RELATÓRIO

ALTERAÇÃO AO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE MOURA

MARÇO 2019

RELATÓRIO DA ALTERAÇÃO AO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE MOURA

I. Enquadramento geral

A presente proposta de alteração ao Plano Diretor Municipal de Moura (PDM) tem um propósito essencial: o de permitir ajustar as disposições deste a algumas alterações económicas, sociais e jurídicas ocorridas posteriormente às suas últimas alterações, de modo a poder enquadrar adequadamente e de forma célere as dinâmicas e as necessidades de gestão do território municipal, em solo rústico.

As alterações propostas são, porém, de pequena envergadura tendo em linha de conta a amplitude das disposições do PDM e a circunstância de o procedimento de revisão deste Plano se encontrar em curso. Por esse motivo, não se aproveita o ensejo para proceder a alterações mais profundas, que requerem uma ponderação mais complexa de interesses e uma modificação cartográfica de relevo, tal como as que resultam da exigível adaptação às medidas de conservação previstas no Plano Sectorial da Rede Natura 2000.

A primeira daquelas situações prende-se com a necessidade de revogação do 12.º do regulamento do Plano Diretor Municipal de Moura, com a formulação que lhe adveio da adaptação ao PROZEA, mas que com a sua revogação pelo Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo passou a não ter base jurídica suficiente para se manter.

A segunda daquelas alterações prende-se com a necessidade de acautelar no Plano Diretor Municipal situações que foram licenciadas pelo Município de Moura com base na formulação inicial deste, mas que foram posteriormente objeto de decisões judiciais que concluíram pela inadequada tramitação daqueles procedimentos de licenciamento, valorizando negativamente os atos nele praticados.

Qualquer uma destas alterações, por terem tradução puramente regulamentar e por não implicarem modificações de relevo no território e no modelo de ocupação territorial deste não são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, pelo que se considera não estarem sujeitas a avaliação ambiental de acordo com o n.º 1 do artigo 120.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

II.

O artigo 12.º reza, sob a epígrafe Reconversão agroflorestal que "Nas áreas agrossilvopastoris, sempre que sejam tomadas medidas e empreendidas ações de reconversão agroflorestal equilibrada, estas devem ter por fim a diversificação do mosaico cultural, traduzida, nomeadamente, na implantação preferencial de espécies florestais autóctones, incluindo a reconversão de usos agrícolas indiferenciados para expansão de sistemas arbóreo arbustivos tradicionais, nomeadamente o olival, a manutenção dos espaços abertos de uso extensivo e realização de pequenos regadios".

Esta disposição que já não tem paralelo nos instrumentos de programação e planeamento regionais em vigor tem suscitado dúvidas sobre quais as entidades que devem controlar o seu cumprimento. A este propósito, é de assinalar que o Município não tem competências autorizativas na matéria, pois não há legislação geral ou especial que lhas cometa, pelo que esta norma, além de ter perdido a sua origem genética, não se justifica do ponto de vista do exercício das competências municipais. Assim propõe-se a sua revogação.

III.

A última das alterações propostas prende-se com a necessidade de acautelar no Plano Diretor Municipal situações que foram licenciadas pelo Município de Moura com base na formulação inicial deste (e, por isso, também na formulação do Plano anterior à adaptação ao Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROTA) que veio exigir que as construções em solo rústico para fins habitacionais apenas se destinassem a habitação própria do proprietário-agricultor e em prédios com área superior a 4 hectares.

Tratando-se de situações previamente constituídas e legitimadas por ato administrativo autorizativo, a consolidação das posições jurídicas dos proprietários fundou-se exclusivamente na formulação à altura do Plano Diretor Municipal e correspondeu à prática uniformemente seguida no Município de Moura na apreciação dos procedimentos de licenciamento.

Contudo, como se evidenciará. alguns dos processos decididos foram objeto de inspeção por parte do Estado e encaminhados para o Ministério público para que este lançasse mão de ações administrativas tendentes à declaração de nulidade dos atos nele praticados.

Essencialmente a causa de nulidade residiu na ausência de comprovação formal nos processos de que o proprietário exercia a atividade agrícola no local, pelo que, ainda que em geral o edifício fosse legalizável (cumpria os requisitos urbanísticos objetivos então vigentes, não existindo o de área mínima de prédio) a ausência de indicações no processo daqueles elementos conduziu à consequência jurídica referida.

Iniciaremos a fundamentação da alteração proposta, portanto, pela indicação do resultado dos processos administrativos findos e em curso, de modo a acentuar qual tem sido o entendimento dos Tribunais a este propósito (**A.**).

Continuaremos com a apreciação das possibilidades de legalização tendo em consideração o enquadramento normativo atualmente vigente, de modo a aferir se é possível, à luz da atual formulação do Plano Diretor Municipal de Moura (já com a incorporação do PROTA e de condicionantes surgidas posteriormente ao licenciamento), proceder à conformação jurídica das edificações construídas e à consideração das expetativas legítimas criadas nos proprietários à luz deste regime jurídico (**B.**).

Constatadas as dificuldades em proceder à legalização das edificações com base no mesmo, justificar-se-á à possibilidade e os termos de alteração ao Plano Diretor Municipal de Moura, de forma a enquadrar as situações preexistentes, de modo a proceder à sua legalização, exigida pela consolidação das situações de facto e das expetativas jurídicas criadas com base em atos de licenciamento que foram posteriormente considerados nulos (**C.**).

A. Situação dos processos de licenciamento sujeitos a apreciação judicial

O MINISTÉRIO PÚBLICO (M.ºP.º) intentou a ações administrativas especiais contra o MUNICÍPIO DE MOURA, relativamente às decisões e deliberações que licenciaram edificações em espaços agrossilvopastoris, sendo CONTRAINTERESSADOS os proprietários respetivos.

Em geral, o MINISTÉRIO PÚBLICO argumentou que os atos administrativos impugnados violam o disposto nos artigos 12.º, n.º 1 e 19.º, n.º 1 do Regulamento do PDM de Moura, o que determina a nulidade dos mesmos como dispõe a alínea a) do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16/12 e o n.º 1 do artigo 133.º do Código de Procedimento Administrativo.

De modo a não tornar excessivamente complexa e repetitiva a indicação dos trâmites processuais de cada um dos processos objeto de apreciação judicial, limitar-nos-emos a referir as dimensões essenciais de um deles (o proc. 206/11.7BEBJA, que se encontra findo) (***a.***), e as especificidades que outros processos têm relativamente a este processo-base (***b.***). Destes processos assume especial relevância as considerações do processo 212/11.1BEBJA relativamente à possibilidade de legalização de atos nulos através de alterações normativas, o que está ora em causa e que retomaremos (***c.***). No final apresentar-se-á um quadro com o estado atual dos processos judiciais (***d.***).

a. Segundo a sentença de 1ª instância no processo em apreço, não resultou demonstrado que o CONTRAINTERESSADO se dedicava ou que se pretendia dedicar à exploração agrícola ou silvícola no prédio em apreço; também não se logrou apurar, mormente através dos documentos que acompanharam o pedido de aprovação do projeto de arquitetura ou os projetos de especialidades (memória descritiva, pelas desenhadas, qualquer outro documento ou declaração), se as obras de construção objeto do processo de licenciamento n.º 128/04 se destinavam a servir de instalações de apoio e diretamente adstritas às atividades agrossilvopastoril, nomeadamente como habitação para pessoal permanente.

No entendimento do tribunal resultou claro que as obras de construção em apreço seriam realizadas em área classificada pelo PDM de Moura como agrossilvopastoril, não resultando dos documentos que instruíram o pedido de licenciamento apresentado pelo CONTRAINTERESSADO que tais obras fossem destinadas a instalações de apoio ou que fossem diretamente adstritas às atividades agrícola, silvícola ou de pastoreio, nem que tais atividades fossem desenvolvidas por este. Por outro lado, também não resultou do processo de licenciamento que o MUNICÍPIO DEMANDADO tenha solicitado qualquer comprovativo de que o CONTRAINTERESSADO exercia ou pretendia exercer a atividade agrossilvopastoril. Não obstante isso, o MUNICÍPIO DEMANDADO aprovou o projeto de arquitetura e os projetos de especialidades, tendo sido, subsequentemente, emitida a licença de construção.

À data dos factos, como foi referido, vigorava o Plano Diretor Municipal de Moura, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/96, e publicado no Diário da República, I.ª Série-B, n.º 46, de 23/02/1996, com as alterações ratificadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2000, publicada no Diário da República, I.ª Série-B, n.º

125, de 30/05/2000, e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2003, publicada no Diário da República, I.ª Série-B, n.º 27, de 19/02/2003.

De acordo com o Tribunal e de harmonia com o disposto no artigo 12.º e artigo 19º, n.º 1 do RPDM o processo de licenciamento não reunia os requisitos de que dependia o licenciamento das obras de construção, as quais não podiam ter sido licenciadas pelo Município Demandado; porquanto impunha-se ao particular que instruísse a sua pretensão com os documentos comprovativos do exercício de tal atividade e que o MUNICÍPIO levasse a efeito o controlo da verificação dos requisitos de que depende o licenciamento de obras de construção, rejeitando liminarmente aquela pretensão caso não fosse comprovada a titularidade do direito que confere a faculdade de realizar a operação urbanística pretendida ou convidando o CONTRAINTERESSADO a suprir ou sanar tal falta (artigos 9.º, n.º 1, in fine, artigo 11.º, n.ºs 2 e 6 e artigo 24.º, n.º 1, todos do RJUE), o que sai reforçado pelas posteriores alterações do PDM.

Conclui o tribunal de 1ª instância que os atos administrativos impugnados padecem do vício de violação de lei, por violarem o disposto nos artigos 12.º e 19.º, n.º 1 do Regulamento do PDM de Moura, o inquina estes atos de nulidade, bem como determina a nulidade de todos os atos subsequentes, nos termos previstos no artigo 68.º, alínea a) do RJUE e artigo 133.º, n.ºs 1 e 2, alínea i) do Código de Procedimento Administrativo, na redação vigente à data dos factos. De acordo com os artigos 12.º do RPDM ("*Usos específicos e edificabilidade*", integrado na Subsecção «*Áreas agrossilvopastoris*») e 19.º, n.º 1, apenas seriam permitidas obras de construção nas áreas agrossilvopastoris desde que se verifiquem os seguintes requisitos cumulativos: *(i)* as edificações sejam destinadas a instalações de apoio e *(ii)* sejam diretamente adstritas às atividades relativas à respetiva classe de espaço, incluindo habitação permanente.

Quanto à REPOSIÇÃO DO TERRENO NO ESTADO EM QUE SE ENCONTRAVA, conforme peticionado pelo M.ºP.º, segundo o tribunal a declaração de nulidade dos atos administrativos que aprovaram a realização das obras de construção acarreta a reintegração da ordem jurídica violada, de molde a que seja restabelecida uma situação de legalidade.

O tribunal não logrou aferir o exato estado em que se encontra o terreno em apreço, nomeadamente se o CONTRAINTERESSADO levou a efeito qualquer alteração do terreno tendo em vista a construção da moradia unifamiliar.

Considerou porém que, tal construção mesmo não concluída e, ainda, que a mesma não constitua a habitação própria e permanente do CONTRAINTERESSADO, e, por

outro lado, não tendo resultado demonstrado, que a mesma seria legalizável, determinou a reposição do terreno no estado em que se encontrava antes da realização das obras de construção, concluindo, assim, pela procedência da pretensão do M.º P.º.

Inconformado, o Município interpôs recurso junto do tribunal de 2.ª instância, aduzindo, em síntese, os seguintes argumentos: 1) Não foi feita pelo tribunal uma correta interpretação do direito, designadamente dos artigos 9.º, n.º 1 in fine, 11.º, n.º 2 in fine, n.º 4 e n.º 6, artigos 20.º e 24.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro e respetivas Portarias, artigos 12.º e 19.º do RPDMMA, incorrendo assim em erro de julgamento; 2) Com efeito, considerou, erradamente, a sentença que, se o dono de um prédio rústico localizado em espaço considerado pelo regulamento do Plano Diretor Municipal de Moura como agrossilvopastoril requerer uma licença camarária de construção sem instruir o seu pedido com documento que prove o direito que lhes confere a faculdade de realizar essa operação urbanística, a pretensão deve ser-lhe negada; 3) E se por lapso o projeto de arquitetura for aprovado e a licença emitida, os respetivos atos serão nulos por violarem o normativo regulamentar, nomeadamente o artigo 19.º do RPDMMA.; 4) Ora, a interpretação do artigo 19.º RPDMMA não deverá ser feita na perspetiva adotada pelo tribunal, porquanto, à luz do que preceituava o artigo 19.º do RPDMMA, conjugado com o artigo 9.º, n.º 1 in fine do RJUE, impunha ao Município adotar o comportamento que adotou, nomeadamente aprovando a pretensão do requerente, por cumprir o legal e regulamentarmente exigido, quer ao nível dos documentos apresentados no respetivo pedido, quer ao nível da sua conformidade com o conteúdo material do preceituado no RPDMMA; 5) Enquanto administração cabe-lhe somente na fase de apreciação liminar dos processos verificar a existência efetiva do pressuposto procedimental, controlando a titularidade do direito indicado pelo requerente à luz da prova documental oferecida para confirmação dessa qualidade, prova que, em função do que era imposto pelo artigo 19.º RPDMMA em vigor à data da prática dos atos administrativos e pelo artigo 9.º, n.º 1 in fine e n.º 4 do RJUE, respeita à certidão do registo predial. 6) Acresce que, a própria operação urbanística em causa é válida à luz do preceituado no artigo 19.º do RPDMA, porquanto no mesmo nem se mostra excluída a edificabilidade para habitação do proprietário. 7) Sendo certo que ainda que assistisse razão ao tribunal quanto à necessidade de se instruir o referido pedido com documento diverso do registo predial, a verdade é que, o respetivo ato de emissão de licença e, *mutatis mutandis* de aprovação do projeto de arquitetura, não seria nulo, mas sim anulável, já que não será no plano da preterição de uma formalidade que se coloca o problema da nulidade da correspondente licença, mas apenas no plano da

conformidade da operação urbanística às prescrições obrigatórias do regulamento de plano diretor municipal (de Moura). 8) Tal falta torna o ato administrativo anulável por vício de forma e não nulo como decidido pelo tribunal; 9) A anulabilidade do ato administrativo carece de ser impugnada perante os tribunais administrativos, encontrando-se sujeita aos pressupostos processuais definidos na lei reguladora do respetivo contencioso, nomeadamente quanto ao respetivo prazo de impugnação – cfr. n.º 2, do artigo 136.º do CPA -. 10) Nos termos do disposto no artigo 58.º, n.º 2, alínea a), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, é de um ano o prazo para a impugnação dos atos administrativos anuláveis, se promovida pelo Ministério Público. 11) Ora, os atos administrativos impugnados foram praticados em 2004-11-26 e 2005-12-05, tendo a sua impugnação judicial sido requerida apenas em 06.06.2011, muito para além do prazo de 1 ano.

Contra-alegou o M.ºP.º pugnando pela improcedência do recurso e manutenção da sentença.

No entendimento do Tribunal Central Administrativo do Sul estamos perante atos nulos e não simplesmente anuláveis (cfr. art. 68.º, a) RJUE); não se tratando de uma formalidade omitida mas sim de um pressuposto legal de verificação obrigatória, exigível pelo normativo aplicável (art. 19.º, n.º 1 do RPDM), pressuposto que não foi preenchido pelos demandados. Julgando, por isso, improcedente o recurso interposto.

b. Em outros processos, o Tribunal corroborou o seu entendimento com as posteriores alterações do PDM, em particular, o artigo 19.º, n.º 1 que passou a ter a seguinte redação «*Nos espaços agrícolas, agrossilvopastoris, naturais e culturais é licenciável a realização de obras de construção destinadas a instalações de apoio e diretamente adstritas às atividades relativas à respetiva classe de espaço, incluindo as habitações para pessoal permanente ou para habitação dos seus proprietários, desde que estes exerçam a atividade em apreço*». Entendeu que não só a evolução do PDM de Moura, através das várias alterações que lhe foram sendo sucessivamente introduzidas, manteve a exigência de uma efetiva conexão entre a edificação e a atividade agrossilvopastoril, como reforçou este pressuposto com a expressa exigência de comprovação da qualidade de agricultor.

Invocou-se ainda noutros processos a <u>consideração de efeitos putativos resultantes de atos nulos.</u> Porém, o M.º P.º, entendeu que as consequências da declaração de nulidade dos atos administrativos impugnados encontram-se no regime jurídico da nulidade vigente à data, por isso que, nos termos previstos no artigo 134.º, n.º 1 do Código de Procedimento

Administrativo (CPA) «*o ato nulo não produz quaisquer efeitos, independentemente da declaração de nulidade*», salvaguardando-se, porém, que esta ausência de efeitos «*não prejudica a possibilidade de atribuição de certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos, por força do simples decurso do tempo, de harmonia com os princípios gerais do direito*» (artigo 134.º, n.º 3 do CPA).

Assim, a declaração de nulidade dos atos administrativos que aprovaram a realização das obras de construção acarreta a reintegração da ordem jurídica violada, de molde a que seja restabelecida uma situação de legalidade.

Ora, o artigo 134.º, n.º 3 do CPA visa proteger, apesar da nulidade, efeitos putativos dum ato nulo, como concretização do princípio da tutela da confiança legítima dum beneficiário do ato efetiva e juridicamente nulo, confiança assente também no decurso de um período de tempo razoável. Todavia, não foi esta argumentação aceite genericamente pelo Tribunal, tendo em consideração o objetivo de interesse público da norma a tutelar.

Contudo, no processo 214/11.8BEBJA, a situação foi diversa, já que os Contrainteressados pediram empréstimo bancário, o qual foi concedido pelo Contrainteressado Banco e em 2005 adquiriram o prédio misto, no qual havia sido, em 2002, edificada habitação unifamiliar objeto dos presentes autos. Quando em 2005, o Contrainteressado Banco concedeu empréstimo bancário aos Contrainteressados particulares, e foi a hipoteca registada a seu favor, ambos tinham conhecimento do supramencionado licenciamento camarário realizado pela Entidade Demandada.

Pelo que, tal concreto circunstancialismo convoca - de harmonia com os princípios gerais de direito e da necessidade de aplicar a lei em conformidade com a Constituição, rectius, com o princípio da proporcionalidade -, a questão da eventual atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos, por força do decurso do tempo.

Entendeu, neste caso o tribunal que a declaração de reconhecimento de efeitos, por contraponto à requerida reposição dos terrenos no estado em que se encontravam justifica-se na exata medida em que dos autos resulta que os Contrainteressados particulares e o Contrainteressado Banco atuaram com a diligência que lhes era devida, porquanto ao terem adquirido, e ao terem adquirido com recurso a empréstimo bancário, e, para o efeito, procedendo aos competentes registos provisórios e definitivos, não tinham não só como conhecer, nem tinham o dever de conhecer, a existência dos vícios relativamente aos atos impugnados, até porque, os atos praticados pela Entidade Demandada gozam de presunção de legalidade.

Casos há em que o Contrainteressado pugna pela improcedência do pedido, por não provada da ação ou, quando assim se não entenda, sendo a ação julgada procedente,

pugnando pelo reconhecimento do seu direito a ser indemnizado pelos danos causados pela declaração da nulidade do licenciamento, condenando-se a Entidade Demandada a indemnizá-lo pelo valor de todos os danos causados e posteriormente liquidados. Entendeu o tribunal que verificado o invocado vício de violação de lei, tal invalidade importa a requerida declaração de nulidade de atos impugnados e, bem assim a nulidade de todos os atos subsequentes, pelo que procede o pedido de condenação no reconhecimento do direito do Contrainteressado a ser indemnizado pelos danos causados pela declaração da nulidade do licenciamento, relegando-se para execução de sentença, por ser essa a sede própria, a fixação e quantificação da indemnização.

Por último, e com especial relevo, nalguns processos, o Tribunal considera que seria, em teoria, admissível o licenciamento, mas, na prática e nos termos em que foi formulado e instruído o requerimento de licenciamento de operação urbanística de edificação não podia, como foi, ter sido deferido.

Na verdade, exigindo o PDM que em tal classe de espaços se desenvolva a atividade correspondente e que a edificar-se habitação a mesma sirva aqueles que desenvolvem em permanência a atividade agrossilvopastoris, obrigavam as normas legais e regulamentares aplicáveis, que o Contrainteressado tivesse instruído o seu pedido com, pelo menos, a indicação de era titular de direito que lhe conferia a faculdade de realizar a operação urbanística pretendida e, sucedendo, como sucedeu tal omissão, sempre caberia ao Município ter liminarmente rejeitado tal pretensão ou, ainda assim, convidar o requerente a suprir ou sanar tal falta, não bastando, por isso, e diversamente do sustentado pelo Município, a conexão da habitação - mesmo que construída com respeito pelos índices fixados -, com o uso do solo em questão, para se mostrar assente que seria destinada a habitação permanente e de apoio diretamente adstrita às atividades agrossilvopastoris.

c. No Proc. 212-11.1BEBJA o Tribunal seguiu o entendimento expendido, mas aditou considerações de extrema relevância para as situações em apreciação, no que concerne à REPOSIÇÃO DO TERRENO NO ESTADO EM QUE SE ENCONTRAVA:

Para o tribunal a declarada nulidade do licenciamento da habitação não determinará - necessária e automaticamente - a demolição do edificado, porquanto "a demolição, como reação última, sempre é possível e devida quando não possa concluir-se pela possibilidade de legalização da obra carecida de licença." (in Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 17.04.2015, proferido no processo n.º 375/13; no mesmo sentido, cfr. Acórdão

do Tribunal Central Administrativo Norte, de 19.12.2014, in processo n.º 00907/12.2BEAVR, disponível em www.dgsi.pt).

De facto, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 106.º do RJUE a demolição de uma obra edificada - em desconformidade com plano municipal de ordenamento do território por exemplo - apenas deve ser ordenada quando a Administração Municipal verifique que a mesma não é suscetível de legalização, sendo que em "(…) homenagem ao princípio da proporcionalidade, só depois de concluída a apreciação sobre a viabilidade ou inviabilidade da pretensão de legalização é que poderá lançar-se mão do procedimento de demolição. Deve, assim, a ponderação sobre uma possível legalização ter lugar não apenas antes da execução do ato de demolição, como previamente à sua adoção (…)." (Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças, in "Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Comentado", 2.ª Edição, Almedina, 2012, páginas 564-566).

Também neste sentido, veja-se o que escreve Dulce Lopes, in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 65, página 35, segundo a qual: "No que a este procedimento diz respeito e por homenagem ao princípio da proporcionalidade – que cumprindo a sua função tradicional de "mecanismo de defesa" perante as ingerências dos poderes públicos, limita a imposição de restrições à esfera jurídica dos particulares às situações em que as mesmas se revelem adequadas, necessárias e proporcionais perante os interesses públicos em presença-, só depois de concluída a apreciação sobre a viabilidade ou inviabilidade da pretensão de legalização é que poderá lançar-se mão do procedimento de demolição. Deve, assim, em qualquer caso, a ponderação sobre uma possível legalização ter lugar não apenas antes da execução do ato de demolição, como previamente à sua adoção".

Pelo que, a decisão de demolição decorre, em regra, de forma vinculada do desfecho do procedimento de legalização cabível na situação concreta, o qual é – ele mesmo – uma formalidade essencial neste procedimento jus urbanístico.

Segundo o tribunal, os atos aqui controvertidos violaram o preceituado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º e n.º 1 do artigo 19.º do Regulamento do Plano Diretor Municipal de Moura, o que não significa que não possa a habitação unifamiliar dos contrainteressados ser licenciável, bastando para tanto pensar na hipótese de uma alteração normativa – ao RPDMM – em que seja reconhecida uma eficácia retroativa.

Neste sentido, "a ideia de que à alteração normativa deve ser reconhecida uma eficácia retroativa quando dela resulte uma intenção de legalizar as operações realizadas em desconformidade com as normas originárias parece ter sido acolhida face no Acórdão do

Supremo Tribunal Administrativo, de 21 de Fevereiro de 1996, recurso 37 773 (inédito)", segundo o qual "(...) a alteração de pormenor da Plano de Urbanização da Costa do Sol (…) por forma a nele ser incluída certa edificação entretanto construída, afasta a eventual nulidade do anterior ato camarário de licenciamento daquela obra, com base na, ao tempo, desconformidade da mesma com aquele Plano antes da sua aludida alteração" (Pedro Gonçalves e Fernanda Paulo Oliveira, in "O regime da nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística que investem o particular no poder de realizar operações urbanísticas", publicado na Revista do CEDOUA, Ano II, 2, páginas 18 e seguintes; cfr., nesta mesma linha, Fernanda Paula Oliveira in "Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão", CEJUR, Março 2010, páginas 256-257).

Concluindo por isso o tribunal que, previamente à requerida reposição do terreno nas condições em que se encontrava previamente à concretização de facto do licenciado ao abrigo do processo n.º 83/2004, urge despoletar o procedimento consagrado no n.º 2 do artigo 106.º do RJUE, improcedendo a pretensão do Ministério Público.

Houve recurso e aguarda-se que seja proferido acórdão pelo tribunal de 2ª instância.

d. Estado atual dos processos administrativos

N.º	Sentença	Recurso	Acórdão	Estado
206/11.7BEBJA	31.03.2017	24.04.2017	28.02.2018	**FINDO**
207/11.5BEBJA	31.03.2017	24.04.2017	-	AGUARDA DECISÃO RECURSO
208/11.5BEBJA	17.03.2016	11.04.2017	04.05.2017	**FINDO**
209/11.3BEBJA	-	-	-	AGUARDA DECISÃO 1.ª INSTÂNCIA
210/11.5BEBJA	17.03.2016	11.04.2016	-	AGUARDA DECISÃO RECURSO
211/11.3BEBJA	23.03.2016	11.04.2016	-	AGUARDA DECISÃO RECURSO
212/11.1BEBJA	18.10.2017	01.11.2017	-	AGUARDA DECISÃO RECURSO
213/11.0BEBJA	03.05.2017	26.05.2017	-	AGUARDA DECISÃO RECURSO
214/11.8BEBJA	21.03.2016	11.04.2016	19.05.2017	**FINDO**

B. Análise da possibilidade de legalização das edificações cuja nulidade foi declarada à luz do regime jurídico atualmente vigente

Por correspondência aos processos judiciais acima referidos foi analisada a possível conformação dos edifícios deles objeto com o enquadramento normativo vigente que é o que consta essencialmente do artigo 19.º do regulamento do PDM e que já inclui a adaptação feita ao PROTA.

Refere esta disposição, sob a epígrafe "Edificabilidade para fins habitacionais", o seguinte:

"*1 - No caso da edificação nos espaços agrícolas, agrossilvopastoris, naturais e culturais se destinar a residência própria do proprietário-agricultor de exploração agrícola devem ser observadas as seguintes condições:*

a) Comprovação da qualidade de agricultor pelas entidades competentes, enquanto responsável pela exploração agrícola e proprietário do prédio onde se pretende localizar a habitação;

b) Área mínima do prédio de 4 ha;

c) Número máximo de pisos de um, com exceção das construções que para adaptação à morfologia do terreno poderão ter dois pisos;

d) Área de construção máxima de 500 m2, sem prejuízo do disposto para a zona de proteção das albufeiras na alínea b) do n.º 9 do artigo 18.º;

e) Alvenarias rebocadas e caiadas ou pintadas de branco;

f) Coberturas das habitações em telha de barro vermelha ou outra solução, desde que, promova uma adequada integração na paisagem;

g) Inalienabilidade dos prédios que constituem a exploração agrícola em que se localiza a edificação pelo prazo de 10 anos subsequentes à construção, salvo por dívidas relacionadas com a aquisição de bens imóveis da exploração e de que esta seja garantia, ou por dívidas fiscais, devendo esse ónus constar do registo predial da habitação, não se aplicando, porém, quando a transmissão de quaisquer direitos reais sobre esses prédios ocorrer entre agricultores e desde que se mantenha a afetação da edificação ao uso exclusivo da habitação para residência própria do adquirente-agricultor.

2 - A intervenção em edificações legalmente existentes deve respeitar as condições dispostas nas alíneas c) a f) do número anterior."

É igualmente relevante acentuar que se encontra igualmente em vigor para o território o Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios que coloca condicionamentos à construção, em especial no que se refere ao distanciamento à estrema dos edifícios.

A análise, nesta parte, será feita processo a processo, de modo a avaliar a sua possível legalização sem a necessidade de recurso a quaisquer alterações normativas.

N.º de Processo: 206/11.7.BEBJA
Contrainteressado: Paulo Jorge Pica Barradas
N.º de Processo Urbanístico: 128/2004
Localização: Prédio Rústico_ artigo n.º 42 secção D S.to Agostinho
ESTADO: Findo

ANÁLISE PROCESSO URBANÍSTICO _ SÍNTESE

Área do Prédio: 0,5750 ha

Operação Urbanística: Construção de Habitação

Ordenamento: Parcialmente em Espaço Agrícola e em Agrossilvopastoril

Condicionantes: Parcialmente em RAN e integralmente na zona alargada do perímetro de proteção da água mineral natural Pisões-Moura

PMDFCI: perigosidade de incêndio muito baixa, baixa e média, de acordo com o n.º 3 do artigo 16.º do D.L.124/2006, na sua redação atual – a construção deve assegurar um afastamento de 50 m à estrema da propriedade

Alvará de Obras de Construção de Habitação n.º 167/2005, de 9-12-2005

A obra não foi iniciada no prazo definido para o efeito, nem na sua prorrogação.

A licença de construção emitida caducou em 2006, tendo esse facto sido comunicado ao requerente.

Conclusões:

Licença Caducada e obra não executada.

Não cumpre com afastamento à estrema do prédio, de 50 m.

N.º de Processo: 207/11.5.BEBJA

Contrainteressado: Paulo Jorge Pica Barradas

N.º de Processo Urbanístico: 127/2004

Localização: Prédio Rústico_ artigo n.º 43 secção D S.to Agostinho

ESTADO: Aguarda Decisão de Recurso

ANÁLISE PROCESSO URBANÍSTICO _ SÍNTESE

Área do Prédio: 0,5750 ha

Operação Urbanística: Construção de Habitação

Ordenamento: Espaço Agrícola

Condicionantes: RAN e zona alargada do perímetro de proteção de água mineral natural Pisões-Moura

PMDFCI: perigosidade de incêndio muito baixa, de acordo com o n.º 3 do artigo 16.º do D.L.124/2006, na sua redação atual – a construção deve assegurar um afastamento de 50 m à estrema da propriedade

Alvará de Obras de Construção de Habitação n.º 166/2005, de 09-12-2002

A licença encontra-se Caducada por deliberação de Câmara de 24-10-2007, uma vez que a obra não foi concluída no prazo definido para o efeito. No termos da deliberação de Câmara foi atribuído ao particular um prazo de 30 dias para proceder à entrega de novo projeto de licenciamento.

Conclusões:

A legalização de habitação é inviável por desconformidade com PROTA – não cumpre com os 4 ha.

Não cumpre com afastamento à estrema do prédio, de 50 m.

N.º de Processo: 208/11.5.BEBJA

Contrainteressado: José Francisco Beirão Pato

N.º de Processo Urbanístico: 117/2004

Localização: Prédio Rústico_ artigo n.º 118 secção D S.to Agostinho

ESTADO: Findo

ANÁLISE PROCESSO URBANÍSTICO _ SÍNTESE

Área do Prédio: 1,3750 ha

Operação Urbanística: Construção de Habitação e Armazém Agrícola

Ordenamento: Espaço Agrossilvopastoril

Condicionantes: Integralmente na zona alargada do perímetro de proteção da água mineral Pisões-Moura

PMDFCI: perigosidade de incêndio muito baixa, de acordo com o n.º 3 do artigo 16.º do D.L.124/2006, na sua redação atual – a construção deve assegurar um afastamento de 50 m à estrema da propriedade

Alvará de Obras de Construção de Habitação n.º 61/2005, de 05-05-2005

Alvará de Licença de Utilização de Habitação n.º 141/2004, de 28-12-2005

Alvará de Licença de Utilização de Armazém n.º

Conclusões:

A legalização de habitação é inviável por desconformidade com PROTA – não cumpre com os 4 ha.

Não cumpre com afastamento à estrema do prédio, de 50 m.

N.º de Processo: 209/11.3.BEBJA

Contrainteressado: José António Pinto Figueira

N.º de Processo Urbanístico: 91/2004

Localização: Prédio Rústico_ artigo n.º 223 secção H S.to Agostinho

ESTADO: Aguarda Decisão de 1.ª Instância

ANÁLISE PROCESSO URBANÍSTICO _ SÍNTESE

Área do Prédio: 1,8750 ha

Operação Urbanística: Construção de Habitação

Ordenamento: Espaço Agrossilvopastoril

Condicionantes: zona alargada do perímetro de proteção das termas de Moura

PMDFCI: perigosidade de incêndio muito baixa, de acordo com o n.º 3 do artigo 16.º do D.L.124/2006, na sua redação atual – a construção deve assegurar um afastamento de 50 m à estrema da propriedade

Alvará de Obras de Construção de Habitação n.º 116/2005, de 12-18-2005

Alvará de Licença de Utilização de Habitação n.º 48/2006, de 11.08.2006

Conclusões:

A legalização de habitação é inviável por desconformidade com PROTA – não cumpre com os 4 ha.

Não cumpre com afastamento à estrema do prédio de 50 m.

N.º de Processo: 210/11.5.BEBJA

Contrainteressado: Albano Ferreira Ravasco Anjos

N.º de Processo Urbanístico: 5/2004

Localização: Prédio Rústico_ artigo n.º 63 secção H Amareleja

ESTADO: Aguarda Decisão de Recurso

ANÁLISE PROCESSO URBANÍSTICO _ SÍNTESE

Área do Prédio: 1,080 ha

Operação Urbanística: Construção de Habitação

Ordenamento: Espaço Agrossilvopastoril

PMDFCI: perigosidade de incêndio muito baixa, de acordo com o n.º 3 do artigo 16.º do D.L.124/2006, na sua redação atual – a construção deve assegurar um afastamento de 50 m à estrema da propriedade

Alvará de Obras de Construção de Habitação n.º 89/2004, de 16-09-2004

Alvará de Licença de Utilização de Habitação n.º 87/2006, de 14.12.2006

Conclusões:

A legalização de habitação é inviável por desconformidade com PROTA – não cumpre com os 4 ha.

Não cumpre com afastamento à estrema do prédio de 50 m.

N.º de Processo: 211/11.3.BEBJA

Contrainteressado: José Alberto Ramos Palma e Ana Isabel Costa Garrido

N.º de Processo Urbanístico: 156/2004

Localização: Prédio Rústico artigo n.º 31, secção J, Santo Agostinho

ESTADO: Aguarda Decisão de Recurso

ANÁLISE PROCESSO URBANÍSTICO _ SÍNTESE

Área do Prédio: 0,65 ha

Operação Urbanística: Construção de habitação

Ordenamento: Espaço Agrossilvopastoril

PMDFCI: perigosidade de incêndio baixa, de acordo com o n.º 3 do artigo 16.º do D.L.124/2006, na sua redação atual – a construção deve assegurar um afastamento de 50 m à estrema da propriedade

Alvará de Obras de Construção de Habitação n.º 6/2005, em 17-01-2005

Alvará de Licença de Utilização de Habitação n.º 8/2010, de 26 de janeiro

Conclusões:

A legalização de habitação é inviável por desconformidade com PROTA – não cumpre com os 4 ha.

Não cumpre com afastamento à estrema do prédio de 50 m.

N.º de Processo: 212/11.1.BEBJA

Contrainteressado: José Joaquim Marques Chaparro

N.º de Processo Urbanístico: 83/2004

Localização: Prédio Rústico_ artigo n.º 114 secção H Santo Agostinho

ESTADO: Aguarda Decisão de Recurso

ANÁLISE PROCESSO URBANÍSTICO _ SÍNTESE

Área do Prédio: 0,5750 ha

Operação Urbanística: Construção de Habitação

Ordenamento: Espaço Agrossilvopastoril

PMDFCI: perigosidade de incêndio baixa, de acordo com o n.º 3 do artigo 16.º do D.L.124/2006, na sua redação atual – a construção deve assegurar um afastamento de 50 m à estrema da propriedade

Alvará de Obras de Construção de Habitação n.º 82/2004, de 31-08-2004

Alvará de Licença de Utilização de Habitação n.º 44/2005, de 14.04.2005

Conclusões:

A legalização de habitação é inviável por desconformidade com PROTA – não cumpre com os 4 ha.

Não cumpre com afastamento à estrema do prédio de 50 m.

N.º de Processo: 213/11.0.BEBJA

Contrainteressado: António José Rodrigues Escoval

N.º de Processo Urbanístico: 07/2006

Localização: Prédio Rústico_ artigo n.º 117 e 123 secção I Santo Aleixo da Restauração

ESTADO: Aguarda Decisão de Recurso

ANÁLISE PROCESSO URBANÍSTICO _ SÍNTESE

Área do Prédio: 1,4725 ha + 0,5750 ha

Operação Urbanística: Legalização de Habitação (cave)

Ordenamento: Espaço Agrossilvopastoril

Condicionantes: Rede Natura 2000, em Sítio Moura-Barrancos e ZPE Mourão/Moura/Barrancos – parecer favorável do ICNF

PMDFCI: perigosidade de incêndio baixa, de acordo com o n.º 3 do artigo 16.º do D.L.124/2006, na sua redação atual – a construção deve assegurar um afastamento de 50 m à estrema da propriedade

Alvará de Obras de Construção de Habitação n.º … (não consta no processo)

Alvará de Licença Utilização de Habitação n.º 66/2006, de 12.10.2006

Conclusões:

A legalização de habitação é inviável por desconformidade com PROTA – não cumpre com os 4 ha.

Não cumpre com afastamento à estrema do prédio de 50 m.

N.º de Processo: 214/11.8.BEBJA

Contrainteressado: Moura Neto Lda; Novo Banco – alteração de proprietário

N.º de Processo Urbanístico: 24/2002

Localização: Prédio Rústico_ artigo n.º 19 secção G Safara

ESTADO: Findo

ANÁLISE PROCESSO URBANÍSTICO _ SÍNTESE

Área do Prédio: 0,350 ha

Operação Urbanística: Construção de Habitação e Armazém Agrícola

Ordenamento: Espaço Agrossilvopastoril

Condicionantes: Rede natura 2000, em ZPE Mourão/Moura/Barrancos

PMDFCI: perigosidade de incêndio alta, de acordo com o n.º 2 do artigo 16.º do D.L.124/2006, na sua redação atual – a construção deve assegurar um afastamento de 50 m à estrema da propriedade

Alvará de Obras de Construção de Habitação n.º 60/2002, de 05-09-2002

Alvará de Licença de Utilização de Habitação n.º 69/2003, de 24-09-2003

Alvará de Licença de Utilização de Armazém n.º 72/2003, de 24-09-2003

Conclusões:

A legalização de habitação é inviável por desconformidade com PROTA – não cumpre com os 4 ha.

Tratando-se de uma nova construção de acordo com o n.º 2 artigo 16.º do SDFCI, não seria viável.

C. Proposta de alteração ao Plano Diretor Municipal para enquadrar e viabilizar a legalização das situações licenciadas à luz da formulação do seu artigo 19.º, anterior à adaptação ao PROTA

A proposta de alteração que ora se apresenta tem em vista a resolução das situações identificadas e de outras que possam eventualmente existir e que se prendem com os pressupostos gerais e abstratos que subjazem à proposta de alteração ao artigo 19.º: situações que hajam sido licenciadas à luz da formulação inicial do Plano Diretor Municipal de Moura, com cumprimento de todos os requisitos urbanísticos então aplicáveis, mas sem comprovação formal de que a edificação se destinava a finalidades diretamente adstritas às atividades relativas à respetiva classe de espaço, incluindo as habitações para pessoal permanente.

A fundamentação subjacente a esta alteração prende-se com a constatada necessidade – admitida inclusive no plano jurisprudencial – de proceder a uma alteração normativa que permita enquadrar juridicamente as edificações existentes que, não fora a ausência de comprovação formal no processo de que as mesmas se encontravam ligadas à atividade desenvolvida no prédio, seriam perfeitamente válidas e eficazes.

Não reentrando na análise dos processos judiciais, uma vez que em todos eles se tem acentuado que aquela comprovação constituía um pressuposto de deferimento dos pedidos de licenciamento que não foi verificado pelo Município à altura, sempre se dirá que os licenciamentos levados a cabo correspondiam e corresponderam a uma forma uniforme de atuação dos serviços municipais que incidiam a sua apreciação sobre os índices urbanísticos então aplicáveis, assumindo, por se tratar de prédios rústicos, em áreas agrossilvopastoris, que a afetação dominante dos prédios seria sempre esta, não obstante o licenciamento de edificações para os mesmos.

Hoje, porém, com a entrada em vigor do PROTA e com as suas exigências – que a edificação se destine a proprietário-agricultor e que a área do prédio seja superior a 4 hectares, a legalização de tais edificações encontra-se tolhida por estes pressupostos não se encontrarem verificados. Acresce, como veremos, as dificuldades adicionais e também posteriores aos licenciamentos, trazidas pelas condicionantes resultantes do sistema de defesa da floresta contra incêndios, em particular as resultantes da aplicação do Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios.

Esta nova malha normativa, mais exigente, é certo, implica uma afetação profunda e nefasta de situações de facto consolidadas e a negação de direitos com que os proprietários confiaram e que devem merecer a tutela do direito.

É de facto comum que as alterações de direito que se produzem do ponto de vista urbanístico tenham em consideração e salvaguardem situações legalmente preexistentes, o que se julgava ser o caso nas hipóteses em apreciação. Porém, as decisões judiciais enunciadas mostram que nem sempre a concretização do direito – e em particular a apreciação das normas jurídicas – é a mesma e há grandes discrepâncias quanto ao modo de entender a correta aplicação da anterior formulação dos artigos 12.º e 19.º do regulamento do Plano Diretor Municipal de Moura.

Perante a superveniência destas questões e a necessidade de acautelar interesses públicos municipais e os interesses privados que neles encontraram respaldo, é essencial definir um novo quadro normativo que permita a conformação das edificações realizadas, com base na confiança depositada em atos de licenciamento (que entretanto vieram a ser declarados nulos) com regras jurídicas hoje aplicáveis mas que tenham em atenção o historial de apreciação municipal verificado.

Este enquadramento de situações de facto preexistentes e que foram constituídas sob a aparência de um direito firme e estável tem vindo a ser objeto de várias alterações a planos municipais, como o reconhecem os próprios Tribunais e a Doutrina. Ao admitir que possa haver lugar a uma alteração normativa – ao RPDMM – a que seja reconhecida uma eficácia retroativa, privilegia-se a tutela de interesses públicos que se considerou à partida não serem lesados pelas edificações em análise. Estas não descaraterizaram as áreas nas quais foram edificadas e, por isso, não violam o cerne da sua inclusão em áreas agrossilvopastoris. Além do mais, como também foi decidido, sendo a demolição um último recurso no que à reposição da legalidade diz respeito, há que explorar todas as vias de legalização admissíveis e nas quais se encontram as alterações normativas que, de forma fundamentada, se venham a aprovar, de modo a proceder à conformação jurídica de situações que foram consideradas – em data muito posterior ao licenciamento – como desconformes com o PDM.

Note-se que em causa não está gizar vias de enquadramento de situações puramente ilegais (desprovidas de qualquer título legitimador) mas sim de enquadrar apenas situações feitas ao abrigo de um ato administrativo de licenciamento que foi posteriormente declarado nulo.

Assim, é imperioso assegurar a tutela das expetativas dos interessados (note-se que o Tribunal expressamente considerou que havia expetativas a tutelar apenas no caso de recurso a uma hipoteca bancária, i.e. da existência de terceiros no processo, o que parece ser uma visão muito redutora, na medida em que quem edifica ou adquire com meios próprios também é lesado por uma declaração de nulidade). Ao mesmo passo, tem de se dar devido relevo aos interesses públicos envolvidos e que à data foram considerados como estando devidamente salvaguardados. Hoje, acrescente-se a circunstância de a declaração da nulidade poder gerar responsabilidade civil da Administração – como já foi apontado pelo Tribunal num dos casos expostos – o que é mais um argumento que impele àquela tentativa de legalização, uma vez que as consequências financeiras da reposição dos terrenos na situação anterior teriam consequências financeiras desastrosas para o Município que se veria enredado numa discussão sobre a definição do *quantum indemnizatório,* quando, afinal, nada teria obstado à partida à plena validade e eficácia do licenciamento, caso neste tivessem sido entregues as comprovações demandadas (*a posteriori)* pelo Tribunal.

Deste modo, urge espoletar o procedimento consagrado no n.º 2 do artigo 106.º do RJUE, procedendo ao enquadramento jurídico, através das alterações normativas pertinentes ao Plano Diretor Municipal, que viabilizem a legalização das edificações em apreço.

Com esta modificação não há qualquer alteração ao âmbito de aplicação do Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo, uma vez que este não visou afetar as situações constituídas antes da sua entrada em vigor. Pelo contrário, visou expressamente salvaguardá-las, estando nelas integradas – à altura – os licenciamentos a que nos vimos reportando, uma vez que não havia sido ainda suscitada, debatida ou muito menos decidida a questão da nulidade daqueles licenciamentos. Por isso as edificações que formalmente detivessem um título legitimador à data da entrada em vigor do PROTA eram por este mantidas, sem que as suas disposições mais restritivas lhes quisessem ser aplicadas.

Não há, portanto, qualquer influência da presente alteração no âmbito de aplicação temporal, espacial e material do PROTA que apenas se quis aplicar a edificações que lhe seriam posteriores. Não carecendo, por isso, a presente alteração de ratificação, na medida em que não influi no desejado âmbito de aplicação daquele plano regional.

Acrescente-se que a formulação que agora se propõe permite enquadrar as várias situações com as quais o Município de Moura se vê agora confrontado:

- por um lado não permite revivescer quaisquer procedimentos caducados. A legalização opera apenas para edificações concluídas antes do PROTA;

- por outro permite enquadrar a dispersão de localizações das edificações em apreço que se situam de forma disseminada pelo território, dominantemente em áreas agrossilvopastoris e agrícolas;

- e, por último, permite fazer face à pluralidade de situações de facto originadas, tanto a casos em que haja interesses de terceiros, como a situações em que os prédios se mantém na sua titularidade original e sem constituição de direitos a favor de bancos ou quaisquer outras entidades.

Por último, a legalização continua a depender do cumprimento de alguns requisitos que se prendem com a adequada inserção em ambiente agrossilvopastoril, de modo a evitar que em causa esteja uma norma puramente remissiva ou em branco.

No mesmo passo, será promovida a devida conjugação desta norma com o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios que, como também é notório, não visou aplicar-se a edificações preexistentes, tendo como objetivo o reconhecimento da situação física existente à data da sua elaboração, de modo a poder reduzir a perigosidade dela decorrente, mas sem colocar em causa a manutenção daquelas edificações. Assim, o mesmo juízo subjacente à não aplicação das restrições posteriores resultantes do PROTA alargar-se-á também às restrições decorrentes do SNDFCI, aquelas que, hoje, impediriam que um qualquer exercício de legalização pudesse ser idoneamente levado a cabo, sabendo que nenhuma destas condicionantes visou afetar situações que preexistiam à data da sua aprovação.

Em consequência, e após ponderação de todos os interesses em presença e a pronúncia das entidades públicas em sede de conferência procedimental, propõe-se a introdução de um número novo no artigo 19.º do regulamento do Plano Diretor Municipal de Moura que inscreva a seguinte formulação:

> "*3 – Por razões de interesse público, é ainda possível a legalização de construções edificadas com base em licenciamentos municipais à data e nos termos da formulação inicial do Plano Diretor Municipal de Moura sem comprovação de serem diretamente adstritas às atividades relativas à respetiva classe de espaço, incluindo as habitações para pessoal permanente, desde que respeitem as condições dispostas nas alíneas c) a f) do número um, sem aplicação de requisitos e condicionantes surgidos posteriormente, incluindo os resultantes do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios.*"