

**PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º AOT/02/15**

**RELATÓRIO**

**N.º I/00596/AOT/16**

**AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO PLANO DE ORDENAMENTO DA ALBUFEIRA DE  
CRESTUMA-LEVER**

**VOLUME I**

**ABRIL 2016**



ASSUNTO: Processo n.º AOT/02/15 - Avaliação do  
Cumprimento do Plano de Ordenamento da Albufeira de  
Crestumer-Lever - Relatório Final n.º I/00596/AOT/16

DATA: 04.07.2016  
INFORMAÇÃO N.º: 104/2016/MAMB  
PROC. N.º: 22.02.03

Parecer

Atento o facto de não haver  
qualquer reserva por parte  
da GSEOTCN, que suscite  
reanálise por parte do Gabinete  
do Senhor Ministro, propõe-  
-se a homologação do relatório  
em apelo, que mereceu aprecia-  
ção favorável deste Gabinete.  
À consideração superior

Que Anjos 5/7/2016

Despacho

Homologado  
8.7.16

João Pedro Matos Fernandes  
Ministro do Ambiente

Considerando que:

- i. O Relatório n.º I/00596/AOT/16 da IGAMAOT, de abril de 2016, relativa ao processo de inspeção n.º AOT/02/15, sobre a avaliação do cumprimento do plano de ordenamento da Albufeira de Crestuma-Lever, deu entrada no Ministério do Ambiente a 23/05/2016;
- ii. E que foi submetido, por indicação do Senhor Ministro do Ambiente, ao Gabinete da Senhora Secretária de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, que concordou com a conclusão, recomendações e propostas nele previstas;

Propõe-se a homologação do Relatório n.º I/00596/AOT/16 da IGAMAOT pelo Senhor Ministro do Ambiente.

À consideração superior,

A Adjunta

Joana Neto Anjos

**FICHA TÉCNICA**

<b>Natureza</b>	Inspeção Ordinária
<b>Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção</b>	Municípios de Castelo de Paiva, Cinfães, Gondomar, Marco de Canaveses, Penafiel, Santa Maria da Feira e Vila Nova de Gaia / APA, IP / CCDR Norte/ Águas do Douro e Paiva, S.A. / EDM - Empresa de Desenvolvimento Mineiro, S.A. / REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A.
<b>Fundamento</b>	Plano de Atividades – Ano 2015
<b>Âmbito Territorial</b>	Zona terrestre de proteção definida pelo Plano de Ordenamento da Albufeira de Crestuma-Lever (POACL)
<b>Objetivos</b>	Avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações com as disposições legais e regulamentares aplicáveis, com particular incidência nas <i>áreas de proteção e valorização de recursos e valores específicos</i> definidas no POACL
<b>Instrumentos de Gestão Territorial Aplicáveis (vinculativos dos particulares)</b>	POACL e PDM de Castelo de Paiva, Cinfães, Gondomar, Marco de Canaveses, Penafiel, Santa Maria da Feira e Vila Nova de Gaia
<b>Regimes Complementares e Conexos do Sistema de Gestão Territorial</b>	Domínio hídrico REN e RAN Rede Natura 2000 Zona reservada da albufeira
<b>Despachos</b>	Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, de 11.02.2015 e de 19.06.2015 Ministra da Agricultura e do Mar, de 30.06.2015
<b>Planeamento</b>	Despacho de concordância: 16.03.2015
<b>Ciclo de Realização</b>	Instrução do processo: de março a setembro de 2015
	Elaboração do Projeto de Relatório: de setembro a outubro de 2015
	Audiência dos interessados: 15 dezembro de 2015 a 25 de fevereiro de 2016 (após pedidos de prorrogação)
	Ponderação do contraditório e Elaboração do Relatório Final: de março a abril de 2016
<b>Direção</b>	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território (EM AOT)
<b>Equipa</b>	<b>Coordenação:</b> Fernando Alves, Insp. CEM <b>Execução:</b> Cecília Taborda, Insp. / Sofia Faria, Insp.

## ÍNDICE

	Volume I
Índice de Figuras e Tabelas	5
Siglas e Abreviaturas	6
Pareceres e Despachos	9
Nota Introdutória	10
<b>1. Enquadramento da Ação</b>	<b>12</b>
1.1. Âmbito e Objetivo	12
1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo	13
1.3. Nota Metodológica	16
1.4. Estrutura do Relatório	18
<b>2. Diligências Realizadas</b>	<b>19</b>
2.1. Âmbito e Condicionaisismos	19
2.2. Contraditório	19
<b>3. Resultados da Ação</b>	
3.1. Questões Prévias	21
3.1.1. O impacto da entrada em vigor do POACL nos procedimentos de licenciamento de obras em curso	21
3.1.2. Sucessão de leis no tempo - RJIGT	24
3.2. Avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações com as disposições legais e normativas aplicáveis	26
3.2.1. Município de Castelo de Paiva	26
3.2.2. Município de Cinfães	30
3.2.3. Município de Gondomar	35
3.2.4. Município do Marco de Canaveses	37
3.2.5. Município de Penafiel	39

8/3 CA

<b>3.2.6. Município de Santa Maria da Feira</b>	<b>40</b>
<b>3.2.7. Município de Vila Nova de Gaia</b>	<b>41</b>
<b>3.3. Avaliação da requalificação/reconversão das margens dominiais afetas à deposição de inertes</b>	<b>42</b>
<b>3.4. Avaliação da execução física dos projetos face à estratégia definida pelo POACL</b>	<b>43</b>
<b>4. Conclusão</b>	<b>48</b>
<b>5. Recomendações</b>	<b>53</b>
<b>6. Propostas</b>	<b>58</b>

**ANEXO I DOCUMENTOS**

**ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS**

Figura 1	Enquadramento territorial da ação de inspeção	13
Figura 2	Áreas sobre as quais incidiu a ação de inspeção	14
Tabela 1	Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis (município de Castelo de Paiva)	26
Tabela 2	Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis (município de Cinfães)	30-31
Tabela 3	Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis (município de Gondomar)	35
Tabela 4	Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis (município do Marco de Canaveses)	37
Tabela 5	Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis (município de Penafiel)	39
Tabela 6	Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis (município de Santa Maria da Feira)	40
Tabela 7	Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis (município de Vila Nova de Gaia)	41
Tabela 8	Avaliação da execução física dos projetos previstos no POACL	43-45

## SIGLAS E ABREVIATURAS

### A

APA, IP Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.

ARH Norte Administração da Região Hidrográfica do Norte

### C

CAOP Carta Administrativa Oficial de Portugal

CCDR N Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

CNREN Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional

CPA Código do Procedimento Administrativo

CRP Constituição da República Portuguesa

### D

DGT Direção-Geral do Território

DH Domínio Hídrico

DR *Diário da República*

DRA N Direção Regional do Ambiente do Norte

DROT Direção Regional do Ordenamento do Território

### E

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

ETA Estação de Tratamentos de Águas

### I

ICNF, IP Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.

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

IGF Inspeção-Geral de Finanças

IGT Instrumento de Gestão Territorial

IPTM, IP Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P.

Sky. d

## M

MAM	Ministério da Agricultura e do Mar
MAOTE	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia

## N

NPA	Nível de pleno armazenamento: cota máxima a que pode realizar-se o armazenamento de água na albufeira, que, no caso da albufeira de Crestuma-Lever, é de 13 m.
-----	--

## P

PDM	Plano Diretor Municipal
PEOT	Plano Especial de Ordenamento do Território
PIP	Pedido de Informação Prévia
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
POACL	Plano de Ordenamento da Albufeira de Crestuma-Lever
POAAP	Plano de Ordenamento de Albufeira de Águas Públicas
PP	Plano de Pormenor
PROZED	Plano Regional de Ordenamento da Zona Evolvente do Douro
PU	Plano de Urbanização

## R

RAN	Reserva Agrícola Nacional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REN	Reserva Ecológica Nacional
RFCN	Rede Fundamental de Conservação da Natureza
RIP	Relevante Interesse Público / Reconhecimento de Interesse Público
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJREN	Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional
RJRN 2000	Regime Jurídico da Rede Natura 2000
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

**S**

SIC	Sítio de Importância Comunitária
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
STA	Supremo Tribunal Administrativo

**T**

TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
TC	Tribunal Constitucional
TCA	Tribunal Central Administrativo

**W**

WMS	Web Map Service
-----	-----------------

## PARECERES E DESPACHOS

Em tudo,  
o presente relatório reflete a  
ponderação do caráter técnico  
operacional pelas entidades  
visadas, em virtude de se  
tratarem de afluente e homogeneidade  
com a decisão superior  
16.05.2016

As conclusões alcançadas no âmbito desta ação de inspeção, vertidas no corpo do presente relatório, evidenciam a presença de um elevado número de operações urbanísticas executadas à revelia do regime de salvaguarda e de gestão do POACL, decorrente quer de atos de gestão urbanística, quer de atos materiais destituídos de controlo prévio.

Face a este cenário de incumprimento, a reação a desencadear deve incidir tanto no plano da emissão de atos administrativos quanto no plano da própria atuação material, que constitui a ofensa substancial à prossecução de objetivos de interesse nacional que este plano pretende assegurar. Motivo pelo qual se justifica acolher as recomendações propaladas pelas Sras. Inspetoras.

Decorridos mais de oito anos sobre a vigência do POACL, observa-se um reduzido grau de concretização dos projetos por ele convencionados, em particular os destinados à melhoria dos sistemas de recolha e tratamento de efluentes, à definição de perímetros de proteção das captações de água destinadas ao abastecimento público e à reconversão das margens afetadas à deposição de inertes.

Sublinhe-se que a APA, IP, enquanto Autoridade Nacional da Água, não logrou esclarecer o motivo pelo qual tais projetos não foram concretizados, frustrando outro dos objetivos deste IGT.

Resta dizer que a dilação ocorrida entre o momento da discussão pública do POACL e a sua aprovação (superior a dois anos) concorreu para a consolidação de atos de gestão urbanística, que determinaram o licenciamento de edificações em parcelas de terrenos sem área suficiente para as acolher à luz dos ditames deste plano, comprometendo um outro dos seus objetivos: a manutenção do espaço rural.

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

13.05.2016

  
Fernando Alves  
Chefe de E.M.

Visto e aprovado  
De acordo/  
Proposto  
Leve-se à consideração  
de S. Ex.ª o Ministro  
do Ambiente e Proposta  
de Homologação  
  
16/05/16

NUNO MIGUEL BANZA

inspetor-Geral

**ASSUNTO:** Relatório n.º I/00596/16 – Avaliação do cumprimento do Plano de Ordenamento da Albufeira de Crestuma-Lever

Processo de Inspeção n.º AOT/02/15

## Nota Introdutória

A presente ação decorre do plano de atividades desta Inspeção-Geral para o ano de 2015, aprovado por 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<sup>1</sup> e de 30.06.2015.

Dando continuidade às anteriores ações com incidência em planos de natureza especial (PEOT)<sup>2</sup>, a Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território (EM AOT) foi designada para proceder à avaliação do cumprimento do Plano de Ordenamento da Albufeira de Crestuma-Lever (POACL), aprovado pela RCM n.º 187/2007, de 11 de outubro, recorrendo, para o efeito, à técnica da amostragem.

Registe-se que, com a entrada em vigor da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que veio estabelecer as Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, tais planos, de que é exemplo o POACL, foram convertidos em programas especiais (cfr. n.ºs 4 e 5 do artigo 40.º da nova Lei de Bases), constituindo, à semelhança do anterior ordenamento jurídico, um meio supletivo de intervenção do Governo na prossecução de objetivos considerados indispensáveis à tutela de um interesse público concreto com repercussão territorial – no caso, o plano de água de uma albufeira de águas públicas e respetiva zona terrestre de proteção –, embora deixando de vincular diretamente os particulares (cfr. n.º 1 do artigo 46.º).

Não obstante esta desvinculação, o legislador, atento ao objeto e âmbito de intervenção destes instrumentos de gestão territorial (IGT), imprimiu o dever de os mesmos indicarem expressamente as normas a alterar dos denominados planos territoriais<sup>3</sup>, que com eles não sejam compatíveis (cfr. n.ºs 6 e 7 do artigo 44.º), passando estes últimos a garantir, junto dos particulares, a operacionalidade dos regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais com incidência territorial estabelecidos

<sup>1</sup> Esta ação foi autorizada, a título excecional, em antecipação à aprovação do Plano de Atividades, por despacho de S. Ex.ª o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, de 11.02.2015.

<sup>2</sup> Estabelecidos pela Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, que aprovou as Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, entretanto revogada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que veio estabelecer as Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, operacionalizada pela revisão do RJIGT, através do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

<sup>3</sup> Que compreendem, à luz dos artigos 42.º e 43.º da nova Lei de Bases, respetivamente, os de âmbito intermunicipal (plano diretor intermunicipal, o plano de urbanização intermunicipal e o plano de pormenor intermunicipal) e os de âmbito municipal (plano diretor municipal, plano de urbanização e plano de pormenor), IGT vinculativos das entidades públicas e ainda, direta e imediatamente, dos particulares (cfr. n.º 2 do artigo 46.º da mesma Lei).

83.4

pelos primeiros, sob pena de, nas áreas por eles abrangidas, se suspenderem as normas que deveriam ter sido alteradas, sem prejuízo das sanções previstas, em especial, no n.º 6 do artigo 46.º desta nova Lei de Bases.

Note-se que, não obstante os referidos objetivos, a opção do legislador não passou por revogar o conteúdo dos PEOT em vigor, mas por vertê-lo nos planos territoriais, no prazo de três anos (cfr. n.º 1 do artigo 78.º).

Em rigor, a adaptação dos planos municipais de ordenamento do território (PMOT) ao regime dos PEOT encontrava corpo no revogado Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, que estabelecia o regime jurídico dos IGT (RJIGT)<sup>4</sup>, em concreto na alínea a) do n.º 1 do seu artigo 97.º.

A referida formulação legislativa foi excepcionalmente adotada pelos municípios e criou uma profusão generalizada de IGT e uma maior dificuldade na sua aplicação, sobrevivendo, por conseguinte, no mesmo âmbito territorial, princípios de ocupação do solo divergentes. Facto este recorrentemente detetado pela IGAMAOT em ações desta natureza.

Contudo, a lei estabelece conteúdos materiais distintos para cada um dos tipos de IGT que instituiu. No caso do POACL não será despidendo ter presente que a sua disciplina material e substantiva decorreu do anterior RJIGT, concretamente dos artigos 42.º a 50.º concernentes ao regime dos PEOT, de onde resulta que visa estabelecer regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais bem como o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território.

<sup>4</sup> Alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro, e entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que entrou em vigor no pretérito dia 14 de julho.

## 1. Enquadramento da Ação

### 1.1. Âmbito e Objetivo

- (1) **A barragem de Crestuma-Lever constitui a principal origem de água para o conjunto da área metropolitana do Porto**, tendo sido a respetiva albufeira (de 1298 ha) classificada como de águas públicas de “utilização livre” pelo Decreto-Regulamentar n.º 2/88, de 20 de janeiro, entretanto reclassificada para “protegida” pela Portaria n.º 522/2009, de 15 de maio.
- (2) Esta ação, cuja área de intervenção se encontra repartida pelos municípios de Castelo de Paiva, Cinfães, Gondomar, Marco de Canaveses, Penafiel, Santa Maria da Feira e Vila Nova de Gaia, centra-se, fundamentalmente, na **avaliação da conformidade dos usos e ações<sup>5</sup> com o regime de salvaguarda e de gestão instituído pelo POACL para a sua zona terrestre de proteção.**
- (3) Pretende-se, na senda da missão e atribuições conferidas pela lei a esta Inspeção-Geral<sup>6</sup>, assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade no domínio do ordenamento do território, promovendo a indicação de medidas a adotar, de natureza técnica, administrativa, sancionatória ou outra, numa área em que a Administração estabeleceu regras específicas para as albufeiras de águas públicas.
- (4) Nesta ótica, não pode descurar-se, no domínio de atuação da IGAMAOT, as questões específicas de *gestão urbanística* propriamente dita, das do *planeamento vs ordenamento*, devolvendo à IGF, quando aplicável<sup>7</sup>, os resultados apurados, para que esta acione as suas competências ao nível da tutela inspetiva relativa às autarquias locais<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Realizados entre o ano de 2008 e o 1.º trimestre do ano de 2015.

<sup>6</sup> Corporizada no Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de Fevereiro, que aprovou a orgânica da IGAMAOT, alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto.

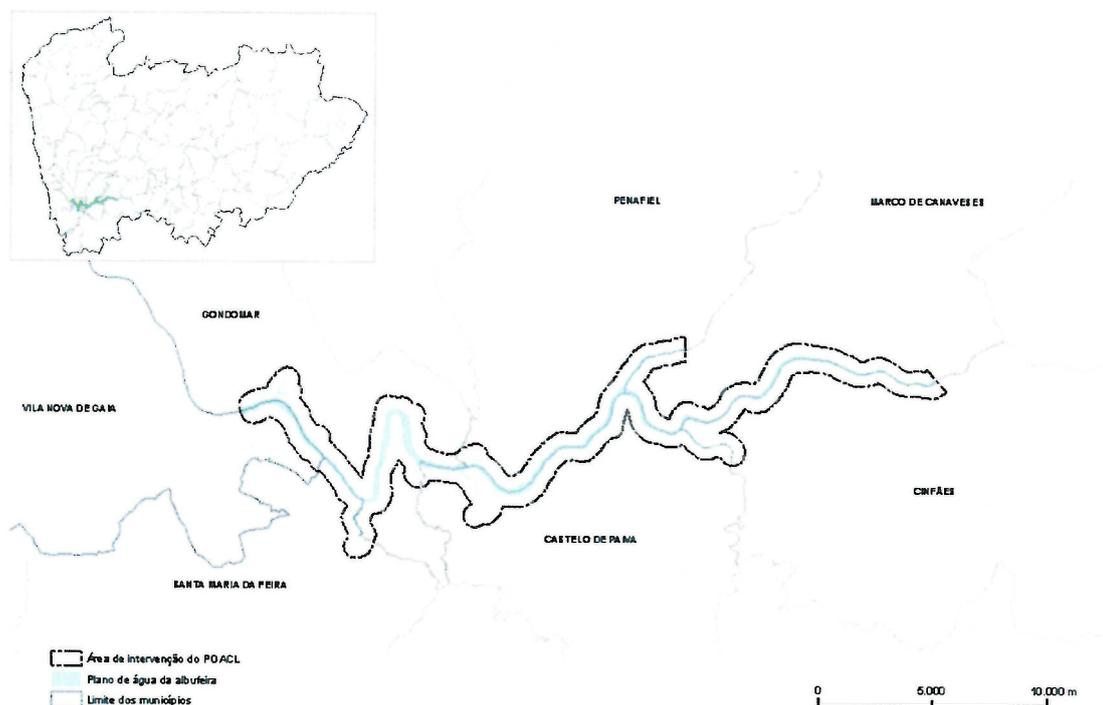
<sup>7</sup> No caso da violação do POACL, concretizada por atos administrativos, as questões jurídicas aí concorrentes pertencem tanto ao ordenamento do território como à gestão urbanística, na medida em que esta figura de planeamento, de âmbito nacional, constitui-se como um normativo imediatamente aplicável aos municípios através da sua integração nos PMOT.

<sup>8</sup> Em consonância com o disposto no Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril.

## 1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo

- (5) A ação, reportada ao âmbito territorial correspondente à zona terrestre de proteção da albufeira definida pelo POACL, abrange uma extensão aproximada de cerca de 6000 ha (Fig. 1).

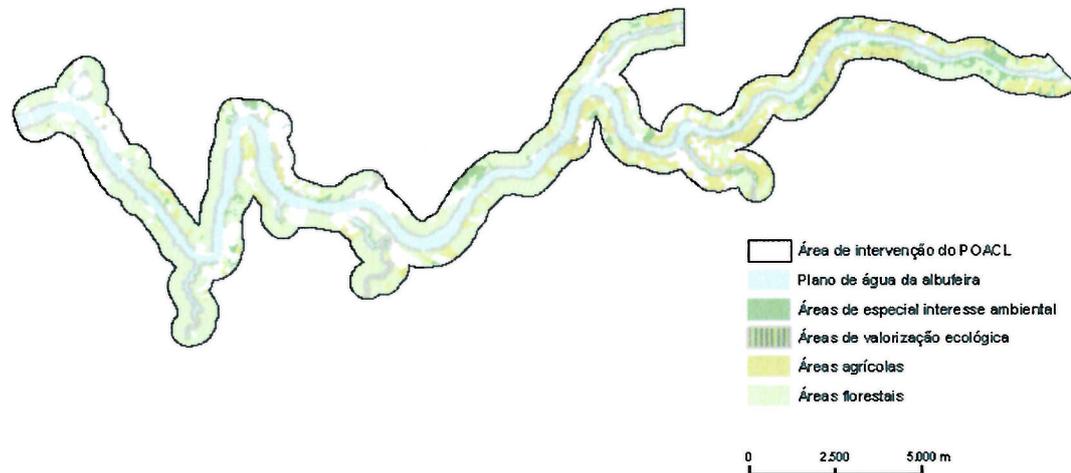
Figura 1 – Enquadramento territorial da ação de inspeção



- (6) Das diversas classes de espaço que compõem esta área de intervenção, optou-se por seleccionar, predominantemente, as denominadas *áreas de proteção e valorização de recursos e valores específicos* definidas pelo POACL, que congregam aproximadamente 4430 ha desta porção do território, consideradas fundamentais para a utilização sustentável do território<sup>9</sup> (Fig. 2).

<sup>9</sup> Com efeito, do n.º 4 do artigo 24.º do anterior RJIGT resulta a prevalência dos planos especiais, no qual se integra o POACL, sobre os planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território, estabelecendo “*usos preferenciais, condicionados e interditos, determinados por critérios de conservação da natureza e da biodiversidade, por forma a compatibilizá-la com a fruição pelas populações*” (cfr. al. c) do n.º 3 do artigo 12.º do anterior RJIGT).

Figura 2 – Áreas sobre as quais incidiu a ação de inspeção



- (7) O enquadramento dos usos e das ações detetados pautou-se, do ponto de vista jurídico, pela verificação do seu cumprimento com as disposições normativas decorrentes do regulamento deste IGT, aprovado pela RCM n.º 187/2007, de 21 de dezembro, articulada com a expressão territorial que aqueles alcançam nas Plantas de Síntese e de Condicionantes que o acompanham.
- (8) Muito embora não constituam o domínio desta avaliação, mas com reflexos na proteção dos recursos e valores naturais intrínsecos aos sistemas biofísicos e geomorfológicos que caracterizam a zona terrestre de proteção da albufeira, foram ainda considerados, à semelhança de ações de inspeção desta natureza, bens jurídicos merecedores de tutela que integram a Rede Fundamental de Conservação da Natureza (RFCN), consignada no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho<sup>10</sup>, em particular a REN, a RAN, o Domínio Hídrico, a zona reservada da albufeira e a Rede Natura 2000.
- (9) Por constituírem inter-relações e interfaces na articulação e coordenação das medidas de proteção e de salvaguarda próprias dos POAAP, foram também ponderados os instrumentos de planeamento territorial diretamente aplicáveis aos particulares, disponibilizados pela Direção-Geral do Território (DGT), através do Sistema Nacional de Informação Territorial

<sup>10</sup> Diploma que estabelece o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

- (SNIT)<sup>11</sup>, que à luz do RJGT, conceptual e operacionalmente, têm áreas de sobreposição e âmbitos complementares.
- (10) Na base da conceção que tem norteado a atuação da EM AOT, considerou-se, para além dos regimes específicos e normativos acima elencados, o regime jurídico que rege a realização das operações urbanísticas, consubstanciado, atualmente, no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 136/2014 de 9 de setembro, entretanto em vigor, que estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE).
- (11) Assim, quer as infrações decorrentes de atos de gestão urbanística, quer as resultantes de atos materiais de realização de operações urbanísticas, foram objeto de ponderação no âmbito da presente avaliação<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> O SNIT é um sistema de informação desenvolvido e gerido pela DGT para acompanhar as políticas nacionais de gestão do território.

<sup>12</sup> As primeiras contextualizadas no plano violado na assunção do determinado no RJGT, as segundas na esfera da fiscalização (procedimento contraordenacional) e das medidas de tutela da legalidade urbanística constantes, quer deste regime jurídico, quer do RJUE.

### 1.3. Nota Metodológica

- (12) Dada a dimensão da área geográfica materializada no POACL, e face ao objetivo definido no **título 1.1.**, privilegiaram-se, para além da faixa terrestre envolvente da albufeira com uma largura de 50 m, contados e medidos na horizontal, a partir do NPA, denominada zona reservada da albufeira, as *áreas de proteção e valorização de recursos e de valores específicos* determinadas com base nos recursos e valores naturais e paisagísticos presentes, regulamentadas nos artigos 26.º a 30.º e delimitadas na Planta de Síntese, que se subdividem nas seguintes categorias de espaços ordenadas em razão da relevância atribuída nesta sede:
- **Áreas de especial interesse ambiental**, constituídas por *habitats* prioritários e outras áreas com valores naturais.
  - **Áreas de valorização ecológica**, constituídas pelas margens ribeirinhas integradas na zona reservada da albufeira e ocupadas por usos agrícolas e florestais.
  - **Áreas de especial interesse cultural**, constituídas pelas áreas que reúnem condições excecionais para o desenvolvimento de atividades de carácter cultural, associando valores únicos patrimoniais e paisagísticos, no contexto regional.
  - **Áreas agrícolas e as áreas florestais**, constituídas pelas restantes áreas localizadas na zona de proteção, com características predominantemente rurais.
- (13) Dentro das referidas áreas, foram igualmente tidas em atenção as **áreas de risco**, também delimitadas na planta de síntese, por estarem associadas a fenómenos de instabilidade geológica e ou a problemas de erosão, existente ou potencial, à luz das imposições vertidas, especificamente, no artigo 20.º do Regulamento deste IGT.
- (14) Quanto ao período temporal balizador desta avaliação, foram apreciados os ortofotomapas das **coberturas aéreas digitais dos anos de 2007, 2010 e 2012**, todos disponibilizados pela DGT, que sustentaram o processo de fotointerpretação desenvolvido com recurso ao Sistema de Informação Geográfica (SIG), a partir do qual a informação gráfica e alfanumérica foi estruturada, tratada e uniformizada.

(15) A partir deste processo, e após o trabalho de campo realizado, gerou-se a compilação de todas as situações detetadas sob a forma de *Fichas de Identificação*, remetidas, em função da natureza das intervenções, às respetivas autarquias, à APA, IP e à CCDR N.

Pretendeu-se, assim, 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.

(16) Atento o disposto no artigo 37º do Regulamento do POACL, e pela sua especificidade, foram ainda consideradas como objeto da presente análise as **margens da albufeira afetas à deposição de inertes**, cuja reconversão estava prevista ocorrer no prazo de três anos contado da data de entrada em vigor daquele.

(17) Procedeu-se, por último, à avaliação do grau de execução física de 33 dos 81 projetos que integram o **Plano de Intervenções** do POACL.

#### 1.4. Estrutura do Relatório

- (18) A organização deste documento reflete as várias etapas da sua elaboração e procura sintetizar o conjunto da informação analisada e recolhida em sede de atuação, a formulação de problemas detetados e enunciar de reflexões e recomendações sobre este domínio de intervenção.
- (19) Na senda do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 15171/2012 (2.ª série), de 26 de novembro, a síntese da análise das situações foi reconduzida a cada um dos municípios no qual aquelas ocorreram, constituindo o **título 3** do presente relatório.
- (20) Conscientes da abrangência das questões envolvidas, bem como das causas das ilegalidades e das irregularidades urbanísticas detetadas, muitas das quais de elevada complexidade, reconheceu-se a necessidade de conciliar duas formas de abordagem de avaliação, as quais, embora distintas no conteúdo, se configuram como complementares na estrutura final do processo desenvolvido:
- a) A *parte expositiva*, de feição eminentemente descritiva e técnica, extensa e pormenorizada, na qual são apuradas individualmente, sob a forma de *Fichas de Análise*, a matéria de facto e de direito inerente aos procedimentos associados às ocupações referenciadas, que constitui o **Volume II** deste relatório.
  - b) Outra, refletida no presente documento (**Volume I**), de formato que, a nosso ver, simplifica a apresentação dos resultados obtidos com a apreciação individual das situações e permite uma visão compendiada, quer dos aspetos de análise, quer das propostas de recomendações a considerar nos diversos níveis de intervenção.
- (21) As conclusões e propostas de atuação futura, vertidas neste documento, deverão conjugar-se com as conclusões específicas constantes em cada uma das *Fichas de Análise*, uma vez que nestas se expressam ocorrências que, pela sua especificidade, não foram aqui abordadas.

## 2. Diligências Realizadas

### 2.1. Âmbito e Condicionalismos

(22) As asserções e conclusões alcançadas foram sustentadas nos elementos que compõem o POACL, em particular nas folhas que constituem a sua Planta de Síntese, a partir das quais se procedeu à individualização, sob a forma de extrato, de todas as operações urbanísticas e ações identificadas em função da metodologia adotada.

(23) Para além destes elementos, que constituíram uma importante mais-valia para a análise do território, modelação e avaliação das ocupações identificadas a partir de uma plataforma SIG, a conexão, via WMS, ao SNIT, revelou-se particularmente vantajosa no acesso à informação dos PMOT aplicáveis.

Realce-se 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 consideração enquanto informação adicional e de referência.

(24) Com vista à correta prossecução desta ação, que contou com a estreita colaboração de todas as entidades perscrutadas, procedeu-se à consulta e análise, junto destas, dos processos de licenciamento, autorização, admissão e de contraordenação referentes às ocupações identificadas. Para além da disponibilidade manifestada, extensível, em regra, a todas as entidades envolvidas, convém assinalar a pronta partilha e cedência da informação pretendida.

### 2.2. Contraditório

(25) O presente documento foi, enquanto projeto de relatório, sujeito às determinações expressas nos artigos 23.º e 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT referentes ao contraditório, tendo-se notificado, para o efeito, a APA, IP, a CCDR Norte, a ERRAN do Norte e as Câmaras Municipais de Castelo de Paiva, Cinfães, Gondomar, Marco de Canaveses, Penafiel, Santa Maria da Feira e Vila Nova de Gaia.

- (26) Decorrido o prazo de pronúncia, e após a sua prorrogação, foi rececionada a posição daquelas entidades (doc. de fls. 1 a 121), sendo que a APA, IP (ARH Norte) o fez para além do prazo convencionado e sem que tenha tomado posição especificamente sobre qualquer das recomendações que lhe foram dirigidas, referindo apenas nada ter a acrescentar ou a opor ao conteúdo do projeto do relatório, limitando-se a aguardar o contacto das autarquias para colaborar nas ações que necessitem de articulação com aquele Instituto (doc. de fls. 118).
- (27) A argumentação e os esclarecimentos prestados determinaram a elaboração da Informação nº I/101/AOT/16, 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 (doc. de fls. 122 a 149).
- (28) 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 delas, designadamente no domínio sancionatório e da reposição da legalidade, porém, não foram de maneira a introduzir modificações substanciais em quaisquer pontos do relatório, em virtude dos argumentos aduzidos não serem de molde a inflitirem as posições defendidas no projeto de relatório.
- (29) Refere-se que, no campo de atuação alusivo à avaliação física dos projetos previstos no POACL, algumas autarquias apresentaram soluções distintas das preconizadas naquele plano, no que concerne à execução da rede de drenagem e construção de ETAR, justificadas pela realidade da ocupação atualmente existente no território, situação registada na presente versão do relatório.

### 3. Resultados da Ação

#### 3.1. Questões prévias

##### 3.1.1. O impacto da entrada em vigor do POACL nos procedimentos de licenciamento de obras em curso

- (30) A relevância da questão que constitui a epígrafe do título em apreço, transversal aos municípios que integram a área de intervenção do POACL, decorre do facto de se terem identificado algumas intervenções urbanísticas, materializadas sob a forma de obras de construção para fins habitacionais, cujos procedimentos de licenciamento foram iniciados antes da entrada em vigor daquele plano especial, cumprindo verificar em que termos as normas deste implicaram com aqueles procedimentos.
- (31) Como já atrás foi dito, o POACL é um PEOT, possuindo portanto natureza regulamentar, que visa prosseguir objetivos de interesse nacional com repercussão espacial, estabelecendo regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, nos termos estabelecidos no artigo 42.º do RJGT, vinculando ao abrigo do novo RJGT apenas as entidades públicas (artigo 3.º n.º 1) quando anteriormente vinculava ainda diretamente os particulares (artigo 3.º n.º 2 do anterior RJGT).
- (32) Enquanto normativo, o plano deverá aplicar-se às situações que tenham de decidir-se no futuro, não podendo pôr em causa direitos de construção já conferidos antes da sua entrada em vigor. Aliás, neste âmbito vigora igualmente o princípio geral de que os atos administrativos se regem pela lei vigente à data da sua prática.
- (33) Sobre esta matéria da aplicação das leis no tempo, refira-se ainda que o artigo 117.º do anterior RJGT estabelecia a suspensão dos procedimentos no período compreendido entre a data fixada para o início do período de discussão pública do plano até à sua entrada em vigor<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Atualmente o artigo 130.º do RJGT e o artigo 12.º-A do RJUE também se pronunciam nesse sentido, relativamente aos planos que vinculam diretamente os particulares.

- (34) Quanto aos referidos direitos de construção, mais concretamente quanto ao momento em que estes se adquirem, é questão controvertida na jurisprudência e na doutrina qual a natureza e os efeitos do ato de aprovação do projeto de arquitetura.
- (35) Por um lado, e à semelhança da posição transmitida pelas Câmaras Municipais de Castelo de Paiva e de Cinfães, há quem defenda que esta aprovação põe termo a um subprocedimento bem demarcado do procedimento de licenciamento e integra a pronúncia final e vinculativa para a Administração sobre o núcleo essencial da pretensão do interessado, consubstanciando o ato central do procedimento, no qual radica a eventual lesão de direitos ou interesses legalmente protegidos.
- (36) Para quem defende a mencionada tese, aprovado o projeto de arquitetura, os aspetos que ficam por resolver são apenas os referentes aos projetos de especialidades, relativamente aos quais as normas de cariz urbanístico, designadamente as contantes de instrumentos de planeamento em vigor, já nada têm a dizer.
- (37) Deste modo, a aprovação do projeto de arquitetura aparece como ato constitutivo de direitos no sentido de que as questões por ele apreciadas não voltam a ser questionadas no decurso do procedimento, i.e., o ato de aprovação pronuncia-se de forma definitiva sobre os aspetos de conteúdo urbanístico da operação a que dizem respeito, a ponto de, caso sejam válidos, não poderem voltar a ser questionados, tornando-se, quanto àqueles, um ato constitutivo de direitos. A conformidade do projeto com os planos é feita no momento da apreciação do projeto de arquitetura, que decide definitivamente a questão<sup>14</sup>.
- (38) Porém, outro é o entendimento perfilhado por esta Inspeção-Geral. Com efeito, entende-se que os direitos de construção só são conferidos aos particulares no ato final de licenciamento e não com a aprovação do projeto de arquitetura, que, por si só, não confere qualquer direito a executar a obra.
- (39) Tem-se igualmente entendido que a aprovação do projeto de arquitetura consubstancia um mero ato preliminar com uma função instrumental face à produção do ato final, este sim definidor e constitutivo do licenciamento da obra, esgotando-se nessa vocação auxiliar, sem

<sup>14</sup> Orientação defendida no Acórdão do TCA Sul, de 10-10-2013, relativo ao processo n.º 04520/08.

83. 4

autonomia para ter eficácia imediata na esfera jurídica dos interessados. O ato administrativo final, em que culmina o procedimento administrativo, é que é suscetível de lesar diretamente o particular, consumindo, pela afirmação da legalidade das obras a efetuar, os efeitos produzidos pelo ato de aprovação do projeto de arquitetura<sup>15</sup>.

- (40) Nos termos atrás expostos, a aprovação do projeto de arquitetura não constitui qualquer direito na esfera jurídica do particular<sup>16</sup>.
- (41) O artigo 26.º do RJUE estabelece que a deliberação final de deferimento do pedido de licenciamento consubstancia a licença para a realização da operação urbanística. No artigo 24.º n.º 1 alínea a) refere-se como causa para o indeferimento do pedido de licenciamento a violação de PEOT, entendendo-se que este indeferimento poderá então ocorrer em qualquer fase do procedimento não objeto de deliberação final, ainda que após a aprovação do projeto de arquitetura, que é o momento em que normalmente ocorre a apreciação da respetiva conformidade com os PEOT, conforme mencionado no artigo 20.º n.º 1.
- (42) Por seu lado, o artigo 101.º n.º 2 do anterior RJIGT dispunha que “a conformidade dos atos praticados com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis é condição da respetiva validade” e o 103.º do mesmo diploma legal que “são nulos os atos praticados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial aplicável”. Ora, estes normativos impediam que se emitisse uma licença válida para obras de construção quando, nessa data, já vigorasse qualquer PEOT que não permitisse essa ação.
- (43) O direito de construir não pode, então, ser visto apenas numa perspetiva que tenha unicamente em conta os interesses privados, impondo-se a consideração de outros interesses constitucionalmente condicionantes do direito de propriedade acolhido no artigo 62.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), que não está desligado da matéria de ordenamento do território prevista, em especial, nos artigos 65.º e 66.º desta mesma Lei Fundamental.

<sup>15</sup> Neste sentido pronunciaram-se os Acórdãos do STA de 5/5/98, 21/3/96, 9/5/96, 10/4/97 e o Acórdão do TC n.º 40/2001, de 31/1/2001.

<sup>16</sup> Vd. Acórdão STA de 12/3/2008, relativo ao processo n.º 82/07.

- (44) O direito de construir está dependente de uma permissão administrativa prévia, que se destina, essencialmente, a aferir da conformidade ou da compatibilidade da pretensão com os interesses e necessidades públicas legalmente protegidos neste domínio, como é o caso, por exemplo, de áreas que o POACL considerou como sensíveis do ponto de vista ambiental, ecológico e geomorfológico.
- (45) Cremos, no entanto, que no caso de licenciamentos válidos e eficazes ainda não concretizados, a aplicabilidade de novas normas, ainda que decorrentes de uma restrição resultante da vinculação situacional dos solos, deve merecer particular ponderação à luz do disposto no artigo 143.º do anterior RJGT<sup>17</sup>, que instituía os casos em que deveria ocorrer o dever de indemnização, porém a perda do *jus aedificandi* decorrente de um IGT, “caduca no prazo de três anos a contar da [sua] entrada em vigor” (cfr. n.º 7 daquela disposição legal).

### 3.1.2. Sucessão de leis no tempo - RJGT

- (46) Cumpre ainda chamar a atenção para a entrada em vigor, no passado dia 14 de julho, do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que procedeu ao desenvolvimento das bases da política de pública de solos, de ordenamento do território e urbanismo, bem como definiu o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução, e avaliação dos instrumentos de gestão territorial (artigo 1.º).
- (47) Os planos especiais, que agora assumem a figura de programas, visam ainda a salvaguarda de objetivos de interesse nacional com incidência territorial delimitada, bem como garantir as condições de permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território (artigo 43.º), como atrás se expôs, porém já não vinculam os particulares, mas apenas as entidades públicas (artigo 3.º).
- (48) Relativamente aos planos em vigor, o seu conteúdo deve ser vertido no plano diretor intermunicipal ou municipal e em outros planos intermunicipais ou municipais aplicáveis à área abrangida pelo PEOT no prazo máximo de três anos.

<sup>17</sup> Atualmente vigora o disposto no artigo 171.º do RJGT.

- (49) Findo este prazo, os PEOT continuam a vigorar, mas deixam de vincular direta e imediatamente os particulares. Porém, suspendem-se as normas dos planos intermunicipais ou municipais que deveriam ter sido alteradas por desconformidade com aqueles IGT, não podendo, nessas áreas, serem praticados atos ou operações que impliquem a alteração do uso do solo, enquanto durar a suspensão (artigos 78.º n.ºs 1 e 4 e 46.º n.º 5 da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, diploma que estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo).
- (50) Quer isto dizer que, apesar da entrada em vigor do novo RJGT, as normas previstas no regulamento do POACL continuam nesta data a vincular, direta e imediatamente, os particulares.

### 3.2. Avaliação da conformidade das operações urbanísticas ou ações com as disposições legais e normativas aplicáveis

#### 3.2.1. Município de Castelo de Paiva

- (51) Numa área com aproximadamente 1235 ha afetos à zona terrestre de proteção da albufeira, foi identificado um conjunto relevante de operações urbanísticas, circunstanciado a **nove situações**, cinco das quais com interferência em *Áreas de valorização ecológica e de especial interesse ambiental* definidas pelo POACL.
- (52) A informação compilada na **tabela 1** sistematiza, para cada uma das situações identificadas nesta circunscrição territorial, as principais características das intervenções delas resultantes, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.

Tabela 1 – Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis

Sit. n.º	Tipo de obra / uso	Génese da operação urbanística ou ação	Enquadramento no POACL		Enquadramento em regimes especiais		
			Categoria de espaço	Zona Reservada	REN	DH	RAN
4	Construção / Restauração e bebidas	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas de Valorização Ecológica</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Construção / Restauração e bebidas	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas de Valorização Ecológica</i> <i>Áreas de Utilização Recreativa e de Lazer</i> <i>Áreas de Risco</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Construção / habitação	Licenciada	<i>Áreas Agrícolas</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Construção / habitação	Licenciada	<i>Áreas Agrícolas</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	Construção / habitação e anexos	Licenciada / Destituída de controlo prévio	<i>Áreas de Especial Interesse Ambiental</i> <i>Áreas de Valorização Ecológica</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	Construção / habitação	Licenciada	<i>Áreas Florestais</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Construção e obras de urbanização / Turístico (1 hotel e 25 moradias turísticas)	Licenciada	<i>Áreas de Valorização Ecológica</i> <i>Áreas Florestais</i> <i>Áreas de Utilização Recreativa e de Lazer</i> <i>Áreas com Vocação Turística</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
11	Construção e impermeabilização do solo / a aferir pela CM	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas Florestais</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	Construção / 12 habitações	Licenciada	<i>Áreas de Especial Interesse Ambiental</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- (53) Do ponto de vista da génese das operações urbanísticas acima identificadas, foram observadas seis situações precedidas de controlo prévio (situações n.ºs 6, 7, 8, 9, 10 e 12) e três de génese ilegal (situações n.ºs 4, 5 e 11).
- (54) Já a situação n.º 8 reveste a natureza de uma ação realizada à revelia do projeto licenciado, que se traduziu na execução de obras na zona reservada da albufeira, onde estas são proibidas à luz do artigo 21.º do regulamento do POACL.
- (55) No domínio das operações urbanísticas precedidas de controlo prévio, há a registar três situações em que os respetivos processos de obras foram orientados no pressuposto de elas integrarem solo urbano (situações n.ºs 6, 7 e 12), quando, como ficou demonstrado nas respetivas fichas de análise, tal não corresponde à expressão que aquelas alcançam na transposição dos polígonos de implantação<sup>18</sup> para as plantas de ordenamento e de síntese, respetivamente, do PDM e do POACL.
- (56) Se no caso das situações n.ºs 6 e 7 nenhuma das parcelas reúne a dimensão mínima exigida pelo POACL, para nelas se poderem edificar habitações (por força da alínea d) do n.º 4 do artigo 30.º do seu regulamento), na situação n.º 12 não são permitidas, à luz do artigo 27.º deste IGT, novas construções como as licenciadas pela câmara municipal, cujos atos de gestão urbanística conduziram à materialização de 12 moradias em banda, num terreno com declive acentuado contido em *Áreas de especial interesse ambiental*.
- (57) Em rigor, à luz do artigo 20.º do RJUE, a apreciação dos projetos pela autarquia não deveria ter-se bastado com a anuência de uma localização realizada sem a necessária precisão, traduzida na colocação de um ponto ou de uma área desproporcionada, que não transpõe a implantação consubstanciada nas diversas plantas de maior detalhe que instruíram os processos de obras em crise.
- (58) No caso da situação n.º 9, reconduzível à concretização de uma habitação, constatou-se, à semelhança das situações n.ºs 10 e 12, que o licenciamento final desta operação urbanística ocorreu já vigência do POACL, sem a parcela reunir a área mínima exigível consignada na alínea d) do n.º 4 do artigo 30.º do regulamento deste plano.

<sup>18</sup> Preconizados nas peças desenhadas que instruíram os projetos de arquitetura.

- (59) Como amplamente exposto no **título 3.1.1.** deste documento, considera-se que o ato de aprovação do projeto de arquitetura é meramente instrumental e preordenado à decisão final de licenciamento, destituído de autonomia funcional para por si só ter eficácia na esfera do particular.
- (60) Chegados aqui, não haverá como afastar a nulidade dos atos praticados pela Câmara Municipal de Castelo de Paiva no contexto das **situações n.ºs 6, 7, 9 e 12**, com fundamento quer na alínea a) do artigo 68.º do RJUE, quer do artigo 103.º do RJIGT então vigente, atualmente consignado no artigo 130.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.
- (61) Por último, opta-se por destacar a **situação n.º 10** das demais operações urbanísticas, pelo facto de se tratar de um empreendimento turístico de 4\*, envolvendo, essencialmente, obras de urbanização e de construção de um hotel, com capacidade máxima de 84 camas, 25 apartamentos turísticos, com capacidade máxima de 108 camas, equipamentos de apoio ao empreendimento, muros de suporte, de vedação, abertura de vias, todas precedidas de movimentos de terras com alteração do perfil natural do terreno, a que se adita a implementação de uma plataforma flutuante de acostagem para embarcações de recreio, áreas de estacionamento e uma ETAR.
- (62) A materialização de todas estas operações urbanísticas, classificadas, nos termos e para os efeitos da alínea b) do artigo 2.º do RJUE, como obras de construção, ocorreu em solo integrado no POACL, por este classificado como *Áreas com Vocação Turística (Previstas)*, interferindo ainda, com a zona reservada da albufeira e com *Áreas Florestais e Agrícolas*, as primeiras sujeitas ao RJRAN e as segundas ao RJREN.
- (63) Sucede que, e não obstante as sucessivas modificações do empreendimento turístico idealizado em data anterior à vigência do POACL, o ato de licenciamento final de todas estas intervenções foi praticado já no momento da sua aplicação ao território alvo desta ação, a coberto da deliberação camarária de 28.10.2010, pela qual se deferiu o projeto de arquitetura, os projetos de especialidades e o licenciamento das respetivas obras de urbanização.
- (64) Nem é defensável, tal como sustentado pela autarquia, que a prévia autorização de localização emitida pela então DRAOT Norte no ano de 1992, numa fase concetual do projeto idealizado,

poderia configurar um direito adquirido à ocupação de solos da REN, desobrigando, ainda, a execução do empreendimento a conformar-se com os IGT supervenientes.

- (65) Tal significa que a solução urbanística perspetivada no projeto aprovado deveria ter-se conformado quer com as disposições do POACL, quer com as servidões e restrições de utilidade pública aplicáveis, delimitadas na planta de condicionantes deste plano.
- (66) Sucede que, o ato de licenciamento daquelas obras permitiu a construção de vários edifícios, indissociáveis do estabelecimento hoteleiro atualmente em funcionamento, numa área em que, por incorporada na zona reservada da albufeira, tais ações são interditas, por força do disposto no artigo 21.º do regulamento do POACL, para além de, concomitantemente, integrarem solos da REN.
- (67) Acrescente-se que o efeito daquele ato permitiu ainda a execução de 25 unidades de alojamento, sob a forma de moradias turísticas, em violação do disposto na alínea c) do n.º 6 do artigo 33.º do mesmo conteúdo regulamentar, que veda esta tipologia de empreendimentos turísticos nas *Áreas com vocação turística* definidas e delimitadas por aquele IGT.
- (68) Concatenadas todas estas desconformidades com as normas jurídicas e regulamentares em vigor, detalhadas na respetiva *ficha de análise*, não haverá como afastar à situação em apreço a nulidade de todos os atos de licenciamento praticados pela autarquia, por força quer da alínea a) do artigo 68.º do RJUE, aplicável à data, quer do artigo 103.º do RJIGT então vigente, atualmente consignado no artigo 130.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, e, bem assim, do artigo 27.º do RJREN.

### 3.2.2. Município de Cinfães

- (69) Numa área com aproximadamente 850 ha afetos à zona terrestre de proteção da albufeira, foi identificado um conjunto significativo de operações urbanísticas, circunstanciado a **onze situações**, a maioria integrada pelo POACL em *Áreas agrícolas*, embora apenas uma delas se situe em solos afetos à RAN.
- (70) A informação compilada na **tabela 2** sistematiza, para cada uma das situações identificadas nesta circunscrição territorial, as principais características das intervenções delas resultantes, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis, dando-se nota de que nenhuma delas se encontra localizada em REN ou na zona reservada da albufeira.

Tabela 2 – Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis

Sit. n.º	Tipo de obra / uso	Génese da operação urbanística ou ação	Enquadramento no POACL		Enquadramento em regimes especiais		
			Categoria de espaço	Zona Reservada	DH	RN 2000	RAN
13	Construção de habitação e anexo	Licenciada / Anexo destituído de controlo prévio	<i>Áreas Agrícolas</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	Construção de habitação	Licenciada	<i>Áreas Agrícolas</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15	Construção de habitação	Licenciada	<i>Áreas Agrícolas</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16	Construção de habitação	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas Agrícolas</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17	Construção de habitação	Licenciada	<i>Áreas Agrícolas</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
18	Construção de habitação	Licenciada	<i>Áreas Agrícolas</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19	Construção de habitação	Licenciada	<i>Áreas de Especial Interesse Ambiental</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20	Construção de habitação e piscina	Licenciada / Piscina destituída de controlo prévio	<i>Áreas Agrícolas</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Tabela 2 (cont.) – Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis

Sit. n.º	Tipo de obra / uso	Génese da operação urbanística ou ação	Enquadramento no POACL		Enquadramento em regimes especiais		
			Categoria de espaço	Zona Reservada	DH	RN 2000	RAN
21	Construção de habitação e anexo	Licenciada / Anexo destituído de controlo prévio	Áreas Agrícolas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22	Construção de habitação	Licenciada	Áreas de Especial Interesse Ambiental	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23	Construção de habitação e demais intervenções urbanísticas	Licenciada / Intervenções sem controlo prévio	Áreas Agrícolas	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- (71) Do ponto de vista da génese das situações registadas, apenas uma se encontra destituída de controlo prévio (situação n.º 16), subsistindo, contudo, intervenções urbanísticas realizadas à margem da lei em parcelas onde as habitações foram precedidas de licenciamento (situações n.ºs 13, 20, 21 e 23), uma das quais executada à revelia do projeto aprovado (situação n.º 13).
- (72) Realce-se que a maioria dos processos de obras particulares apreciados, todos visando a concretização de moradias unifamiliares, foram encetados entre o ano de 2005 e finais do ano de 2007, num hiato de tempo em que já tinha ocorrido a discussão pública do POACL<sup>19</sup>, mas sem que a sua versão final tenha sido objeto de aprovação pelo Governo, que apenas sucedeu em 11.10.2007.
- (73) No caso concreto das situações n.ºs 14, 17, 18, 19, 20, 21 e 22, extensível à situação n.º 23 (embora com outras nuances), cujos processos foram instruídos nesse período, subsiste um denominador comum: o facto das propriedades, nas quais ocorreram as obras, não deterem a área mínima da parcela exigida pelo POACL para nelas se construírem habitações – 1 ha (cf. alínea d) do n.º 4 do artigo 30.º do regulamento).
- (74) Significa isto que, caso tais pretensões edificatórias ocorressem já na vigência do POACL, elas não poderiam ser acolhidas, por incompatibilidade dos usos com o regime de salvaguarda e de gestão deste IGT.

<sup>19</sup> Procedimento que decorreu entre 28 de fevereiro e 15 de abril de 2005 e entre 12 de maio e 12 de junho do mesmo ano.

- (75) Assim, o desfasamento entre as datas do período de discussão pública e a entrada em vigor do POACL – superior a dois anos –, concorreu para a consolidação de diversas situações de facto, que comprometeram um dos objetivos deste plano para as categorias de espaço por ele definidas: a manutenção do espaço rural.
- (76) Face ao número expressivo de situações desta natureza, é lícito concluir-se que, num momento em que as regras de edificação decorrentes do PDM eram mais permissivas, os particulares pretenderam salvaguardar o direito ao *jus aedificandi*, que, em alguns casos, viria somente a concretizar-se anos depois da entrada em vigor do POACL, **recorrendo a sucessivas prorrogações na emissão do alvará de construção**, excedendo, até, o prazo aí instituído para a conclusão das obras.
- (77) No domínio das operações urbanísticas precedidas de controlo prévio, opta-se por destacar a **situação n.º 19** pelo facto de o processo de obras ter sido orientado no pressuposto de a pretensão integrar solo com vocação edificatória, quando, como ficou demonstrado na respetiva *ficha de análise*, tal não corresponde à expressão que a habitação alcança na transposição do polígono de implantação<sup>20</sup> para as plantas de ordenamento e de síntese, respetivamente, do PDM e do POACL.
- (78) Com efeito, o ato de licenciamento foi ancorado na presunção de que o terreno se encontrava inserido em *Área de Aglomerado Rural* pelo PDM, quando ele se encontrava (como ainda se encontra) vinculado à disciplina urbanística associada à categoria de espaço denominada *Floresta de produção condicionada*, que interdita a construção de habitações unifamiliares em parcelas com área inferior a 1 ha (cfr. alínea a), n.º 1 do artigo 50.º do regulamento do PDM).
- (79) Em rigor, à luz do artigo 20.º do RJUE, a apreciação dos projetos pela autarquia não deveria ter-se bastado com a anuência de uma localização realizada sem a necessária precisão, traduzida na colocação de um ponto, que não transpõe a implantação consubstanciada nas diversas plantas de maior detalhe que instruíram o processo de obras em crise.
- (80) Colocado desta forma, não haverá como afastar à situação em apreço a nulidade do ato de licenciamento praticado pela autarquia, por força quer da alínea a) do artigo 68.º do RJUE,

<sup>20</sup> Preconizado nas peças desenhadas que instruíram os projetos de arquitetura.

aplicável à data, quer do artigo 103.º do RJIGT então vigente, atualmente consignado no artigo 130.º do atual RJIGT. Invalidez que se repercute nos restantes atos praticados por aquela entidade, decorrentes da alteração do projeto aprovado, não sendo possível, atualmente, proceder à sua legalização à luz do regime de salvaguarda e de gestão do POACL.

- (81) Do ponto de vista da legalidade dos atos praticados à revelia dos comandos legais no domínio do ordenamento do território e do urbanismo, haverá ainda que suscitar a nulidade dos despachos e deliberações da Câmara Municipal de Cinfães subsumíveis às **situações n.ºs 17 e 18**, todos com fundamento na alínea c) do artigo 68.º do RJUE.
- (82) Embora licenciadas em data anterior à vigência do POACL, constatou-se que os atos de licenciamento que as precederam foram realizados sem prévia consulta das entidades externas ao município, cujos pareceres, autorizações ou aprovações eram (como ainda são) legalmente exigíveis.
- (83) Ainda no domínio da legalidade dos atos praticados pela autarquia, verifica-se que, no caso da **situação n.º 15**, não foi dado cumprimento ao disposto na alínea f) do n.º 4 do artigo 30.º do Regulamento do POACL.
- (84) Na situação *sub judice* não estamos perante uma situação de garantia do existente, uma vez que, como foi possível apurar e demonstrar, a preexistência que sustentou a operação urbanística em crise não detinha uma área de implantação (coberta) superior a 50 m<sup>2</sup>, muito aquém dos 140 m<sup>2</sup> admitidos, excedendo a majoração de 30% admitida pelo POACL para casos desta natureza, em que a área da parcela é inferior a 1 ha (cf. alínea d) do n.º 4 do artigo 30.º).
- (85) Também aqui não haverá como afastar aos atos praticados pela Câmara Municipal de Cinfães a consequente nulidade, atento o disposto nos artigos 101.º n.º 2 e 103.º do RJIGT, por violação das prescrições normativas acima identificadas.
- (86) Por último, pode-se ainda divisar um núcleo de situações em que os particulares praticaram atos materiais à margem da lei, para o qual urge persistir no acionamento dos mecanismos sancionatórios e as imprescindíveis medidas de tutela da legalidade, a desenvolver pela autarquia. São elas as obras destituídas de controlo prévio ou empreendidas à revelia do

projeto aprovado, contextualizadas nas **situações n.ºs 13, 16, 20, 21 e 23**, esta última com interferência no domínio hídrico.

### 3.2.3. Município de Gondomar

- (87) Numa área com aproximadamente 1570 ha afetos à zona terrestre de proteção da albufeira, foram identificadas **quatro situações** reconduzíveis a obras de construção, três das quais com interferência em *Áreas de Utilização Recreativa e de Lazer* definidas pelo POACL, para além de integradas na zona reservada da albufeira.
- (88) A informação compilada na **tabela 3** sistematiza, para cada uma das situações identificadas nesta circunscrição territorial, as principais características das intervenções delas resultantes, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.

**Tabela 3 – Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis**

Sit. n.º	Tipo de obra / uso	Génese da operação urbanística ou ação	Enquadramento no POACL		Enquadramento em regimes especiais		
			Categoria de espaço	Zona Reservada	REN	DH	RAN
24A	Construção de habitação	Licenciada	<i>Áreas de Utilização Recreativa e de Lazer</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24B	Construção de habitação	Licenciada	<i>Áreas de Utilização Recreativa e de Lazer</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25	Construção de habitação pré-fabricada	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas de Utilização Recreativa e de Lazer</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26	Construção de edificações e muros	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas Florestais</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- (89) As **situações n.ºs 24 A e 24 B** detêm a natureza de ações de iniciativa privada, precedidas de controlo prévio, que se traduziram na construção de duas habitações geminadas, em solo integrado em *Áreas de Utilização Recreativa e de Lazer* pelo POACL, e, simultaneamente, em zona reservada da albufeira e domínio hídrico.
- (90) Nas referidas áreas não são admitidas construções desta natureza, por força do no n.º 2 do artigo 32.º do regulamento deste plano, e na zona reservada são interditas novas construções, com a exceção dos equipamentos de apoio às atividades secundárias integradas nas áreas utilização recreativa e de lazer, conforme dispõe a alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º do mesmo conteúdo normativo.

- (91) Sucede que, à data do licenciamento de ambas as operações urbanísticas, e não obstante as vicissitudes ocorridas no que à ocupação do domínio hídrico diz respeito, o POACL ainda não se encontrava em vigor.
- (92) Tal não significa que, sem a aplicação deste IGT, o licenciamento se pudesse apartar dos condicionamentos à ocupação decorrentes da interferência da solução urbanística com o domínio hídrico e com a zona reservada, esta última convencionada, à data, pelo Decreto-Regulamentar n.º 2/88, de 20 de janeiro, em concreto no n.º 4 do seu artigo 7.º.
- (93) Apesar de o legislador, em antecipação ao ordenamento da zona terrestre de proteção desta albufeira, ter instituído um regime restritivo à ocupação numa faixa de 50 m contados a partir do nível pleno de armazenamento deste plano de água, na qual foram erigidas estas habitações, o facto é que, em antecipação ao PDM e ao POACL, o Plano Regional de Ordenamento da Zona Evolvente do Douro (PROZED)<sup>21</sup> interrompeu a continuidade da zona reservada nesta área.
- (94) Colocado desta forma, e porque o PDM de Gondomar transpôs para a sua planta de condicionantes os limites daquela margem, consubstanciados no PROZED, parece-nos que bem andaram os atos de licenciamento praticados pela autarquia no contexto destas operações urbanísticas.
- (95) Já as **situações n.ºs 25 e 26** têm em comum o facto de terem sido executadas de forma ilegal, desprovidas dos necessários títulos habilitantes e, no caso da primeira, com a particularidade de interferir com o domínio hídrico, com a zona reservada da albufeira e com a REN.
- (96) Nestas circunstâncias, perante obras de génese ilegal, deve a Câmara Municipal de Gondomar persistir no acionamento de todos os mecanismos colocados ao seu dispor para sancionar tais ilícitos e desencadear as necessárias medidas de tutela da legalidade.

<sup>21</sup> Aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 60/91, de 21 de novembro.

### 3.2.4. Município do Marco de Canaveses

- (97) Numa área com aproximadamente 1050 ha afetos à zona terrestre de proteção da albufeira, foi identificado um conjunto relevante de operações urbanísticas e ações, reconduzíveis a **oito situações**, a maioria com interferência em *Áreas Agrícolas* definidas pelo POACL, todas situadas em solo afeto à REN, duas das quais com interferência na zona reservada da albufeira.
- (98) A informação compilada na **tabela 4** sistematiza, para cada uma das situações identificadas nesta circunscrição territorial, as principais características das intervenções delas resultantes, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.

Tabela 4 – Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis

Sit. n.º	Tipo de obra / uso	Génese da operação urbanística ou ação	Enquadramento no POACL		Enquadramento em regimes especiais		
			Categoria de espaço	Zona Reservada	REN	DH	RAN
27	Ampliação de habitação, construção de tanque/piscina e impermeabilização	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas Agrícolas</i>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
28	Construção de habitação	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas Agrícolas</i>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
29	Construção de anexo	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas Agrícolas</i>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
30	Construção de habitação	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas Agrícolas</i>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
31	Construção de habitação	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas Agrícolas</i>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
32	Construção de habitação, anexo e piscina	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas de Valorização Ecológica</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
33	Derrube de árvores e destruição de vegetação	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas Florestais</i>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
34	Construção de muro de vedação e piscina	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas de Valorização Ecológica</i> <i>Áreas Florestais</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- (99) Partindo da sistematização dos factos apurados, e em jeito de conclusão parcial, importará evidenciar que todas estas intervenções constituem-se como ilícitos imputáveis aos particulares, a maioria materializados em obras de construção para fins habitacionais, que escaparam ao controlo da Administração.
- (100) Com relevo para o caso, haverá que trazer à colação a concretização de, pelo menos, três moradias unifamiliares e de um edifício destinado a arrumos e garagem, todos atribuídos ao mesmo infrator (situações n.ºs 27, 28, 29 e 30).
- (101) No plano da gravidade das ilicitudes detetadas, distinguem-se as situações n.ºs 32 e 34, por interferirem, para além da REN, com a zona reservada da albufeira, a primeira envolvendo a construção de uma habitação, anexo e piscina em solo vinculado ainda, às prescrições do regime da titularidade dos recursos hídricos, dada a ocupação do domínio hídrico.
- (102) Seria expectável que, face a este considerável número de edificações de génese ilegal, a Câmara Municipal do Marco de Canavezes, tendo uma relação privilegiada com o território alvo desta ação, tivesse detetado aquelas intervenções urbanísticas e atuado em conformidade, na senda da missão que a lei lhe atribui no domínio do urbanismo e do ordenamento do território.
- (103) Todavia, como foi possível apurar, até ao início desta ação de inspeção, a autarquia não tinha reagido no plano da fiscalização.
- (104) Pela sua importância, é um aspeto que deveria definitivamente merecer a atenção por parte daquela entidade, o que poderia eventualmente passar por uma ação coordenada entre a Polícia Municipal, os serviços de fiscalização e, entre estes, e os serviços de licenciamento, numa tentativa concertada de solucionar esta falha.
- (105) Em matéria de tramitação procedimental, e perante obras ilegais, deve a autarquia persistir no acionamento de todos os mecanismos colocados ao seu dispor para sancionar tais ilícitos e concretizar as imprescindíveis medidas de tutela da legalidade.

### 3.2.5. Município de Penafiel

- (106) Numa área com aproximadamente 770 ha afetos à zona terrestre de proteção da albufeira, foi identificada apenas **uma situação**, executada em *Áreas Florestais* e *Áreas de Valorização Ecológica* pelo POACL.
- (107) A informação compilada na **tabela 5** sistematiza as principais características desta ação, reconduzida ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.

Tabela 5 – Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis

Sit. n.º	Tipo de obra / uso	Génese da operação urbanística ou ação	Enquadramento no POACL		Enquadramento em regimes especiais		
			Categoria de espaço	Zona Reservada	REN	DH	RAN
35	Abertura de vias, construção de anexo e muros de vedação, derrube de árvores e destruição de vegetação	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas Florestais</i> <i>Áreas de Valorização Ecológica</i>	☒	☒	☒	☐

- (108) A materialização desta ação, de génese ilegal, alcança corpo na construção de um anexo com cerca de 50 m<sup>2</sup>, muros de vedação e abertura de vias, precedidas da destruição do revestimento vegetal.
- (109) Tal intervenção ocorreu numa área superior a 7000 m<sup>2</sup>, na sua quase totalidade afeta à REN e, parcialmente, integrada em zona reservada da albufeira e em domínio hídrico.
- (110) Termos em que a Câmara Municipal de Penafiel terá de persistir no sancionamento destas ilicitudes e concretizar as necessárias medidas de reposição da legalidade, já encetadas.

### 3.2.6. Município de Santa Maria da Feira

- (111) Numa área com aproximadamente 295 ha afetos à zona terrestre de proteção da albufeira, foi identificada apenas **uma situação**, executada em *Áreas Florestais* e *Áreas de Valorização Ecológica* pelo POACL.
- (112) A informação compilada na **tabela 6** sistematiza as principais características desta ação, reconduzida ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.

**Tabela 6 – Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis**

Sit. n.º	Tipo de obra / uso	Génese da operação urbanística ou ação	Enquadramento no POACL		Enquadramento em regimes especiais		
			Categoria de espaço	Zona Reservada	REN	DH	RAN
3	Aterro	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas Florestais</i> <i>Áreas de Valorização Ecológica</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- (113) A materialização desta ação, de génese ilegal, traduziu-se em trabalhos de remodelação de terrenos contíguos à EN 222, que conduziram à consolidação de um aterro, numa extensão aproximada de 8000 m<sup>2</sup>, totalmente integrado em REN e, parcialmente, em zona reservada da albufeira e em domínio hídrico.
- (114) Termos em que a Câmara Municipal de Santa Maria da Feira terá de persistir no sancionamento destas ilicitudes e, em articulação com a APA, IP, concretizar as imprescindíveis medidas de reposição da legalidade.
- (115) Para o efeito, em sede de procedimento contraordenacional, será de ponderar exigir ao arguido, a título de sanção acessória, a apresentação de um projeto no sentido de recuperação biofísica e paisagística da área intervencionada, sem prejuízo de o intimar a repor o terreno no estado anterior à intervenção.
- (116) Neste último âmbito, a título de medidas preventivas, dever-se-á proceder a uma prévia aprovação do projeto de regularização, conforme previsto, entre outros diplomas legais, no n.º 4 do artigo 39.º do RJREN.

### 3.2.7. Município de Vila Nova de Gaia

- (117) Numa área com aproximadamente 240 ha afetos à zona terrestre de proteção da albufeira, foram identificadas **duas situações** reconduzíveis a obras de construção, executadas em *Áreas de Especial Interesse Ambiental* e de *Valorização Ecológica* pelo POACL.
- (118) A informação compilada na **tabela 7** sistematiza, para cada uma das situações identificadas nesta circunscrição territorial, as principais características das intervenções delas resultantes, reconduzidas ao seu enquadramento com as disposições legais e normativas aplicáveis.

Tabela 7 – Enquadramento das situações com as disposições legais e normativas aplicáveis

Sit. n.º	Tipo de obra / uso	Génese da operação urbanística ou ação	Enquadramento no POACL		Enquadramento em regimes especiais		
			Categoria de espaço	Zona Reservada	REN	DH	RAN
1	Construção de habitação, anexos, abertura de vias e destruição de coberto vegetal / habitacional	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas de Especial Interesse Ambiental</i>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Construção edificação e piscina / sem uso definido	Destituída de controlo prévio	<i>Áreas de Valorização Ecológica</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- (119) Ambas as situações acabadas de recortar têm como denominador comum o facto de se tratarem de intervenções urbanísticas destituídas de controlo prévio, com interferências na REN, uma das quais com repercussões na zona reservada da albufeira (situação n.º 2).
- (120) A **situação n.º 1** é reconduzível à abertura de vias e à construção de edifícios, numa extensão aproximada de 2500 m<sup>2</sup>. Já a **situação n.º 2** diz respeito à construção de um edifício com cerca de 100 m<sup>2</sup> de área de implantação.
- (121) Termos em que a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia terá de persistir no sancionamento destas ilicitudes e concretizar as necessárias medidas de reposição da legalidade, já encetadas.

### 3.3. Avaliação da requalificação/reconversão das margens dominiais afetadas à deposição de inertes

- (122) Dispõe o n.º 1 do artigo 37.º do Regulamento do POACL que “**A reconversão das margens afetadas à deposição de inertes na albufeira de Crestuma-Lever será gradual e deve ocorrer no prazo de três anos contado da data de entrada em vigor do presente Regulamento**”.
- (123) Sucede que, decorridos aproximadamente oito anos sobre a vigência deste plano de natureza especial, apenas uma das áreas identificadas no anexo III do Relatório de Síntese do POACL parece ter sido objeto de requalificação: trata-se da área de depósito de inertes ali designada sob o n.º 7, localizada em Escamarão, no município de Cinfães.
- (124) Até à data da conclusão deste relatório, e não obstante as sucessivas insistências junto da APA, IP, não foi possível avaliar o grau de operacionalização das propostas perspectivadas no POACL neste domínio de intervenção, em ordem a verificar o cumprimento do disposto no citado artigo 37.º.
- (125) Muito embora aquela entidade tenha desenvolvido contactos com o ex-IPTM, no sentido de dar cabal resposta ao solicitado, o facto é que, **decorrido mais de um ano sobre o pedido que lhe foi dirigido, se mantém a ausência de resposta**, redundando na violação dos deveres de informação e de cooperação para com esta Inspeção-Geral.
- (126) Circunstância que inviabiliza qualquer avaliação consistente que a equipa de inspeção se comprometeu a apresentar em sede de planeamento.

### 3.4. Avaliação da execução física dos projetos face à estratégia definida pelo POACL

- (127) Tendo em consideração que o POACL, no seu **Plano de Intervenções**, prevê a concretização de ações, a desenvolver sob a forma de projetos, e indica as principais entidades responsáveis pela sua implementação e concretização, foram selecionados **33 desses projetos**<sup>22</sup>, que equivalem a 40% do total, com o intuito de avaliar a sua execução física.
- (128) A cada projeto corresponde uma ficha que inclui, para além do objetivo e programa que lhe está associado, os seguintes descritores: âmbito e incidência territorial, descrição, justificação, entidade responsável, outras entidades envolvidas, custos previstos, prioridade, tipo de intervenção e observações.
- (129) O resultado do grau de execução dos projetos em questão, para o qual contribuíram as respostas prestadas pelas entidades envolvidas, encontra-se refletido na tabela seguinte, associando-se a cada um deles as entidades responsáveis pela sua execução, de acordo com as indicações do POACL.

Tabela 8 - Avaliação da execução física dos projetos previstos no POACL

Designação dos projetos	Entidades responsáveis pela execução dos projetos / Grau de execução										
	APA, I.P.	CM C. Paiva	CM Cinfães	CM Gondomar	CM M. Canaveses	CM Penafiel	CM S. M. Feira	CM V. N. Gaia	EDM Mineiro, S.A.	REN, S.A.	Águas do Douro e Paiva
1.1.2 - Definição dos perímetros de proteção das captações de água destinadas ao abastecimento público											*
1.1.6 - Impacte da Central Termoeletrica da Tapada do Outeiro na qualidade da água											
1.1.7 - Impacte da Mina do Pejão na qualidade da água e sedimentos da Albufeira de Crestuma-Lever											
1.2.1 - Estudo e construção de um sistema intermunicipal de recolha e tratamento de efluentes na margem esquerda											

Executado	Em execução	Não executado	Sem informação
-----------	-------------	---------------	----------------

\* Aguarda aprovação da APA, IP

<sup>22</sup> Direta ou indiretamente intrínsecos à conservação de valores ambientais, com vista à definição de um modelo de desenvolvimento sustentável do território

**Tabela 8 (Cont.) - Avaliação da execução física dos projetos previstos no POACL**

Designação dos projetos	Entidades responsáveis pela execução dos projetos / Grau de execução										
	APA, I.P.	CM C. Paiva	CM Cinfães	CM Gondomar	CM M. Canaveses	CM Penafiel	CM S. M. Feira	CM V. N. Gaia	EDM Mineiro, S.A.	REN, S.A.	Águas do Douro e Paiva
1.2.2 - Estudo e construção de um sistema intermunicipal de recolha e tratamento de efluentes na margem direita				Amarelo	Vermelho	Vermelho					
1.2.3 - Construção de ETAR de Lever								Amarelo			
1.2.4 - Construção de ETAR de Pedrido		Verde									
1.2.5 - Construção de ETAR de Castelo		Azul									
1.2.6 - Construção/reforço da ETAR de Broalhos				Amarelo							
1.2.7 - Construção das redes de drenagem da ETAR do Rio Mau						Azul					
1.2.8 - Construção das redes de drenagem da ETAR de Eja						Vermelho					
1.2.9 - Construção das redes de drenagem da ETAR de Canelas						Vermelho					
1.2.10 - Construção das redes de drenagem da ETAR de Matos						Vermelho					
1.2.11 - Construção da ETAR do Escamarão			Vermelho								
1.2.12 - Construção da ETAR de Pinheiro/Etar de S. Lourenço do Douro					Azul						
1.2.13 - Construção da ETAR do Torrão					Vermelho						
1.2.14 - Construção da ETAR de N.ª Sr.ª da Guia					Vermelho						
1.2.15 - Construções de ETAR's compactas		Vermelho	Vermelho	Amarelo	Vermelho	Vermelho	Vermelho	Amarelo			
1.2.16 - Reversão de fossas sépticas		Vermelho	Vermelho	Amarelo	Vermelho	Vermelho	Vermelho	Amarelo			
3.1.1 - Ordenamento das áreas de utilização recreativa e de lazer tipo 3								Amarelo			
3.1.2 - Ordenamento das áreas de utilização recreativa e de lazer tipo 3				Vermelho							
3.1.3 - Ordenamento das áreas de utilização recreativa e de lazer tipo 3		Vermelho									
3.1.4 - Ordenamento das áreas de utilização recreativa e de lazer tipo 3						Vermelho					
3.1.5 - Ordenamento das áreas de utilização recreativa e de lazer tipo 3					Vermelho						
3.1.6 - Ordenamento das áreas de utilização recreativa e de lazer Tipo 3			Vermelho								

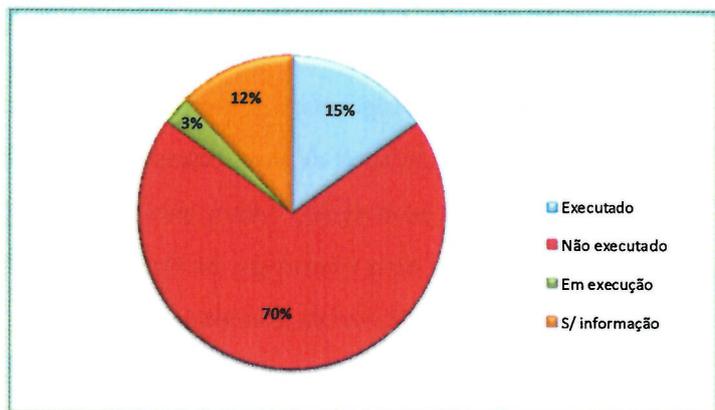
Executado	Em execução	Não executado	Sem informação
-----------	-------------	---------------	----------------

**Tabela 8 (Cont.) - Avaliação da execução física dos projetos previstos no POACL**

Designação dos projetos	Entidades responsáveis pela execução dos projetos / Grau de execução										
	APA, I.P.	CM C. Paiva	CM Cinfães	CM Gondomar	CM M. Canaveses	CM Penafiel	CM S. M. Feira	CM V. N. Gaia	EDM Mineiro, S.A.	REN, S.A.	Águas do Douro e Paiva
4.2.2 – Recuperação da Ribeira da Castanheira das escombreyras da barragem de estêreis da Mina de Terramonte											
6.1.1 – Monitorização da Qualidade da Água											
7.1.4 - Elaboração do Plano de Pormenor da área com vocação turística de Medas											
7.1.5 - Elaboração do Plano de Pormenor da área com vocação turística da Qª da Azenha											
7.1.6 - Elaboração do Plano de Pormenor da área com vocação turística da Qª da Varziela											
7.1.7 - Elaboração do Plano de Pormenor da área com vocação turística da Qª de Stª Cruz											
7.1.8 – Elaboração do Plano de Pormenor da área com vocação turística da Sardoura											
7.1.9 - Elaboração do Plano de Pormenor da área com vocação turística de Bitetos											

Executado	Em execução	Não executado	Sem informação
-----------	-------------	---------------	----------------

(130) Em síntese, decorridos cerca de oito anos sobre a vigência do POACL, conclui-se que a maioria das propostas de intervenção seleccionadas não foi concretizada (70%), revelando um grau de execução dos projetos que não se compadece com os objetivos de valorização e de salvaguarda dos recursos naturais, em especial dos recursos hídricos, que este plano ambicionou solucionar.



- (131) Registe-se, no entanto, que foram apresentadas, pelas autarquias, soluções distintas das preconizadas pelo POACL para execução de redes de drenagem e construção de ETAR, justificadas pela realidade da ocupação atualmente existente no território, de que são exemplos os ajustamentos da rede de drenagem.
- (132) No plano da melhoria da qualidade da água para abastecimento público, que constitui o Programa 1.1 da rede de objetivos do POACL, e de entre as respostas obtidas por parte das entidades responsáveis pela execução dos projetos àquele associado, merece destaque a **ausência de definição dos perímetros de proteção das captações de água destinadas ao abastecimento público**, considerado um dos projetos prioritários.
- (133) Segundo a empresa Águas do Douro e Paiva, S.A., o estudo por ela concluído, referente à delimitação dos perímetros de proteção de captação do Lever, foi apresentado, em 21.09.2010, à APA, IP / ARH do Norte, aguardando-se, desde essa data, a sua aprovação.
- (134) Note-se, com importância a este propósito, que também esta Inspeção-Geral aguarda que a APA, IP clarifique se foi, ou não, desenvolvido o plano de monitorização da qualidade da água consignado no plano de intervenções n.º 6.1.1, estimado em € 270.000, destinado, essencialmente, a avaliar o impacto de duas instalações industriais no sistema aquático: As Minas do Pejão e a Central Térmica da Tapada do Outeiro.
- (135) Já o projeto sobre a problemática dos **impactes das Minas do Pejão** na qualidade da água e sedimentos da albufeira de Crestuma-Lever, da responsabilidade da Câmara Municipal de Castelo de Paiva, a financiar por fundos comunitários e cujos custos previstos ascendem aos € 75.000, **não foi concretizado**.
- (136) Entrando no Programa 1.2, destinado à melhoria dos sistemas de recolha e tratamento de efluentes, num total de investimento orçado em € 21.769.500, dos 16 projetos perspetivados pelo POACL apenas três foram executados: ETAR de Castelo (município de Castelo de Paiva), ETAR do Rio Mau (município de Penafiel) e ETAR de Pinheiro/ETAR de S. Lourenço do Douro (município do Marco de Canaveses).

- (137) Cabe enfatizar que estas infraestruturas visam garantir o nível de tratamento – terciário – pretendido pelo POACL, em ordem a dar cumprimento ao disposto no artigo 23.º do regulamento deste IGT.
- (138) No âmbito da compatibilização dos diferentes usos e atividades com a proteção e valorização ambiental e finalidades principais da albufeira, que constitui o Programa 3.1 da rede de objetivos do POACL, nenhum dos seis projetos selecionados, visando o ordenamento das áreas de utilização recreativa e de lazer tipo 3, foi concretizado.
- (139) No que se refere à proteção e valorização dos ecossistemas, traduzida na materialização do Programa 4.2 da rede de objetivos do POACL, cumpre realçar a circunstância de ter sido executado, pela Empresa de Desenvolvimento Mineiro, S.A., o **projeto de recuperação da Ribeira da Castanheira das escombeiras da barragem de estéreis da Mina de Terramonte**, com o propósito de limpar a linha de água daquele curso de água, contaminado pelos resíduos da antiga barragem de estéreis da mina.
- (140) Resulta ainda das respostas das autarquias envolvidas em projetos o facto de não se terem estabelecido parcerias intermunicipais, inexistindo capacidade financeira para a sua concretização.
- (141) Cabe, por último, dar nota da **ausência de concretização dos seis Planos de Pormenor** destinados ao enquadramento da disciplina urbanística dos **projetos turísticos** acolhidos pelo POACL.

#### 4. Conclusão

Face ao anteriormente descrito, conclui-se que:

- (142) Decorridos cerca de oito anos sobre a vigência do POACL, **nenhum dos sete PDM com incidência na área foi alterado ou revisto no prazo legalmente estabelecido para se adaptar ao regime de salvaguarda e de gestão por ele perspectivado** (cfr. art.º 97.º do anterior RJIGT), frustrando uma das determinações da resolução do Conselho de Ministros que aprovou este IGT.
- (143) Também no plano das propostas de intervenção, que constitui uma das estratégias do POACL, e não obstante outras soluções concretizadas por algumas das autarquias, se observa um **reduzido grau de concretização dos projetos ali convencionados**, em particular os destinados à melhoria dos sistemas de recolha e tratamento de efluentes, indissociável ao cumprimento do artigo 23.º do regulamento deste plano, que impõe a interdição da rejeição de efluentes sem tratamento, de acordo com a legislação em vigor.
- (144) A acrescentar a estas insuficiências, registre-se a **ausência de definição dos perímetros de proteção das captações de água destinadas ao abastecimento público** delineados pelo POACL, por este considerado como um dos projetos prioritários, cujo estudo, realizado pela empresa Águas do Douro e Paiva, SA, aguarda a aprovação da APA, IP, desde setembro de 2010.
- (145) Apesar do POACL impor a **reconversão das margens afetas à deposição de inertes** na albufeira de Crestuma-Lever, que deveria ter ocorrido em dezembro de 2010, constatou-se que somente uma das oito áreas identificadas foi alvo de reconversão, aguardando esta Inspeção-Geral que a APA, IP esclareça, em articulação com o ex-IPTM, o motivo pelo qual **não foi dado cumprimento ao disposto no artigo 37.º do regulamento deste IGT**.
- (146) Igualmente, e no que diz respeito ao cumprimento das normas edificatórias impostas pelo POACL, haverá que dar nota do **elevado número de operações urbanísticas ou ações concretizadas à revelia das suas prescrições, decorrente quer de atos de gestão urbanística, quer de atos materiais destituídos de controlo prévio**.

- (147) Com efeito, do universo das situações detetadas, que no cômputo global reflete mais de meia centenas de intervenções, a maioria para fins habitacionais e turísticos, ou diretamente associados a estes usos, **apenas quatro reúnem as condições exigíveis em matéria de conformidade com as normas e disposições legais aplicáveis no domínio do ordenamento do território.**
- (148) Também no domínio do controlo prévio foram detetadas situações em que os serviços camarários se bastaram com a informação alavancada pelos autores dos projetos de arquitetura, sem apreciarem a efetiva localização das pretensões com os IGT, **frustrando um dos objetivos convencionados no artigo 20.º do RJUE.**
- (149) A verificação de um **elevado número de situações ilegais** – superior a 20 –, sem o conhecimento da Administração (Central e Local), constitui outra das **falhas detetadas no domínio da fiscalização.**
- (150) Genericamente, as ilegalidades e as irregularidades aqui patentes e a escala em que estas se manifestam não se confinam apenas ao regime específico decorrente do POACL, mas, concomitantemente, com os condicionalismos a que se encontram sujeitos certos tipos de solos, estabelecidos por regimes particulares, de que são exemplo a REN, a zona reservada da albufeira e o domínio hídrico.
- (151) Note-se, por último, que o **desfasamento entre as datas do período de discussão pública e a entrada em vigor do POACL** – superior a dois anos –, **sem que tenham sido acionadas medidas preventivas**, destinadas a evitar a alteração das circunstâncias e das condições de facto existentes, concorreu para a consolidação de diversas situações de facto, que comprometeram um dos objetivos deste plano para as categorias de espaço por ele definidas: a manutenção do espaço rural.
- (152) Relativamente às situações identificadas no **município de Castelo de Paiva** pode-se constatar que:
- Das nove situações detetadas **nenhuma se conforma com o regime de salvaguarda e de gestão imposto pelo POACL**, para além de, em alguns casos, interferirem com servidões e restrições de utilidade pública.

- As obras desprovidas de controlo prévio, ou comumente designadas como ilegais, são reconduzíveis às situações n.ºs 4, 5 e 11, a que se aditam operações urbanísticas identificadas no contexto da situação n.º 8, realizadas à revelia do projeto aprovado.
- Do ponto de vista da legalidade dos atos administrativos praticados, conducentes ao licenciamento de operações urbanísticas, haverá que suscitar, pelos motivos amplamente aduzidos nas respetivas *fichas de análise*, a nulidade dos que conduziram ao deferimento e posterior materialização das edificações e ações a que se reportam as situações n.ºs 6, 7, 8, 9, 10 e 12.
- A declaração de nulidade dos atos inválidos pela autarquia, bem como a via jurisdicional ou contenciosa, determinará a demolição daquelas construções (no todo ou em parte), uma vez que elas são insuscetíveis de legalizar, em particular, à luz do POACL.

(153) Relativamente às situações identificadas no município de Cinfães pode-se constatar que:

- Apenas duas das onze situações detetadas cumpriram com os ditames legais em matéria do ordenamento do território (situações n.ºs 14 e 22).
- Individualizam-se quatro operações urbanísticas realizadas sem controlo prévio (situações n.ºs 16, 20, 21 e 23), três das quais executadas à revelia dos projetos licenciados (situações n.ºs 20, 21 e 23).
- Do ponto de vista da legalidade dos atos administrativos praticados, conducentes ao licenciamento de operações urbanísticas, haverá que suscitar, pelos motivos amplamente aduzidos nas respetivas *fichas de análise*, a nulidade dos que conduziram ao deferimento e posterior materialização das edificações e ações a que se reportam as situações n.ºs 15, 17, 18 e 19.
- A declaração de nulidade dos atos inválidos pela autarquia, bem como a via jurisdicional ou contenciosa, determinará a demolição daquelas construções (no todo ou em parte), uma vez que elas são insuscetíveis de legalizar, em particular, à luz do POACL.

(154) Relativamente às situações identificadas no **município de Gondomar** pode-se constatar que:

- Das quatro situações detetadas, duas foram licenciadas em data anterior à vigência do POACL, não lhes sendo, por conseguinte, oponível o respetivo regime de salvaguarda e de gestão (situações n.ºs 24 A e 24 B).
- Já as situações n.ºs 25 e 26 constituem operações urbanísticas destituídas de controlo prévio, para as quais a autarquia deverá adotar os mecanismos de sancionamento e de reposição da legalidade.

(155) Relativamente às situações identificadas no **município do Marco de Canaveses** pode-se constatar que:

- Nenhuma das oito operações urbanísticas ou ações foram precedidas de controlo prévio (situações n.ºs 27 a 34), quatro delas concretizadas pelo mesmo particular, evidenciando falhas no domínio da fiscalização, que se repercutiram na consolidação de moradias ilegais em solo afeto à REN, uma das quais em plena zona reservada da albufeira, na qual tal intervenção é interdita.

(156) Relativamente à única situação identificada no **município de Penafiel** pode-se constatar que:

- Estão em causa obras de construção, abertura de vias e destruição do revestimento vegetal, todas destituídas de controlo prévio (situação n.º 35), para as quais a autarquia deverá concretizar os mecanismos de sancionamento e de reposição da legalidade.

(157) Relativamente à única situação identificada no **município de Santa Maria da Feira** pode-se constatar que:

- Está causa a execução de um aterro destituído de controlo prévio (situação n.º 3), numa extensão de aproximadamente 8000 m<sup>2</sup>, envolvendo a afetação de solos integrados na REN, na zona reservada da albufeira e em domínio hídrico, para o qual urge concretizar os necessários mecanismos sancionatórios e reintegradores da legalidade.

(158) Relativamente às situações identificadas no **município de Vila Nova de Gaia** pode-se constatar que:

- **Nenhuma das duas situações detetadas (situações n.ºs 1 e 2) foi precedida de controlo prévio, não sendo passíveis de legalização à luz do regime de salvaguarda e de gestão do POACL.**

## 5. Recomendações

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

(159) Competirá à **APA, IP**:

- Pronunciar-se, **no prazo de 60 dias**, sobre os estudos hidrogeológicos apresentados, há mais de cinco de anos, pela empresa Águas do Douro e Paiva, SA, considerados prioritários pelo POACL e decisivos para a definição dos perímetros de proteção das captações de água destinadas ao abastecimento público.
- Desencadear, **no prazo de 60 dias**, o procedimento conducente à concretização do plano de monitorização da qualidade da água consignado no plano de intervenções n.º 6.1.1, destinado, essencialmente, a avaliar o impacte no sistema aquático das Minas do Pejão e da Central Térmica da Tapada do Outeiro.
- Demonstrar, **no prazo de 60 dias**, ter encetado o procedimento que vise executar a imposição preconizada no artigo 37.º do regulamento do POACL, destinada à reconversão das margens afetadas à deposição de inertes, cujo prazo expirou há aproximadamente cinco anos.
- Enquanto autoridade nacional da água, acompanhar as medidas de tutela da legalidade urbanística a desenvolver pelas autarquias no âmbito das **situações n.ºs 3, 4, 5, 8, 23, 25, 27, 32, 33, 34 e 35**, por interferirem com o domínio hídrico, com a zona reservada da albufeira e/ou com categorias da REN que destes são indissociáveis.
- Realizar, **no prazo de 60 dias**, uma ação de fiscalização de modo a assegurar o cumprimento das condições normais de funcionamento da ETAR circunstanciada à **situação n.º 10**, bem como demonstrar estar a ser cumprido o programa de autocontrolo por ela determinado no respetivo TURH.
- Ponderar, pelos motivos invocados no ponto (151) deste documento, a **necessidade de suspender e/ou estabelecer medidas preventivas, com fundamento no artigo 134.º do RJIGT**, destinadas a evitar a alteração das circunstâncias e das condições de facto existentes que possa limitar a liberdade de planeamento ou comprometer ou tornar

mais onerosa a execução dos programas especiais de ordenamento do território que a lei que lhe comete.

(160) Competirá à **CCDR Norte**:

- Acompanhar as medidas de tutela da legalidade urbanística a desenvolver pela Câmara Municipal do Marco de Canaveses no âmbito das **situações n.ºs 28, 29, 30 e 31**, por interferirem com a REN.

(161) Competirá à **ERRAN Norte**:

- Averiguar, **no prazo de 60 dias**, pelos motivos melhor aclarados na *ficha de análise* da **situação n.º 10**, a conformidade das ações por si eventualmente autorizadas no contexto do RJRAN, bem como os condicionamentos que poderão ter sido impostos nesse âmbito.

(162) Competirá à **Câmara Municipal de Castelo de Paiva**:

- Proclamar, **no prazo de 60 dias**, a nulidade dos atos administrativos praticados no âmbito das **situações n.ºs 6, 7, 8, 9, 10 e 12**, pelos motivos melhor aclarados nas respetivas *fichas de análise*, sob pena de, não o fazendo, a IGAMAOT promover, junto dos Serviços do Ministério Público do TAF de Penafiel, a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades ali suscitadas, para efeitos de propositura das competentes ações administrativas, em que se cumule o pedido de demolição (no todo ou em parte) do edificado e a reposição do terreno.
- Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias**, as medidas e decisões adotadas no contexto do procedimento de sancionamento e da reintegração da legalidade concernente às **situações n.ºs 4, 5, 8 e 11**.
- Apresentar, **no prazo de 60 dias**, os documentos probatórios, bem como os cálculos demonstrativos que permitam comprovar não ter a área de implantação das edificações associadas à **situação n.º 10** excedido o limite imposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 33.º do Regulamento do POACL.

- Enquadrar espacialmente as propostas de ocupação, que lhes são submetidas para aprovação, com as peças cartográficas que constituem os IGT incidentes na sua circunscrição administrativa, à escala e com a indicação precisa do local onde se pretende executar a obra ou ação.
- 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 ordenamento do território, concorrendo para a prevenção das ilegalidades como as aqui detetadas.

(163) Competirá à Câmara Municipal de Cinfães:

- Proclamar, **no prazo de 60 dias**, a nulidade dos atos administrativos praticados no âmbito das **situações n.ºs 15, 17, 18 e 19** pelos motivos melhor aclarados nas respetivas *fichas de análise*, sob pena de, não o fazendo, a IGAMAOT promover, junto dos Serviços do Ministério Público do TAF de Viseu, a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades ali suscitadas, para efeitos de propositura das competentes ações administrativas, em que se cumule o pedido de demolição (no todo ou em parte) do edificado e a reposição do terreno.
- Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias**, as medidas e decisões adotadas no contexto do procedimento de sancionamento e da reintegração da legalidade concernente às **situações n.ºs 13, 16, 20, 21 e 23**.
- Proceder, **no prazo de 60 dias**, à suspensão administrativa da eficácia do alvará de autorização de utilização identificado na **situação n.º 13**.
- Enquadrar espacialmente as propostas de ocupação, que lhes são submetidas para aprovação, com as peças cartográficas que constituem os IGT incidentes na sua circunscrição administrativa, à escala e com a indicação precisa do local onde se pretende executar a obra ou ação.
- 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 ordenamento do território, concorrendo para a prevenção das ilegalidades como as aqui detetadas.

(164) Competirá à Câmara Municipal de Gondomar:

- Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias**, as medidas e decisões adotadas no contexto do procedimento de sancionamento e da reintegração da legalidade concernente às **situações n.ºs 25 e 26**.
- 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 ordenamento do território, concorrendo para a prevenção das ilegalidades como as aqui detetadas.

(165) Competirá à Câmara Municipal do Marco de Canaveses:

- Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias**, as medidas e decisões adotadas no contexto do procedimento de sancionamento e da reintegração da legalidade concernente às **situações n.ºs 27 a 34**.
- 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 ordenamento do território, concorrendo para a prevenção das ilegalidades como as aqui detetadas.

(166) Competirá à Câmara Municipal de Penafiel:

- Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias**, as medidas e decisões adotadas no contexto do procedimento de sancionamento e da reintegração da legalidade concernente à **situação n.º 35**.
- 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 ordenamento do território, concorrendo para a prevenção de ilegalidades como a aqui detetada.

(167) Competirá à **Câmara Municipal de Santa Maria da Feira**:

- Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias**, as medidas e decisões adotadas no contexto do procedimento de sancionamento e da reintegração da legalidade concernente à **situação n.º 3**, que, pela sua especificidade, deverão ser articuladas com a APA, IP.
- 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 ordenamento do território, concorrendo para a prevenção de ilegalidades como a aqui detetada.

(168) Competirá à **Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia**:

- Comunicar a esta Inspeção-Geral, **no prazo de 60 dias**, as medidas e decisões adotadas no contexto do procedimento de sancionamento e da reintegração da legalidade concernente às **situações n.ºs 1 e 2**.
- 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 ordenamento do território, concorrendo para a prevenção de ilegalidades como as aqui detetadas.

## 6. Propostas

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

- (169) O envio do presente relatório ao Gabinete de S. Ex.<sup>ª</sup>. o **Ministro do Ambiente**, tendo em vista a respetiva homologação nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT.
- (170) Promover junto dos **Serviços do Ministério Público do TAF de Penafiel e do TAF de Viseu**, caso as autarquias não suscitem a nulidade dos atos por si praticados, a via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades identificadas no contexto das situações acima recortadas, para efeitos de propositura das competentes ações administrativas, em que se cumule o pedido de demolição (no todo ou em parte) do edificado e a reposição do terreno.
- (171) O envio do relatório homologado à **APA, IP**, à **CCDR Norte**, à **ERRAN Norte** e às **Câmaras Municipais de Castelo de Paiva, Cinfães, Gondomar, Marco de Canaveses, Penafiel, Santa Maria da Feira e Vila Nova de Gaia**, para desenvolvimento das recomendações consignadas no **titulo 5**, nos termos do artigo 25.º n.º 1 do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT.
- (172) 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,



(Cecília Taborda)

A inspetora,



(Sofia Faria)