

Assembleia Municipal de Lagos

Reunião de 19 - 07- 2024

Declaração de voto

Ponto 3 - Regulamento de acesso às praias da D. Ana e do Camilo

Introdução

Concordamos com os serviços da Câmara Municipal quando estes assumem que o Município tem a responsabilidade de promover e valorizar os recursos e gerir a pressão da faixa de costa balnear, de assegurar a exploração sustentável desses mesmos recursos naturais, qualificar a paisagem e prever eventuais riscos. Percebemos a necessidade de elaborar um regulamento que assegure tudo isto e seja capaz de proporcionar o usufruto qualificado das zonas costeiras.

O projeto apresentado pelo Município mostra-se redutor ao apenas mencionar duas das várias praias de banhos que existem no Município. A discussão de um Regulamento de acesso às zonas balneares pressupõe-se que abranja todas as zonas, em igualdade de tratamento, capaz de prevenir situações de risco, segurança e sustentabilidade da costa. É certo que as outras praias têm acessos diferentes, mas seguramente também existem situações merecedoras de atenção por parte da Edilidade, justificando-se um regulamento comum para todas as praias.

Este projeto destina-se a regular o acesso às escadas e à permanência de equipamentos volumosos no areal. Mesmo após as mais dispares explicações por parte da Senhora Vereadora continuamos com dúvidas na questão da ocupação do areal por parte de certos equipamentos, enquanto outros - pranchas de skimmming e body board são permitidos. Há aqui uma clara discriminação. Embora mais pequenas, logo mais transportáveis, estas pranchas, no areal acabam por ocupar espaços e também ser um risco para os utentes da praia. Quanto “ao cruzamento, em condições de segurança, de utentes que não transportem consigo equipamentos volumosos” esta questão também se pode pôr em relação a geleiras, chapéus de sol, cadeiras e até carrinhos de bebé. O regulamento parece feito para satisfazer certas situações, em desrespeito pela verdadeira segurança que se deve proporcionar aos utilizadores das praias. Neste sentido temos muitas dúvidas sobre as reais motivações subjacentes a este projeto de regulamento.

Lembramos também as dúvidas levantadas sobre pelo parecer da CCDR que apresenta uma conclusão vaga, baseada numa mera hipótese, deixando em aberto o assunto, com a expressão “(...) salvo melhor opinião (...)” relativamente à legalidade ou ilegalidade do ato de aprovação do projeto do regulamento em análise realizado em reunião de Câmara, com a deliberação nº 91/2024.

Para além de todos os equívocos demonstrados e não esclarecidos nesta sessão da AM, existe já uma oposição de um cidadão contra a presente proposta, cujos fundamentos entendemos e apoiamos.

Esta contém contraditório válido e demonstra fundamentação para a não aprovação do projeto do regulamento, por inconstitucionalidade e incompetência absoluta. Compreendemos a alegação dos Serviços Jurídicos da CML sobre a necessidade de garantir o direito à preservação da integridade física dos cidadãos. Contudo esse facto, só por si, não legitima a produção de um Regulamento que não nos garante o cumprimento da Lei na sua amplitude máxima. A garantia da integridade física dos cidadãos, principal problema original, poderá ser garantida por outro tipo de regulamentação comum a todas as praias do Concelho. Passamos então a explanar os fundamentos baseados na posição do cidadão oponente e naquilo que consideramos mais plausível.

Assim:

“O CPA¹ no seu artigo 135º faculta-nos uma definição de regulamento administrativo na qual os considera “normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos”². São, essencialmente, normas jurídicas, que se dirigem a uma pluralidade indeterminada de sujeitos e referem-se a todas as situações que podem enquadrar-se nas suas hipóteses.

Os Professores Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, defendem que “os regulamentos são atos normativos, emitidos por órgãos administrativos no exercício da função administrativa, na medida em que tenham eficácia externa vinculativa constituem, portanto, fontes de direito. (...) Em todo o caso, não incorporam decisões essenciais para a coletividade política, o que os aparta da lei; e estão sujeitos ao

¹ CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (CPA) (Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro)

² Artigo 135º do CPA

princípio da legalidade, o que significa que têm que se fundamentar numa lei habilitante e que têm como limites a Constituição, o direito internacional e comunitário e a lei que não podemos contrariar”³.

O Professor Freitas do Amaral define regulamento administrativo como “as normas jurídicas emanadas no exercício do poder administrativo por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei”⁴. Este autor acrescenta que os regulamentos constituem “o nível inferior do ordenamento jurídico administrativo”⁵, contudo, não deixam por isso de ser fonte de direito, sendo assim considerados como fonte secundária do Direito Administrativo⁶.

Mencionamos apenas estes Professores já que perfilhamos a conclusão de que o regulamento se caracteriza como um conjunto de normas jurídicas gerais e abstratas exercido por um órgão administrativo no exercício das suas funções administrativas e que os regulamentos têm de estar de acordo com a habilitação legal prévia que lhes é conferida, sendo esta uma exigência do nosso texto constitucional.

Consideramos, juntos com os supracitados Professores, que os regulamentos como fontes de direito, mas que pela sua própria natureza estão num nível inferior à lei, constituindo assim, uma fonte de direito secundária que deve estar sob a égide do princípio da legalidade.

O regulamento e o ato administrativo⁷, ao contrário da lei, são ambos “comandos jurídicos unilaterais emitidos por um órgão competente no exercício de um poder público de autoridade”⁸, em que o regulamento administrativo se configura como uma norma jurídica cuja regra é a generalidade e abstração, o ato administrativo configura-se como um ato jurídico cuja decisão é individual (i.e., reporta-se a uma pessoa ou a um conjunto de pessoas devidamente identificadas) e concreta.

³ SOUSA, MARCELO REBELO DE, MATOS, ANDRÉ SALGADO DE, *Direito Administrativo Geral. Introdução e princípios fundamentais*, T. I, 5ª Ed., Publicações D. Quixote, Alfragide, 2014, pp. 67 e 68;

⁴ AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2ª Ed., com a colaboração de MACHETE, PEDRO, TORGAL, LINO, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 177 a 179;

⁵ ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, *O ordenamento jurídico administrativo português, Contencioso Administrativo*, Braga, 1986, p. 58

⁶ AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso ...*, op. cit., p. 179

⁷ Neste sentido, *cfr.* o Conceito de Ato Administrativo, nos termos do Artigo 148º do CPA;

⁸ AMARAL, DIOGO FREITAS DO, op. cit., p. 196

A dimensão da precedência de lei supra exposta comporta a ideia de que os regulamentos devem sempre assentar numa norma legal habilitante, ou seja, “o exercício de qualquer atividade administrativa regulamentar tem de ser precedido de uma lei habilitante”⁹.

Ora no presente caso, o projecto de regulamento de acesso às praias da Dona Ana e do Camilo, enquanto ambição de vir a corporalizar um regulamento de acesso às praias, estará desde logo sujeito, a priori, à análise profusa da normatividade conexa com a pretensão almejada pelo Município de Lagos.

Desde logo, e com especial relevância,

O DL n.º 44/2002, de 02 de Março - AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL
(versão mais recente - DL n.º 121/2014, de 07/08)

Artigo 13.º - Competências do capitão do porto

1 - O capitão do porto é a autoridade marítima local a quem compete exercer a autoridade do Estado, designadamente em matéria de fiscalização, policiamento e segurança da navegação, de pessoas e bens, na respectiva área de jurisdição, nos termos dos números seguintes.

2 - Compete ao capitão do porto, no exercício de funções de autoridade marítima:

a) Coordenar e executar acções de fiscalização e vigilância que se enquadrem no seu âmbito e área de jurisdição, nos termos da lei;

(...)

3 - Compete ao capitão do porto, no âmbito do salvamento e socorro marítimos:

a) Prestar o auxílio e socorro a náufragos e a embarcações, utilizando os recursos materiais da capitania ou requisitando-os a organismos públicos e particulares se tal for necessário;

b) Superintender as acções de assistência e salvamento de banhistas nas praias da área da sua capitania.

⁹ AMARAL, DIOGO FREITAS DO, op. cit., p. 209

4 - Compete ao capitão do porto, no exercício de funções no âmbito da segurança da navegação:

(...)

b) Determinar o fecho da barra, por imperativos decorrentes da alteração da ordem pública e, ouvidas as autoridades portuárias, com base em razões respeitantes às condições de tempo e mar;

(...)

g) Publicar o edital da capitania, enquanto conjunto de orientações, informações e determinações no âmbito das competências que lhe estão legalmente cometidas, tendo em conta as atribuições das autoridades portuárias;

(...)

5 - Compete ao capitão do porto, no exercício de funções de carácter técnico-administrativo:

(...)

c) Emitir licenças para exercício e exploração de actividades marítimo-turísticas de embarcações, dar parecer sobre emissão de licenças especiais e fiscalizar o seu cumprimento, nos termos da legislação aplicável;

(...)

8 - Compete ao capitão do porto, no âmbito da protecção e conservação do domínio público marítimo e da defesa do património cultural subaquático:

a) Fiscalizar e colaborar na conservação do domínio público marítimo, nomeadamente informando as entidades administrantes sobre todas as ocupações e utilizações abusivas que nele se façam e desenvolvam;

b) Dar parecer sobre processos de construção de cais e marinas, bem como de outras estruturas de utilidade pública e privada que se projetem e realizem na sua área de jurisdição;

d) Fiscalizar e promover as medidas cautelares que assegurem a preservação e defesa do património cultural subaquático, sem prejuízo das competências legalmente atribuídas a outros órgãos de tutela;

e) Publicar os editais de praia, estabelecendo os instrumentos de regulamentação conexos com a atividade balnear e a assistência a banhistas nas praias, designadamente no respeitante a vistorias dos apoios de praia, em termos a fixar por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da defesa nacional e do ambiente.

(...)

10 - Compete ainda ao capitão do porto exercer as demais competências previstas em leis especiais.

DL n.º 159/2012, de 24 de Julho - PLANOS DE ORDENAMENTO DA ORLA COSTEIRA – POOC

(versão mais recente DL n.º 132/2015, de 09/07)

Artigo 10.º - Ordenamento e gestão das praias marítimas

1 - Para efeitos do ordenamento e da disciplina dos usos das praias marítimas, os POOC devem proceder à classificação das praias, nos termos do anexo i, ao presente diploma, do qual faz parte integrante, de acordo com a seguinte tipologia:

- a) Praia urbana;
- b) Praia periurbana;
- c) Praia seminatural;
- d) Praia natural;
- e) Praia com uso restrito;
- f) Praia com uso interdito.

2 - Os planos de praia são constituídos por peças escritas e gráficas e devem identificar:

- a) As faixas de risco;
- b) A localização dos equipamentos e infraestruturas de apoio à praia;

c) As tipologias de apoios de praia e equipamentos.

3 - Compete à APA, I. P., enquanto autoridade nacional da água, monitorizar e reavaliar, caso necessário e atentas as dinâmicas próprias da orla costeira, as faixas de risco e alterar, em função disso, a localização específica dos equipamentos e apoios de praia identificados nos respetivos planos de praia, em articulação com a câmara municipal competente.

4 - As alterações aos planos de praia ocorridas nos termos do disposto no número anterior são objeto de divulgação no sítio da Internet da autoridade nacional da água.

5 - Os planos de praia devem ainda, a título indicativo, demarcar:

- a) As zonas a afetar aos diferentes usos;
- b) No plano de água, as áreas para a utilização balnear;
- c) As zonas de banho;
- d) No plano de água, os canais de acesso à margem e as áreas de estacionamento de embarcações e meios náuticos de recreio e desporto fora dos espaços-canais definidos e das áreas demarcadas.

6 - **Compete à autoridade marítima, em articulação com a autoridade nacional da água e a câmara municipal competente, avaliar a demarcação das zonas referidas no número anterior em função da capacidade do areal e das especificidades locais.**

7 - As faixas de risco identificadas no âmbito dos planos de praia devem ser cartografadas sobre fotografias aéreas, cabendo à APA, I. P., divulgar esta informação junto do público, nos termos do artigo 13.º

8 - As zonas de perigo e zonas interditas devem ainda, sempre que possível, ser sinalizadas através da colocação de sinalética e delimitadas, quando necessário e exequível, através de barreiras de proteção.

9 - Sem prejuízo da adoção das medidas necessárias à gestão adequada do espaço e dos recursos específicos de cada praia, a definição ou interdição de outros aspetos relativos aos usos públicos específicos consta de editais de praia, quando estabelecidos pelos órgãos locais da Direção-Geral da Autoridade Marítima, e deve contemplar, designadamente, o seguinte:

(...)

- c) Interdição de atividades desportivas, designadamente jogos de bola, fora das áreas terrestres ou aquáticas expressamente demarcadas;
- n) Interdição da prática de surf, windsurf e outras atividades desportivas similares em áreas reservadas a banhistas;
- o) Interdição ou condicionamento do acesso, circulação e permanência nas zonas interditas e de perigo.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/99 – APROVA O PLANO DE ORDENAMENTO DA ORLA COSTEIRA DE BURGÃO VILAMOURA

Das praias marítimas

Artigo 32.º

Âmbito e objectivos

1 - Os espaços de praias marítimas são constituídos pelas zonas que integram a antepraia, areal e plano de água associado.

2 - Os condicionamentos a que estão sujeitos os espaços de praias marítimas têm como objectivos:

- a) A protecção da integridade biofísica do espaço;
- b) A garantia da liberdade de utilização colectiva destes espaços em igualdade de condições;
- c) A compatibilização de usos;

d) A garantia de segurança e conforto de utilização das praias pelos utentes.

Artigo 33.º

Categorias

As praias marítimas classificam-se, em função das suas características físicas e do uso principal para o qual se encontram vocacionadas, nas seguintes categorias:

- a) Praia urbana com uso intensivo, designada por praia do tipo I;
- b) Praia não urbana com uso intensivo, designada por praia do tipo II;
- c) **Praia equipada com uso condicionado, designada por praia do tipo III;**
- d) Praia não equipada com uso condicionado, designada por praia do tipo IV;
- e) Praia com uso restrito, designada por praia do tipo V;
- f) Praia com uso suspenso;
- g) Praia com uso interdito.

Artigo 34.º

Atribuição das categorias

1 - As categorias de praia com uso interdito ou de praia com uso suspenso serão declaradas, com um carácter temporário ou permanente, pelas entidades competentes, sempre que se verifiquem condições objectivas que o justifiquem, nomeadamente:

- a) **Riscos que afectem a segurança dos utentes;**

(...)

2 - Quando o condicionamento que justificou a classificação de praia de uso interdito ou suspenso deixar de existir, estas praias podem ser reclassificadas nas categorias previstas no POOC.

Artigo 36.º

Âmbito

As praias marítimas são constituídas, conforme assinalado na planta de síntese, por:

- a) Praia urbana com uso intensivo (praia do tipo I), que corresponde à praia cuja zona envolvente consiste num núcleo urbano consolidado, sujeita a forte procura;
- b) **Praia não urbana com uso intensivo (praia do tipo II), que corresponde à praia afastada de núcleos urbanos, sujeita a forte procura;**
- c) **Praia equipada com uso condicionado (praia do tipo III) que corresponde à praia que não se encontra sujeita à influência directa de núcleos urbanos e está associada a sistemas naturais sensíveis;**

- d) Praia não equipada com uso condicionado (praia do tipo IV), que corresponde a uma praia associada a sistemas de elevada sensibilidade que apresentam limitações para o uso balnear nomeadamente por razões de segurança dos utentes;
- e) Praia de uso restrito (praia do tipo V), que corresponde a uma praia de acessibilidade reduzida e que se encontra integrada em sistemas naturais sensíveis.

Artigo 39.º Acessibilidade

1 - As condições de acessibilidade às praias marítimas variam consoante o tipo de praia, devendo obedecer às regras constantes do quadro n.º 1 do anexo II ao presente Regulamento, que dele faz parte integrante.

2 - A entidade com competência para o efeito deverá ainda definir as situações em que deverão ser criados acessos para deficientes ao areal e ao plano de água.

(...)

ANEXO II

QUADRO N.º 1

Acessibilidade às praias



Artigo 41.º Plano de água associado

1 - As condições a que está sujeita a utilização do plano de água associado nas praias marítimas têm por objectivo a fruição lúdica do plano de água, a segurança dos utentes e a protecção do meio marinho.

2 - O plano de água associado às praias classificadas nos tipos I, II, III e IV está sujeito aos seguintes condicionamentos:

- a) Afectação a usos múltiplos, com canais de circulação e acessos à margem de embarcações e modos náuticos devidamente sinalizados de acordo com o disposto nos artigos 55.º e 56.º do presente Regulamento;
- b) Controlo da qualidade das águas de acordo com padrões de saúde pública.

3 - Os usos admitidos no plano de água associado às praias dos tipos I, II, III ou IV, para além do uso balnear, variam consoante o tipo de praia, devendo obedecer às regras constantes do quadro n.º 2 do anexo II ao presente Regulamento.
(...)

Artigo 72.º

UOP 2: D. Ana

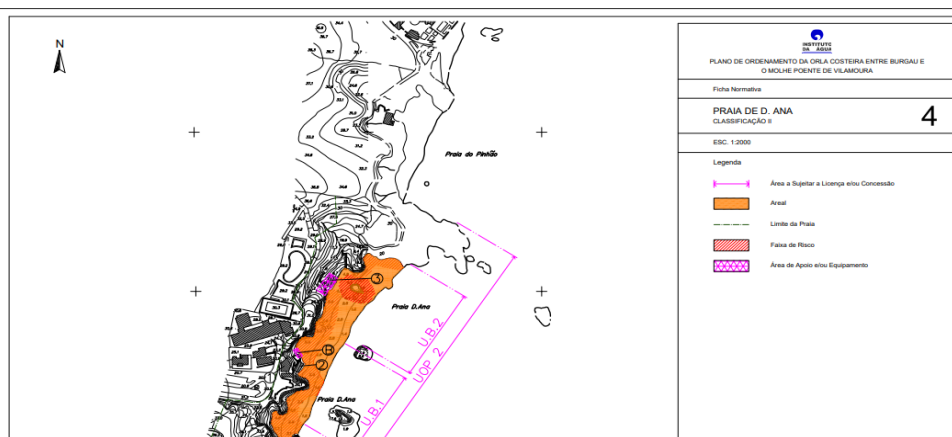
1 - A UOP da D. Ana abrange a extensão da orla costeira envolvente da praia da D. Ana, no concelho de Lagos.

2 - Esta UOP deve ser objecto de estudos específicos com vista a proceder-se à alimentação artificial do areal e à realização de acções de protecção e estabilização das arribas, por forma a garantir a segurança de pessoas e bens e o uso balnear da praia.

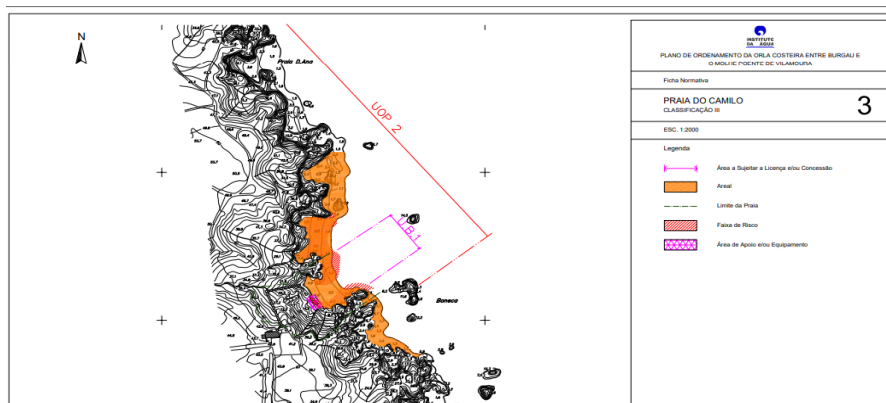
3 - Complementarmente deverá ser realizado um projecto de arranjo de praia que estabeleça as formas de ocupação e uso balnear, assim como os acessos e circulações e o tratamento paisagístico das arribas e áreas adjacentes.

4 - Enquanto não se encontrar garantida a segurança de pessoas e bens e o uso balnear da praia, é interdita a utilização do seu acesso poente, devendo a Direcção Regional do Ambiente - Algarve delimitar e assinalar as zonas de risco no areal.

PRAIA DA DONA ANA - CLASSIFICAÇÃO II



PRAIA DO CAMILO – CLASSIFICAÇÃO III



DL n.º 97/2018, de 27 de Novembro - COMPETÊNCIA PARA A GESTÃO DAS PRAIAS INTEGRADAS NO DOMÍNIO PÚBLICO DO ESTADO

Artigo 3.º

Competências

1 - É da competência dos órgãos municipais, no que se refere às praias mencionadas no artigo 1.º:

(...)

b) Proceder à manutenção, conservação e gestão, designadamente, do seguinte:

(...)

iv) Equipamentos de apoio à circulação pedonal e rodoviária, incluindo estacionamentos, acessos e meios de atravessamento das águas que liguem margens de uma praia;

(...)

3 - Compete igualmente aos órgãos municipais, no que se refere às praias mencionadas no artigo 1.º:

a) Concessionar, licenciar e autorizar infraestruturas, equipamentos, apoios de praia ou similares nas zonas balneares, bem como as infraestruturas e equipamentos de apoio à circulação rodoviária, incluindo estacionamento e acessos, com respeito pelos instrumentos de gestão territorial aplicáveis;

b) Concessionar, licenciar e autorizar o fornecimento de bens e serviços e a prática de atividades desportivas e recreativas;

(...)

4 - Os atos administrativos previstos nas alíneas a) e b) do número anterior incluem as atividades a exercer nas margens e nas águas das praias fluviais e lacustres e, no caso das praias marítimas, nas margens e águas até ao limite das águas costeiras nos termos definidos na alínea b) do artigo 4.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, na sua redação atual, ficando os mesmos sujeitos ao definido na legislação e instrumentos de planeamento e de ordenamento dos recursos hídricos em vigor.

Artigo 4.º

Obras de reparação e manutenção

1 - É competência dos órgãos municipais, nas praias mencionadas no artigo 1.º, realizar as obras de reparação e manutenção das retenções marginais, estacadas e muralhas, por forma a garantir a segurança dos utentes das praias.

(...)

Artigo 6.º

Condições de segurança, proteção, socorro e assistência

1 - Os órgãos municipais exercem as suas competências no **respeito pelas regras aplicáveis em matéria de condições de segurança, proteção, socorro e assistência**.

2 - Compete à Autoridade Marítima Nacional, no âmbito nas praias marítimas e nas praias fluviais e lacustres que se insiram no âmbito da sua jurisdição:

a) Assegurar a vigilância e o policiamento dos espaços balneares, promovendo os mecanismos de regulação legalmente previstos para que a sua utilização se faça em condições de segurança e com salvaguarda da ordem pública;

b) Estabelecer, nos termos legalmente previstos, os requisitos e dispositivos no âmbito da assistência a banhistas em praias concessionadas;

c) **Emitir parecer quanto à definição de condições de segurança** referentes a eventos de natureza cultural, desportiva ou recreativa a desenvolver no espaço balnear e demais espaços referidos no artigo 1.º, **quando esteja em causa a segurança das pessoas, bens e equipamentos**;

d) Assegurar, através de **dispositivo da Polícia Marítima**, a fiscalização dos eventos referidos na alínea anterior, garantindo que os mesmos se realizam em segurança.

(...)

Artigo 7.º

Instrumentos de planeamento e ordenamento

1 - É da **responsabilidade dos órgãos municipais a promoção da fruição segura e ambientalmente sustentável das praias marítimas, fluviais e lacustres, no quadro dos instrumentos de gestão do território e regulamentares em vigor**, designadamente em matéria de **gestão da orla costeira**, das albufeiras de águas públicas de serviço público e das lagoas ou lagos de águas públicas.

2 - Sem prejuízo do disposto no presente decreto-lei, as competências relativas ao planeamento e ao ordenamento dos recursos hídricos, bem como à gestão de água, incluindo supervisão da sua qualidade, **são prosseguidas pelos organismos competentes nos termos da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro**, na sua redação atual.

Aqui chegados, e após esta revisitação que servirá de base à presente pronúncia em sede de consulta pública, cumpre, desde logo, fazer escrutínio ao projectado enquanto regulamento de acesso.

Enquanto nota justificativa o município de Lagos diz ter responsabilidade de promover a valorização dos recursos do litoral e gerir a pressão na faixa de Costa nomeadamente nas zonas balneares de forma a assegurar a exploração sustentável dos recursos naturais a qualificação da paisagem e uma adequada prevenção dos riscos referindo ainda que a gestão desta área do território comporta grandes desafios na compatibilização dos vários usos e atividades específicas na proteção e valorização dos ecossistemas e prevenção dos riscos associados.

Entendendo assim o supra exposto como justificação bastante para que possa por si só definir regras ISTO é regulamentar no sentido de permitir harmonizar os diversos usos e atividades com salvaguarda do meio e o bem-estar dos utilizadores das praias sustentando esta sua prerrogativa através do decreto-lei n.º 97/2018 de 27 de novembro e ainda o artigo 19 da lei n.º 50/2018 de 16 de agosto.

Para tanto expõe ainda que a praia da Dona Ana e a praia do Camilo efetua-se exclusivamente através das escadarias particularmente extensas de configuração sinuosa acentuada pugnando pelo facto de que a sua largura permite unicamente o cruzamento, em condições de segurança, de utentes que não transportem consigo equipamentos volumosos.

Finalizando com a afirmação de que a aprovação do presente regulamento visa, estabelecer um conjunto de regras, por forma a garantir que o acesso às praias da Dona Ana e do Camilo, ambas praias balneares e praias de banhos, do concelho de Lagos, se efetue com as devidas condições de segurança salvaguardando os seus utentes.

No seu artigo primeiro o projeto define como lei habilitante desde logo o art.º 241.º da Constituição da República Portuguesa que atribui poder regulamentar próprio nos limites da Constituição das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar. Define também enquanto lei habilitante, a alínea k) do n.º 1 do artigo 33.º e a alínea g) do n.º 1 do artigo 25.º do

Regime jurídico das Autarquias Locais - Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro na sua versão mais recente, os quais atribuem competência material à câmara municipal para elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os projetos de regulamentos externos do município, bem como aprovar regulamentos Internos, e competência à Assembleia municipal para aprovar as posturas e os regulamentos com eficácia externa do município. E por fim, no que a questões de ordem formal concerne, define ainda o artigo 90.º B da Lei n.º 73/2013, de 03 de Setembro - Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, sendo que o mesmo determina que a violação de posturas e de regulamentos de natureza genérica e execução permanente das autarquias locais constitui contra ordenação sancionada com coima, bem como enuncia todo o regime de aplicação destas mesmas coimas.

Como supra referido e até esta norma, e estando exclusivamente em lei habilitante em termos formais, isto é que autoriza a produção de regulamentos municipais e da consignação nos mesmos, da aplicação de coimas, por violação dos seus preceitos normativos, nada cumpre fazer reparo.

Outrossim,

É considerar como Lei Habilitante, ao que se pretende projectar, isto é o Decreto-Lei n.º 97/2018 de 27 de novembro *ex vi* art.º 19 da Lei n.º 50/2018, de 27 de novembro.

O que não podemos de todo sequer conceder, quanto mais acordar, o que melhor fundamentaremos infra, desde logo com a análise de todo o projecto em diálogo directo com a lei vigente.

Ora o regulamento projetado em escrutínio tem como objeto definir **REGRAS DE ACESSO** à praia da Dona e praia do Camilo, nomeadamente com aplicação aos acessos efetuados pelas escadarias existentes e que dão acesso às referidas praias.

No **artigo sexto**, Considerações Gerais de Acessibilidade, pretende-se regulamentar o acesso da seguinte forma: 1 - O acesso às praias Dona Ana e Camilo é realizada através das escadarias existentes devendo a sua utilização ocorrer de forma a garantir as condições de segurança e conforto dos seus utentes; 2 -As escadarias poderão ser utilizadas pelos utentes para uso banhar sem qualquer restrição. 3 - O vãos à espera de quinta-feira não os utentes das escadarias deverão abster-se de adoptar

comportamentos suscetíveis de causar danos nas infraestruturas e de colocar em risco a segurança dos demais utentes. 4 - A utilização das escadarias de acesso às praias da Dona Ana e do Camilo pelos utentes praticantes de atividades náuticas desportivas com equipamento fica condicionada ao disposto no artigo seguinte. 5 - A Câmara municipal pode, mediante proposta devidamente fundamentada, aprovar outras normas de utilização destinadas a salvaguardar a segurança dos utentes, devendo as mesmas ser devidamente publicitadas.

O artigo sétimo condições específicas de acesso para a prática de atividades náuticas desportivas com equipamento, determina: 1 - Durante o período fora da época balnear o acesso às praias para a prática de atividades náuticas desportivas com equipamento é livre. 2 - durante a época balnear, o acesso às zonas balneares, através da escadaria, por detentores de pranchas ou embarcações de desporto náuticos ou por detentores de equipamento para mergulho subaquático, referido na alínea c) do n.º 1 do artigo 4, só poderá ser efetuado nos seguintes termos: a) não podem circular pessoas com qualquer material destinado à prática de surf, Stand Up Paddle (SUP), windsurf, kitesurf, caiaque ou canoagem no período compreendido entre as 9:00h e as 19h00h. b) A colocação de material/equipamento de apoio a prática de atividades náuticas desportivas no Areal das unidades balneares encontra-se interdita entre as 9:00h e as 19:00h. 3 - o disposto no número anterior não se aplica a pranchas para a prática de skimboarding, e bodyboard.

Ora conforme supra exposto o decreto-lei n.º 97 /2018 de 27 de novembro, atribui aos órgãos municipais competências para proceder à manutenção, conservação e gestão das praias, nomeadamente para o que no caso presente interessa, relativamente aos equipamentos de apoio à circulação pedonal e rodoviária, incluindo estacionamento, acessos e meios de atravessamento das águas que liguem margens de uma praia. Não se entendendo aqui que o conceito de gerir o acesso às praias permita ao município sem razão ponderosa e sem cumprimento da legalidade vigente, decidir restringir o acesso à praia da dona Ana e à praia do Camilo.

Desde logo por que as praias pertencem ao domínio público hídrico, não podendo ser o seu acesso estrito sem respeito pela Constituição e pela Lei vigente, sobre pena de

violação do direitos, liberdades e garantias e do princípio da igualdade, direitos constitucionalmente reconhecidos.

Já que o domínio público marítimo é integrado pelas águas dos mares e pelas águas interiores sujeitas à influência das marés, seus leitos e margens, de acordo com as definições introduzidas pelo Decreto-Lei nº 468/71, de 5 de Novembro, e mantidas pela Lei nº 54/2005, de 15 de Novembro¹⁰.

E por isso integram o domínio público as praias, constituídas pelas margens que apresentem uma tal natureza que, sendo contíguas ou sobranceiras às águas do mar, têm uma extensão mínima de 50 metros de largura contados a partir da linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais ou da crista do alcantil¹¹.

O que sempre determina que o ACESSO À PRAIA não pode ser restringido por critérios que não sejam aplicados *erga omnes*, ISTO é que se aplica a TODOS, e sempre fundamentados na lei e por superior interesse público – e não por errático e ficcionado temor de atentado à segurança de utentes, cuja sustentação é estéril de justificação fundamentada de forma objectiva e com base em factos e critérios de apreciação que pelo menos um homem médio consiga compreender.

Além do mais continua a ser ao **Capitão do Porto**, conforme supra exposto, a **competência para publicar os editais de praia**¹², estabelecendo os instrumentos de regulamentação conexos com a atividade balnear e a assistência a banhistas nas praias.

Sendo estabelecido assim pelos órgãos locais da Direção-Geral da Autoridade Marítima, e não pela Câmara Municipal, a definição ou interdição de outros aspetos relativos aos usos públicos específicos, fazendo-os constar de editais de praia, e que devam contemplar, a interdição de atividades desportivas, designadamente jogos de bola, fora das áreas terrestres ou aquáticas expressamente demarcadas, a interdição da prática de surf, windsurf e outras atividades desportivas similares em áreas reservadas a

¹⁰ Versão mais recente: Lei Orgânica n.º 2/2023, de 18/08

¹¹ artigo 11º da Lei nº 54/2005

¹² Salvo o devido respeito, relembramos esta edilidade o significado de EDITAL, enquanto instrumento legal para divulgação de atos oficiais da Administração Pública ou assuntos de interesse público, e que é assim um comunicado para a população. Por expl. o art.º 112.º do CPC, n.º 1 alínea d) que as notificações podem ser efetuadas por edital, quando seja esta a forma de notificação prescrita por lei ou regulamento ou quando os notificandos forem incertos ou de paradeiro desconhecido;

banhistas e a interdição ou condicionamento do acesso, circulação e permanência nas zonas interditas e de perigo¹³.

Ora não se pode aceitar que o Município de Lagos justifique o presente projeto de regulamento na proteção e segurança dos utentes, no que concerne ao acesso realizado pela escadaria existente nas duas praias, e depois venha a determinar nesse mesmo projeto, art.º 7.º, n.º 2, b) que a colocação de material equipamento de apoio para as atividades náuticas desportivas no Areal das unidades balneárias encontra-se interdita entre as 9 e as 19 horas.

Ou seja, qual a justificação para esta interdição, questionamos nós? As escadarias particularmente extensas, e de configuração sinuosa acentuada?

Não é possível na praia da Dona Ana e na praia do Camilo conciliar as atividades desportivas náuticas com as atividades balneares, por conta por conta das características da escadaria de acesso às referidas praias?

Não é da responsabilidade dos órgãos municipais a promoção da fruição segura e das praias marítimas, no quadro dos instrumentos de gestão do território e regulamentares em vigor, designadamente em matéria de gestão da orla costeira ¹⁴?

E sendo os órgãos municipais responsáveis para promoção da fruição segura das praias marítimas não deveria o município de Lagos vir criar as condições necessárias para que a referidas escadarias não constituam um perigo para a utilização dos utentes?

É que o projeto que se apresenta não visa regulamentar os usos conciliados das várias atividades que eu ali se têm vindo a desenvolver, mas sim **RESTRINGIR O ACESSO ÀS PRAIAS**, pelas escadarias existentes.

Ou seja, o único fito do presente regulamento e por isso todo ele **INCONSTITUCIONAL**, é restringir o acesso injustificado às praias da Dona Ana e do Camilo, pelos praticantes de atividades desportivas nauticas.

¹³ n.º 9, art.º 10.º do DL n.º 159/2012, de 24 de Julho (versão mais recente DL n.º 132/2015, de 09/07)

¹⁴ n.º 1 do art.º 7.º do DL n.º 97/2018, de 27 de Novembro

Relembrando ainda que no âmbito do instrumento de gestão territorial POOC Burgau Vilamoura, a praia da Dona Ana está classificada como sendo de tipo II e a praia do Camilo como sendo de tipo III. Ora não se concebe que sendo a praia da Dona Ana classificada como praia não urbana com uso intensivo, ISTO é sujeito à forte procura, possam existir quaisquer dúvidas relativamente a segurança de acesso à mesma, uma vez que a atribuição do tipo II a esta praia teve em linha de conta o acesso pedonal existente.

Atentos ainda ao facto no prescrito no artigo 72.º do POOC Burgau Vilamoura, que interditou a utilização do acesso Poente da praia da Dona Ana enquanto não se encontrasse garantida a segurança de pessoas e bens e do uso balnear da praia.

Ora na nota justificativa o Município de Lagos justifica a limitação que pretende impor com a aprovação de um Regulamento de Acesso às Praia da Dona Ana e a Praia do Camilo, leia-se de ACESSO e não de utilização, deve se ao facto do acesso destas praias, no senso comum do Município (já que nem parecer, relatório de ocorrências ou outros se faz juntar) permitir unicamente na sua largura, o cruzamento, “em condições de segurança, de utentes que não transportem consigo equipamentos volumosos.”

O que leva desde logo a questionar se no universo do conceito abstrato de equipamentos volumosos, usado pelo Município, cabe tão-somente aqueles que visam a prática de atividades náuticas desportivas com equipamento, ou deverão ainda caber aqueles, que não sendo para atividades desportivas, impeçam que haja o cruzamento de utentes, em condições de segurança, como sejam arcas carregadas de comida, para-ventos de dimensão generosa, chapéus de sol, cadeiras, pufs, boias cheias (se existem de grande volume!), colchões cheios (e estes também, se existem com bastante volume!), e ainda toda a parafernália que junto ao supra descrito, e ainda mais, as famílias numerosas possam vir a decidir levar para a praia.

Ou seja, a título de exemplo da grave **violação dos direitos constitucionais** e do **princípio de igualdade**, é legítimo questionarmos se no futuro, terá a Câmara Municipal de Lagos, a ousadia inconstitucional, de vir a impedir que famílias numerosas possam aceder à praia da D. Ana e à praia do Camilo, ou ainda determinar uma janela horaria para que estas o possam fazer?

O Município não sustenta a sua decisão em qualquer estudo, parecer, relatório de ocorrências ou outros que possa corroborar a existência de falta de segurança para os utentes do uso das escadas, caso essa utilização ocorra simultaneamente com a de utentes praticantes de desportos náuticos (só estes e com equipamentos muito específicos, veja-se!).

Pelo que tal postura colide com as classificações atribuídas e em vigor, das praias da D. Ana e do Camilo, respetivamente de tipo II e tipo III.

Ora a existir o perigo real, o tal que se pugna por ser causa justificativa do projeto de regulamento de acesso às praias da Dona e do Camilo, e que se pretende vir a fazer aprovar pela Assembleia Municipal, torna-se imperioso, segundo os ditames das boas práticas, que tais escadarias deverão ser intervencionadas, no sentido de acautelar qualquer acidente do qual resulte danos à integridade física dos utentes, sempre se requalificando as duas praias para acesso INTERDITO ou SUSPENSO, até conclusão das obras necessárias.

Repare-se que NÃO será possível uma fiscalização *in continuum*, na janela horária proibitiva, ISTO é, que abrange o horário de interdição consignado no diploma projetado, deixando assim no período em que essa fiscalização não exista, e segundo o próprio Município de Lagos, a possibilidade de ocorrência de um acidente com graves consequências para a integridade física dos utentes, ademais com o uso de famílias, com crianças pequenas.

A finalizar,

Não se pode deixar de dar nota à ousadia do Município de Lagos, tendo em conta a **natureza pública das praias**, de fazer constar num regulamento com eficácia externa sic: “as escadarias poderão ser utilizadas pelos utentes, para uso balnear, sem qualquer restrição.¹⁵”.

CONCLUSÃO:

¹⁵ n.º 2 do art.º 6.º do projecto de regulamento em escrutínio.

Considerando que se trata de um Regulamento feito à medida para as duas praias em análise, logo é uma proposta de regulamento parcial;

Considerando que não vemos nenhuma relação necessária entre o principal objetivo, que é garantir a segurança e a integridade física dos cidadãos, interditando o transporte de materiais de risco, e a proibição de permanência dos materiais interditos no areal entre as 9h e as 19h, não fez qualquer sentido para nós aprovar um regulamento nestes termos.

Atendendo a que, a ser aprovado nesta Assembleia o projeto de regulamento para as praias da D. Ana e do Camilo, será seguidamente publicado no Diário da República. O cidadão que realizou esta contestação, poderá, se assim o entender, impugnar em tribunal esta decisão da Assembleia Municipal. Em consequência da impugnação até pode vir o tribunal a dar-lhe a razão e consequentemente o regulamento ser anulado. Como não queremos ficar debaixo dos holofotes do tribunal, no caso deste cidadão impugnar e vier a ter razão, vamos votar contra, para desde logo evitarmos problemas pessoais no futuro, caso venha a provar-se haver inconstitucionalidade e incompetência absoluta, relativamente ao regulamento em causa.

Os representantes da Lagos com Futuro na Assembleia Municipal,

Lagos, 19 de Julho de 2024