



Exma. Senhora  
Dr.ª Catarina Gamboa  
Chefe do Gabinete do Senhor Secretário de  
Estado dos Assuntos Parlamentares  
Palácio de São Bento  
1249-068 Lisboa

SUA REFERÊNCIA  
Ofício 1203

SUA COMUNICAÇÃO DE  
14-04-20120

NOSSA REFERÊNCIA

DATA

**ASSUNTO: Requerimento n.º 90/XIV/1.ª, de 14 de abril de 2020, PAN  
Inspeção da IGAMAOT ao licenciamento do Memória Talasso Hotel Apartamentos**

*Olha Catarina,*

Em resposta ao Requerimento n.º 90/XIV/1.ª, de 14 de abril de 2020, apresentado pelas Senhoras Deputadas Bebiana Cunha, Inês de Sousa Real e Cristina Rodrigues e pelo Senhor Deputado André Silva do Grupo Parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), encarrega-me o Senhor Ministro do Ambiente e da Ação Climática de remeter em anexo a informação solicitada.

Com os melhores cumprimentos,

*Fernando*

O Chefe do Gabinete

*Fernando Carvalho*

Fernando Carvalho

Anexos; Doc. Cit.  
LM/EA

## Despachos e Pareceres

**Parecer:**

2020-03-04:

Acompanho o teor do presente relatório, conclusões e proposta nele insertas, que agora se submete à consideração superior para aprovação e posterior reencaminhamento, p/ homologação, a S. Ex.<sup>a</sup> O Ministro do Ambiente e da Ação Climática.

Emitido por: Fernando Salvado Alves  
Chefe de Equipa Multidisciplinar



Digitally signed by FERNANDO  
JÓRGÉ SALVADO ALVES  
Date: 2020.03.04 17:08:11 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa

**Parecer:**

2020-03-04:

Concordo com o presente relatório, propondo a sua aprovação e posterior homologação. À consideração superior.

Emitido por: Ana Cristina Jorge Branco  
Inspetor Diretor



Digitally signed by ANA CRISTINA  
JÓRGÉ BRANCO  
Date: 2020.03.04 17:14:54 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa

**Despacho:**

2020-03-04:

A SE o Senhor MAAC, com a minha concordância face aos factos e fundamentos aduzidos.

Emitido por: José Manuel Brito e Silva  
Inspetor-Geral



Digitally signed by José Manuel  
Brito e Silva  
Date: 2020.03.04 17:26:53 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa

## Despachos e Pareceres

Despacho:

2020-03-04:

Em tempo: remeta-se com urgência.

Emitido por: José Manuel Brito e Silva

Inspetor-Geral



Digitally signed by José Manuel  
Brito e Silva  
Date: 2020.03.04 17:28:24 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa

**PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

**RELATÓRIO FINAL**

**I/00952/AOT/20**

**AVERIGUAÇÃO AO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO MUNICIPAL DO  
EMPREENHIMENTO TURÍSTICO NA PRAIA DA MEMÓRIA, EM MATOSINHOS**

**VOLUME I**

**MARÇO DE 2020**

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

2/54

## FICHA TÉCNICA

<b>Natureza</b>	Inspeção extraordinária
<b>Entidades abrangidas pela ação de inspeção</b>	Município de Matosinhos/CCDR Norte/APA, IP
<b>Fundamento</b>	Despacho do Ministro do Ambiente e da Ação Climática de 16/12/2019
<b>Âmbito territorial</b>	Município de Matosinhos: polígono de implantação do empreendimento turístico licenciado junto à Praia da Memória
<b>Objetivos</b>	Averiguar o procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos
<b>Ciclo de realização</b>	Instrução do processo: entre 17/12/2019 e 10/01/2020 Elaboração do projeto de relatório: entre 11/01/2020 e 29/01/2020
<b>Contraditório</b>	Audiência dos interessados entre 03/02/2020 e 20/02/2020
<b>Equipa</b>	<b>Coordenação:</b> Inspetor CEM, Fernando Alves <b>Execução:</b> Inspetores António Graça Oliveira, José Diniz Freire e Rosário Monteiro

## ÍNDICE

FICHA TÉCNICA	2
ÍNDICE	3
ÍNDICE DE FIGURAS	4
SIGLAS E ABREVIATURAS	5
1. ENQUADRAMENTO DA AÇÃO	7
2. CONTRADITÓRIO	9
3. DOS FACTOS APURADOS NO ÂMBITO DA AÇÃO DE INSPEÇÃO	12
2.1 Câmara Municipal de Matosinhos	12
2.2 Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte	21
2.3 Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.	25
2.4 Direção-Geral do Território	27
4. ANÁLISE	31
5. CONCLUSÕES	50
6. PROPOSTA	54
ANEXO	

**ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1 – Enquadramento territorial	7
Figura 2 – Extratos das plantas de zonamento e de condicionantes do PU da Faixa Litoral	23
Figura 3 – Extratos da Carta de REN apresentados no âmbito da elaboração do PU	25
Figura 4 – Enquadramento do local do empreendimento no extrato da proposta de REN enviada à CREN	30
Figura 5 – Extrato da Carta de REN do município de Matosinhos	30
Figura 6 – Planta de Condicionantes III – REN do PDM de Matosinhos (1.ª revisão)	33
Figura 7 – Proposta de delimitação com parecer favorável da CREN e REN aprovada	37
Figura 8 – Sobreposição da área afeta ao projeto licenciado sobre a REN de Matosinhos	38
Figura 9 – Exemplos de descontinuidade espacial da REN	39
Figura 10 – REN publicada pela RCM n.º 196/97 e PDM ratificado pelo Despacho n.º 92/92	40
Figura 11 – Extrato da Planta de Condicionantes do POOC Caminha-Espinho	43
Figura 12 – Limite do DPM	46
Figura 13 – Linhas limite do leito e da margem das águas do mar	46
Figura 14 – Sobreposição da margem à Planta de Implantação do projeto aprovado	48

**SIGLAS E ABREVIATURAS****A**

APA, IP	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.
APA/ARH Norte	Administração da Região Hidrográfica do Norte

**C**

CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCR	Comissão de Coordenação da Região
CEM	Chefe de equipa multidisciplinar
CMM	Câmara Municipal de Matosinhos
CNREN	Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional
CNT	Comissão Nacional do Território
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CREN	Comissão da REN

**D**

DGT	Direção-Geral do Território
DGU	Divisão de Gestão Urbanística
DPM	Domínio Público Hídrico
DRA	Direção Regional do Ambiente
DRARN Norte	Direção Regional de Ambiente e Recursos Naturais do Norte
DUP	Departamento de Urbanismo e Planeamento

**E**

EM AOT/CN	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza
-----------	---

**I**

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



PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

6/54

IGT Instrumento de Gestão Territorial

INAG Instituto da Água

## **P**

PA Processo Administrativo

PDM Plano Diretor Municipal

PGRH Planos de Gestão de Região Hidrográfica

PIP Pedido de Informação Prévio

PMOT Plano Municipal de Ordenamento do Território

POOC Caminha-Espinho Plano de Ordenamento da Orla Costeira Caminha-Espinho

PP Plano de Pormenor

PU Plano de Urbanização

## **R**

RCM Resolução do Conselho de Ministros

REN Reserva Ecológica Nacional

RH Região Hidrográfica

RJIGT Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJREN Regime Jurídico da REN

RJUE Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

## **S, T, U**

SIRJUE Sistema de Informação do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

SRUP Servidões administrativas e restrições de utilidade pública

TURH Título de Utilização de Recursos Hídricos

UOPG Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

## 1. ENQUADRAMENTO DA AÇÃO

- (1) A presente ação de inspeção, de cariz extraordinário, foi determinada por despacho do Ministro do Ambiente e da Ação Climática de 16/12/2019 e operacionalizada por despacho da Inspetora Diretora da Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza (EM AOT/CN) de 17/12/2019.
- (2) A ação tem por objetivo averiguar o procedimento de licenciamento de um empreendimento turístico (apartamentos turísticos), destinado à execução de 94 unidades de alojamento, em construção na Praia da Memória, no município de Matosinhos, circunscrevendo-se ao polígono identificado na Figura 1.

**Figura 1 – Enquadramento territorial**



Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos (polígono obtido por digitalização a partir das peças gráficas que constituem o processo de obras particulares n.º 4446/16GU) e DGT (ortofotomapa do ano de 2015)

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

8/54

- (3) Pretende-se averiguar as ações desenvolvidas pela autarquia e pelas entidades da administração central no âmbito do licenciamento do empreendimento turístico em referência e, bem assim, aferir a conformidade da sua atuação face aos instrumentos de gestão territorial (IGT) e às servidões administrativas e restrições de utilidade pública (SRUP) ali aplicáveis, sob tutela da IGAMAOT.
- (4) Com incidência no local de implantação da operação urbanística em apreço, relevam para a apreciação dos factos os seguintes IGT e SRUP:
- i. o Plano de Ordenamento da Orla Costeira Caminha-Espinho (POOC Caminha Espinho), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 25/99, de 7 de abril, e alterado pelas RCM n.º 154/2007, de 2 de outubro, e n.º 175/2008, de 24 de novembro;
  - ii. o Plano Diretor Municipal de Matosinhos (PDM de Matosinhos), ratificado pelo Despacho n.º 92/92 do Ministro do Planeamento e da Administração do Território e publicado no *Diário da República*, 2.ª série (suplemento), n.º 266, de 17 de novembro, alterado pela Declaração n.º 334/2001, de 16 de novembro, pela RCM n.º 10/2002, de 15 de janeiro, e pelos Avisos n.º 8135/2012, de 14 de junho, n.º 3139/2014, de 28 de fevereiro, n.º 12457/2016, de 11 de outubro;
  - iii. a 1.ª revisão do PDM de Matosinhos, aprovada por deliberação de 21.06.2019 da Assembleia Municipal de Matosinhos e publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 159, de 21 de agosto, através do Aviso n.º 13198/2019.
  - iv. a delimitação da Reserva Ecológica Nacional (REN) do município de Matosinhos, aprovada pela RCM n.º 196/97, de 5 de novembro, alterada pela Portaria n.º 174/2013, de 9 de maio, e pelo Aviso n.º 2906/2018, de 2 de março; e
  - v. a delimitação do domínio público marítimo (DPM), nos termos dos autos de demarcação publicados no *Diário da República* n.º 145, III série, de 6 de julho de 1979.

- (5) No decurso das diligências instrutórias efetuaram-se deslocações aos serviços da Câmara Municipal de Matosinhos (CMM), da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR Norte) e ao serviço desconcentrado da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA, IP) na Administração da Região Hidrográfica do Norte, seguidamente designado por APA/ARH Norte.
- (6) Recorreu-se, ainda, à Direção-Geral do Território (DGT), em ordem à obtenção da documentação respeitante ao procedimento de delimitação da REN do município de Matosinhos e, por recurso aos serviços *World Map Services* por ela disponibilizados, do ortofotomapa do ano de 2015.
- (7) Para além da disponibilidade manifestada por todas as entidades envolvidas no contexto desta ação, convém igualmente assinalar a pronta partilha da informação pretendida.

## 2. CONTRADITÓRIO

- (8) O presente documento foi precedido de projeto de relatório sujeito às determinações expressas no artigo 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT aprovado pelo Despacho n.º 10466/2017 (2.ª série), de 30 de novembro, submetido ao exercício do contraditório nos termos do artigo 23.º do mesmo regulamento, tendo-se notificado, para o efeito, a CMM, a CCDR Norte e a APA, IP.
- (9) Decorrido o prazo de pronúncia (10 dias úteis), foram rececionadas as posições da CMM (*doc. de fls. 287 a 290*) e da CCDR Norte (*doc. de fls. 291 a 315*), não tendo sido rececionada qualquer pronúncia por parte da APA, IP.
- (10) As respostas fornecidas determinaram a elaboração da Informação nº I/00952/AOT/20 que contém a síntese das alegações, esclarecimentos e outras considerações feitas pelas entidades acima identificadas, bem como a ponderação da equipa de inspeção (*doc. de fls. 316 a 334*).

- (11) Na globalidade, ambas as entidades defendem que o entendimento da IGAMAOT, não só não tem enquadramento legal no RJREN, como não considera a prática até ao momento adotada no que diz respeito à delimitação da REN, designadamente das “*áreas a integrar*” e das “*áreas a excluir*”.
- (12) Tendo presente os argumentos aduzidos e respetiva fundamentação, resultou da ponderação realizada, melhor densificada na citada Informação nº I/00952/AOT/20, não ser de acolher a interpretação segundo a qual, na Carta da REN do município de Matosinhos, as áreas “*A utilizar para instalação de equipamento*” – em que se circunscreve o terreno alvo da operação urbanística –, se encontram excluídas daquela restrição de utilidade pública.
- (13) Nesta perspetiva, que encontra acolhimento nos elementos escritos que sustentaram a delimitação da REN deste município, não é concebível que áreas com simbologia correspondente a determinada tipologia da REN (como é o caso) só adquiram “*formal saída da REN*” aquando da concretização de opções estratégicas para suprir carências do município, tal como defendado, em especial, pela CCDR, pois que, na perspetiva desta entidade, “*apenas serão excluídas factualmente para aquele efeito e quando e se se concretizarem*”, sem que, “*porém, o nível de vinculação jurídica da exclusão seja menor*”.
- (14) Trata-se, assim, de tese que não tem qualquer aderência quer ao RJREN então vigente, quer ao atual, sendo de notar que este último prevê, expressa e diversamente, que as áreas excluídas da REN possam ser reintegradas nesta restrição de utilidade pública, no todo ou em parte, quando as mesmas não tenham sido destinadas aos fins que fundamentaram a sua exclusão, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 18.º e n.º 2 do artigo 9.º.
- (15) Colocado desta forma, as respostas oferecidas pelas entidades não se revelaram suficientes para introduzir modificações ao projeto de relatório, em virtude de os argumentos aduzidos não serem de molde a infletir as posições nele defendidas.

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

11/54

- (16) Refira-se que a CMM não reconheceu a invalidade dos atos decisórios praticados no contexto do licenciamento da operação urbanística em referência e que a CCDR Norte entendeu não pender sobre ela qualquer ónus de adoção de medidas de tutela da legalidade.

### 3. DOS FACTOS APURADOS NO ÂMBITO DA AÇÃO DE INSPEÇÃO

#### 2.1 Câmara Municipal de Matosinhos

- (17) Com base na análise dos processos administrativos em suporte papel e desmaterializados existentes na CMM, respeitantes ao licenciamento da operação urbanística em apreço ou a esta associada, foram recolhidos os documentos de prova que sustentam a presente averiguação, alguns dos quais correspondem a registos efetuados no sistema de gestão documental da autarquia (*e-doclink*).
- (18) Neste âmbito, foi possível apurar os seguintes factos:
- (19) Em **09/07/2004**, deu entrada na autarquia **um pedido de informação prévia (PIP)** ao abrigo do n.º 1 do artigo 14.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)<sup>1</sup> para a construção de uma unidade hoteleira, com dois pisos abaixo da cota de soleira e três pisos acima da mesma, num terreno com a área de 7 618 m<sup>2</sup>, localizado na Rua do Facho, Freguesia de Perafita, Município de Matosinhos, para o qual foi constituído o **Processo n.º 138/2004** (*doc. de fls. 1 a 13*).
- (20) Após apreciação do pedido, a CMM notificou o requerente em 29/10/2004, nos termos dos artigos 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), da sua intenção de indeferir a pretensão, pelos seguintes motivos (*doc. de fls. 14 a 16*):
- i. o solo onde se pretende promover a operação urbanística situa-se em REN, que proíbe ações que se traduzam na construção de edifícios;
  - ii. no POOC Caminha-Espinho, a parcela integra a Unidade Operativa de Planeamento e Gestão (UOPG) n.º 11 – *Faixa Litoral Pampelido-Memória–Cabo do Mundo*, cujo desenvolvimento se encontra sujeito à elaboração de um Plano de Urbanização (PU),

---

<sup>1</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, com as alterações, à data, introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

13/54

a promover pela autarquia em articulação com o Instituto da Água (INAG), estando ainda inserida, segundo a planta de condicionantes deste plano, na “Faixa de Proteção”, sob a epígrafe “Reserva Ecológica Nacional”.

(21) Na sequência da notificação acima referida, o requerente apresentou, em 26/11/2004, uma exposição invocando o seguinte:

- i. a carta da REN “*aprovada*” em 02/07/1991 pela CNREN encontra-se revogada pela RCM n.º 25/99, de 7 de Abril que aprovou o POOC;
- ii. o “*Regulamento*” da REN veio admitir que “*algumas áreas da Zona Costeira, delimitadas na Carta, poderão vir a ser utilizadas para a instalação de Equipamento de Apoio à Praia, Turístico ...*”;
- iii. os PU ou os Planos de Pormenor (PP) a que algumas áreas delimitadas pelo PDM se encontram sujeitas não constituem uma exigência prévia ao licenciamento de obras, por força das alterações introduzidas ao seu artigo 10.º pela RCM n.º 10/2002, de 15 de janeiro;
- iv. o POOC não impede a construção de equipamento turístico no terreno em causa, uma vez que o Quadro n.º 10, para o qual remete o artigo 36.º do Regulamento deste IGT, define, no uso e tipologia admissíveis, para além da “*habitação e equipamento de apoio à praia*”, os “*empreendimentos turísticos*”.

(22) Conclui a exposição a requerer a reapreciação do pedido de informação prévia e o seu subsequente deferimento (*doc. de fls. 17 a 19*).

(23) Em 01/08/2006, o requerente aditou ao processo um parecer jurídico relativo à decisão da CMM de indeferir a pretensão, do qual se extraem as seguintes conclusões (*doc. de fls. 20 a 32*):

- i. “*A violação da REN não é, no caso em apreço motivo válido para indeferir o pedido de informação prévia*”;



- ii. *“Os instrumentos de planeamento em vigor admitem a construção da unidade hoteleira pretendida”;*
- iii. *“A ausência do plano de urbanização exigido pelo POOC impede a emissão de atos de gestão urbanística na área”;*
- iv. *“Deve, contudo, ser ponderada, por parte da consulente, a interposição de uma ação de indemnização pelo vínculo de inedificabilidade constituído pela referida reserva de urbanização”.*

(24) Este parecer foi apreciado pelos serviços técnicos em 23/11/2006 que propuseram manter as anteriores informações desfavoráveis e sugeriram à CMM que determinasse a elaboração do plano municipal de ordenamento do território (PMOT) previsto para a UOPG n.º 11 do POOC (*doc. de fls. 33*).

(25) Em 05/04/2007, os serviços técnicos prestaram nova informação, para melhor elucidar o assunto a submeter a reunião de Câmara, e em 10/04/2007 esta deliberou, por unanimidade, *“mandar elaborar o Plano Municipal e Ordenamento do Território que incide sobre a Faixa Litoral Pampelido-Memória-Cabo do Mundo, em Perafita e que seja materializada uma zona de equipamento para unidade hoteleira com alojamento”*, tendo sido o requerente notificado desta decisão em 26/04/2007 (*doc. de fls. 34 a 36*).

(26) Esta notificação não fez, no entanto, menção a qualquer tomada de posição da CMM sobre o pedido de informação prévia, tendo o requerente solicitado a estes Serviços, em 20/03/2009, a emissão de certidão em como o PIP se encontrava *“aprovado, e em vigor”* (*doc. de fls. 37*).

(27) Em 28/05/2009, na sequência de informação técnica dos serviços camarários datada de 27/05/2009, foi emitida certidão pela CMM, com o seguinte teor: *“segundo informação dos Serviços Técnicos e após consulta ao processo número cento e trinta e oito barra zero quatro (PIP), designadamente o teor constante das informações técnicas, verificaram que aduziram em parecer desfavorável, confirmando-se a impossibilidade de construção do*

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

15/54

*empreendimento hoteleiro ... está previsto que a UOPG (Unidade Operativa de Planeamento e Gestão), seja objeto de um plano de urbanização, podendo eventualmente vir a ser alterado este impedimento em sede de UOPG, caso não sejam postos em causa os objetivos definidos para o referido plano” (doc. de fls. 38).*

- (28) **Em 18/09/2009**, deu entrada na Câmara um pedido de licenciamento para o terreno em crise, destinado à construção de um estabelecimento hoteleiro com 122 unidades de alojamento, com três pisos acima do solo e um em cave, para o qual foi constituído o **Processo n.º 5270/09GU** (doc. de fls. 39 a 65).
- (29) Este processo foi, no entanto, suspenso por despacho do Presidente da Câmara Municipal de 25/11/2009, com fundamento em informação do Gabinete Jurídico e de Apoio aos Órgãos Autárquicos datada de 24/11/2009, na qual é manifestado o seguinte entendimento (doc. de fls. 66 a 69):
- i. a área em questão encontra-se abrangida pelo POOC Caminha-Espinho “*que a define como sujeita a elaboração de uma UOPG*”;
  - ii. esta circunstância “*poderá alterar as classes de solo que estão atualmente previstas para esta zona*”;
  - iii. “*atendendo a esta circunstância e ao facto de a alteração referida não depender de decisão da Câmara Municipal*”, mas antes depender de “*outro órgão administrativo*”, o procedimento deverá ser suspenso, nos termos do artigo 31.º do CPA<sup>2</sup>, até que o órgão competente se pronuncie.
- (30) Em 26/11/2009, o requerente foi notificado desta decisão da câmara municipal (doc. de fls. 70).
- (31) **Em 30/09/2016**, deu entrada na CMM novo pedido de licenciamento, cujo projeto de arquitetura contempla a execução de um estabelecimento hoteleiro, na tipologia de hotel-

---

<sup>2</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro.

apartamentos, com 91 unidades de alojamento, a desenvolver em quatro pisos, um dos quais abaixo da cota de soleira, para o qual foi constituído o **Processo n.º 4446/16GU** (*doc. de fls. 71 a 85*).

- (32) A pretensão implanta-se num terreno composto por quatro artigos rústicos, registados na Conservatória do Registo Predial de Matosinhos sob os números 1292/19950316, 2844/20040413, 3020/20060629 e 3021/20060629, que perfazem a área de 7.743 m<sup>2</sup> (*doc. de fls. 86 a 93*).
- (33) Por despacho da Vice-Presidente da Câmara Municipal de 19/01/2017, proferido ao abrigo das competências que lhe foram subdelegadas<sup>3</sup>, a pretensão foi objeto de projeto de indeferimento por contrariar normas legais e regulamentares aplicáveis, constantes da informação técnica datada de 19/12/2016, tendo sido o requerente notificado desta decisão em 24/01/2017 (*doc. de fls. 94 a 102*).
- (34) Aquela informação técnica foi precedida da consulta, no âmbito do artigo 13.º-A do RJUE, às seguintes entidades: APA, IP; CCDR Norte, Turismo, IP e Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF, IP).
- (35) Tanto a APA, IP, como o Turismo, IP emitiram parecer favorável, embora a primeira tenha feito referência à existência de um PU em vigor para a área em questão que, na verdade, não abrange o terreno sobre o qual incide a operação urbanística, e a segunda sustentou que se deveria pronunciar em razão do uso da operação urbanística (artigo 13.º do RJUE), o que levou a que o seu parecer não tenha sido considerado na decisão global proferida (*doc. de fls. 103 a 106*).
- (36) Já a CCDR Norte pronunciou-se desfavoravelmente à pretensão pelo facto de a área prevista para a construção do empreendimento hoteleiro extravasar os limites da por ela denominada “**área a excluir – T**” (realce nosso), estendendo-se para o que apelidou de

---

<sup>3</sup> Pelo Despacho n.º 13/2017 de 12 de janeiro, do Presidente da CMM.

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

17/54

*“área a excluir – P”* (realce nosso), ambas identificadas com estas designações na Carta da REN do município<sup>4</sup>, na aceção desta entidade.

- (37) A CCDR Norte deu ênfase ao facto de, no caso desta última área, estar em causa um território *“sensível do ponto de vista da proteção dunar, onde apenas são permitidos equipamentos de apoio à praia, conforme previsto no Anexo I do RJREN (Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro)”* (doc. de fls. 107).
- (38) O ICNF, IP, por sua vez, informou não ter de emitir parecer *“por não se enquadrar o projeto em áreas protegidas, rede Natura 2000, regime florestal ou arvoredado classificado”* (doc. de fls. 108).
- (39) Tendo por base o parecer emitido pela CCDR Norte no âmbito do regime jurídico da REN (RJREN), a decisão global e vinculativa de toda a administração central foi desfavorável à pretensão (doc. de fls. 109 a 111).
- (40) Na sequência da intenção de indeferimento, o requerente, em 16/01/2017, em sede de audiência prévia, juntou ao processo novos elementos, com vista a sanar aquela decisão, apresentando a correção à implantação do empreendimento hoteleiro, ajustando-o à por ele denominada *“área de REN a excluir T - turísticas”* (doc. de fls. 112 a 116).
- (41) Com a reformulação do projeto, a CMM procedeu, em 01/02/2017, a nova consulta à CCDR Norte, que, via Sistema de Informação do RJUE (SIRJUE), em 13/02/2017, pronunciou-se favoravelmente, após ter verificado que a implantação se encontrava, agora, restringida à por ela designada *“área a excluir – T (turística)”* da Carta da REN e que não afetava solos da REN no sistema *“Dunas”* (doc. de fls. 117 e 118).

---

<sup>4</sup> Aprovada pela RCM n.º 196/97, de 5 de novembro, à data ainda não alterada pela Portaria n.º 174/2013, de 9 de maio.

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

18/54

- (42) No entanto, tendo considerado insuficientes, para uma *“completa e correta análise”*, os elementos anteriormente apresentados, a autarquia notificou o requerente, em 07/02/2017, para proceder ao aperfeiçoamento do processo. Circunstância que determinou a apresentação, em 10/02/2017, de novos elementos (*doc. de fls. 119 a 137*).
- (43) Posteriormente, a CMM consultou novamente, via SIRJUE, o Turismo, IP e a APA, IP, em 23/02/2017 e 06/04/2017, respetivamente (*doc. de fls. 138 e 139*).
- (44) No âmbito desta última consulta, ambas as entidades pronunciaram-se favoravelmente à pretensão (*doc. de fls. 140 a 143*).
- (45) Após a obtenção dos pareceres acima mencionados, o projeto de arquitetura foi apreciado pelos serviços técnicos da Câmara através de informação datada de 11/05/2017, seguida do parecer do Chefe da Divisão de Gestão Urbanística (DGU), proferido em 22/05/2017, que sugere a aprovação do projeto. Da informação, destaca-se a observação relativa à existência de uma discrepância entre a área da parcela descrita na Certidão da Conservatória do Registo Predial e a área constante na memória descrita, bem como a recomendação para o requerente atualizar a referida certidão (*doc. de fls. 144 a 148*).
- (46) Em 24/03/2017, o requerente juntou ao processo novas certidões com as áreas dos prédios corrigidas, perfazendo já a área de 8.500 m<sup>2</sup>, mencionada na memória descritiva do projeto como sendo a área total do terreno afeto à operação urbanística (*doc. de fls. 149 a 157*).
- (47) Em 08/06/2017, em resposta ao pedido do Diretor do Departamento de Urbanismo e Planeamento (DUP) para análise e informação sobre a compatibilidade da operação urbanística e o *Plano de Urbanização da Faixa Litoral de Pampelido–Memória–Cabo do Mundo –Perafita*, em elaboração, doravante designado por *PU da Faixa Litoral*, os serviços informaram o seguinte (*doc. de fls. 158*):
- i. *“A implantação da proposta apresentada ultrapassa os alinhamentos máximos de construção tal como aprovado em Câmara; embora deva ser referido que esses*

*alinhamentos máximos de construção, são decorrentes da implantação de anterior proposta para o Hotel, em sede de processo 5270/09 que foram vertidos para o Plano”;*

- ii. *“Finalmente, é necessário reafirmar que o Plano está em fase de concertação e não teve consulta pública, pelo que não tem vínculo legal que não seja apenas o da decisão de Câmara”.*
- iii. *“Pelo exposto, sob o ponto de vista do uso e de acordo com os termos de referência do Plano, a pretensão está inteiramente integrada; e sob o ponto de vista da integração formal do contexto territorial, pouco difere da solução aprovada pela Câmara no que respeita à implantação; assim, e face a este último fator, sugere-se que para aprovação da atual solução, o projeto seja aprovado em reunião de Câmara”.*

- (48) A esta informação, seguiram-se os despachos do Diretor do DUP e do Diretor Municipal, proferidos, respetivamente, em 27/06/2017 e 28/06/2017, em que ambos propõem a aprovação do projeto de arquitetura, destacando-se do parecer do primeiro a seguinte apreciação:

*“Relativamente à questão colocada na informação, relativo à diferença entre a implantação do projeto em apreço e o Plano, informo que o PU encontra-se em fase de elaboração, as propostas nele contidas não são vinculativas. Em consequência, após a aprovação do projeto em apreço, o PU deverá integrá-lo”.*

*“(Este esclarecimento foi confirmado por telefone pelos serviços da CCDRN que acompanham a elaboração do PU)” (doc. de fls. 158 e 159).*

- (49) **Em 28/06/2017, o projeto de arquitetura foi aprovado por despacho do Presidente da Câmara Municipal**, tendo sido esta decisão comunicada ao requerente em 30/06/2017 (doc. de fls. 159 a 164).

- (50) De acordo com o projeto aprovado, o empreendimento turístico, constituído por 94 unidades de alojamento, desenvolve-se em quatro pisos, sendo um em cave, possui uma

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

20/54

cércea de 10 metros, apresenta uma área de implantação de 3.322,45 m<sup>2</sup>, uma área total de construção acima da cota de soleira de 7.825,80 m<sup>2</sup> e abaixo da cota de soleira de 3.322,45 m<sup>2</sup>, a que corresponde um índice de implantação de 0,39 e um índice de construção de 0,92 (*doc. de fls. 126 a 133*).

- (51) Após a apresentação pelo requerente, em 05/12/2017, dos projetos de especialidades, o pedido de **licenciamento foi deferido por despacho de 23/03/2018 do Vice-Presidente da Câmara Municipal**<sup>5</sup>, tendo sido esta decisão comunicada ao requerente em 29/03/2018 (*doc. de fls. 165 a 176*).
- (52) Em 18/03/2019, o requerente solicitou a emissão do respetivo título de construção, tendo-lhe sido atribuído o **Alvará de Obras de Construção n.º 76/19**, de 02/04/2019 (*doc. de fls. 177 a 180*).
- (53) Em 26/07/2019, o requerente apresentou à CMM informação sobre o início dos trabalhos (*doc. de fls. 181 e 182*).
- (54) Por último, regista-se ainda, que a área de implantação do hotel se encontra atualmente classificada como solo rústico, na categoria de *espaços naturais e paisagísticos*, pelo PDM de Matosinhos atualmente em vigor (1.ª Revisão) <sup>6</sup>.
- (55) À luz do preceituado no seu artigo 22.º, nesta áreas apenas é permitida a construção de acessos pedonais não consolidados, trilhos pedonais interpretativos e zonas de estadia não consolidadas, construção de estruturas de carácter amovível e painéis informativos de apoio à utilização destas áreas e intervenções de requalificação paisagística que visem a sua valorização e eventual fruição pública, ainda que, na *Planta dos Compromissos Urbanísticos*

---

<sup>5</sup> Ao abrigo das competências que lhe foram subdelegadas pelo Despacho n.º 96/2017, de 3 de novembro, da Presidente da CMM.

<sup>6</sup> Aprovado por deliberação de 21/06/2019 da Assembleia Municipal de Matosinhos e publicado no Diário da República através do Aviso n.º 13198/2019, de 21 de agosto, tendo procedido à revogação do anterior PDM.

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

21/54

e no respetivo relatório<sup>7</sup>, que acompanham o plano, se consigne como estando comprometida com “*Obras de Edificação*” em resultado da aprovação de projeto de arquitetura (*doc. de fls. 183 a 189*).

## 2.2 Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

- (56) A CCDR Norte facultou à equipa de inspeção acesso ao portal SIRJUE para consulta dos procedimentos respeitantes ao requerente no processo de licenciamento municipal do empreendimento turístico em avaliação, sendo que a factualidade apurada nesta consulta ao portal antes referido nada mais alcança que o descrito no ponto antecedente, extraído da consulta efetuada ao processo constituído pela CMM. Ali apenas se acedeu à comunicação da decisão global e vinculativa desfavorável, tomada com base nos pareceres emitidos pelas entidades consultadas em razão da localização, enquadrados pelo artigo 13.º-A do RJUE, efetuada pela CCDR Norte à CMM em 16/12/2016 (*doc. de fls. 109 a 111*).
- (57) A CCDR Norte facultou também o processo por ela constituído aquando do acompanhamento da elaboração do *PU da Faixa Litoral*, a solicitação da equipa inspetiva, considerando a sua relação com os pedidos de licenciamento respeitantes ao empreendimento turístico em crise.
- (58) Com base nestes elementos, confirma-se ter a CMM verificado a impossibilidade de viabilizar o pedido de informação prévia para construção de uma unidade hoteleira que lhe havia sido apresentado em 09/07/2004, por a pretensão recair em área a sujeitar a PU pelo POOC Caminha-Espinho, para além de classificada como “*Faixa de Protecção*” na sua planta de condicionantes (*doc. de fls. 190 a 193*).
- (59) E assim, com o intuito de “*eventualmente vir a ser alterado este impedimento em sede de UOPG, caso não sejam postos em causa os objetivos definidos para o plano, art.º 37.º do*

---

<sup>7</sup> Planta e relatório com a indicação dos alvarás de licença e dos títulos de comunicação prévia de operações urbanísticas emitidos, bem como das informações prévias favoráveis em vigor (cf. alínea c) do n.º 3 do Artigo 97.º do RJIGT).



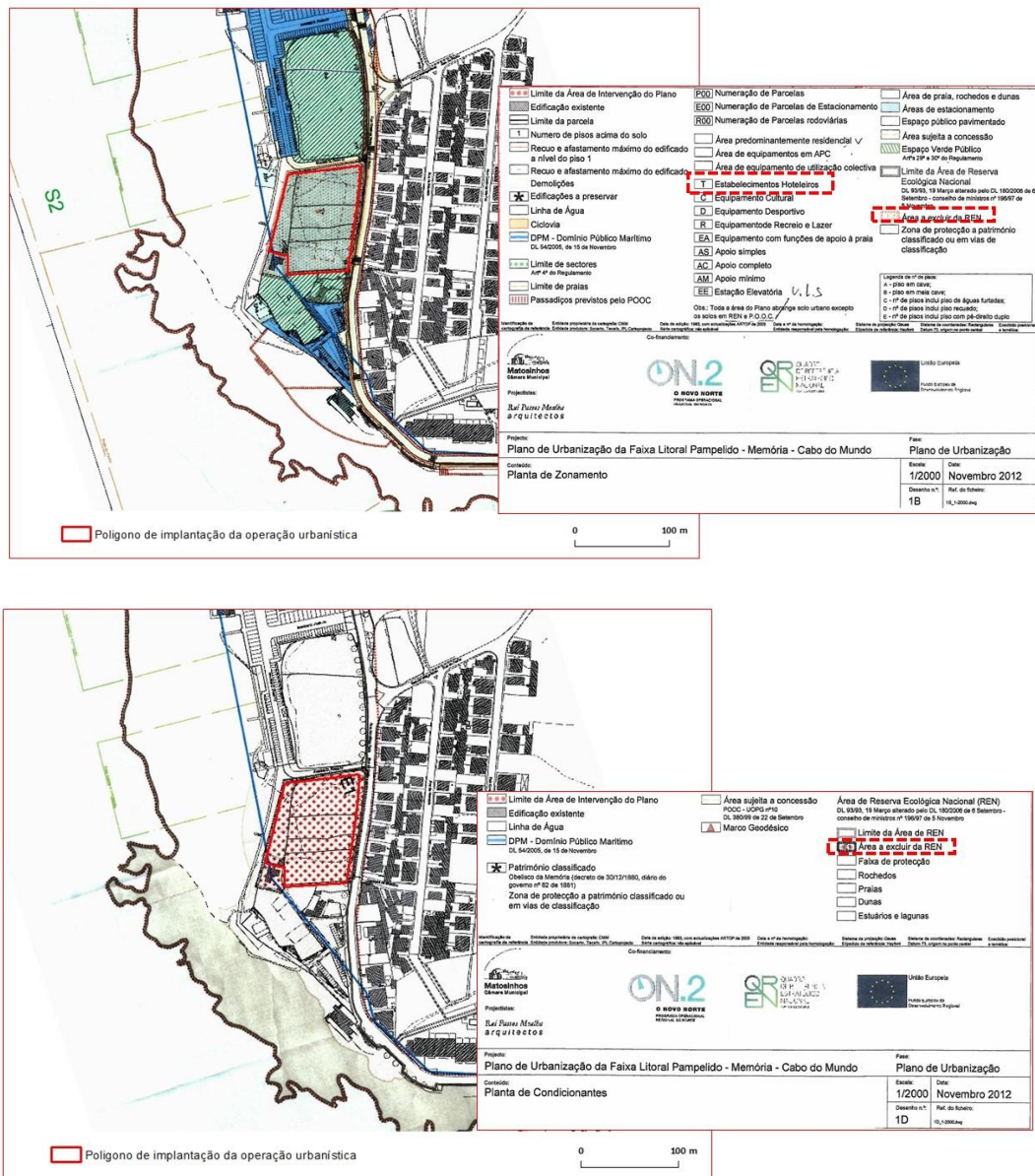
*POOC*”, a CMM deliberou por unanimidade elaborar o PU, na sua reunião ordinária realizada em 10/04/2007.

- (60) Esta deliberação foi publicitada pelo Aviso n.º 18067/2007, publicado em 21 de setembro, nos termos do disposto nos artigos 74.º e 77.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, na redação dada, à data, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de dezembro (*doc. de fls. 190 a 194*).
- (61) De acordo com as plantas de zonamento e de condicionantes da versão do PU a que nos referimos, datada de novembro de 2012, para o local de implantação do empreendimento turístico prevêem-se estabelecimentos hoteleiros, numa “Área a excluir da REN” identificada por E1, como mostra a Figura 2.
- (62) Circunstância que impeliu a autarquia a apresentar, nesta sede, uma proposta de alteração da REN aprovada pela RCM n.º 196/97, de 5 de novembro, através da qual se pretendia ver excluída a área “*demarcada em peça gráfica anexa, destinada à localização de equipamento hoteleiro, por forma a dar cumprimento às indicações do POOC Caminha-Espinho*” e a objetivos estratégicos da CMM (*doc. de fls. 195 a 199*).
- (63) Apresentada no sentido de ver satisfeitas “*carências existentes em termos de actividades económicas, equipamentos e infraestruturas*” e de carácter excecional, a alteração corresponde, segundo aquele documento, a “**área de equipamentos turístico em REN, demarcada como tal no Plano Director Municipal (PDM) de Matosinhos, não prejudicando assim ... a área da REN que subsiste protegida**” (realce nosso) (*doc. de fls. 195 a 199*).

PROCESSO DE INSPECÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

23/54

Figura 2 – Extratos das plantas de zonamento e de condicionantes do PU da Faixa Litoral



Fonte: CDDR Norte e CMM

(64) A proposta técnica do PU, cuja área é “regulamentada pelo POOC Caminha-Espinho (onde é demarcada como UOPG n.º 10) e pelo PDM de Matosinhos”<sup>8</sup>, em que os “principais níveis

<sup>8</sup> Com a alteração ao POOC Caminha-Espinho operada pela RCM n.º 154/2007, de 2 de outubro, a UOPG n.º 11 passa a constituir a UOPG n.º 10.

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

24/54

*de correspondência respeitam às áreas demarcadas em POOC (UOPG n.º 10) com Reserva Ecológica Nacional (REN)/Faixa de Proteção, e que se encontram ainda demarcadas em PDM como áreas de Equipamento Turístico”, bem como a desnecessidade de avaliação ambiental estratégica<sup>9</sup> e a submissão à conferência de serviços prevista no artigo 75.º-C do RJIGT, foram aprovados pela CMM por deliberação tomada na sua reunião ordinária de 22/05/2013, tendo sido remetida à CCDR Norte em 19/06/2013 (doc. de fls. 200 a 205).*

(65) Dado que a proposta de alteração da delimitação da REN de Matosinhos contida na proposta do PU da Faixa Litoral contemplava *“a exclusão de uma área de REN e por a área de intervenção [do plano] incidir, de modo significativo, em áreas daquela reserva”,* a CCDR Norte pronunciou-se expressamente sobre ela na Informação n.º 1411724 (650/DOGET/13), de 30/07/2013, que, na mesma data mereceu a concordância do Chefe de Divisão de Ordenamento e Gestão do Território, e, em 01/08/2013 da Diretora de Serviços de Ordenamento do Território (doc. de fls. 206 e 207).

(66) Na citada informação, considerou-se deverem ser corrigidos os limites da REN em vigor na planta de condicionantes, por não se encontrarem *“rigorosamente transpostos”* e entendeu-se ***“que parte da área proposta a excluir no presente plano já foi aceite como tal”*** (realce nosso), atento o n.º 1 da RCM n.º 196/97, de 5 de setembro, que *“identifica um conjunto de áreas excluídas para um determinado fim”,* tornando-se, assim, ***desnecessária a exclusão proposta “desde que a área seja redefinida pela área “T” definida na carta da REN”*** (doc. de fls. 206 e 207).

(67) Mais ali se entendeu que ocupando o PU *“uma área significativa em REN ... as áreas aceites a excluir pela RCM n.º 196/97 deverão ser identificadas na planta de condicionantes do PU a reformular, inclusivamente o respetivo quadro de exclusões”* (doc. de fls. 206 e 207).

---

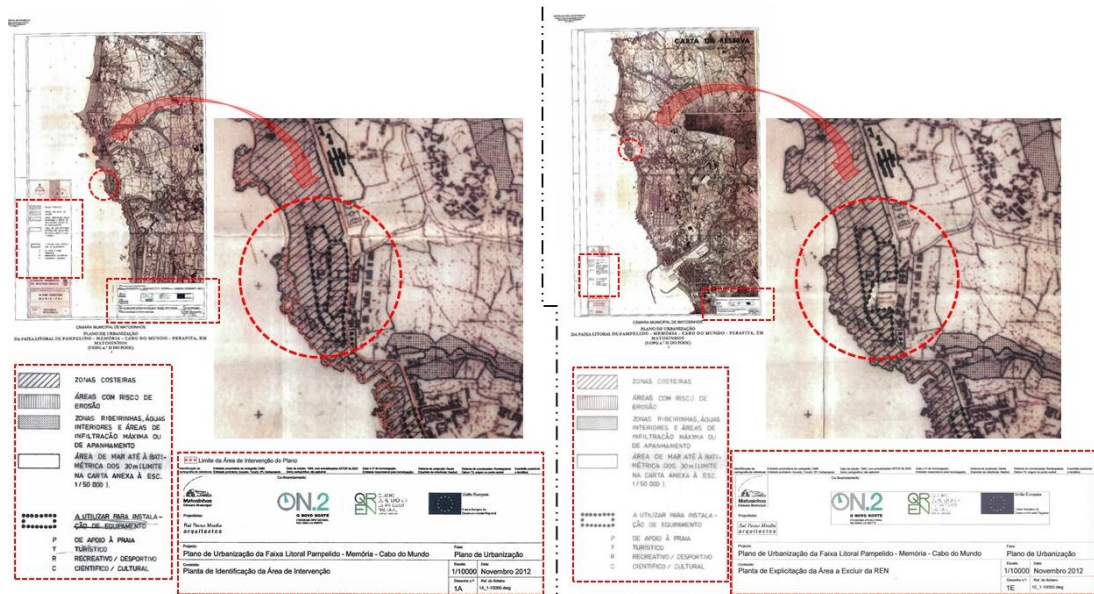
<sup>9</sup> Uma vez que *“o Plano é muito pouco interventor, pormenoriza e respeita as previsões do POOC e do PDM”* e tem incidência de nível local (doc. de fls. 200 a 204).

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

25/54

- (68) Em resultado, foi emitido, em 22/07/2013, parecer desfavorável à proposta de plano, ao abrigo do artigo 75.º-C do RJIGT então vigente, cujo teor foi transmitido à CMM em 17/03/2014 (*doc. de fls. 208 a 222*).
- (69) Na Figura 3 apresentam-se os extratos das peças gráficas da proposta de alteração da REN do município de Matosinhos elaborada em simultâneo com a elaboração do PU, incidentes na proposta de exclusão que a CCDR Norte considerou desnecessária por, na sua perspetiva, já ter sido excluída aquando da aprovação da delimitação daquela restrição de utilidade pública ocorrida no ano de 1997.

**Figura 3 – Extratos da Carta de REN apresentados no âmbito da elaboração do PU**



Fonte: CCDR Norte

### 2.3 Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.

- (70) Do processo DRHL01458/2016 que a APA/ARH Norte facultou à equipa inspetiva retira-se os seguintes factos.
- (71) Em resposta à consulta formulada pela CMM em abril de 2017, no âmbito do previsto no artigo 13.º-A do RJUE, esta entidade comunicou o seu parecer favorável por ofício datado

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

26/54

de 08/05/2017, tendo concluído que os edifícios projetados se implantariam totalmente em terrenos do domínio privado e, parcialmente, na margem das águas do mar. Na ocasião condicionou a *“captação e rejeição das águas do mar ... estão sujeitas à emissão de títulos de utilização dos recursos hídricos ... a solicitar a esta ARH”* (doc. de fls. 223 a 226).

- (72) No que respeita à conformidade do projeto com o POOC Caminha-Espinho, a APA/ARH Norte considerou que aquele respeita este IGT de natureza especial, em particular o estabelecido no seu artigo 37.º e no quadro n.º 10, porquanto a implantação dos respetivos edifícios recai na UOPG n.º 10 de acordo com a respetiva planta de síntese (doc. de fls. 225 e 226).
- (73) Em 28/11/2019, o Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, no âmbito do Processo Administrativo (PA) n.º 89/2019, enviou à APA, IP mensagem de correio eletrónico solicitando informação *“relativamente ao processo urbanístico «n.º 4446/16GULOEEET» da C. M. Matosinhos – atinente à «construção de um empreendimento turístico com a tipologia de hotel-apartamentos de 4\*»* (doc. de fls. 228 e 229).
- (74) Em resposta datada de 18/12/2019, a APA/ARH Norte informou o seguinte (doc. de fls. 229 a 234):
- i. o auto de delimitação do DPM publicado no Diário da República, III série, de 6 de julho de 1979, por via do qual a parcela em apreço reveste natureza privada;
  - ii. a admissibilidade da construção face ao disposto nos artigos 27.º e 37.º do regulamento do POOC Caminha-Espinho, *“pese embora não tenha sido elaborado o plano municipal de ordenamento do território ali previsto”*; e
  - iii. a afetação do local à REN, afirmando que de acordo com a planta de condicionantes do plano de natureza especial *“o terreno encontra-se classificado como Reserva Ecológica Nacional (REN), contudo a mesma área encontrava-se excluída da REN nos termos da delimitação aprovada pela RCM n.º 196/97, alterada pela Portaria n.º 174/2013”*.

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

27/54

- (75) No mesmo processo, identificou-se um documento em papel não timbrado, não assinado nem datado, que a APA/ARH Norte informou ter sido elaborado “na primeira semana de novembro, como memorando, para habilitar o Conselho Diretivo da APA a participar nas conversações com a Câmara Municipal de Matosinhos, no sentido de avaliar a possibilidade de se evitar a realização da construção em causa” (doc. de fls. 235 e 243).
- (76) Entre outros aspetos<sup>10</sup>, o mencionado documento faz referência à REN, afirmando que o local de implantação do empreendimento se encontrava excluído daquela reserva nacional “nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/97, alterada pela Portaria n.º 174/2013” e acrescenta que foi por este motivo que “também a CCDRN se pronunciou favoravelmente à pretensão no âmbito do procedimento de controlo prévio da operação urbanística” (doc. de fls. 235 a 243).

## 2.4 Direção-Geral do Território

- (77) De modo a apurar quais as áreas efetivamente excluídas da REN no contexto do procedimento de delimitação que culminou com a aprovação da RCM n.º 196/97, e atendendo a que a CCDR Norte informou apenas poder disponibilizar a memória descritiva e justificativa referente à alteração da delimitação de REN do município de Matosinhos operada pela Portaria n.º 174/2013, de 9 de maio<sup>11</sup>, a equipa de inspeção efetuou a consulta do processo que esteve na gênese da proposta de delimitação desta restrição legal, arquivado na Comissão Nacional do Território (CNT)<sup>12</sup> (doc. de fls. 244 a 249)
- (78) Ali se apurou que, em 16/04/1991, através de ofício com assunto epigrafoado “*Delimitação para aprovação em Portaria das áreas a integrar na RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL respeitante ao Concelho de Matosinhos*”, a então Comissão de Coordenação da Região do

---

<sup>10</sup> Nomeadamente considerações sobre as previsões do Programa da Orla Costeira Caminha-Espinho, ainda não aprovado, o estabelecimento de medidas preventivas, o PDM atualmente em vigor e a proposta de delimitação de REN elaborada em simultâneo com este plano municipal (doc. de fls. 243 a 251).

<sup>11</sup> Alteração realizada em simultâneo com a elaboração do *Plano de Pormenor dos Paus*.

<sup>12</sup> Que sucedeu à Comissão Nacional da REN (CNREN), a qual substituiu a CREN.

Norte (CCR Norte) enviou à Comissão da REN (CREN) a parte escrita e desenhada da **“proposta de delimitação das áreas a incluir na REN baseada em estudos apresentados pela equipa que elabora o Plano Diretor do Concelho de Matosinhos e que esta Comissão assume como satisfazendo os requisitos necessários à sua aprovação, por portaria”**, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março (realces nossos) (doc. de fls. 250).

(79) A referida proposta havia sido enviada à CCR Norte em 27/02/1991 pela CMM que, **“após análise territorial do Concelho, e equipa do P.D.M. com apoio técnico da C.C.R.N. (...) procedeu à delimitação das áreas que, pela sua natureza, devem constituir a Reserva Ecológica Nacional”** (realce nosso), atendendo a que o PDM elaborado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de maio<sup>13</sup>, carecia da **“prévia aprovação da carta da Reserva Ecológica que, obrigatoriamente, terá de ser considerada no P.D.M.”** nos termos da legislação então vigente (doc. de fls. 251).

(80) A parte escrita da proposta de delimitação que a CCR Norte enviou à CREN, após uma síntese das **“características topográficas, urbanísticas e infraestruturais do concelho”**, explicita a metodologia adotada na delimitação, segundo a qual **“Ponderada a necessidade de exclusão de áreas construídas ou de construção já autorizada, bem como as destinadas à satisfação de carências existentes em termos de habitação, equipamentos e infraestruturas ... delimitou-se a Reserva Ecológica de acordo com a carta anexa”** (realces nossos) (doc. de fls. 252 a 261).

(81) Ainda no ponto referente à metodologia são expressos os critérios utilizados na delimitação das áreas representadas em planta – **“Zonas costeiras”, “Zonas ribeirinhas, águas interiores e áreas de infiltração máxima ou de apanhamento”** e **“Zonas declivosas”** -, tal como são especificados no anexo I ao Decreto-Lei n.º 93/90 (doc. de fls. 252 a 261).

---

13 Diploma que, à data, definia o quadro regulamentar dos planos diretores municipais.

- (82) Nos termos deste anexo, as “Zonas costeiras” compreendem, também na proposta de delimitação da REN do município de Matosinhos, entre outras ocorrências<sup>14</sup>, uma faixa de 500 metros medida a partir da linha de máxima preia-mar de águas vivas equinociais, cujos critérios de delimitação ali se encontram expressos (*doc. de fls. 252 a 261*).
- (83) O referido documento apresenta, ainda, um último ponto epigrafado de “Utilizações especiais admitidas”, onde consta que “Algumas áreas das “Zonas Costeiras”, delimitadas na Carta 1/10.000 anexa, **poderão vir a ser utilizadas para a instalação de Equipamento de Apoio à Praia, Turístico, Recreativo/Desportivo, Científico/Cultural**” (realce nosso) e, ainda para estação de tratamento de águas residuais e exutor da rede de saneamento (*doc. de fls. 252 a 261*).
- (84) A parte desenhada é composta por duas plantas, uma na escala de 1:50 000 representando “Área de mar até à batimétrica dos 30m”, e outra na escala de 1:10 000 (Figura 4), onde estão representadas as áreas a considerar para efeitos de integração na REN identificadas na metodologia, e, ainda, áreas “A utilizar para instalação de equipamento”, discriminadas por letras correspondentes aos tipos de equipamento indicados na parte escrita.
- (85) A CREN emitiu parecer favorável à proposta na sua 11.ª reunião realizada em 02/07/1991 e submeteu-a a aprovação em 05/07/1991. Porém, questões suscitadas pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações terão impedido a aprovação da proposta e a correspondente publicação da REN do município de Matosinhos (*doc. de fls. 262 a 271*).
- (86) Em 15/01/1996, a Direção Regional de Ambiente e Recursos Naturais do Norte (DRARN Norte) questionou a CNREN sobre a oportunidade de retomar o processo tendente à publicação da REN de Matosinhos, ao que esta Comissão deu o seu aval em 09/05/1996 (*doc. de fls. 272 e 273*).

---

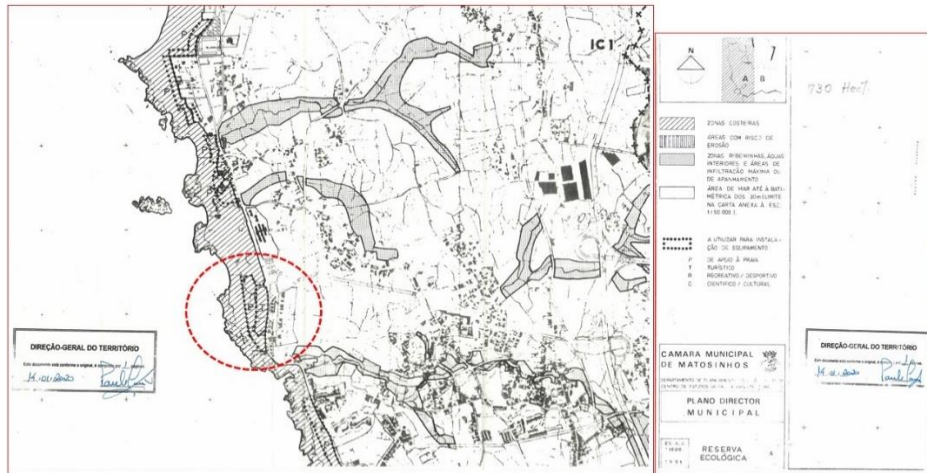
<sup>14</sup> Onde se contam as praias, as dunas litorais, uma faixa entre a linha de máxima baixa-mar de águas vivas equinociais e a batimétrica dos 30 metros, os estuários, os rochedos emersos do mar, os sapais, as restingas e os tómbolos.



PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

30/54

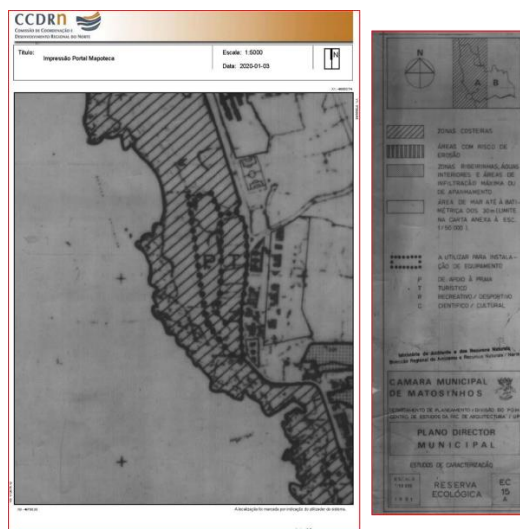
**Figura 4 – Enquadramento do local do empreendimento no extrato da proposta de REN enviada à CREN**



Fonte: CNT

(87) Em 15/05/1996, a DRARN Norte remeteu os elementos necessários à aprovação e publicação da delimitação de REN, que ocorreu através da já citada RCM n.º 196/97, de 5 de novembro, cujo extrato<sup>15</sup>, na área abrangida pelo empreendimento turístico, se encontra estampado na Figura 5 (doc. de fls. 282 e 283).

**Figura 5 – Extrato da Carta de REN do município de Matosinhos**



Fonte: CDDR Norte

<sup>15</sup> Obtido a partir da Carta da REN cedida pela CDDR Norte.

#### 4. ANÁLISE

- (88) Expostos os factos, importa proceder à sua análise, em ordem a poder-se efetuar a recondução da situação objeto da presente ação de inspeção às prescrições legais e regulamentares aplicáveis.
- (89) Começando pelo enquadramento do pedido de licenciamento do empreendimento turístico em apreço nos IGT em vigor à data do seu deferimento pela CMM (23/03/2018), verifica-se que o terreno destinado à sua implantação se encontrava sujeito ao regime previsto no PDM de Matosinhos<sup>16</sup> e no POOC Caminha-Espinho<sup>17</sup>, estando ainda identificado como área de REN nas plantas de condicionantes de ambos os planos.
- (90) De acordo com a Planta de Ordenamento do **PDM então em vigor**, o referido terreno encontrava-se classificado como Zona urbana e urbanizável, na categoria de *Área de equipamento T -Turístico*, sendo-lhe aplicáveis as prescrições constantes dos artigos 35.º a 40.º do respetivo regulamento.
- (91) Segundo o disposto no artigo 36.º deste PDM, a área destinava-se à localização predominante de equipamentos de interesse público ou coletivo e de empreendimentos turísticos, quer de iniciativa pública, quer de iniciativa privada, podendo ser admitida *“a substituição total ou parcial do uso predominante por outras atividades, nomeadamente comerciais, de serviços e industriais, desde que as áreas urbanas onde se inserem estejam já servidas de equipamento, aplicando-se o disposto nos artigos 11.º a 13.º deste regulamento, e seja a decisão tomada em sede de reunião de Câmara”*.

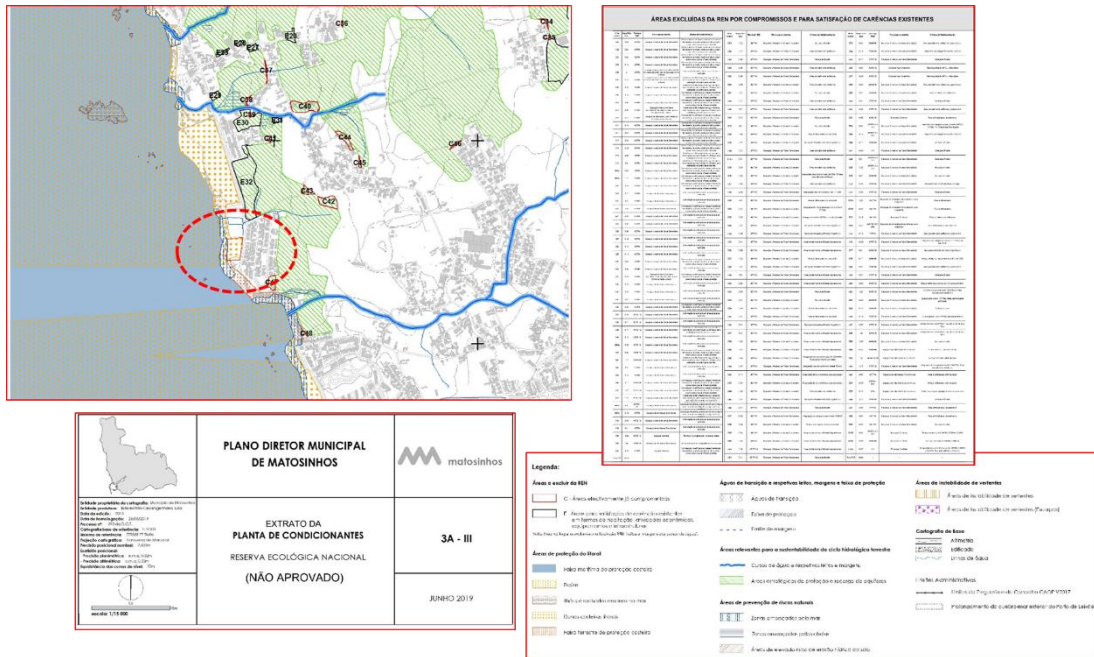
---

<sup>16</sup> Ratificado pelo Despacho n.º 92/92 do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 266 (suplemento), de 17 de novembro, com as alterações introduzidas pela Declaração n.º 334/2001 (2.a série), de 16 de novembro, RCM n.º 10/2002, de 15 de janeiro, Aviso n.º 8135/2012, de 14 de junho, Aviso n.º 3139/2014, de 28 de fevereiro e Aviso n.º 1870/2017, de 17 de fevereiro.

<sup>17</sup> Aprovado pela RCM n.º 25/99, de 7 de abril, com as alterações introduzidas pela RCM n.º 154/2007, de 2 de outubro.

- (92) O mesmo preceito normativo ainda refere, no seu n.º 3, que *“As letras que identificam as diferentes utilizações das áreas identificadas na Planta de Ordenamento (escala 1/10000) são meramente indicativas do equipamento a instalar de acordo com a respetiva Legenda”*.
- (93) À data do licenciamento, já não se encontrava prevista a necessidade de sujeitar a previsão de usos para esta área a prévia elaboração de PU ou de PP, porquanto esta exigência, prevista na primeira versão do PDM, foi revogada com a alteração introduzida no artigo 10.º do regulamento do PDM pela RCM n.º 10/2002, de 15 de janeiro, passando este artigo a dispor que, até à entrada em vigor daqueles planos, *“a edificação ficará vinculada às regras de uso do solo definidas na planta de ordenamento e no presente Regulamento para as áreas previstas no artigo 4.º, devendo ser respeitados os critérios do alinhamento e da cêrcea dominantes”*.
- (94) As regras de uso aplicáveis à *Área de equipamento* eram as previstas no artigo 36.º, conforme já anteriormente referido nos parágrafos (87) e (88), acrescidas da imposição de um índice máximo de construção de 1 e da necessidade de assegurar, dentro da parcela, o estacionamento suficiente para responder às necessidades próprias do equipamento, por força do estabelecido nos artigos 37.º e 38.º, respetivamente.
- (95) Face ao exposto, ainda que se considerem cumpridos os parâmetros e índices urbanísticos, bem como o respetivo uso consubstanciados no PDM em vigor à data do licenciamento, tal não basta para afirmar a validade dos atos praticados no âmbito deste procedimento, porquanto a conformidade destes incide ainda sobre o cumprimento das servidões e restrições de utilidade pública, mormente a REN.
- (96) Diga-se a este respeito, que o PDM de Matosinhos atualmente em vigor (1.ª Revisão) inviabilizaria o licenciamento deste empreendimento turístico, pelo facto de integrar a sua área de implantação numa categoria de solo cujas regras de uso e ocupação não permitiriam a sua edificação, afetando-a ainda à REN na sua *Planta de Condicionantes III - REN* (Figura 6).

**Figura 6 – Planta de Condicionantes III – REN do PDM de Matosinhos (1.ª revisão)**



Fonte: CMM

- (97) Confrontando a operação urbanística com o **POOC Caminha-Espinho**, verifica-se que o terreno se encontra inserido na UOPG n.º 10 - *Faixa litoral Pampelido Memória-Cabo do Mundo*, a sujeitar a PU, a promover pela CMM em articulação com o INAG, nos termos definidos no artigo 37.º do Regulamento do POOC.
- (98) De acordo com o disposto no n.º 1 do seu artigo 27.º, nas áreas sujeitas a PMOT, como é o presente caso, até à vigência dos respetivos planos específicos ficam interditas, entre outras ações, *“a construção, reconstrução ou ampliação de edifícios ou outras instalações em barreira de proteção ou zona de risco sem a obtenção de prévio parecer favorável da DRA ou do ICN, consoante a obra se realize nas respetivas áreas de jurisdição ou nas áreas que lhes sejam contíguas”*.
- (99) Donde, a *contrario sensu*, se conclui que, até á vigência dos respetivos planos específicos, era, como continua a ser, possível edificar em área desta UOPG, desde que a construção não incida em barreira de proteção ou zona de risco, ou, ainda que tal se verifique, seja

obtido o parecer favorável da DRA<sup>18</sup> ou do ICNF, tendo, no entanto, de ser cumpridos, em ambas as situações, os parâmetros definidos pelo POOC para cada UOPG, conforme resulta do disposto no n.º 2 do mesmo artigo 27.º.

(100) Condição que se mostra preenchida no caso em apreço, porquanto a solução proposta pelo projeto de arquitetura aprovado, resulta na aplicação, à parcela, de um coeficiente de ocupação do solo no valor de 0,39, inferior ao de 0,5 estabelecido pelo POOC para a UOPG n.º 10.

(101) No entanto, não basta a afirmação do respeito pelos índices, parâmetros e usos previstos no POOC, para garantir a conformidade do licenciamento do empreendimento turístico com as normas legais vigentes, na medida em que subsiste a necessidade de verificação do cumprimento das servidões e restrições de utilidade pública em presença na área.

(102) De facto, uma vez que quer o PDM, quer o POOC identificam o local de implantação do empreendimento como REN nas suas plantas de condicionantes, impõe-se também avaliar os procedimentos que conduziram ao licenciamento municipal à luz do **regime jurídico da REN**.

(103) Resulta dos documentos em arquivo na CNT, descritos no antecedente ponto 2.4, que a REN do município de Matosinhos foi elaborada em simultâneo com o PDM<sup>19</sup>, muito embora este IGT tenha sido ratificado pelo Despacho n.º 92/92, de 3 de setembro. Ou seja, em antecedência à aprovação desta condicionantes legal, que ocorreu volvidos mais de cinco anos sobre a entrada em vigor do PDM.

---

<sup>18</sup> Atualmente denominada por CCDR Norte.

<sup>19</sup> Tal como indicado pela CCR Norte aquando da remessa da respetiva proposta à CNREN, em 16/04/1991, e se encontra patente no rótulo da planta com a delimitação aprovada, cuja folha A (respeitante à parte poente do concelho) foi cedida à equipa de inspeção pela CCDR Norte (*doc. de fls. 250 e 251*).

- (104) A elaboração da proposta de delimitação de REN foi enquadrada pelo disposto no Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, que então estabelecia o RJREN<sup>20</sup>. Nos termos do n.º 2 do artigo 3.º deste diploma legal, as propostas de delimitação de REN eram elaboradas pelas CCR, *“com base em estudos próprios ou que lhes sejam apresentados por outras entidades públicas ou privadas, e ponderada a necessidade de exclusão de áreas legalmente construídas ou de construção já autorizada, bem como das destinadas à satisfação das carências existentes em termos de habitação, equipamentos ou infra-estruturas”*.
- (105) Procedimento que foi seguido no caso da proposta de REN do município de Matosinhos, como resulta da descrição metodológica constante da peça escrita da proposta de delimitação, que a CCR Norte enviou à Comissão da REN (CREN), para *“aprovação por portaria conforme o n.º 1 do artigo 3.º do referido diploma”*, juntamente com a peça desenhada representando a restrição de utilidade pública.
- (106) Com efeito, a norma aludida por esta entidade cometia aos membros do Governo nela elencados a competência para aprovar as áreas a incluir e a excluir da REN, ouvida a CREN.
- (107) Sucede, porém, que a CCR Norte apresentou ***“a proposta de delimitação das áreas a incluir na REN”***, assumindo-a *“como satisfazendo os requisitos necessários à sua aprovação, por portaria”* (realces nossos).
- (108) Quer isto dizer que, sendo sua a competência de elaboração das propostas, a CCR Norte apropriou-se dos estudos efetuados pela CMM, através da equipa do PDM<sup>21</sup>, e apresentou para efeito de aprovação uma proposta de delimitação de áreas a incluir na REN, considerando que cumpria os requisitos legais aplicáveis.

---

<sup>20</sup> Diploma que veio a ser expressamente revogado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, o qual foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 63-B/2008, de 21 de outubro, e alterado pelos Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, n.º 96/2013, de 19 de julho, n.º 80/2015, de 14 de maio, e n.º 124/2019, de 28 de agosto.

<sup>21</sup> Conforme referem a CCR Norte e a CMM (*doc. de fls. 250 e 251*).

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

36/54

- (109) E o mesmo entendeu a CREN, em 02/07/1991, ao emitir um parecer favorável àquela mesma proposta e, ao submetê-la a aprovação, logo em 05/07/1991.
- (110) Entretanto, e até 03/10/1997, data em que ocorreu a aprovação da delimitação de REN do município de Matosinhos, o RJREN, foi alterado pelos Decreto-Lei n.º 316/90, de 13 de outubro, n.º 213/92, de 12 de outubro, e n.º 79/95, de 20 de abril.
- (111) Para além das alterações introduzidas aos n.º 1 e 2 do artigo 3.º deste regime<sup>22</sup>, há a realçar a introdução dum novo n.º 6, que estabelece o conteúdo das delimitações<sup>23</sup>, bem como de um n.º 7, que excetua da aplicação do conteúdo material preconizado naquele número “*as propostas da REN que já tenham sido objecto de parecer pela Comissão Nacional da REN*”<sup>24</sup>.
- (112) Situação em que se encontrava a proposta de delimitação da REN de Matosinhos quando, em janeiro de 1996, a DRARN Norte solicitou orientações à CNREN sobre o prosseguimento do procedimento tendente à sua publicação e que terá fundamentado o entendimento daquela Comissão, em maio do mesmo ano, de que a “*a DRARN deverá preparar e enviar novamente as cartas para publicação*”<sup>25</sup>.
- (113) O que leva à conclusão, ilustrada na Figura 7 de que **a delimitação de REN aprovada e publicada para o município de Matosinhos em 1997 corresponde à proposta que foi**

---

<sup>22</sup> Que passam a considerar “*a integração e a exclusão de áreas da REN*”, em vez de “*áreas a integrar e a excluir da REN*” e a cometer a competência de elaboração para as delegações regionais do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais (DRARN).

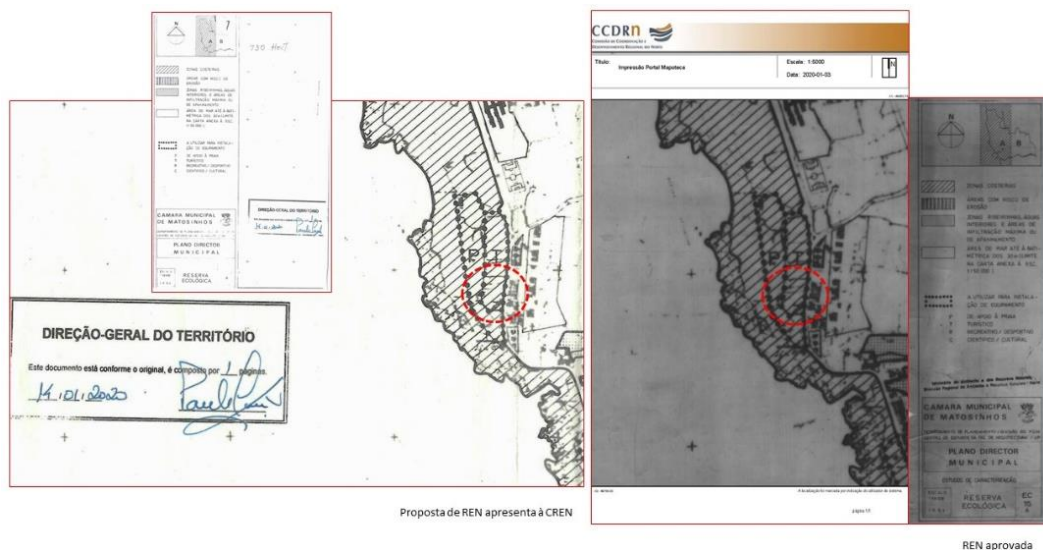
<sup>23</sup> Nos termos do n.º 6 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, na redação que lhe é dada pelo Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de outubro, “*As propostas devem delimitar: a) Todas as áreas incluídas no anexo I ao presente diploma; b) As áreas que se encontrem objectivamente já comprometidas e ou sujeitas a servidões; c) As áreas que se pretendam excluir e as razões estratégicas que suportam devidamente tais opções; d) As áreas que efectivamente ficam sujeitas ao regime da REN*”.

<sup>24</sup> Denominação decorrente da alteração ao artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 93/90, operada pelo Decreto-Lei n.º 213/92.

<sup>25</sup> A adoção do termo “*publicação*” no contexto em que se encontrava o procedimento só pode tratar-se de uma imprecisão de linguagem, porquanto na mesma decisão a CNREN refere “*Embora a REN de Matosinhos tenha sido aprovada pela anterior Comissão da REN e enviado ao Governo o processo para aprovação e publicação em 1991*”, sendo que o RJREN apenas competia à CREN, tal como à CNREN, a emissão de um parecer sobre as propostas de delimitação, estando a aprovação reservada ao Governo.

presente e colheu o parecer favorável da CREN em 1991, a qual só compreendia áreas a incluir.

Figura 7 – Proposta de delimitação com parecer favorável da CREN e REN aprovada



Fonte: CNT e CCDR Norte

(114) Assim, cumpre realçar que o território objeto da ação de inspeção, enquadra-se, inequivocamente, na delimitação das áreas a incluir na REN, sendo que o mesmo é objeto de uma simbologia representativa da tipologia respeitante às zonas costeiras, conforme bem ressalta da legenda inclusa no documento.

(115) Ainda que a planta aprovada e publicada identifique áreas “A utilizar para instalação de equipamento P - de Apoio à Praia, T - Turístico, R - Recreativo/Desportivo, C - Científico/Cultural”, sobrepostas às áreas correspondentes à tipologia da REN – “Zonas Costeiras”, aquelas encontram correspondência na peça escrita que acompanhou a proposta de delimitação enviada a parecer da CREN, ali apresentadas no ponto “3. Utilizações especiais admitidas”, subsumíveis a áreas que “poderão vir a ser utilizadas para a instalação de Equipamentos” (doc. de fls. 252 a 261)

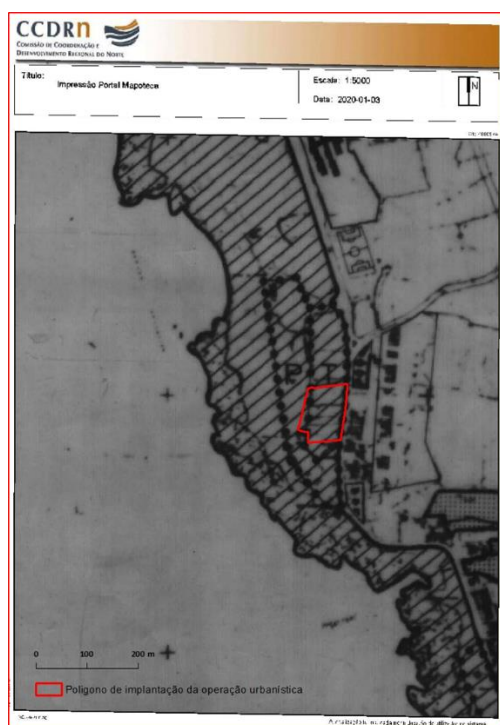
(116) Contudo, e porque a proposta de delimitação com parecer favorável da CREN, e que veio a ser aprovada, só compreendia áreas a incluir, importa alcançar o significado destas áreas e



seus efeitos à luz do RJREN e da correspondente vinculação jurídica dos solos integrados nesta restrição de utilidade pública, pois que o empreendimento turístico se implanta numa destas áreas, como mostra a Figura 8.

- (117) Para tal, há que trazer à colação a metodologia adotada para a delimitação da REN, descrita no ponto 2.4, porquanto, dali decorre não terem sido cartografadas, na proposta que veio a ser aprovada, as áreas legalmente construídas, de construção autorizada e necessárias à satisfação de carências, em resultado da ponderação apriorista que foi efetuada.

**Figura 8 – Sobreposição da área afeta ao projeto licenciado sobre a REN de Matosinhos**



Fonte: CCDR Norte

- (118) Com efeito, veja-se que as áreas necessárias à satisfação de carências existentes, “em especial Sub-Estações da EDP, Central Postal dos CTT e Plataformas para a Rede Viária Nacional e Municipal prevista”, não se encontram representadas na Carta de REN, sendo que, no local da sua ocorrência se verifica, a interrupção das áreas incluídas na REN,

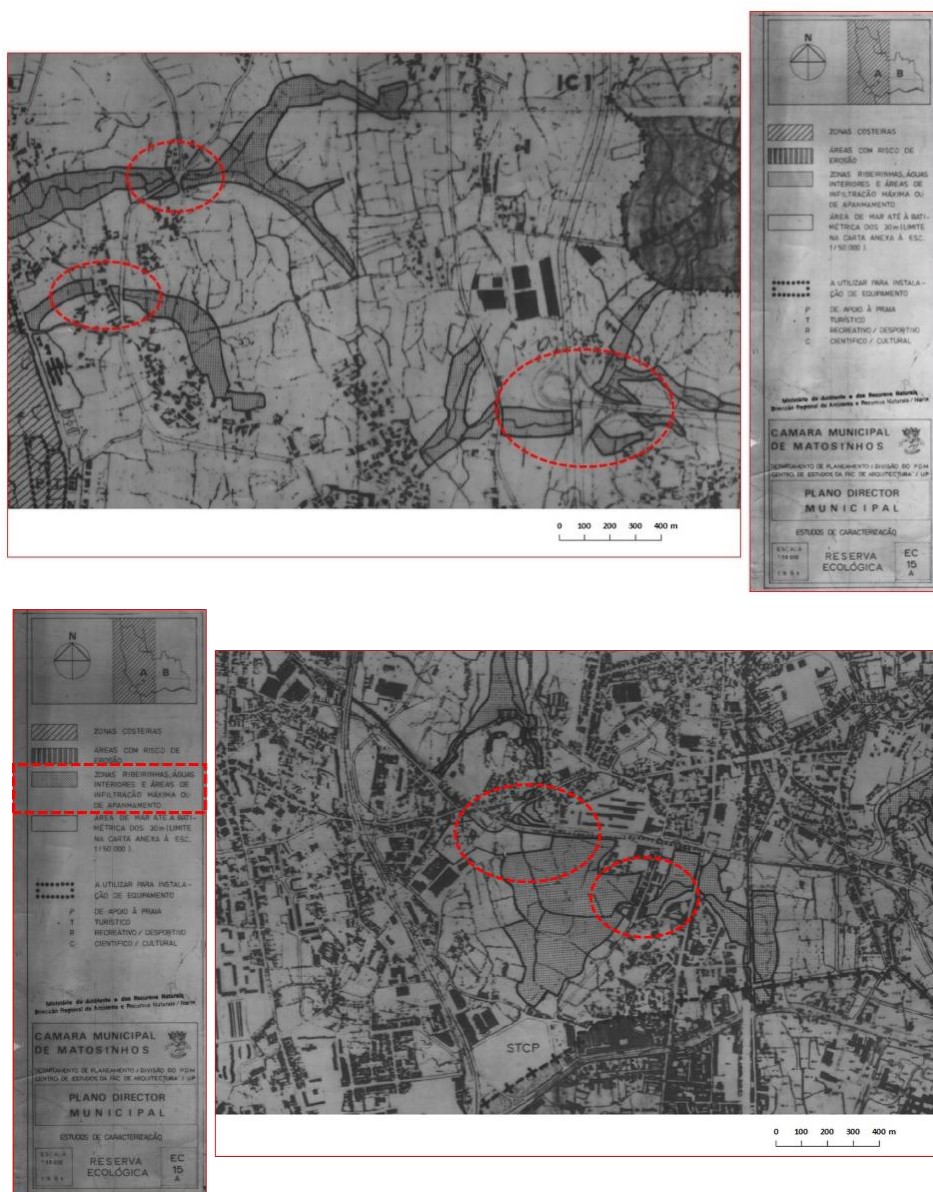
PROCESSO DE INSPECÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

39/54

contrariamente ao que acontece com as áreas identificadas como “A utilizar para instalação de equipamentos”.

(119) Na Figura 9 é exemplificado o que se afirma no parágrafo antecedente quanto à descontinuidade espacial das áreas integradas na REN do município de Matosinhos.

Figura 9 – Exemplos de descontinuidade espacial da REN



Fonte: CDDR  
Norte



PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

41/54

- (123) Nesta circunstância, pelo PDM ter-se-ia, então, a consignação de solos a usos predeterminados, os quais, todavia, só adquiririam previsão mediante a elaboração de PMOT de maior detalhe, o qual, dando concretização ao plano de maior abrangência, procederia à estruturação da respetiva ocupação.
- (124) E, no âmbito da sua elaboração, haveria lugar a desenvolver procedimentos tendentes a excluir da REN as áreas cuja previsão de ocupação, determinada pelo plano mais detalhado, não fosse consentânea com a sua permanência nesta condicionante legal, atenta a articulação estrita entre estas áreas e as previsões dos PMOT.
- (125) Aliás, a este respeito e no mesmo sentido, veja-se o Despacho do Secretário de Estado do Ordenamento do Território n.º 7932/2004 (2.ª série), de 21/04/2004, ao afirmar, no seu preâmbulo, a possibilidade de promover uma nova delimitação da REN nos processos de elaboração daquelas figuras de planeamento (*doc. de fls. 277 e 278*).
- (126) O que foi intentado pela CMM com a elaboração do PU da Faixa Litoral, cujo procedimento não terá tido desenvolvimentos posteriores ao parecer desfavorável emitido ao abrigo do artigo 75.º-C do RJGT então vigente no qual se veiculou, relativamente à REN, não ser necessária a proposta de exclusão de áreas que a CCDR entendeu estarem já excluídas por via do n.º 1 da RCM n.º 196/97.
- (127) Resulta, pois, do que antes se expôs que, à luz da REN do município de Matosinhos e do enquadramento legal que suportou a sua elaboração e aprovação, **o local de implantação do empreendimento turístico** que aqui nos move **integra aquela restrição de utilidade pública, não tendo sido dela excluído**, nem nessa ocasião nem com a alteração operada pela Portaria n.º 174/2013, de 9 de maio, no âmbito da elaboração do Plano de Pormenor dos Paus, sem incidência no local em apreço (*doc. de fls. 285 e 286*).

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

42/54

- (128) Esta evidência encontra, aliás, apoio no POOC Caminha-Espinho, aprovado em 11/03/1999<sup>26</sup>, menos de ano e meio após a publicação da REN de Matosinhos, pois que na respetiva planta de condicionantes o empreendimento turístico recai em “*Reserva Ecológica Nacional – Faixa de proteção*”.
- (129) Conforme consigna o n.º 1 da RCM n.º 25/99, de 3 de setembro, o referido POOC foi aprovado ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de setembro, e no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de junho<sup>27</sup>.
- (130) Nos termos do que dispunha o n.º 4 do artigo 7.º do último dos diplomas mencionados no ponto anterior, a “*planta actualizada de condicionantes assinala as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública*”.
- (131) Com o intuito de enquadrar a identificação de REN ali patenteada, consultou-se o *Estudo Prévio e o Relatório respeitantes à versão inicial do POOC, documentos cedidos à IGAMAOT no âmbito da ação de Avaliação do cumprimento do POOC Caminha-Espinho no troço compreendido nos municípios de Caminha, Viana do Castelo, Esposende e Póvoa de Varzim*, empreendida no ano de 2016.
- (132) Retém-se do ponto 4.5 Condicionantes Legais do estudo supramencionado terem sido consideradas pelo plano especial as “*figuras de planeamento existentes que tenham um carácter restritivo e/ou programático relativamente à ocupação e uso do solo*”, entre as quais a REN, cuja delimitação no plano de natureza especial teve por “*base os documentos fornecidos pela DRARN-Norte, relativamente à REN*” (cf. ponto 4.5.1.), tendo sido realizada a “*análise detalhada das diferentes classe de REN, cedidas pela DRARN-Norte*” (cf. ponto 4.5.2.4.) (doc. de fls. 279 a 282).

---

<sup>26</sup> E como já antes indicado, publicado em 07/04/1999 pela RCM n.º 25/99, posteriormente alterada pela RCM n.º 154/2007, de 2 de outubro.

<sup>27</sup> Diplomas legais que regulavam, respetivamente, a elaboração e a aprovação dos POOC e a dos planos especiais de ordenamento do território que, entre outros, revoga parcialmente o anterior) e que foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro.

PROCESSO DE INSPECÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

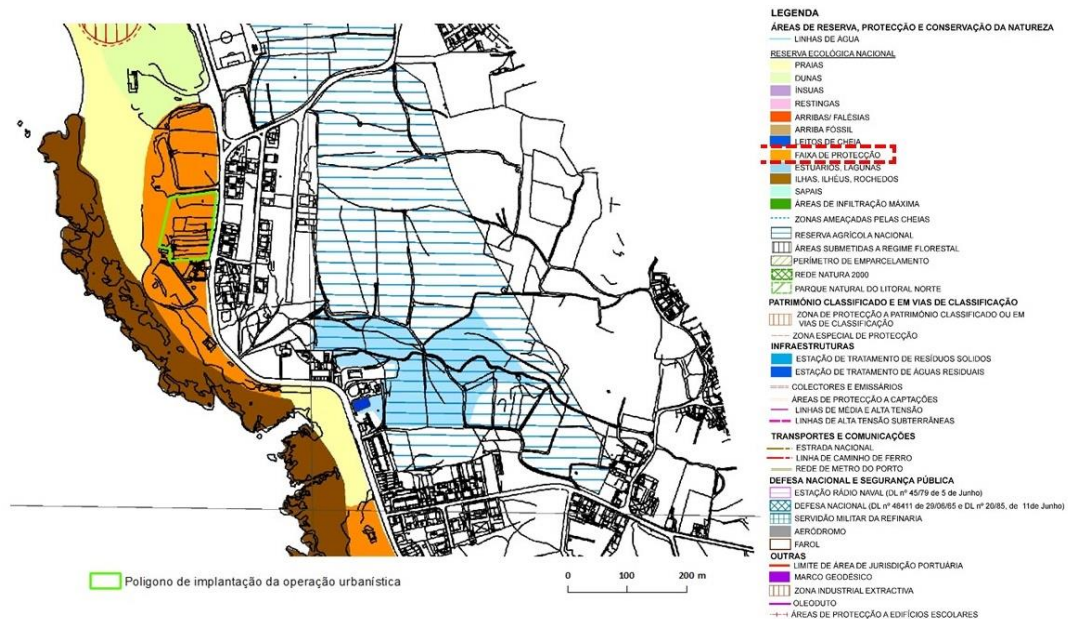
43/54

(133) Já do Relatório, que constitui um dos elementos complementares do POOC, se retira, no seu ponto 5., epigrafado de Condicionantes, que nesta peça cartográfica “*são assinaladas as servidões administrativas e restrições de utilidade pública*”, de entre as quais as “*áreas de REN*” (doc. de fls. 283).

(134) Nestas circunstâncias, não se afigura plausível que a DRARN Norte tenha fornecido, para constar do POOC, uma versão da REN de Matosinhos diversa da que submeteu a aprovação e foi publicada em 1997.

(135) E, como a alteração ao POOC Caminha-Espinho operada pela RCM n.º 154/2007, de 2 de outubro, não procedeu à atualização da REN do município de Matosinhos, como aconteceu com as de outros municípios<sup>28</sup>, ambas as plantas de condicionantes colocam o local do empreendimento turístico em áreas de REN - “*Faixa de proteção*”, como se observa na Figura 11.

Figura 11 – Extrato da Planta de Condicionantes do POOC Caminha-Espinho



Fonte: APA, IP

<sup>28</sup> Conforme refere o correspondente *Volume I – Metodologia*, disponível em <https://apambiente.pt/index.php?ref=x142>, consultado em 27/01/2020.

- (136) Conhecida a “classe de REN”<sup>29</sup> que afeta o local do empreendimento turístico, pode retomar-se a peça escrita que acompanhou a proposta aprovada, dado nela constarem os critérios aplicados na delimitação da REN do município de Matosinhos aprovada em 1997.
- (137) Ali se lê que, à semelhança do que é explicitado para “*Dunas litorais*”, também a “*Faixa de 500 metros a partir da linha de máxima preia-mar de águas vivas equinociais*”, se encontra fortemente ocupada com construções existentes ou autorizadas, pelo que “*limitou-se a Reserva Ecológica Nacional à frente de mar não ocupada ou comprometida*”, nela se compreendendo a área onde foi licenciada esta operação urbanística (doc. de fls. 252 a 261).
- (138) Por tudo o que aqui se expôs, **não se alcança o fundamento técnico que esteve na base dos pareceres emitidos pela CCDR Norte**, tanto no âmbito do licenciamento do empreendimento turístico, como no contexto do acompanhamento do *PU da Faixa Litoral*, pois neles a CCDR Norte considerou que a área do projeto configurava uma área a excluir da REN, tendo inclusive, no âmbito da elaboração do PU afirmado ser desnecessária a exclusão incisa na proposta de alteração de REN.
- (139) Com efeito, esta entidade refere que “***considerando o diploma que publicou a carta da REN de Matosinhos, mais precisamente o disposto no n.º 1 da RCM n.º 196/97, o qual identifica um conjunto de áreas excluídas para um determinado fim, somos de entender que parte da área proposta a excluir no presente plano já foi aceite como tal aquando da publicação do diploma referido ... desde que a área seja redefinida pela área “T” definida na carta da REN***” (realces nossos) (doc. de fls. 107, 118, 206 e 207).
- (140) Assim, estando o local de implantação do empreendimento turístico incluído na REN e sendo as ações inerentes à respetiva concretização interditas pelo artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de

---

<sup>29</sup> Designação usada no *Estudo Prévio* do POOC original, correspondente no RJREN vigente a “tipologias”.

novembro<sup>30</sup>, a decisão final sobre o pedido de licenciamento não poderia deixar de cumprir o preceituado no referido regime legal.

(141) Sucede que a CCDR Norte, em resposta ao pedido de parecer em razão da localização que a autarquia lhe dirigiu, comunicou, em 13/02/2017, o seu entendimento de que “*Ao não existir afetação dos solos da REN ... nada temos a obstar à execução do projeto*” (doc. de fls. 118).

(142) Tal circunstância faz com que a situação em presença se configure como uma violação do regime jurídico da REN, face ao que prescreve o seu artigo 27.º, e, como decorrência, os atos decisórios praticados pela CMM ao longo da tramitação, padecem de invalidade.

(143) Impõe-se, por último, avaliar os procedimentos à luz dos normativos legais respeitantes aos recursos hídricos.

(144) Atenta a delimitação da zona do DPM, decorrente dos autos de demarcação publicados no ano de 1979, cuja linha limite, obtida por ligação dos vértices correspondentes às coordenadas constantes dos referidos autos, se desenvolve para oeste do terreno em causa, como mostra a Figura 12, o local onde se implanta o empreendimento turístico pertence ao domínio privado.

(145) Não obstante, tal como afirma a APA/ARH Norte no seu parecer de maio de 2017, emitido em razão da localização, e conforme a ilustração constante do processo facultado à equipa de inspeção, aqui reproduzida na Figura 13, **parte do local acima referido integra a margem das águas do mar.**

---

<sup>30</sup> Desde logo as obras de construção, mas, também, as escavações (respetivamente alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 20.º.



**Figura 12 – Limite do DPM**



Fonte: APA, IP

**Figura 13 – Linhas limite do leito e da margem das águas do mar**



Fonte: Processo DRHL01458/2016 (APA/ARH Norte)

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

47/54

(146) Resultando, pois, que parte dos edifícios licenciados, bem como o espelho de água, pavimentos e troços do muro que limita o empreendimento, para além das escavações necessárias à execução das respetivas fundações, que revestem a natureza de obras de construção e trabalhos de remodelação dos terrenos, nos termos das alíneas b) e m) do artigo 2.º do RJUE, ocupam **a faixa pertencente àquela margem**, tal como se observa na Figura 14.

(147) Face ao exposto, as intervenções urbanísticas acima identificadas, ainda que incidentes em margem particular, constituem atividades **sujeitas a autorização prévia de utilização de recursos hídricos**, nos termos do n.º 1 do artigo 62.º da Lei da Água<sup>31</sup>.

(148) Procedimento que, no caso vertente, só poderia ser dispensado ou substituído por simples comunicação às autoridades que fiscalizam a utilização dos recursos hídricos se, não pondo em causa os objetivos daquela lei, tal dispensa estivesse expressa no POOC Caminha-Espinho ou no Plano de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH) do Cávado, Ave e Leça, aprovado pela RCM n.º 52/2016, de 20 de setembro<sup>32</sup>, onde estão compreendidas as bacias hidrográficas ocorrentes no município de Matosinhos<sup>33</sup>, por força do disposto no n.º 3 do mesmo artigo 62.º e o n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio<sup>34</sup>, que estabelece o regime de utilizações dos recursos hídricos.

---

<sup>31</sup> Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, retificada pela Declaração de retificação n.º 11-A/2006, de 23 de fevereiro, e alterada pelos Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de setembro, n.º 60/2012, de 14 de março, e n.º 130/2012, de 22 de junho, e pelas Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e n.º 44/2017, de 19 de junho.

<sup>32</sup> Retificada pela Declaração de Retificação n.º 22-B/2016, de 18 de novembro.

<sup>33</sup> Instrumentos que visam a gestão, a proteção e a valorização ambiental, social e económica das águas ao nível da região hidrográfica (RH), no caso vertente a RH2.

<sup>34</sup> Alterado pelos Decreto-Lei n.º 391-A/2007, de 21 de dezembro, n.º 93/2008, de 4 de junho, n.º 107/2009, de 15 de maio, n.º 245/2009, de 22 de setembro, e n.º 82/2010, de 2 de julho, pelas Lei n.º 44/2012, de 29 de agosto e n.º 12/2018, de 2 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 97/2018, de 27 de novembro.

**Figura 14 – Sobreposição da margem à Planta de Implantação do projeto aprovado**

Fonte: Processo 4446/16GU (CM) e Processo DRHL01458/2016 (APA/ARH Norte)

(149) Pelo que a APA, IP haveria de ter seguido os procedimentos constantes do referido regime aplicáveis às utilizações de recursos hídricos antes identificadas e nele expressamente referenciadas nos artigos 62.º e 75.º, e, em caso de decisão final favorável, atribuído os exigíveis títulos de utilização dos recursos hídricos (TURH), conforme consigna o seu artigo 18.º.

(150) E uma vez que no parecer emitido em razão da localização a APA/ARH Norte informou da sujeição da captação e rejeição de águas a TURH, deveria tê-lo feito, igualmente, no que concerne às utilizações a que nos temos vindo a dedicar, ou seja, às construções e escavações.

(151) Todavia, este vício procedimental poderá ser sanável mediante a emissão dos títulos devidos após o início das obras comunicado à CMM em julho de 2019, sendo que as escavações do terreno atualmente em curso, configurando uma utilização dos recursos

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

49/54

hídricos, na ausência do respetivo título, consomem a contraordenação ambiental muito grave prevista no artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio.

## 5. CONCLUSÕES

Face aos factos anteriormente descritos, bem como, à análise e enquadramento dos mesmos, é possível concluir-se o seguinte:

(152) Em 23/03/2018, foi deferido pela Câmara Municipal de Matosinhos o pedido de licenciamento do empreendimento turístico, a executar na Praia da Memória, destinado à concretização de 94 unidades de alojamento, titulado pelo Alvará de Obras de Construção n.º 76/19, de 02/04/2019.

(153) À data daquele licenciamento, o terreno destinado à implantação do empreendimento turístico encontrava-se sujeito ao regime previsto no **PDM de Matosinhos**, ratificado pelo Despacho n.º 92/92 do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 266 (suplemento), de 17 de novembro<sup>35</sup>, e no **POOC Caminha-Espinho**, aprovado pela RCM n.º 25/99, de 7 de abril <sup>36</sup>, estando ainda identificado como área de REN nas plantas de condicionantes de ambos os planos.

(154) A área afeta ao empreendimento, encontra-se igualmente abrangida pela Carta da REN do município Matosinhos, aprovada pela RCM n.º 196/97, de 5 de novembro, alterada pela Portaria n.º 174/2013, de 9 de maio, e pelo Aviso n.º 2906/2018, de 2 de março.

(155) Atenta a delimitação do domínio público marítimo, decorrente dos autos de demarcação publicados no Diário da República n.º 145, III série, de 6 de julho de 1979, o local onde se implanta a operação urbanística integra o domínio privado e, parcialmente, margem das águas do mar.

(156) Na faixa pertencente àquela margem particular, implantam-se parte dos edifícios licenciados, o espelho de água, pavimentos e troços do muro que limita o empreendimento,

---

<sup>35</sup> Com as alterações introduzidas pela Declaração n.º 334/2001 (2.a série), de 16 de novembro, RCM n.º 10/2002, de 15 de janeiro, Aviso n.º 8135/2012, de 14 de junho, Aviso n.º 3139/2014, de 28 de fevereiro e Aviso n.º 1870/2017, de 17 de fevereiro.

<sup>36</sup> Alterado pela RCM n.º 154/2007, de 2 de outubro, e pela RCM n.º 175/2008, de 24 de novembro.

para além das escavações necessárias à execução das respetivas fundações, sujeitos a autorização prévia de utilização de recursos hídricos, nos termos do n.º 1 do artigo 62.º da Lei da Água<sup>37</sup>.

(157) No que respeita à regularidade dos procedimentos desencadeados pelas entidades da administração à luz dos normativos legais **respeitantes aos recursos hídricos**, verifica-se que a APA, IP, ainda que se tenha pronunciado favoravelmente à operação urbanística, condicionando a captação e rejeição de águas à prévia emissão de TURH, não assegurou idêntico procedimento para as intervenções localizadas na margem das águas do mar, conforme previsto nos artigos 18.º, 62.º e 75.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio.

(158) Trata-se de um vício procedimental sanável mediante a emissão dos referidos TURH, sendo que as escavações do terreno, atualmente em curso, configuram uma utilização dos recursos hídricos que, na ausência do respetivo título, integram a prática de uma contraordenação muito grave prevista no artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, na sua redação atual.

(159) No que respeita aos parâmetros, índices urbanísticos e uso previstos no **PDM de Matosinhos**, verifica-se que foi assegurado, no contexto do procedimento de licenciamento municipal, o cumprimento das disposições aplicáveis à denominada *Área de equipamento T-Turístico*, previstas no artigo 36.º a 38.º deste IGT.

(160) O mesmo se diga relativamente ao cumprimento dos parâmetros, índices urbanísticos e uso previstos no **POOC Caminha-Espinho**, uma vez que a solução proposta pelo projeto de arquitetura se conforma com as disposições aplicáveis à UOPG definida neste Plano,

---

<sup>37</sup> Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, retificada pela Declaração de retificação n.º 11-A/2006, de 23 de fevereiro, e alterada pelos Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de setembro, n.º 60/2012, de 14 de março, e n.º 130/2012, de 22 de junho, e pelas Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e n.º 44/2017, de 19 de junho.

estabelecidas, em particular, no Quadro n.º 10 a que alude o artigo 37.º do seu regulamento.

(161) No entanto, não basta a afirmação do respeito pelos indicadores e parâmetros urbanísticos previstos, quer no PDM, quer no POOC, para garantir a conformidade do licenciamento do empreendimento turístico com as normas legais vigentes, na medida em que o terreno no qual este foi projetado se encontra **vinculado ao cumprimento do RJREN**.

(162) A este respeito, verifica-se que a Carta da REN aprovada e publicada para o município de Matosinhos, através da RCM n.º 196/97, de 5 de novembro, não identifica áreas a excluir desta restrição, sendo que a parcela destinada à construção daquele empreendimento, ali identificada com a designação “*A utilizar para instalação de equipamento - T – Turístico*”, enquadra-se na delimitação das áreas incluídas na REN, sendo objeto de uma simbologia representativa da tipologia respeitante às *zonas costeiras*.

(163) Considerando que a REN do município de Matosinhos foi elaborada em simultâneo com o PDM, perspetivou-se para aquela área um “*Uso sujeito à prévia elaboração de plano de urbanização ou pormenor*”, havendo lugar, no âmbito da sua elaboração, numa escala mais detalhada, ao desenvolvimento de procedimentos tendentes a equacionar as exclusões da REN. **Circunstância que nunca ocorreu, determinando a sua permanência nesta restrição de utilidade pública.**

(164) Não há, pois, fundamento técnico que sustente os pareceres emitidos pela CCDR Norte, tanto no âmbito do licenciamento desta operação urbanística, como no contexto do acompanhamento do processo de elaboração do *PU da Faixa Litoral*, ao transmitir à autarquia, no primeiro caso, que a área do projeto não afetava solos da REN, e, no segundo, ser desnecessária a exclusão incisa na proposta de alteração de REN por ela apresentada, em sede de planeamento.

(165) Assim, estando o local de implantação do empreendimento turístico incluído na REN e sendo as ações inerentes à respetiva concretização interditas pelo artigo 20.º do

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

53/54

Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, a decisão final sobre o pedido de licenciamento não poderia deixar de cumprir o preceituado no referido regime legal.

(166) Tal circunstância faz com que a situação em presença se configure como uma violação do RJREN<sup>38</sup>, face ao que prescreve o seu artigo 27.º e, como decorrência, que os atos decisórios praticados pela CMM ao longo da tramitação padeçam de invalidade, o que exigirá a declaração da sua nulidade, bem como a adoção, pela CCDR Norte, das medidas de tutela da legalidade aplicáveis ao caso.

(167) Diga-se, por último, que o PDM de Matosinhos atualmente em vigor, integra a área de implantação deste empreendimento turístico numa categoria de solo cujo regime, previsto no artigo 22.º, não permite a sua edificação, afetando-a, ainda, à REN na sua planta de condicionantes.

---

<sup>38</sup> Atualmente com as alterações operadas pelo Decreto-Lei n.º 124/2019, de 28 de agosto.



PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT - Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da Memória, em Matosinhos

54/54

## 6. PROPOSTA

(168) Face à análise e conclusões alcançadas, propõe-se o envio do presente relatório ao **Gabinete de S. Ex<sup>ª</sup>. o Ministro do Ambiente e da Ação Climática**, tendo em vista a respetiva homologação, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 10466/2017, de 30 de novembro.

IGAMAOT, março de 2020

Os inspetores,



Digitally signed by ANTÓNIO  
JOSÉ GRÇA DE OLIVEIRA  
Date: 2020.03.04 16:52:54 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa



Digitally signed by JOSÉ DINIZ  
MÉNDES FREIRE  
Date: 2020.03.04 16:35:09 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa



Digitally signed by MARIA DO  
ROSÁRIO LOPES MONTEIRO  
Date: 2020.03.04 16:25:15 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa