);
5. Em janeiro de 1992, a Câmara Municipal da Marinha Grande solicitou ao INATEL o processo relativo às obras de construção já realizadas e previstas para o parque de campismo, a fim de emitir parecer sobre as obras já realizadas com vista ao envio do mesmo para análise pela Direção Geral do Turismo (doc. de fls. 139);
6. Em resposta a requerente em março de 1992 remete à Câmara o processo solicitado, sendo que da análise das peças desenhadas, designadamente, da Planta Geral do referido parque e respetiva memória descritiva, se retira que nesta data a área de terreno do parque não prevista na planta de síntese do POOC já integrava o parque de campismo, assim como as construções ali existentes (bloco sanitário e bloco de para lavagens de roupa e engomados) já se encontravam erigidas. (doc. de fls. 140 a 144);



7. Em setembro de 1994 a Direção-Geral de Turismo informa o Governador Civil do Distrito de Leiria, que decidiu determinar o encerramento do parque de campismo acima referenciado, por o mesmo se encontrar a funcionar sem estar devidamente licenciado, uma vez que a aprovação do mesmo estava condicionada à apresentação de elementos por parte do requerente que nunca foram enviados. O Governador Civil por sua vez comunica, no mesmo mês, à Câmara Municipal de Marinha Grande a decisão de encerramento da DGT (doc. de fls. 145 e 147);
8. Na sequência da referida comunicação a Câmara Municipal da Marinha Grande determina a realização de uma vistoria ao parque de campismo a qual veio a ocorrer a 23 de janeiro de 1995 (doc. de fls. 148 e 149);
9. A 26 de janeiro de 1995, foi deliberado pela referida Câmara Municipal, em face da informação prestada pelos seus serviços de fiscalização, que as instalações do referido parque de campismo se encontravam em condições de ser licenciadas (doc. de fls. 148 e 149), sendo esta deliberação comunicada, para os devidos efeitos, à DGT (doc. de fls. 150);
10. A 15 de março de 1995, reagindo à anterior comunicação, a DGT, vem pedir esclarecimentos ao município da Marinha Grande no que concerne à emissão de parecer sobre os elementos em falta e que condicionaram, já em 1983, a aprovação do projeto do parque de campismo por parte da DGT (doc. de fls. 151);
11. Em abril de 1995, o INATEL, remete à Câmara Municipal da Marinha Grande um conjunto de peças desenhadas do parque de campismo de S. Pedro de Muel (doc. de fls. 152 e 153);
12. A Divisão de Administração Urbanística da Câmara Municipal da Marinha Grande, a 15 de maio de 1995, emite parecer no sentido do requerente ser informado da necessidade da apresentação de mais exemplares<sup>18</sup> do projeto completo, bem como da junção de alguns elementos essenciais à correta instrução do processo (doc. de fls. 154).

Resulta da factualidade atrás descrita que apesar do parque de campismo existir nos termos atuais em data anterior à entrada em vigor do POOC, conforme se pode constatar no extrato do levantamento aerofotogramétrico, à escala 1/5000, de 1995 (doc. de fls. 155 a 156), o mesmo não se encontra devidamente aprovado pela DGT.

<sup>18</sup> De modo a serem solicitados os pareceres previsto no art.º 7.º do Decreto-Regulamentar n.º 38/80, de 19 de agosto.

5  
2



Por outro lado, sobreposta a planta de síntese do POOC ao ortofotomapa com delimitação do referido parque de campismo verifica-se que a mesma contempla cerca de 2/3 do parque em áreas de equipamentos, ficando excluída dessa área o restante 1/3.

Atento o exposto, entende-se que apenas a parcela do referido parque correspondente à área excluída da área afeta a equipamentos, se encontra a funcionar em desconformidade com o previsto no POOC, já que este apenas transpôs os limites do parque de campismo do INATEL consagrados na Planta de Ordenamento do PDM da Marinha Grande, o qual, de facto, não integrou a totalidade da área então ocupada pelo parque de campismo.

Importa ainda referir que apesar dos factos atrás articulados terem sido apurados com recurso aos elementos/documentos existentes na Câmara Municipal da Marinha Grande, não se pode deixar de mencionar a dificuldade sentida na recolha de informação respeitante ao licenciamento do referido parque de campismo, por inexistência de processo devidamente organizado e numerado.

Cumprido por último mencionar que a presente situação se encontra inserida em Reserva Ecológica Nacional (REN) do município da Marinha Grande, de acordo com a carta de delimitação daquela restrição de utilidade pública aprovada pela RCM n.º 38/96, de 13 de abril.

Dado existirem dúvidas relativas à data de ocupação da área em causa pelo parque de campismo, desconhecendo-se, face à «*inexistência de licenciamento*» (doc. de fls. 156 a), se eventualmente a mesma ocorreu em data anterior ao RJREN deverá remeter-se esta questão para a CM da Marinha Grande, já que embora não se registe, à luz dos elementos recolhidos, uma violação do POOC, certo é que subsistindo dúvidas sobre a regularidade das ocupações acima descritas ao abrigo de outros regimes, deve aquela entidade reportar a esta Inspeção-Geral as medidas concretas de reposição da legalidade empreendidas.

A CM da Marinha Grande em sede de contraditório confirmou a inexistência de licenciamento tendo notificado a requerente para proceder à entrega do competente processo de licenciamento do parque de campismo no prazo máximo de 60 dias. Mais informou na mesma sede que deu entrada nos serviços da autarquia «um processo destinado à legalização do parque de campismo de São Pedro de Moel, apresentado por ITL – INVESTIMENTOS TURÍSTICOS, LDA., com o NIPC 501872078, ao qual foi atribuído o número de processo 12/14, encontrando-se o mesmo em fase de apreciação técnica.

5  
2



### 3.2.6. Situação n.º 6

A última situação reporta-se a uma infraestrutura (instalações sanitárias públicas), sita em Pedrógão Sul, na freguesia de Coimbrão, inserida em *áreas naturais de nível III*<sup>19</sup> (veja-se figura 9).

Em deslocação à Câmara Municipal de Leiria foi possível constatar a inexistência de qualquer processo de licenciamento (obras ou outro) relativo ao referido equipamento tendo aquela edilidade informado por escrito que as instalações sanitárias em causa (veja-se figura 14) teriam sido construídas há mais de 20 anos, numa parcela de terreno cedida pelo Estado em 1973 (Artigo matricial 5.671), não existindo registos sobre a construção em causa. Para o efeito remeteu um extrato do levantamento aerofotogramético, à escala 1/2000, de 1995, onde é possível identificar a implantação do referido equipamento (doc. de fls. 157 a 161).

Assim e apesar de tudo indiciar que a construção em causa é anterior ao POOC, verifica-se que no Plano de Praia<sup>20</sup> do Pedrógão Sul – Tipo III, a situação em análise e acima referenciada não se encontra implantada (doc. de fls. 162).

<sup>19</sup> Conforme art.º 28.º da RCM n.º 142/2000, de 20 de outubro, que aprova o POOC Ovar – Marinha Grande.

<sup>20</sup> De acordo com a alínea a) do n.º 2 do art.º 3.º da RCM n.º 142/2000, de 20 de outubro.

Figura 14 – Situação n.º 6, orto – 1995 [a], vistas aéreas de 2007 de sudoeste [a] e de sul [b], e foto no local 2013 [d]



Atento o exposto, também *in casu*, se verifica uma omissão, uma vez que o Regulamento não logrou contemplar qualquer referência a este equipamento pré-existente, seja no sentido da sua manutenção, seja no sentido da respetiva demolição.

Considerando em suma que as instalações sanitárias foram efetivamente construídas em data anterior ao POOC, a informação a prestar pela APA (ex-INAG e ex-ARH Tejo), designadamente no que concerne ao destino do referido equipamento ao abrigo do POOC, bem como à existência ou não de pedido de licenciamento pela ocupação de terrenos do domínio público hídrico, previamente, à respetiva construção, revela-se indispensável para uma concreta avaliação da legalidade da situação em apreço.

5  
2

A APA em sede de contraditório confirma a preexistência das instalações sanitárias relativamente ao POOC.

Contudo e apesar da justificação prestada pela APA para a não inclusão do equipamento no plano de praia - pelo facto deste estar junto de estacionamento automóvel e contíguo ao aglomerado urbano de Pedrógão- a mesma entidade nada informa acerca da existência de qualquer pedido de licenciamento de ocupação de terrenos do domínio público hídrico, em áreas naturais de nível III, nem refere igualmente qual o destino a dar ao referido equipamento, não obstante tal informação ter sido expressamente solicitada por esta Inspeção Geral.

Não dispondo desses elementos, torna-se impossível retirar qualquer conclusão relativa à (i)legalidade ou (ir)regularidade da situação em apreço, sendo certo que os Planos não agem, nem devem agir, apenas sobre situações futuras, mas, também, sobre preexistências, quer estas sejam juridicamente tuteladas ou não. O importante é que essas situações sejam devidamente identificadas e analisadas para efeitos de ponderação em face dos valores naturais protegidos pelo plano, o que, no caso em apreço não aconteceu.

Independentemente do exposto e uma vez que a revisão do POOC Ovar-Marinha Grande se encontra em curso, a presente situação deverá, também nesta sede, ser equacionada e incluída no respetivo plano de praia com uma proposta de atuação concreta com vista à regularização daquela ocupação em áreas dominiais.

### 3.3. Violação do POOC

Por último importa reforçar, que da factualidade acima descrita resulta que todas as situações referenciadas como potencialmente violadoras do POOC, por razões distintas, não o são.

Salienta-se contudo, as situações de omissão constatadas, em que apesar de ser clara a preexistência do equipamento implantado no terreno, o POOC trata as mesmas como inexistentes nada referindo relativamente à sua manutenção ou à sua remoção/demolição.

A verdade é que os planos, qualquer que seja a sua natureza, não podem ignorar a realidade existente sobre a qual vão dispor, devendo sempre partir de um levantamento das situações existentes ou previstas, ponderando, em cada caso, os interesses a salvaguardar e as implicações resultantes das opções tomadas. Obrigação esta, legalmente consagrada na alínea e) do artigo 1.º da Portaria n.º

5  
2



767/96, de 30 de dezembro, que elenca os elementos que devem acompanhar o conteúdo documental dos POOC, e alínea d) do artigo 1º da Portaria nº 137/2005, de 2 de fevereiro, que elenca os elementos que devem acompanhar cada um dos PEOT.

Assim sendo importa ter presente que a «*elaboração, aprovação, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial obriga a identificar e a ponderar, nos diversos âmbitos, os planos, programas e projetos, (...) com incidência na área a que respeitam, considerando os que já existam e os que se encontrem em preparação, por forma a assegurar as necessárias compatibilizações*» conforme obriga o n.º 2 do mencionado preceito (sublinhado nosso).

Mais, estabelece ainda, o artigo 22.º do mencionado diploma, que «*as entidades responsáveis pela elaboração, aprovação, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial devem assegurar, nos respetivos âmbitos de intervenção, a necessária coordenação entre as diversas políticas com incidência territorial e a política de ordenamento do território e urbanismo (...)*» (sublinhado nosso).

Acontece porém que no caso em apreço, o POOC Ovar/Marinha Grande no troço ora em análise não contemplou algumas situações existentes à data da sua entrada em vigor, pelo que não se pode deixar de entender que relativamente às mesmas não houve qualquer juízo de avaliação ou ponderação em face dos valores naturais que o mesmo pretendia proteger, havendo assim, nesta parte, aparentemente, uma clara demissão das obrigações que impendiam sobre as entidades que procederam à elaboração deste Plano.

Atento o exposto e relativamente a estas situações em concreto devem as entidades competentes esclarecer cabalmente o enquadramento das mesmas no âmbito do POOC.

#### 4. Conclusões

As averiguações realizadas na presente ação de inspeção, que abrangeram aproximadamente 36 Km de linha de costa e congregam cerca de 1 800 ha da zona terrestre de proteção do POOC, apesar de não evidenciarem situações que violam o referido Plano, são ainda dignas do seguinte registo conclusivo:

- 4.1 Relativamente à avaliação da conformidade das operações urbanísticas com as disposições legais aplicáveis, sobressai o facto de no universo inicial de 17 situações detetadas em sede de planeamento, apenas se ter considerado após a realização das diligências instrutórias como merecedoras de registo, 6 dessas situações.
- 4.2 Que as 6 situações referenciadas, após avaliação e análise, não permitiram identificar a realização de atos materiais em conflito com as prescrições do POOC.
- 4.3 Cinco destas situações foram executadas em data anterior à vigência do POOC.
- 4.4 Em uma das situações registada não foi possível determinar a data da sua construção/implementação, por inexistência material do respetivo processo autorizativo.
- 4.5 Que o POOC, contrariando o disposto na Portaria nº 767/96, de 30 de dezembro, não ponderou todas as situações preexistentes no terreno, ou, pelo menos, não as reconheceu como existentes em sede de elaboração do Plano, identificando expressamente a proposta de atuação relativamente às mesmas.

LS  
2



## 5. Recomendações

Em síntese, da análise realizada, cujos domínios específicos foram avaliados no presente Relatório, emergem algumas recomendações decorrentes das conclusões alcançadas no âmbito desta avaliação:

- 5.1. Atentas as situações atrás assinaladas deverá em sede de acompanhamento a **APA** prestar esclarecimentos, não só relativamente às omissões no POOC quanto a operações preexistentes (situação 3 e 6) como ainda no que concerne às construções/implementações localizadas nas margens e em domínio público hídrico (situações 2, 3 e 6) e avaliar as medidas a tomar considerando a localização em servidão do Domínio Hídrico, na margem e em zona de risco ameaçada pelas águas» com vista à eventual reposição da legalidade, bem como as soluções preconizadas no processo de revisão do POOC em curso.
- 5.2. Deve a **Câmara Municipal da Marinha Grande** reportar a esta Inspeção-Geral as medidas concretas de reposição da legalidade empreendidas no que concerne à situação n.º 5.
- 5.3. Recomenda-se que a **Câmara Municipal da Marinha Grande** proceda à organização dos seus processos de licenciamento, garantindo que todos os documentos que reflitam atos e formalidades do procedimento sejam integrados num processo, devidamente registado, pela ordem cronológica da sua produção ou apresentação e numerados nessa sequência, na esteira das determinações gerais, conducentes a um adequado procedimento administrativo, constantes do CPA.
- 5.4. Os documentos escritos que constituem os processos administrativos internos da **Câmara Municipal da Marinha Grande**, bem como todos os despachos e informações que sobre eles forem exarados, devem, de futuro, sempre identificar os funcionários e agentes seus subscritores e a qualidade em que o fazem, na esteira das determinações impostas pelo referido art.º 23.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, alterado pelos Decretos-Lei nos 72-A/2010, de 18 de junho e 29/2000, de 13 de março. Em sede de contraditório informou a CM que está a desencadear os procedimentos de adoção para o cumprimento desta recomendação, no entanto deverá a mesma em sede de acompanhamento demonstrar as medidas internas concretamente implementadas com vista a garantir o cumprimento da recomendação em causa.

Handwritten signature and the number 24.

## 6. Propostas

Face às conclusões alcançadas e recomendações enunciadas na presente ação de inspeção, propõe-se o seguinte:

- 6.1. O envio do presente Relatório, às Câmaras Municipais da Marinha Grande e de Leiria, para efeitos da promoção das recomendações.
- 6.2. O envio do presente Relatório, à APA para os efeitos da promoção das recomendações, designadamente a consignada no ponto 5.1.
- 6.3. O envio do presente Relatório, à Câmara Municipal de Pombal.

A Inspetora,



(Cecília Taborda)

O Inspetor,



(Eduardo Capucho Amaro)

A Inspetora,



(Joana Sousa)