
Câmara Municipal de Benavente

Apoio Jurídico - Divisão Municipal de Obras Particulares, Planeamento Urbanístico, Desenvolvimento e Ambiente (DMOPPUDA)

PROC. N.º 2059/2022

Operação Urbanística: Licenciamento – Legalização de edifício de serviços - restauração

REQUERENTE: Teak Florest, S.A.

LOCAL: Santo Estêvão, Herdade de Almada e Toiças

REQUERIMENTO N.º 20227/2022

ASSUNTO: Artigo 13.º do Regulamento do Plano Diretor Municipal de Benavente (RPDMB) – Enquadramento – Órgão competente para declarar o «interesse público municipal»

Informação de 14 de dezembro de 2022

Na sequência do parecer emitido pelo Gestor Técnico do Processo (GTP)¹ datado de 8 do mês em curso, no âmbito do processo supra, foi o procedimento remetido a este Apoio Jurídico “... *para avaliar a matéria de enquadramento do presente pedido perante o artigo 13.º do regulamento do PDM, designadamente se, o n.º 2 abarca obras de construção e se as alienas a) e b) são cumulativas ou, se por ser admitida a presente operação relativamente à classe de solo em apreço, Solo Agrícola, a mesma cumpre com a alínea a) do n.º 2 do artigo 13.º e não sendo cumulativas as alienas o presente pedido encontra-se dispensado de reconhecimento de inequívoco interesse local. Mais se solicita se o interesse local poderá ser atestado pela Câmara Municipal, ou se, ao invés deverá ser pela respetiva Assembleia Municipal.*”

Posto isto, somos a informar:

1. O PDM de Benavente (PDMB) originário, isto é, o que saiu da Resolução de Conselho de Ministro n.º 164/95, de 7 de dezembro² não previa a existência de Estrutura Ecológica Municipal (EEM).

Esta figura apenas aparece, no Município de Benavente, com a 1.ª Revisão do PDMB, editada pelo Aviso n.º 222/2019, de 4 de janeiro³, eficaz desde 21 de fevereiro de 2019, com a publicação da delimitação da REN do município de Benavente, aprovada pela Portaria n.º 67/2019, de 20 de fevereiro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 36, de 20 de fevereiro.

Não há consenso quanto a uma definição concisa de Estrutura Ecológica Municipal (EEM). Mas parece não haver dúvida de que é um recurso territorial, uma figura de planeamento municipal ambiental e de ordenamento do território, sendo que, de harmonia com o disposto no artigo 13.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, não constitui uma categoria de uso do solo autónoma. Não sendo *uma categoria de uso do solo autónoma*, nem uma das *condicionantes* expressamente previstas no Plano Diretor Municipal (PDM), constitui, ainda assim, mais uma “camada” sobreposta às classes de espaço sobre que incidem, constituída por espaços do território do município que, pela

¹ Antes, ocupando a função de Chefe da Divisão.

² Publicado em DR, II Série, n.º 282/95. Refira-se que embora tenha sido alvo de algumas alterações, nenhuma introduziu a figura da EEM.

³ Publicado em DR, II Série, n.º 3.

Câmara Municipal de Benavente

Apoio Jurídico - Divisão Municipal de Obras Particulares, Planeamento Urbanístico, Desenvolvimento e Ambiente (DMOPPUDA)

sua natureza e estatuto, consubstanciam, na realidade, uma outra *estrutura* paralela e articulada com outros instrumentos de planeamento e de aplicação concomitante às demais.

A EEM constitui um instrumento cuja vocação é contrariar um crescimento urbano baseado exclusivamente no consumo do solo, evitando-se assim a degradação do solo, o impacte sobre o ciclo hidrológico, fragmentação e perda de habitats e subsequente perda de biodiversidade.

2. No artigo 13.º do Regulamento do PDM de Benavente (RPDMB)⁴ fixa-se o regime a que submetem as intervenções em EEM (doravante, EEMB).

O n.º 1 estabelece interdições⁵. Já o n.º 2 indica, no seu introito, o carácter excecional das *intervenções*, obrigando ao cumprimento do «*quadro legal em vigor*» - na alínea a), o que, diga-se, temos por desnecessário. Na realidade, o que naquele n.º 2 se põe é *conditio sine qua nom* da prática de qualquer ato administrativo, pois que o cumprimento da lei é indispensável à validade dos atos. Disto mesmo trata o *princípio da legalidade* previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo: a vinculação da atividade administrativa à lei. Nesta perspetiva, consideramos que aquela alínea não é suscetível de qualquer leitura conjuntiva/cumulativa com o disposto na al. b) do mesmo artigo.

Sem prejuízo do entendimento atrás vertido, entendemos que o que se aproveita daquela alínea a) será a intenção de permitir intervenções compatíveis com o «*quadro legal em vigor*», tendo em conta, e além do mais, a classe de espaço em que se insere.

2.1. Posto o acabado de dizer, importa agora deslindar que espécie de *intervenções* são admitidas na EEMB.

O n.º 2 do artigo 13.º remete-nos para «*programas de uso*» sem, contudo, indicar a que tipo de realidades se refere.

Consultado um dos técnicos do Planeamento desta Câmara Municipal⁶ que acompanhou de perto a gestação da 1.ª Revisão do RPDMB, tomámos conhecimento de que o que se pretendeu, na realidade, é que as intervenções ou usos fossem devidamente programados, assentes, portanto, em projetos devidamente estudados e planeados atenta e em consonância com a natureza e características da EEMB. Mas esses *programas de uso* serão aqueles, como se extrai do restante segmento, que implicam «... *a instalação de edificações ou de atividades* ...». Quer dizer: no que respeita à construção, não inviabiliza, *ab initio* ou por princípio, a implantação de edificações. A forma como é apresentada essa admissibilidade passa até, parece-nos, pela utilização da conjunção “ou”, que indicia, desde logo, alternativa. O que se exige é que elas - *edificações* ou *atividades* - sejam pensadas e devidamente justificadas, logo, projetadas, em sede de *programas de uso*.

⁴ Salvo indicação expressa em contrário, as normas que se invocarão são as constantes deste Regulamento, na sua versão atual.

⁵ A saber: operações de destruição e obstrução das linhas de drenagem natural, o abate de galerias ripícolas, o lançamento de efluentes poluentes e o corte de espécies protegidas.

⁶ António Neves, Técnico Superior, Geógrafo.

Câmara Municipal de Benavente

Apoio Jurídico - Divisão Municipal de Obras Particulares, Planeamento Urbanístico, Desenvolvimento e Ambiente (DMOPPUDA)

2.2.1. Ora, como é consabido, «*edificação*», atenta a sua definição no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) engloba a *construção* (nova), a *reconstrução*, a *ampliação*, a *alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com caráter de permanência*⁷.

A materialização ou concretização de todas aquelas ações constituem *operações urbanísticas*. Aqui, vale também dizer que o uso do solo, *desde que, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água*, também constitui operação urbanística.

2.2.2. O verbo *instalar* tem diversos significados, sendo que *dispor para funcionar, fazer surgir ou fixar-se num local* no contexto do n.º 2 do artigo que se vem referindo parece ser desadequado quando o que está em causa é *edificar*. Mas, como antes se disse, não parece ter sido intenção do legislador do RPDMB inviabilizar a edificação. Ainda assim, se tivermos em conta o disposto na alínea b) do mesmo n.º 2, terá aquela possibilidade de passar pelo crivo da «... *demonstração e reconhecimento do inequívoco interesse local, regional ou nacional.*»

Na vertente acabada de referir - «*demonstração e reconhecimento do inequívoco interesse local, regional ou nacional*», consideramos que a *demonstração* é da responsabilidade do requerente.

Quanto ao *reconhecimento*, é nossa opinião que ficará caberá à câmara municipal, a menos que a(s) edificação(ões) se implante(m) também em território municipal sujeito a regime jurídico concomitante que exija que aquele reconhecimento seja emitido por outro órgão autárquico, que não a câmara municipal⁸. Sustentamos tal entendimento no facto de esta matéria não estar contemplada na Lei n.º Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Na realidade, no que toca às competências da Assembleia Municipal, – artigo 25.º - reconhecer o interesse público local de ações ou investimentos, no âmbito do ordenamento do território, como competência própria, não está ali prevista, mas apenas a de aprovar atos previstos nos regimes do ordenamento do território e do urbanismo⁹. Daí que, sendo a câmara municipal o órgão competente para a prática de atos tendentes à concessão de licenças administrativas ou de aprovação de informações prévias – artigo 5.º do RJUE, entendemos que deve também esta emitir tal reconhecimento¹⁰. O reconhecimento regional e nacional, neste concreto âmbito, provavelmente será declarado pelo ministério da tutela – Ministério da Coesão Territorial.

2.2.3. Sem embargo do acabado de referir, é de repetir que quer as edificações, quer as atividades, devem sempre respeitar os fins e natureza da EEM, aliás como bem fica evidenciando no n.º 4 do mesmo artigo 13.º, isto porque, a EEM reúne uma série de áreas e ecossistemas, que tanto em solo urbano como rural, desempenham funções e processos estruturantes capazes de promover a oferta de benefícios que contribuam para o bem-estar e lazer das populações

⁷ Cfr. artigo 2.º, al. a).

⁸ Como é o caso da Reserva Agrícola Nacional (RAN). É à Assembleia Municipal que compete deliberar sobre projetos de interesse público municipal, para efeitos de, excepcionalmente, poderem vir a ser autorizadas utilizações não agrícolas das áreas que integrem a RAN – Vide artigo 25.º do regime jurídico respetivo e Portaria n.º 162/2011, de 18 de abril.

⁹ Cfr. artigo 25.º, n.º 1, al. r).

¹⁰ Veja-se, igualmente, o disposto no artigo 33.º, n.º 1, al. y) da Lei n.º 75/2013.

Câmara Municipal de Benavente

Apoio Jurídico - Divisão Municipal de Obras Particulares, Planeamento Urbanístico, Desenvolvimento e Ambiente (DMOPPUDA)

3. A pretensão, sujeita a licença administrativa, visa a legalização de edifício de serviços – restauração, erigido numa parcela de terreno com a área de 9 973 075.00 m². Este edifício, erigido em meados de 1990, de rés do chão, tem cércea de 3.05m e apresenta a área de construção e de implantação de 166.50m². Faz parte de um conjunto de edifícios situado em SIT (Sítio de Interesse Turístico) e é identificado como assento de lavoura na Planta de valores patrimoniais. O conjunto das construções erigidas na parcela apresenta a área de construção e de implantação de 2 562.77 m².

3.1. Note-se que, foi já apreciada pelos serviços técnicos de Gestão Urbanística – no domínio da arquitetura (GU-A), através da informação técnica datada de 4 de novembro último¹¹. Nesta foi informado que *"... a proposta apresentada e destinada à legalização de um estabelecimento de restauração e bebidas, se conforma com os parâmetros urbanísticos estabelecidos para a edificação pelo Plano Diretor Municipal."*

Mais foi referido que *"... a pretensão é sujeita à prévia autorização da Comissão da RAN e ao reconhecimento do inequívoco interesse local, regional ou nacional do projeto"* e que *"Nos termos do disposto no Artigo 98.º - Regime específico de proteção – Outros Imóveis com Interesse, do regulamento do PDM, a pretensão deve ser avaliada pela comissão do património."*

3.2. Do mesmo modo, por informação do Gestor Técnico do processo, datada de 21 de novembro, refere que *"... para deferimento do pedido"*, a pretensão deverá:

"(...)

a) Merecer parecer favorável da Direção Regional de Agricultura e Pescas – DRAP, ERRAALVT - Entidade Regional da Reserva Agrícola de Lisboa e Vale do Tejo, de acordo com o Decreto-Lei n.º 199/2015, que procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, que aprova o regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional, como complemento da atividade agrícola previsto no artigo 22º do referido regime;

b) Merecer parecer favorável da Comissão do Património, nos termos do disposto no Artigo 98.º do regulamento do PDM - Regime específico de proteção – Outros Imóveis com Interesse;

c) Merecer reconhecimento de interesse público local, por força do artigo 13º do Regulamento do PDM."

3.3. O acabado de transcrever em nada contraria o entendimento expresso nos pontos anteriores. Realça-se apenas que, do nosso ponto de vista, o parecer aludido na alínea a) atrás transcrita impõe que concomitantemente se dê cumprimento ao disposto no artigo 25.º do diploma ali referido, o que impõe, *a anteriori*, a emissão, pela Assembleia Municipal, de declaração, comprovando que o projeto é considerado de interesse público municipal – vide n.º 2 e 3, alínea a).

Conclusões:

i. A EEM aparece, no Município de Benavente, com a 1.ª Revisão do PDMB,

¹¹ Da autoria do técnico superior, arquiteto, Carlos Carvalho.

Câmara Municipal de Benavente

Apoio Jurídico - Divisão Municipal de Obras Particulares, Planeamento Urbanístico, Desenvolvimento e Ambiente (DMOPPUDA)

- ii.** é uma figura de planeamento municipal ambiental e de ordenamento do território, mas não constitui uma categoria de uso do solo autónoma;
- iii.** é mais uma "camada" sobreposta às classes de espaço sobre que incidem; é uma outra estrutura paralela e articulada com outros instrumentos de planeamento e de aplicação concomitante às demais;
- iv.** As a) e b) do n.º 2 do artigo 13.º não comportam aplicação cumulativa, atento o *princípio da legalidade*; a alínea a) deve ser tida como a expressão do legislador do RPDMB permitir intervenções compatíveis com o «quadro legal em vigor», tendo em conta, e além do mais, a classe de espaço em que se insere;
- v.** a EEM não inviabiliza, *ab initio* ou por princípio, a implantação de edificações e de outras operações urbanísticas, sem embargo de que quer as edificações, quer as atividades, devem sempre respeitar os fins e natureza da EEM;
- vi.** A *demonstração do inequívoco interesse local* é da responsabilidade do requerente; o *reconhecimento* cabe à câmara municipal, a menos que a(s) edificação(ões) se implante(m) também em território municipal sujeito a regime jurídico concomitante que exija que aquele reconhecimento seja emitido por outro órgão autárquico, que não a câmara municipal;
- vii.** A concreta pretensão vertida no presente processo foi já apreciada tecnicamente e não contraria o entendimento vertido nesta informação quanto ao disposto no artigo 13.º do RPDMB;
- viii.** O deferimento está, contudo, ainda pendente, do apontado no ponto 3.3..

Técnico Superior, jurista

Helena Alexandre Coutinho Lira da Silva Machado

Documento assinado digitalmente. Esta assinatura digital é equivalente à assinatura autógrafa.
Cópias do documento são validadas com selo branco em uso na instituição.