

Título: APOIO JURIDICO NO ÂMBITO DE OPERAÇÃO URBANISTICA. DESTAQUE. AMPLIAÇÃO DE ARMAZÉM. MUNICÍPIO DE ...

Data: 25-10-2023

Parecer N.º: DAJ-Proc. N.º 93/2023

Informação N.º: I11006-2023-DSAL/DAJ

Mediante o expediente que deu entrada na CCDRA, I.P., sob o nº E06096-2023, que faz parte da presente informação e que aqui se dá por integralmente reproduzido(1), vem o Município de ... solicitar a emissão de parecer jurídico sobre o enquadramento de operação urbanística que envolve, para o que está em causa, uma operação de destaque e alteração e ampliação de armazém.

Expõe o Município:

"(...)

No parecer emitido pela CCDR, para a ampliação do referido edifício num prédio de 11,2ha, sendo a pretensão do requerente efetuar a ampliação em área destacada de 3,7ha.

A única questão que se coloca é referente à ampliação do Armazém num prédio com 3,7ha, que se encontra em local denominado por áreas de uso ou aptidão florestal, de acordo com a alínea a) do nº 5 do artigo 56º do PDM.

Caso pretendesse ampliar, sem destaque, cumpriria as condições impostas no nº 5 do mesmo artigo, dado o prédio ter mais de 7,5ha. Caso pretendesse o destaque sem a ampliação do armazém, cumprira as condições do artigo 6º do DL 555/99 de 16 de dezembro, na parcela a destacar tem uma habitação existente e na parcela sobrança tem 7,5 ha.

A questão para a qual se solicita parecer é se pode ampliar o armazém localizando-se este na parcela a destacar com a área de 3,7ha?

No artigo 56º do PDM, apenas são permitidas obras de recuperação e novas construções com os condicionalismos mencionados no nº 5 desse mesmo artigo. Assim, para a realização de novas construções o prédio terá de ter 7,5 ha, pelo que a questão que se coloca é sobre as obras de recuperação, se englobam ampliação ou se a ampliação é considerada uma nova obra, dado que a parcela onde se localiza o edifício é na parcela a destacar com uma área de 3,7 ha."

Cumprir informar:

Antes de mais, referir que o parecer da CCDR a que o Município alude (Informação I05027-2023-SSP), emitido em sede de SIRJUE, foi emitido no âmbito do regime da Reserva Ecológica Nacional (REN).

Afigura-se que o Município pretende salientar que o parecer teve por base uma área de 11,2 ha, sendo agora pretensão do requerente efetuar a ampliação em área destacada de 3,7 ha, pelo que solicita esclarecimento. Este eventual esclarecimento caberá ao serviço emissor do referido parecer, não cabendo no objeto do solicitado parecer jurídico.

Relativamente à matéria que nos é questionada, pelo que conseguimos extrair, a situação de facto será, em suma, a seguinte: tendo um prédio com a área de 11,2 ha, o requerente pretende efetuar um destaque, ficando a parcela destacada com a área de 3,7 ha e a parcela remanescente com a área de 7,5 ha; na parcela a destacar já estarão erigidos um edifício destinado a habitação e um edifício destinado a armazém, o qual o requerente pretende ampliar.

O destaque configura uma operação urbanística, sendo entendido como constituindo um loteamento simples, de

onde resultam apenas duas parcelas (a destacada e a remanescente), que está isento de controlo prévio, e em que a câmara municipal emite um ato de cariz certificativo sobre a verificação dos pressupostos legais exigidos, dando origem, pela sua inscrição registral, a dois prédios distintos, mas que deve observar também as normas legais e regulamentares aplicáveis em função da localização concreta de cada operação.

O destaque é regulado pelo artigo 6º do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de dezembro (Regime Jurídico da Urbanização e Edificação), na sua atual redação, que, para as áreas fora dos perímetros urbanos, dispõe:

"5 - Nas áreas situadas fora dos perímetros urbanos, os atos a que se refere o número anterior estão isentos de licença quando, cumulativamente, se mostrem cumpridas as seguintes condições:

a) Na parcela destacada só seja construído edifício que se destine exclusivamente a fins habitacionais e que não tenha mais de dois fogos;

b) Na parcela restante se respeite a área mínima fixada no projeto de intervenção em espaço rural em vigor ou, quando aquele não exista, a área de unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a região respetiva."

Por conseguinte, só uma das parcelas - a destacada - pode vir a ser edificada e, qualquer que seja a dimensão, com o limite de que seja construído edifício que se destine exclusivamente a fins habitacionais e que não tenha mais que dois fogos.

No caso em apreço está em causa, para além do edifício destinado a habitação, um armazém, cujo fim não consta dos elementos que nos chegaram, mas que não será, naturalmente, habitacional, pelo que, à partida poderá entender-se não cumprir o requisito legalmente previsto. No entanto, afigura-se, uma interpretação possível é a de que, se a ocupação corresponder ao uso dominante do solo, a limitação da utilização ao uso habitacional poderá não ser aplicável. Neste sentido vd Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, comentado, 4ª edição, nota 7. ao Artigo 6º.

A parcela remanescente permanece adstrita a um uso compatível com a sua classificação rústica e há de preservar a área mínima fixada no projeto de intervenção em espaço rural ou, na sua falta, a área de unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a região respetiva.

Relativamente a esta parcela e embora a questão não seja diretamente colocada pelo Município, considerando o cariz certificativo por parte da Câmara Municipal, em que avalia se os pressupostos legais dispostos no artigo 6º se encontram verificados, vamos referir o seguinte:

A referência legal ao projeto de intervenção em espaço rústico encontra correspondência no artigo 103º, nº 2, alínea a), do Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial), na sua atual redação. Aí se preceitua que o plano de intervenção no espaço rústico constitui uma modalidade de plano de pormenor, cujo conteúdo material se encontra especificado no artigo 104.º do mesmo diploma.

Afigura-se que, no caso concreto, não estará em vigor sobre a área em causa plano de intervenção em espaço rústico, pelo que vigorará a unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a região respetiva.

Ao tempo da publicação da revisão do PDM de ..., a unidade de cultura para cada zona do país era fixada pela Portaria nº 202/70, de 21 de abril, que, no artigo 1º do Regulamento por si aprovado, estabelecia, para o distrito de Portalegre e relativamente a terrenos de sequeiro, a área de 7,5 ha.

Em cumprimento do disposto na Lei nº 111/2015, de 27 de agosto, que estabelece o regime jurídico da estruturação fundiária e altera o Código Civil, é publicada a Portaria nº 219/2016, de 9 de agosto, que revogou a Portaria nº 202/70 e definiu (artigo 3º), para o Alto Alentejo (com as exceções assinaladas), que a unidade de cultura relativa a terrenos de sequeiro corresponde a 48 ha.

A Portaria nº 219/2016 estabeleceu, contudo, a seguinte norma transitória (artigo 4º):

"1 - Aos instrumentos de gestão territorial aprovados antes da entrada em vigor da presente portaria que tenham como referência, para efeitos da edificabilidade, os valores constantes do artigo 1º do Regulamento aprovado pela Portaria nº 202/70, de 21 de abril, não são aplicáveis os valores previstos no artigo 3º da presente portaria.

2 - Para os instrumentos de gestão territorial mencionados no número anterior e enquanto não forem alterados ou revistos mantêm-se em vigor os valores constantes do artigo 1º do Regulamento aprovado pela Portaria nº 202/70, de 21 de abril".

A Portaria nº 219/2016 foi objeto de alteração por parte da Portaria nº 19/2019, de 15 de janeiro, que:

- Estabelece também a unidade de cultura para terreno de floresta, igualmente definida em 48 ha para o Alto Alentejo (com as exceções assinaladas);

- Altera a redação do nº 2 do artigo 4º (norma transitória) que passa a ser a seguinte:

2 - Para os instrumentos de gestão territorial mencionados no número anterior, se entretanto não forem alterados ou revistos, mantêm-se em vigor, até 13 de julho de 2020, os valores constantes do artigo 1º do Regulamento aprovado pela Portaria nº 202/70, de 21 de abril (sublinhado nosso).

Face ao normativo que antecede e relativamente ao caso que nos é exposto, levantam-se-nos dúvidas quanto ao cumprimento integral e cumulativo das duas condições de que o legislador faz depender a possibilidade de destacar a parcela, considerando a área da parcela remanescente. Saliente-se que estamos perante um (eventual) fracionamento de um prédio rústico por meio de um destaque e não de um mero condicionamento à construção.

Não abordando já o destaque e cingindo-nos à questão da possibilidade, face ao disposto no PDM, de ampliação do armazém, localizando-se este numa parcela com a área de 3,7 ha, importará transcrever a disposição em análise (sublinhado nosso):

"Artigo 56º

Áreas de uso ou aptidão florestal

1 - Estas áreas correspondem a zonas ocupadas por povoamentos florestais, atualmente dominados por espécies de pinheiro bravo e eucalipto, e a zonas com aptidão florestal não específica, tanto para montados como para a utilização florestal mista ou de produção.

2 - Constituem objetivos de ordenamento destas áreas: a adequação do uso dominante do solo às suas aptidões genéricas; o aumento da área de montado, florestal mista ou florestal de produção para zonas marginais para agricultura; o incentivo da plantação de folhosas para madeira nobre (nogueira, carvalho, freixo).

3 - Deve ser promovida a reconversão das áreas residuais de uso agrícola atual (culturas arvenses, olivais ou pomares não produtivos) para montados, áreas florestais mistas ou áreas florestais de produção de material lenhoso.

4 - Sem prejuízo do disposto na legislação aplicável à proteção da azinheira e do sobreiro, a Câmara Municipal pode autorizar a recuperação das edificações existentes e novas construções com as seguintes finalidades:

- a) Apoio das atividades agrícolas ou florestais;
- b) Habitação do proprietário ou titular dos direitos de exploração;
- c) Alojamento de trabalhadores permanentes;
- d) Empreendimentos destinados a turismo em espaço rural;
- e) Estabelecimentos de restauração e bebidas;

- f) Parques de campismo;
- g) Equipamentos culturais do tipo museu ou ecomuseu;
- h) Instalações agropecuárias;
- i) Unidades industriais ligadas à classe de espaço respetiva.

5 - As construções permitidas nos termos do disposto neste artigo estão, ainda, sujeitas aos seguintes condicionamentos:

- a) A parcela tenha a área mínima de 7,50 ha;
- b) A área bruta de construção máxima é de 750 m², com as seguintes exceções:

- 1) Instalações agropecuárias - 3000 m²;
- 2) Empreendimentos turísticos - 2000 m²;
- 3) Unidades industriais - 2000 m²;
- 4) Habitação - 500 m²."

Afigura-se que o que estará em causa será se a "recuperação das edificações existentes" abrangerá a possibilidade de ampliação das mesmas ou se, não abrangendo, fica a ampliação sujeita aos requisitos que impendem sobre as construções, nomeadamente a área mínima da parcela.

O PDM define (artigo 8º) obras de ampliação como as "obras de que resulte o aumento da área de pavimento ou de implantação, da cêrcea ou do volume de uma edificação existente" e obras de construção como "obras de criação de novas edificações", sendo, no entanto, omissa quanto ao conceito de recuperação.

Recuperação (que sugere tratar-se da ação de restaurar o estado do edificado anteriormente a degradação que se tenha vindo a verificar) é um termo usado na legislação vigente sobre a matéria de ordenamento do território e de urbanismo, relativamente à reabilitação do edificado (vd Lei 31/2014, de 30 de maio e Decreto Regulamentar nº 5/2019, de 27 de setembro), mas o seu conceito não se encontra definido nem, afigura-se, o seu conteúdo tem sido objeto de densificação.

Assim, parece-nos que a interpretação deverá ter por base uma leitura integrada do PDM, sendo de chamar à colação o seu artigo 60º (Montes), que dispõe (os sublinhados são nossos):

"Artigo 60º

Noção e classificação

1 - Estes espaços correspondem a situações de povoamento características do Alentejo, vulgarmente designadas por montes.

2 - Constituem objetivos de ordenamento destes espaços a preservação da sua qualidade urbanística e ambiental, através da viabilização de usos compatíveis, mediante a recuperação e ampliação controladas das construções existentes.

3 - Nestes espaços admitem-se apenas intervenções nas edificações existentes ou a sua ampliação desde que se destinem a:

- a) Habitação;
- b) Apoio das atividades agrícolas ou florestais;
- c) Empreendimentos turísticos, incluindo os destinados a estabelecimentos de hotelaria e similares, turismo rural, agro turismo, turismo de habitação e estabelecimentos de restauração e bebidas;
- d) Edifícios de apoio a parques de campismo;
- e) Empreendimentos culturais e de animação;
- f) Instalações agropecuárias;
- g) Equipamentos coletivos.

4 - As intervenções nas construções existentes, bem como as ampliações, estão sujeitas aos seguintes condicionamentos:

- a) Terá de ficar garantido o acesso automóvel à edificação, o abastecimento de água, a drenagem de esgotos e o abastecimento de energia elétrica devem ser assegurados por sistema autónomo;
- b) As ampliações não podem exceder 25 % da área de construção existente;
- c) A cércea máxima, com exceção de silos, depósitos de água ou instalações especiais devidamente justificadas, é de 6,5m, medidos à platibanda ou beirado, para um máximo de dois pisos.

5 - (...)"

Verifica-se que a norma distinguiu a recuperação e a intervenção nas construções existentes da sua ampliação, traduzindo uma diferenciação nos conceitos, nomeadamente deixando transparecer que, para efeitos da sua aplicação, o conceito de recuperação não integra a ampliação. Se assim se entendeu no âmbito do artigo 60º, por uma questão de unidade e coerência do instrumento de gestão territorial, afigura-se que o mesmo raciocínio deverá presidir à interpretação do disposto no artigo 56º.

Considerando o que vimos de expor, somos de parecer que a ampliação, em Áreas de uso ou aptidão florestal (artigo 56º), deverá obedecer aos requisitos estabelecidos para as construções, nomeadamente a área mínima da parcela.

O presente parecer é meramente indicativo.

(1) A documentação alude a uma informação jurídica e a um parecer solicitado a Especialista em Direito do Urbanismo, elementos que não nos foram presentes

Relator: Filomena Mendes