

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

## **I. ÂMBITO E ENQUADRAMENTO**

1. Nos termos dos artigos 121.º e 122.º, n.º 1, do CPA e do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, esta Inspeção-Geral procedeu à audiência das entidades visadas na presente ação inspetiva – Câmara Municipal de Matosinhos (CMM), Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN) e Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA, IP) – após a conclusão do projeto de relatório desenvolvido na sequência da instrução do Processo de Inspeção n.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT.
2. A CCDR Norte (doravante CCDR) e a CMM pronunciaram-se no prazo concedido para o efeito, respetivamente através das comunicações correspondentes aos registos de entrada E/02167/CGI/20 (OF DSOT\_CG\_2712/2020 SE-INF 1/2020, de 17/02/2020), e E/02187/CGI/20 (Saída/2020/4035, de 17/02/2020), ambos de 18/02/2020.
3. A APA, IP não exerceu contraditório.
4. Cumpre, agora, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 24.º do Regulamento de Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 10466/2017 (2.ª série), de 30 de novembro, dar seguimento às diligências conducentes à elaboração do relatório final da ação de inspeção, tendo em vista a sua posterior submissão a aprovação e subsequente homologação ministerial.

## **II. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS**

5. Sobre as conclusões reveladas nos parágrafos (152) a (158) do projeto de relatório, entendeu a CCDR esclarecer, logo no início do seu contraditório, que esta Inspeção-Geral alcança uma *“ilação autisticamente, desvalorizando de todo a posição gemelarmente concordante e oposta das duas entidades que sobre esta matéria detém competência”*.
6. E, afirmando que se *“ignora”* a posição da CCDR e se *“desatende – de modo igualmente frontal”*, a da APA/ARH Norte, reproduz o teor da pronúncia destas entidades em sede de acompanhamento do Plano de Urbanização da Faixa Litoral Pampelido-Memória Cabo do Mundo (adiante denominado PU), na qual, em síntese, afirmam *“(…) que parte da área*

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

*proposta a excluir no presente plano já foi aceite como tal (...) não se mostra necessário voltar a propor a exclusão desta área”.*

7. A este propósito importa desde já referir que foi por ter presente a afirmação da exclusão de áreas propugnada por estas entidades, que a IGAMAOT procurou encontrar, de modo sistemático e ao longo do trabalho de averiguação que lhe foi determinado, a fundamentação que pudesse sustentar aquela afirmação.
8. A análise então realizada não foi de molde a alcançar tal desiderato, propondo-nos mais uma vez, em função da argumentação expendida, ponderar de modo isento e imparcial, os contributos oferecidos em sede de audiência prévia.
9. Não podemos, no entanto, deixar de notar o facto de a CCDR, na qualidade de entidade competente em matéria de REN desde o ano de 2003<sup>1</sup>, ter exercido o contraditório sem dispor do processo relativo à delimitação da REN do município de Matosinhos, referindo que o mesmo *“deverá estar arquivado na atual APA, I.P./ARHN, ... onde, de acordo com o ponto 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/97, poderia ser consultada a planta da REN de Matosinhos”*.
10. Sobre o conteúdo da pronúncia da CCDR esta entendeu estruturar a sua resposta com a invocação dos elementos literal, histórico e teleológico associados à interpretação da lei.
11. Ainda que admitindo a importância desta interpretação em qualquer argumentação que se funde numa construção jurídica, pois dela se extrai o seu sentido e alcance, afigura-se que o contexto de utilização dos aludidos elementos não parece o mais ajustado, já que o relatório em causa se cinge a um arrolamento dos factos sucedidos em torno da aprovação do licenciamento de uma obra, bem como do procedimento que determinou a proposta de delimitação da REN do município de Matosinhos, aprovada pela RCM n.º 196/97, de 5 de novembro, não se tratando, assim, da tarefa de interpretação de normas jurídicas.

---

<sup>1</sup> Ano em que foram criadas as CCDR a partir da fusão das CCR e das DRAOT, as quais passam a integrar as competências nas áreas de planeamento e desenvolvimento regional, ambiente, ordenamento do território, conservação da natureza e biodiversidade e apoio às autarquias.

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

12. Ainda assim, sempre se dirá que os argumentos que concorrem para a invocação do elemento literal, histórico e teleológico, serão objeto da pertinente consideração, promovendo-se a sua análise e ponderação no contexto da presente informação.
13. Quanto ao contraditório apresentado pela CMM, esta vem essencialmente afirmar 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*”.
14. Não obstante esta pronúncia ser mais sintética e desprovida da estruturação dada pela CCDR, ela apresenta a mesma linha argumentativa e fundamentos, pelo que a ponderação que será efetuada ao documento desta entidade, e que seguirá a estrutura apresentada pela CCDR, deverá considerar-se válida para o contraditório apresentado pela autarquia.

### **III. APRECIÇÃO**

15. A argumentação da CCDR inicia-se com a afirmação de que “*a IGAMAOT considera que a área a excluir da REN in casu não foi, de facto, excluída, e que, como tal, esta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN) violou o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN) ao emitir parecer favorável à operação urbanística, assim como também o fez quando, em sede de plano de urbanização, ao ser auscultada, formou e transmitiu ao Município, entendimento segundo o qual não era necessário excluir áreas da REN*”.
16. Refere, a este propósito, que não acompanha tal entendimento, porquanto a CCDR assume que a área sobre a qual incide o licenciamento em causa foi efetivamente excluída da REN.
17. Idêntica posição é assumida pela autarquia que, em sede de contraditório, sustenta os mesmos argumentos da CCDR.
18. Diga-se, a este propósito que a câmara municipal, no ano de 2013, em sede de processo de elaboração do referido PU, defendia um entendimento distinto, tendo apresentado uma proposta de exclusão da REN, com vista à materialização de uma zona de

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

equipamento destinada a unidade hoteleira, no pressuposto de que o terreno se encontrava vinculado ao cumprimento do regime jurídico da REN.

19. Com efeito, também a IGAMAOT concluiu, a partir da análise dos factos apurados, descritos nos parágrafos (68) a (78) do projeto de relatório, que *“o local de implantação do empreendimento turístico integra aquela restrição de utilidade pública [REN], não tendo sido dela excluído”*.
20. Registe-se que ali se afirma não ter sido possível alcançar o fundamento técnico em que a CCDR baseou os pareceres que emitiu, afirmando primeiramente, no âmbito do acompanhamento da elaboração do PU, que a área do projeto configurava uma área a excluir da REN e, sequentemente no âmbito do procedimento de licenciamento do empreendimento turístico, ser desnecessária a exclusão incisa na proposta de alteração de REN (cf. parágrafos (118) e (129) do projeto de relatório).
21. Face ao exposto, procuraremos, nesta sede, alcançar a factualidade que nos permita acompanhar a posição agora transmitida pela autarquia, bem como a afirmação da CCDR que dá *“como totalmente certo que tais áreas foram excluídas da REN”*.

\*

22. A propósito do **elemento literal**, a CCDR revisita o Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, aplicável em 1991, no momento em que a CCR Norte submeteu a proposta de delimitação da REN do município de Matosinhos à CREN e este órgão emitiu o seu parecer favorável, bem como o Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de outubro, em vigor em 1997, aquando da aprovação e publicação da referida delimitação.
23. Com base nos preceitos legais então aplicáveis, a CCDR retira três ilações, afirmando terem sido *“ponderadas áreas que, por razões estratégicas, o Município considerou ser de excluir da REN, e, como tal, as apresentou à CCDRN, que, por seu turno, propôs à Comissão da Reserva Ecológica Nacional (CREN) que, no âmbito da competência que lhe é conferida pela alínea b) do artigo 8.º do mesmo diploma legal, emitiu parecer favorável”*.
24. Vejam-se então, resumidamente, as inferências da CCDR e o que sobre cada uma delas é dito no projeto de relatório:

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

- a) **Ilação 1 - “à revelia do entendimento da IGAMAOT”, a ponderação de exclusões está prevista “desde o início de vigência do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março” (realces nossos)**

Trata-se de uma afirmação que não pode deixar de merecer a concordância desta Inspeção-Geral, desconhecendo-se até em que momento do relatório se possa ter sustentado outro entendimento.

Contudo, a factualidade apurada e respetiva análise, constante essencialmente dos parágrafos (68) a (78) e (95) a (99) do projeto de relatório, evidencia ter a CCR Norte apresentado à CREN, **não propostas de inclusão e de exclusão**, mas antes e apenas **“a proposta de delimitação das áreas a incluir na REN”**, assumindo-a **“como satisfazendo os requisitos necessários à sua aprovação, por portaria”**.

Colocado desta forma, o parecer emitido pela CREN atendeu à delimitação preconizada na planta que reflete, à luz dos documentos que a fundamentaram, apenas as áreas a integrar na REN, pela circunstância de terem sido já expurgadas daquela peça cartográfica as exclusões a que aludia o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março.

- b) **Ilação 2 – “a delimitação da REN é obrigatória sempre que seja deliberado o início do procedimento de elaboração” do PDM, como ocorreu com o de Matosinhos, pois que já então “o legislador não esqueceu a imperiosa necessidade de ligar estes dois procedimentos: elaboração de PDM e delimitação da REN, o que, aliás, continua a suceder nos dias de hoje” (realces nossos).**

A questão da articulação entre os dois instrumentos de ordenamento do território - REN e PDM - está bem patente no projeto de relatório (cf. parágrafos (113) a (116)) e nem de outra maneira poderia ser, atentas as normas legais então vigentes, constantes do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 93/90, ou do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 213/92, no caso da REN, e no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, se nos detivermos no regime aplicável à época aos planos municipais.

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

- c) **Ilação 3 – “as áreas que se pretendam excluir - ou por razões de compromisso ou por motivo estratégico - devem ser delimitadas na carta da REN. De modo distinto (...) mas sempre tratadas como exclusões à REN”** (realce nosso).

Com efeito, trata-se de obrigação legal decorrente da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de outubro, diploma que, como consta do parágrafo (102) do projeto de relatório, e a CCDD confirma no seu contraditório, excetua da aplicação do conteúdo material que preconiza “as propostas da REN que já tenham sido objecto de parecer”, situação em que se encontrava a proposta de delimitação da REN do município de Matosinhos.

25. Por conseguinte, como demonstram os factos apurados pela IGAMAOT, descritos e analisados, de forma conjugada no projeto de relatório, **a ponderação da necessidade de exclusão de áreas legalmente construídas ou de construção já autorizada e das destinadas à satisfação de carências** (sendo estas últimas as estratégicas de que falam a CCDD e a CMM no seu contraditório), **foi efetuada**, conforme expresso no *ponto 2. Metodologia* da peça escrita da proposta enviada à CREN, proposta que, como se viu, **apenas considerava áreas a incluir na REN** (cf. parágrafos (71), (72) e (108) a (110) do projeto de relatório).
26. Diga-se, ainda, a este respeito, que a figura 9 do projeto de relatório **exemplifica discontinuidades espaciais nas áreas incluídas na REN correspondentes a áreas reconhecidas em sede da ponderação de necessidades de exclusão que foi efetuada**, conforme se lê na referida metodologia, ali se ilustrando algumas das que são especificamente identificadas na peça escrita a que nos referimos – áreas construídas, plataformas para a rede viária prevista e Central Postal dos CTT (cf. parágrafos (108), (109) e (110)).
27. E este tratamento, dado às exclusões ponderadas aprioristicamente, não corresponde ao que é dado na Carta de REN do município de Matosinhos à área na qual foi licenciado o empreendimento turístico, que ostenta a simbologia correspondente a “Zonas costeiras”, se bem que o respetivo limite esteja traduzido em legenda como “A utilizar para instalação de equipamento T – Turístico”. Matéria que é tratada no ponto 3. *Utilizações especiais*

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

*admitidas* da mencionada peça escrita que anuncia **meras possibilidades**, referindo-se-lhes como aquelas que *“poderão vir a ser utilizadas para a instalação de Equipamentos”* (cf. parágrafos (105) e (106)).

28. Pelo que não se pode acompanhar a CCDR e a autarquia quando afirmam que estas últimas áreas correspondem, afinal, às áreas a excluir por opções estratégicas, que, naturalmente, passariam a áreas excluídas no momento da aprovação da Carta da REN, sem que a sua antecessora - a CCR Norte -, entidade responsável pela elaboração e submissão a parecer das propostas de delimitação de REN, disso tivesse ciência.
29. Ainda sob a mesma epígrafe, a CCDR considera *“totalmente irrelevante”* o facto da proposta aprovada em 1997 ser igual à proposta de delimitação presente à CREN em 1991 quando, como se demonstra no projeto de relatório, este facto é da maior relevância, na medida em que, sendo iguais, a **delimitação aprovada também só pode compreender áreas a incluir** (cf. parágrafos (69) a (71) e (104)).
30. Partindo da tramitação processual que conduziu à aprovação da REN do município de Matosinhos, a CCDR afirma que a RCM n.º 196/97, de 4 de novembro, que *“aprova a delimitação do Reserva Ecológica Nacional (REN) do concelho de Matosinhos, com as áreas a integrar e a excluir identificadas na planta anexa”* não deixa dúvidas de *“que o local aqui em causa integra uma área a excluir, identificada como área a utilizar para instalação de equipamento turístico-T”*.
31. Efetivamente, o n.º 1 da RCM n.º 196/97, encerra a redação transcrita pela CCDR. Todavia, o facto de ali se ler que as *“áreas a integrar e a excluir”* estão identificadas na planta que lhe é anexa, ou seja, na Carta de REN do município de Matosinhos, pode não se revelar uma evidência inegável, ao invés do que a CCDR quer fazer crer quando diz ser, para ela, *“totalmente incompreensível retirar a conclusão que a IGAMAOT colhe”*.
32. Visando confirmar a correspondência total afirmada pela CCDR, verificaram-se as 83 delimitações de REN remetidas à IGAMAOT no ano de 2008<sup>2</sup>, tendo-se constatado que, apesar de nelas constar a aprovação de *“áreas a integrar e a excluir”* da REN, **apenas as**

<sup>2</sup> Através do ofício da CCDR Norte n.º DSGAF/CP/MG (ID 413711, de 29.01.2008).

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

**cinco compreendidas no quadro que se segue fazem constar da legenda das respetivas cartas a indicação expressa de áreas a excluir, pese embora, como se vê, possam apresentar designações diversas.**

<b>Município</b>	<b>Ano*</b>	<b>Ato de aprovação</b>	<b>Designação expressa na legenda</b>
Lamego	1993	RCM n.º 85/99, de 11 de agosto	<i>“Áreas a não afectar ao regime da REN”</i>
Monção	1992	RCM n.º 148/96, de 11 de setembro	<i>“Áreas a não incluir”/“Áreas comprometidas: Pedreiras e Espaços urbanos”</i>
Montalegre	1993	RCM n.º 158/96, de 18 de setembro	<i>“Áreas a excluir do regime da REN: Aglomerados urbanos/Áreas a excluir”</i>
Paredes	S/ data	RCM n.º 161/96, de 18 de setembro	<i>“Áreas retiradas da REN: Áreas já construídas/Proposta do PDM”</i>
Vila do Conde	1992	RCM n.º 149/98, de 22 de dezembro	<i>“Área excluída da REN”</i>

\* Aposto na legenda da Carta

Fonte: CCDR Norte

33. Nas restantes REN municipais, aprovadas entre 1991 e 1997, não estão representadas as *“áreas a excluir”*, se bem que o respetivo ato de aprovação faça menção a áreas a integrar e a excluir. Paradigmático é o caso da Carta da REN do município de Vila Flor, porquanto a Portaria n.º 1296/93, de 24 de dezembro, aprova as *“áreas a integrar e a excluir da Reserva Ecológica Nacional relativas ao concelho de Vila Flor, identificadas na carta publicada em anexo”*, quando a respetiva legenda, que abaixo se reproduz, só identifica *“Ecosistemas a integrar na REN”*.



**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

39. Para concluir que, nestes casos, a concretização dos projetos em referência levaria a que se tivesse de equacionar a declaração de nulidade e a adoção de medidas de tutela da legalidade relativamente aos mesmos.
40. Em face da argumentação acima exposta, dir-se-á a propósito da Carta da REN do município de Viana do Castelo:
- a) A Portaria n.º 1056/91, de 17 de outubro, dispõe que a aprovação se refere às áreas a integrar e a excluir, mas a legenda da Carta refere que se trata de “*Áreas a considerar para efeitos de integração na Reserva Ecológica Nacional (REN), nos termos do artº 3º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19.03*” e discrimina as diferentes tipologias da REN presentes nas distintas tramas<sup>3</sup> (realce nosso).
  - b) Porém, os exemplos que são dados pela CCDR não possuem trama que identifique qualquer uma das tipologias REN constantes da respetiva legenda, como acontece com a área em que incide a ação inspetiva, a qual como se sabe, ostenta a trama de “*Zonas costeiras*” na Carta de REN do município de Matosinhos (cf. figura 8 do projeto de relatório).
  - c) Os referidos exemplos são legendados sob a epígrafe “*ÁREAS INTEGRADAS NO REGIME DE EXCEÇÃO (ARTº 4.º, PONTO 2, ALÍNEA C)*”, não se podendo depreender, como faz a CCDR, que se tratam de áreas excluídas no âmbito da delimitação, pois que, o preceito legal ali inciso diz respeito às ações excecionadas da aplicação do RJREN, em concreto, a ações previstas ou autorizadas em momento prévio à aprovação da Carta da REN.
  - d) Razão pela qual, a concretização dos projetos da área de expansão do porto de mar de Viana do Castelo e do parque da cidade, por se encontrarem abrangidos pelo regime de exceção, não configurariam qualquer violação do RJREN.
41. Voltando ao mesmo documento, dir-se-á a propósito da Carta da REN do município de Vila do Conde:

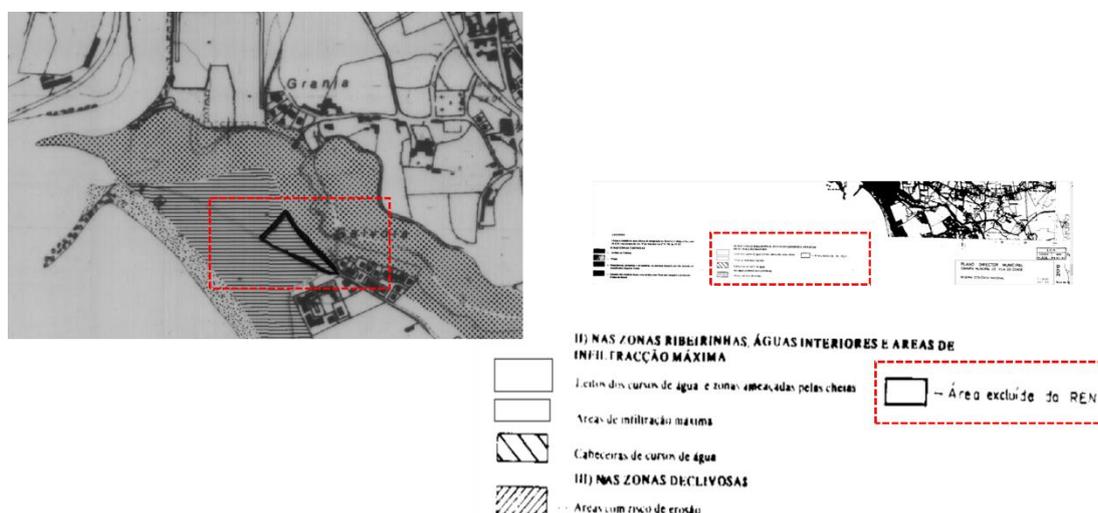
---

<sup>3</sup> De notar que as legendas das 15 folhas que compõem a Carta da REN são idênticas.

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

- a) A RCM n.º 149/98, de 22 de dezembro, também alude a áreas a integrar e a excluir e as legendas que acompanham todas as oito folhas da Carta da REN referem, igualmente, que se tratam de “(Áreas a considerar para efeitos de integração na Reserva Ecológica Nacional (REN), nos termos do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19.03)”, sendo identicamente referenciadas as tipologias da REN constantes das diferentes tramas.
- b) Neste município, a simbologia adotada na legenda reporta-se, sem margem para dúvidas, às áreas incluídas na REN, pois que somente numa das folhas se inscreve a legenda “Área excluída da REN”, conforme é ilustrado na figura que segue.
- c) Pelo que o território abrangido por esta legenda deixou necessariamente de estar incluído nesta restrição de utilidade pública, tendo a exclusão sido operada, desde logo, pela RCM n.º 149/98, ao contrário do que acontece com a Carta de REN do município de Matosinhos.



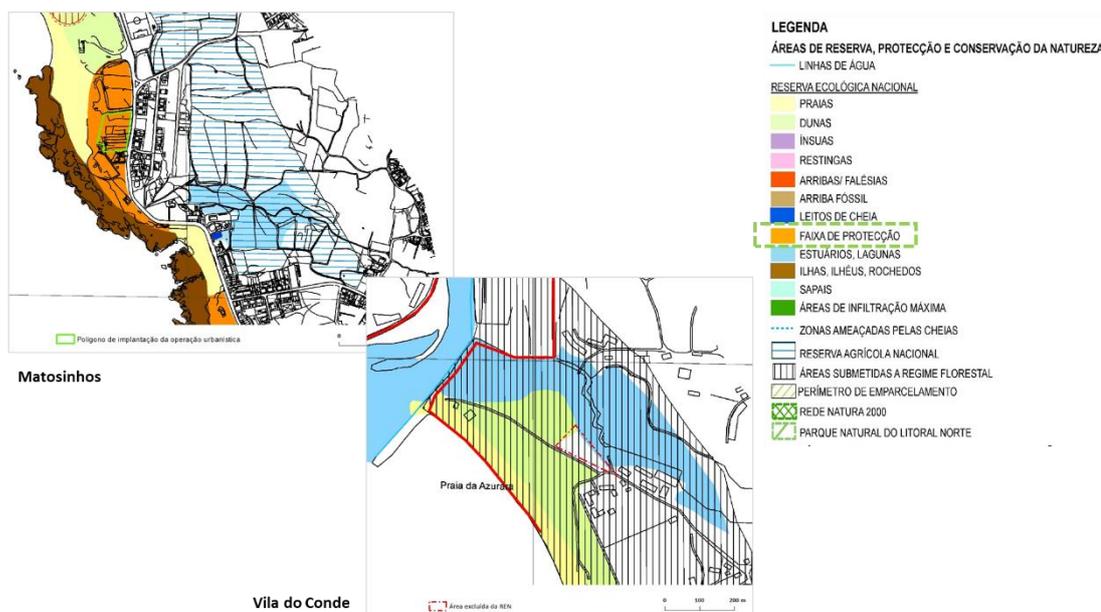
Fonte: Extrato da Carta de REN do município de Vila do Conde publicada pela RCM n.º 149/98, de 22 de dezembro

- d) A reforçar esta constatação, veja-se o facto da planta de condicionantes do POOC Caminha-Espinho, aprovado em 1999, constante da figura seguinte, não integrar na

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

REN a área excluída acima ilustrada, ao invés do que acontece com a área na qual foi licenciado o empreendimento turístico.



Fonte: Planta de condicionantes do POOC, versão de 2007, folha 5 - Matosinhos; folha 4 - Vila do Conde (APA, IP)

- e) Note-se que a alteração do POOC operada pela RCM n.º 154/2007, de 2 de outubro, não operou a atualização da REN do município de Vila do Conde, tal como não o fez com a do município de Matosinhos (cf. parágrafo (126) do projeto de relatório).
- f) Como se dilucida no projeto de relatório, fazendo apelo ao estudo prévio e ao relatório respeitantes à versão inicial deste plano de natureza especial, as REN identificadas naquela planta tiveram por base as delimitações fornecidas pela DRARN Norte<sup>4</sup>, não sendo concebível que esta entidade tenha fornecido, para constar do POOC, Cartas de REN diferentes das que tinha feito aprovar (cf. parágrafos (119) a (125) do projeto de relatório).

<sup>4</sup> O Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de outubro, comete às DRARN a competência para elaborar as propostas de delimitação.

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

- g) Seria, assim, expectável, caso se tratasse, com efeito, de situações similares, que a expressão da área excluída em Vila do Conde na referida planta fosse igual à da área “A utilizar para instalação de equipamento T – Turístico” em Matosinhos.
- h) No entanto, como se mostra nos extratos da planta de condicionantes do plano de natureza especial constantes da figura supra, a área no município de Matosinhos integra a REN, enquanto a que ocorre no município de Vila do Conde não está compreendida nesta restrição de utilidade pública.
42. Da observação das Cartas da REN e respetivos diplomas de aprovação dos municípios referidos pela CCDR – Viana do Castelo e Vila do Conde - e do município de Matosinhos, podemos, então, retirar as **seguintes conclusões**:
- i. As áreas com trama devem ser reportadas às diferentes tipologias discriminadas na legenda, sendo como tal incursas na REN.
  - ii. As restantes áreas do município sobre as quais não se sobrepõem quaisquer tramas, constituem o resto do território do município que não se encontra abrangido por tal restrição de utilidade pública.
  - iii. Daqui decorre que as áreas ditas incluídas constantes dos diplomas são aquelas que se encontram abrangidas pela trama que identifica as áreas REN, enquanto que as excluídas são as eximidas de tal simbologia.
  - iv. Assim, atendendo ao *modus faciendi* de delimitação da REN ao tempo adotado, só a título excecional é representada, numa única folha, uma área a excluir da REN.
43. Em face do que antecede, não existem dissemelhanças na elaboração das cartas da REN, confirmando-se, então, o dito “*elemento histórico*” **da feitura das Cartas**, pelo que, dúvidas não subsistem que o local objeto da ação de inspeção corresponde a uma tipologia da REN representada na legenda, cuja delimitação visou atender a uma finalidade a equacionar em sede de PU ou PP, tal como resulta da planta de ordenamento do PDM de Matosinhos, constante da figura 10 do projeto de relatório.
44. Deste modo, falece qualquer razão às entidades que se pronunciaram em sede de contraditório, ao tentar eximir o local da delimitação operada pela RCM nº 196/97, de 5 de

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

novembro, donde se comprova estarmos na presença de um território abrangido pelo regime jurídico da REN, ao contrário dos exemplos dados pela CCDR.

45. Resta dizer que, em face dos factos apurados e perante as evidências que dele decorrem, melhor explicitadas no projeto de relatório e aqui mesmo confirmadas, não se concebe o motivo pelo qual a CCDR considera incompreensível a *“conclusão que a IGAMAOT colhe, de acordo com a qual tais áreas não foram excluídas e que só o seriam através de procedimento próprio a desenvolver em sede plano municipal de mais detalhe (plano de urbanização ou plano de pormenor)”* porque, diz, esta *“condição não resulta da Carta da REN de Matosinhos, que nada refere ou impõe a tal propósito”*.
46. Com efeito, a Carta da REN do município de Matosinhos nada dispõe ou impõe sobre a sujeição de áreas incluídas na restrição de utilidade pública a planos municipais, e, mesmo que dispusesse ou até impusesse, de nada serviria, porquanto essa *“condição”* afigura-se nos caber na discricionariedade planificatória da câmara municipal que, como argumentado no projeto de relatório, é concebido na versão do PDM contemporânea da elaboração da delimitação de REN (cf. parágrafos (113) e (114)).
47. Todavia, a CCDR parece não reconhecer esta circunstância, pois termina o seu raciocínio dizendo, agora, ao invés do que antes parece ter afirmado (cf. alínea b) do parágrafo 23 desta informação), que *“mesmo fazendo uma ligação - que na nossa opinião não pode ser feita - com as determinações do PDM de Matosinhos e do POOC Caminha-Espinho, sempre se concluiria pela desnecessidade de elaboração destes instrumentos de gestão territorial, decorrente das normas derogatórias de tal exigência regulamentar, consagradas no artigo 10.º do Plano Director Municipal de Matosinhos (PDMM) e no artigo 27.º do Regulamento do POOC Caminha-Espinho”*.
48. E também neste particular a CCDR e a própria autarquia não terão presente o que é afirmado no projeto de relatório a respeito da alteração ao PDM de Matosinhos, operada pela RCM n.º 10/2002, de 15 de janeiro, incidente no artigo 10.º do regulamento do plano, que, convém frisar, não vem tornar desnecessária a elaboração dos PP e PU previstos, bem como sobre a norma constante do artigo 27.º do POOC (cf. parágrafos (84), (89) e (90)).

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

49. É que, não ignorando as normas mencionadas, o que se advoga no projeto de relatório, e se mantém, por se afigurar não ter sido esgrimida argumentação técnica capaz de o contraditar, é ter existido uma articulação estrita entre as propostas contidas na versão inicial do PDM de Matosinhos, que, relembre-se, foi ratificado e publicado no ano de 1992, e a delimitação de REN elaborada em simultâneo, embora só aprovada no ano de 1997 (cf. parágrafos (113) a (115)).
50. Neste sentido, não se acompanha a posição da CCDR, igualmente sufragada pela câmara municipal, quanto à necessidade da Carta da REN prever a sujeição de áreas incluídas naquela restrição a planos municipais, bem como à derrogação consagrada no artigo 10.º do Regulamento do PDM e no artigo 27.º do Regulamento do POOC Caminha-Espinho.

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

\*

51. A propósito do **elemento teleológico**, a CCDR vem dizer que é forçoso ser clarificada a razão pela qual, se bem que excluídas, as áreas a utilizar para instalação de equipamento mantêm a trama da REN.
52. Para o efeito, indica existir uma distinção entre as exclusões por compromisso e as exclusões estratégicas - o passado e o futuro -, sendo que as primeiras correspondem a situações já comprometidas, donde não se justificar manter esse grafismo.
53. Já as segundas tratam-se de opções estratégicas para suprir carências ainda sem aprovação, que poderão nunca vir a ser concretizadas, fazendo todo o sentido mantê-las com a trama da REN, pois, na perspetiva daquela entidade, **“apenas serão excluídas factualmente para aquele efeito e quando e se se concretizarem”** (realce e sublinhado nossos), sem que, *“porém, o nível de vinculação jurídica da exclusão seja menor”*.
54. A seu favor avança com o sucedido com um equipamento – mercado -, que não foi excluído em sede da delimitação da REN, antes se enquadrando as áreas em causa num futuro reconhecimento de interesse público.
55. *“Ou seja, retirou-se das áreas a excluir da REN, por ser prematura a decisão relativamente a estas as áreas destinadas ao mercado abastecedor, o que significa, a contrario, que as que constam da resolução do conselho de ministros, foram de facto excluídas por via desse ato de aprovação da REN”*.
56. Mais adianta que vários planos contêm UOPG ou unidades de execução e previsão de PU e PP localizados em REN, mas que não operam a exclusão desta, por se considerar a solução mais adequada que a exclusão se processe aquando da fase de elaboração de tais instrumentos.
57. E, acrescenta, em tais situações não seria efetuada qualquer referência a áreas a excluir na Carta da REN, ao invés do que sucede na narrada no projeto de relatório.
58. Perante a tese agora exposta surge, inevitavelmente, a consideração de que no contraditório é definido um modo atípico de delimitação da REN, em que as áreas excluídas, às quais são apostas tramas correspondentes a determinada tipologia da REN,

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

só adquirem “*formal saída da REN*” aquando da concretização de opções estratégicas para suprir carências do município.

59. O nosso comentário a propósito deste segmento do contraditório apresentado passa pela refutação do que é avançado, uma vez que não é este o enquadramento legal aplicável.
60. Na realidade, o que o RJREN então vigente estipulava no n.º 2 do seu artigo 3.º era que as propostas de delimitação com base em estudos próprios das CCR ou que lhes fossem apresentados por outras entidades, deviam ponderar a necessidade de exclusão das áreas legalmente construídas ou de construção já autorizada, bem como, as destinadas à satisfação das carências existentes em termos de habitação, equipamentos ou infraestruturas.
61. Tratava-se assim, sem equívocos, de promover a inclusão ou exclusão de áreas na REN, conforme o contante do n.º 1 do mencionado artigo 3.º, estas últimas merecedoras de uma chamada de atenção expressa para a necessidade da sua ponderação.
62. Ou seja, a formulação a dar a este ponto do contraditório passa pela reafirmação de só deverem ser consideradas as duas vias atrás citadas (áreas incluídas ou áreas excluídas), sem demais considerandos.
63. Não há assim uma terceira via (áreas excluídas que “***apenas serão excluídas factualmente para aquele efeito e quando e se se concretizarem***”) (realce nosso), como afirma a CCDR, em que a concretização de opções estratégicas tomadas anteriormente, faça com que determinado território excluído da REN no ato de aprovação da respetiva Carta, não obstante ostentar ainda uma trama correspondente a determinada tipologia da REN, só passe a estar efetivamente excluído desta restrição de utilidade pública com a realização daquelas opções. Esta terceira via não tem a menor aderência quer ao RJREN então vigente quer ao atual.
64. Pelo contrário, o atual RJREN<sup>5</sup> prevê expressamente no seu artigo 18.º que determinadas áreas excluídas da REN possam ser reintegradas nesta restrição de utilidade pública, no

---

<sup>5</sup> Estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, alterado pelos Decreto-Lei n.º 23972012, de 2 de novembro, e Decreto-Lei n.º 124/2019, de 28 de agosto.

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

todo ou em parte, quando as mesmas não tenham sido destinadas aos fins que fundamentaram a sua exclusão.

65. Neste sentido, os exemplos indicados pela CCDR respeitantes ao mercado abastecedor em S. Mamede de Infesta e ao caso da REN do município de Valença constituem situações idênticas à de Matosinhos, que não foram excluídas em sede de delimitação da REN, antes se perspetivando a sua concretização futura, recorrendo, nestes casos, à figura do reconhecimento de interesse público e aprovação de PU ou PP, respetivamente.
66. Assim sendo, também neste segmento do contraditório não é possível aderir ao seu conteúdo, donde subsistirem as asseverações contidas nos parágrafos (108), (109), (110), (112) e (153) do projeto de relatório, reiterando-se que, afinal, a abordagem argumentativa deve conter-se no diagnóstico da situação do ponto de vista cartográfico, indissociável do relatório que sustentou a delimitação da REN do município de Matosinhos.

\*

67. No que respeita à análise efetuada pela IGAMAOT sobre o **enquadramento do pedido de licenciamento do empreendimento turístico nos IGT em vigor** à data do seu deferimento pela CMM, a CCDR Norte, no ponto IV. da sua informação, sob a epígrafe “*DO (IN)CUMPRIMENTO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL*”, questiona-se se esta Inspeção-Geral não chegou às conclusões constantes dos parágrafos (150) e (151) do projeto de relatório, nas quais atesta a conformidade da solução proposta pelo projeto de arquitetura do empreendimento turístico com as disposições aplicáveis pelo PDM de Matosinhos e pelo POOC Caminha-Espinho, ignorando as servidões e restrições de utilidade pública, em particular a REN, que integram as plantas de condicionantes que compõem o conteúdo documental daqueles dois IGT.
68. Ora, só uma transcrição das referidas conclusões descontextualizada do restante conteúdo do projeto de relatório, designadamente do exposto nos parágrafos (86) e (92), pode justificar as asserções tecidas a este respeito pela CCDR.
69. De facto, no segundo parágrafo do ponto 3. *Análise* do projeto de relatório, começa-se logo por referir que o terreno destinado à implantação do empreendimento turístico “se

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

*encontrava sujeito ao regime previsto no PDM de Matosinhos e no POOC Caminha-Espinho, estando ainda **identificado como área de REN nas plantas de condicionantes de ambos os planos***” (realce nosso).

70. Ora, foi precisamente a identificação da referida área como REN nas mencionadas plantas de condicionantes que levou a IGAMAOT a afirmar, nos parágrafos (86) e (92) do projeto de relatório, a necessidade de se avaliar o cumprimento das servidões e restrições de utilidade pública, e em particular da REN. Avaliação que foi subsequentemente desenvolvida nos parágrafos (94) a (133) e que permitiu chegar à conclusão de que, não só aquela área se encontra, efetivamente, integrada na REN, de acordo com a delimitação em vigor, como se está também em presença de uma situação que se configura como uma violação do regime jurídico da REN, face ao que prescreve o seu artigo 27.º.
71. Diga-se, ainda, que a referida descontextualização é tão, ou mais, evidente, porquanto a CCDDR, no ponto IV. da sua informação, desconsiderou a conclusão constante do parágrafo (152) do projeto do relatório, extraída, precisamente, do exposto nos parágrafos (86) e (92), acabando, no entanto, por a transcrever no ponto V – *Conclusões* para reafirmar o seu entendimento de que *“o terreno no qual o licenciamento do empreendimento turístico ocorreu, encontra-se excluído de REN para esse preciso efeito”*.

\*

72. A CCDDR termina a sua exposição contraditando as conclusões expressas nos parágrafos (152) a (158) do projeto de relatório, sistematizando, para o efeito, a fundamentação apresentada ao longo da sua pronúncia, cuja ponderação foi assegurada nos parágrafos anteriores.
73. Resultando estas conclusões dos factos apurados e da análise empreendida e não tendo sido apresentada, em sede de contraditório, fundamentação de facto e de direito capaz de inverter as posições assumidas pela equipa de inspeção no corpo do projeto de relatório, não se vê motivo para as alterar, reiterando-se tudo o que nelas se afirma.

#### **IV. CONCLUSÃO**

**Averiguação ao procedimento de licenciamento municipal do empreendimento turístico na Praia da  
Memória, em Matosinhos**

**Tomada de posição sobre as respostas prestadas pelas entidades consultadas no âmbito da  
audiência dos interessados ao projeto de relatório  
Processo N.º NUI/AA/OT/000009/19.0.AOT**

74. Face ao anteriormente descrito, conclui-se que as respostas oferecidas pelas entidades não se revelaram suficientes para introduzir alterações ao projeto de relatório, em virtude de os argumentos aduzidos não serem de molde a infletir as posições nele defendidas.