CONFERÊNCIA PROCEDIMENTAL

ATA

ALTERAÇÃO AO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE MOURA

- CÂMARA MUNICIPAL DE MOURA -

Por solicitação da Câmara Municipal de Moura realizou-se, em 21 de fevereiro de 2019, na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, a Conferência Procedimental da Alteração ao Plano Diretor Municipal de Moura, de acordo com o previsto nos artigos 119.º e 86.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, tendo sido convocadas, através da PCGT, as seguintes entidades:

- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo;
- Direção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo;
- Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas;
- Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural;
- Agência Portuguesa do Ambiente - ARH Alentejo;
- Câmara Municipal de Moura.

A Câmara Municipal de Moura deliberou o início do procedimento de alteração ao PDM em 07-11-2018, com publicação no Aviso n.º 18212/2018 do Diário da República, 2.ª Série – n.º 236 de 7 de Dezembro de 2018, juntamente com a abertura do período de recolha de sugestões e informações, e com a decisão de não submeter o procedimento a avaliação ambiental estratégica.

As alterações propostas têm tradução puramente regulamentar.

PARECERES DAS ENTIDADES

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo

O presente procedimento de alteração teve acompanhamento da CCDR Alentejo.

As alterações propostas pela Câmara Municipal consistem na revogação do artigo 12.º (reconversão agroflorestal), do n.º 4 do artigo 18.º (comprovação da necessidade e localização das construções de apoio agrícola pelas entidades competentes), e na introdução

de um novo número no artigo 19.° (estabelecendo requisitos para a legalização de construções).

Concorda-se com a revogação do artigo 12°.
Considera-se que a alteração do n.° 4 do artigo 18.° suscita dúvidas de compatibilidade com o disposto na norma 155-a) do PROTA, pelo que não pode ser aceite.
Relativamente à alteração do n.° 3 do artigo 19.°, depois de ponderadas as recomendações do parecer jurídico da CCDR (em anexo), e da discussão com as entidades participantes na conferência procedimental, esta Comissão entende que o pressuposto subjacente à alínea f) do ponto 5 do parecer jurídico, deverá ser igualmente extendido ao Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, competindo ao município aplicar uma proposta clarificadora.

Emite-se parecer favorável, condicionado à supressão da alteração relativa à revogação do n.° 4 do artigo 18.° do PDM e à introdução dos aspetos acima identificados, em articulação com o parecer jurídico.

Direção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo

A proposta de alteração do PDM de Moura consubstancia-se em três artigos do regulamento. Revogação do artigo 12.°, revogação do n.° 4 do artigo 18 e na introdução do n.° 3 do artigo 19.°.

Decorrente da reunião de 8 de Fevereiro resultou; no que concerne à revogação do artigo 12.° Reconversão Agro-florestal, os representantes da DRAP Alentejo consideraram não existirem objeções ao proposto. Relativamente à revogação do n.° 4 do artigo 18.°, que remete para a comprovação pelos serviços setoriais competentes, na edificação de apoio às atividades agrícolas, florestais e pecuárias, os representantes da DRAP Alentejo manifestaram uma posição de discordância relativa à revogação. No que concerne à introdução do n.° 3 do artigo 19.°, os representantes da DRAP Alentejo consideraram não haver impeditivo desde que, garantida a conformidade à data (tal como está na redação), e de que foram respeitados os requisitos legais nos casos de localização em RAN (o que segundo informação da CM Moura foi garantido).

Em síntese, somos de parecer favorável às alterações do PDM de Moura, com exceção da revogação do n.° 4 do artigo 18.°

Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas

Emitiu parecer favorável (em anexo).

Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural

Não esteve presente e não emitiu parecer.

Agência Portuguesa do Ambiente – ARH Alentejo

Não esteve presente e não emitiu parecer.

CONCLUSÃO DA CONFERÊNCIA PROCEDIMENTAL

Considera-se que a Proposta de Alteração ao PDM de Moura reúne condições de prosseguir para o período de discussão pública, nas condições definidas nos pareceres da DRAP Alentejo e da CCDR Alentejo.

Évora, 21 de fevereiro de 2019.

DRAP Alentejo

Câmara Municipal de Moura

CCDR Alentejo

Anexos:
- Parecer ICNF; Parecer jurídico CCDR;

ICNF
Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas

Exmo. Senhor Presidente
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
Av. Miguel Fernandes, nº 37
7800 - 396 BEJA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA
	25/01/2019	7872/2019/DCNF-ALT/DPAP

ASSUNTO ALTERAÇÃO AO PDM DE MOURA

No seguimento da consulta a esta entidade sobre o assunto em epígrafe temos a informar o seguinte:

As disposições a serem alteradas não modificam o facto de que, em Rede Natura 2000, as alterações do uso do solo ou a localização das edificações continuam dependentes de parecer do ICNF conforme o artigo 9º do Decreto-Lei nº 140/99, de 24 de abril.

Contudo ressalta-se que a aplicação do mesmo diploma refere no artigo 8º, quanto às questões de ordenamento do território, que na primeira revisão ou alteração dos instrumentos de gestão territorial, o mesmo deve adaptar-se às medidas de conservação previstas no Plano Sectorial da Rede Natura 2000. O que não sucede com a presente proposta. Não obstante, o processo de alteração proposto é simples e conciso não tendo implicações nas políticas sectoriais de conservação da natureza nem ao nível da alteração do modelo territorial sendo estritamente regulamentar.

Posto este facto, considera-se de emitir parecer favorável às alterações propostas.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor do Departamento de Conservação da Natureza e das Florestas do Alentejo[1]

Pedro Rocha

[1] Nos termos de Despacho nº. 5951/2018 publicado no DR, 2ª. Série nº. 115 de 18 de Junho.

Departamento de Conservação da Natureza e Florestas do Alentejo
Parque Natural do Vale do Guadiana
Rua D. Sancho II, 15, 7750-350 MÉRTOLA

TEL + 351 286 612 016
E-MAIL pnvg@icnf.pt **www.icnf.pt**

Visto. Concorda-se com a interpretação apresentada, a qual se encontra bem fundamentada. À consideração superior. A Chefe da Divisão de Apoio Jurídico (em regime de substituição) Gertrudes Castelo 14-02-2019	Visto. Concordo. Roberto Grilo 19-02-2019
Concordo com a presente Informação. À consideração superior. O Diretor de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local (em regime de substituição) Luís Santos 18-02-2019	

Parecer Jurídico Nº	I01546-2019-DSAL/DAJ	de	14/02/2019	- Procº	100.20.001.00007.2019

Assunto: DAJ-PROC. 4/2019
ACOMPANHAMENTO DA ALTERAÇÃO AO PDM DE MOURA. APRECIAÇÃO JURÍDICA DA PROPOSTA APRESENTADA

Sobre o assunto mencionado em título, e na sequência do que nos foi superiormente determinado relativamente ao solicitado pela DSOT na sua Nota Interna nº IO0767-2019-DSOT/DGT, cumpre a esta Divisão de Apoio Jurídico informar o seguinte:

1. A presente informação é de natureza estritamente jurídica e insere-se no âmbito do acompanhamento da alteração ao Plano Diretor Municipal de Moura (PDMMA), a que se referem os artigos 119º, nº 2, e 86º e seguintes, do Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio, correntemente designado como Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

Este diploma surge na sequência da entrada em vigor da Lei nº 31/2014, de 30 de maio (Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo), e é aplicável desde 13-07-2015.

2. Analisada a proposta de alteração ao Regulamento que nos foi disponibilizada, verifica-se o seguinte:

a) O Plano Diretor Municipal de Moura encontra-se em vigor na redação que consta da Declaração nº 59/2017, publicada no Diário da República, 2.ª série, nº 149, de 3 de agosto de 2017 [alteração por Adaptação do Plano Diretor Municipal de Moura ao Plano de Ordenamento das Albufeiras de Alqueva e Pedrógão (POAAP), com republicação integral do PDM], consistindo a alteração proposta

na eliminação do artigo 12º e do nº 4 do artigo 18º, e na introdução de um nº 3 ao artigo 19º, todos do Regulamento.

b) O artigo 19º atual tem a seguinte redação:

Artigo 19.º
Edificabilidade para fins habitacionais

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.

A alteração que agora se quer introduzir, acrescentando um nº 3 a este preceito, é do seguinte teor:

3 - 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 demais requisitos e condicionantes posteriores.

3. À partida, esta é a alteração mais relevante, incidindo sobre ela a parte mais importante da fundamentação utilizada pelo Município no âmbito da presente proposta.

Com esta alteração, e segundo se extrai da dita fundamentação, pretende-se viabilizar a legalização de construções existentes e levadas a efeito mediante licenciamentos municipais que foram ou podem vir a ser declarados nulos, por via judicial. Atribuindo eficácia retroativa a esta alteração, permite-se agora o licenciamento das construções, evitando-se a demolição que podia decorrer, como consequência última, das decisões judiciais, bem como o eventual pagamento de indemnizações por parte do Município. Tais circunstâncias, a par de outras, podem contribuir, no entender do Município, para que se verifique interesse público na sustentação desta alteração do Regulamento do PDMMA.

4. A doutrina urbanística tem abordado a questão de saber se é viável a utilização das figuras da dinâmica dos instrumentos de gestão territorial como meio de possibilitar a legalização de construções ilegais, permitindo considerar um (novo) quadro jurídico favorável (*maxime*, regulamentar), no momento do início do procedimento de legalização.

Em sentido favorável, já se pronunciou Inês Calor, no seu artigo *Legalização – Dúvidas práticas sobre a aplicação do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, inserto na Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, RevCEDOUA 1.2013, a pags. 43/4,[1] nos termos seguintes:

(…)
A única consequência do indeferimento de um procedimento de legalização ou da declaração da nulidade de um ato administrativo de título de construção ou utilização previsto no RJUE é a demolição total ou parcial da obra e reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da data do início das obras ou trabalhos. No entanto, na prática, constata-se essa medida ser raramente executada quer pelos privados, quer pela autarquia.
(…)Na legalização poderão fazer-se necessárias alterações ao projeto (e à obra) ou, se este violar irremediavelmente normas constantes de planos ou regimes jurídicos de vinculação situacional dos solos, o presidente da câmara poderá, quando for caso disso, ordenar a sua demolição. Importa salientar que a redação do artigo 106.º do RJUE não implica a obrigatoriedade de o presidente da câmara agir nesse sentido mas também não específica quais os casos onde a demolição terá de ocorrer. Então, quais os fatores que podem obstar à demolição de uma construção cuja legalização foi indeferida?
Uma das possibilidades será a alteração da norma cuja violação ditou o indeferimento da legalização, ou seja, a alteração do direito aplicável. Poderá, por exemplo, o Plano Diretor Municipal ser alterado, revisto ou suspenso no sentido de regularizar as situações de outra maneira ilegalizáveis. Contudo, o novo plano só poderá agir para o futuro, (a não ser que lhe seja atribuída especificamente uma eficácia retroativa), podendo por isso exigir a formulação de novo pedido de legalização. Esta possibilidade de alteração da norma é praticamente excluída quando as causas de indeferimento decorrem da violação de normas de vinculação situacional dos solos, como o regime da REN ou da RAN, porque estas não podem ser alteradas por normas de inferior dignidade hierárquica. Este recurso não deverá constituir uma manobra facilitadora, mas antes ser utilizado apenas em situação de exceção, quando estejam em causa preponderantes interesses como de justiça, estabilidade das relações sociais e da habitação. É que de outra forma estar-se-á a inverter toda a lógica do planeamento: são as operações urbanísticas que se devem adequar ao plano e não o plano que se deve ir adequando às operações urbanísticas consolidadas à sua revelia.
(…)Se a nulidade não for declarada antes da operação urbanística ser executada (criação da situação de facto) estaremos perante uma ato desprovido de um ato administrativo válido e portanto ilegal. Contudo, perante as operações urbanísticas ilegais comuns, aquelas cuja ilegalidade decorre da declaração de atos nulos têm a possibilidade de recorrer a outros argumentos jurídicos para evitar a demolição (tendo em conta o problema decorrer da emissão de um título de construção e, por isso, a situação de facto se ter produzido ao abrigo do ambiente de confiança gerado pela administração). Ou seja, se a administração emitiu uma licença de construção ou admitiu uma comunicação prévia cujo procedimento veio a ser considerado nulo, conferiu entretanto ao particular o poder de realizar determinada operação urbanística, que confiou nas atribuições daquela entidade. No caso de o ato ser declarado nulo antes da execução da operação urbanística será pacífico o entendimento de que o ato nulo não produz qualquer efeito jurídico, não é suscetível de ratificação, reforma, nem conversão. Contudo, se o ato for declarado nulo apenas depois de a operação urbanística estar consumada e a declaração de nulidade levar à destruição da obra, está em causa a sua eficácia retroativa. Neste caso a nulidade do ato produziria não apenas um efeito jurídico mas um efeito físico concreto.(…)

Também Dulce Lopes, no seu artigo *Medidas de tutela da legalidade urbanística*, publicado na Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, nº 14, ano VII, RevCEDOUA 2. 2004, a pags. 85/8,[2] se manifesta em sentido favorável, nos termos e com as restrições seguintes:

[1]Consultável no endereço eletrónico http://egeo.fcsh.unl.pt/sites/default/files/dl/artigos2013/125_cedoua_provas_InesCalor.pdf
[2] Referências de consulta: Medidas de tutela da legalidade urbanística, Autor(es): Lopes, Dulce Margarida de

(…)
Nesta hipótese, terá de se indagar, desde logo, qual a possibilidade de utilização dos mecanismos de dinâmica dos planos municipais de ordenamento do território, para promover a regularização de situações ilegais.
A este propósito há que considerar vários aspectos: por um lado, a sua admissibilidade; por outro, os modelos possíveis de tal legalização; e, por último, a eventual insuficiência, em face do tipo de enquadramento normativo para uma área territorial determinada, daqueles procedimentos de imputação municipal.
Ora, quanto à primeira questão, é ponto assente que a legalização por intermédio de modificação do quadro de planeamento, se bem que admissível, deve ter-se como excepcional, uma vez que, como é bem notado por alguns autores, inverte a lógica do planeamento urbanístico: de um instrumento de enquadramento das transformações urbanísticas a operar, transforma-se o plano num mecanismo de ratificação das mudanças ocorridas, em regra sem concepção prévia de ordenamento do espaço. De facto, entronca esta possibilidade não na conformação da operação urbanística de génese ilegal com o direito aplicável, mas na alteração deste i.e. na aprovação de novos parâmetros urbanísticos, que permitam, num momento posterior, a legalização do edificado.
Assim, só em situações absolutamente excepcionais deve a Administração municipal aprovar, alterar ou rever os seus planos com a intenção de, por essa via, "regularizar" situações urbanísticas criadas, em regra, feridas de nulidade, por violação dos instrumentos de planeamento então vigentes.
(…)
Mais, é necessário que essa excepcionalidade seja cabalmente fundamentada tendo por base interesses públicos relevantes — ainda que a Administração não possa, nem deva, ser insensível, nesta tarefa aos interesses privados, também eles em regra conflituantes, na ocupação daquele espaço —, sob pena de, sem precedência desta tarefa de ponderação de interesses, se quebrar a regra geral da inderrogabilidade singular dos regulamentos, que impede que os planos municipais, como regulamentos administrativos que são, possam ser derrogados numa situação concreta, tendo em consideração apenas as suas características individuais desta.
Concordamos, por isso, com o critério avançado por Pedro GONÇALVES e Fernanda Paula OLIVEIRA, segundo o qual esta via de legalização de operações urbanísticas apenas pode ser utilizada em situações excepcionais em que estão em jogo preponderantes interesses (de justiça, estabilidade das relações sociais e de salvaguarda do direito à habitação) e em que seja significativo o número de operações realizadas ao abrigo de actos de licenciamento nulos (designadamente, situações em que, numa dada área do plano, a totalidade ou a maior parte das operações urbanísticas foi licenciada em violação das respectivas normas, o que pode inclusivamente indiciar que o instrumento de planeamento vigente foi elaborado de forma insensível às dinâmicas urbanísticas, públicas e privadas para o local, situação não tão pouco frequente entre nós, durante a primeira vaga de planificação municipal).
(…)
Como resulta do exposto, as vias de promoção desta legalização podem decorrer da alteração ou revisão de instrumentos de planeamento municipal, bem como da aprovação de planos municipais, normalmente de nível inferior [cumpridos, naturalmente, os requisitos para o efeito previstos no artigo 80.º, n.º 3, alíneas d) e e) do RJIGT].
Por exemplo, pode ser razoável e justificado que, no âmbito dos planos directores municipais, se estabeleça um regime mais benevolente para legalização de edificações existentes (à data da entrada em vigor do plano em causa), em que os índices e parâmetros sejam menos apertados do que os aplicáveis para as edificações ocorridas após essa data, mas desde que tal conste de um regime transitório, sob pena de potenciar o arrastamento indefinido destas situações (por exemplo, que o início do procedimento de legalização tenha lugar até dois anos após a entrada em vigor do plano, não sendo tais parâmetros especiais aplicáveis aos procedimentos iniciados subsequentemente).

Jesus, Publicado por: CEDOUA, URL persistente: URI:http://hdl.handle.net/10316.2/8679, Accessed : 11-Feb-2019 18:11:11

(…)
Porém, estes mecanismos de legalização apenas são viáveis nas hipóteses em que os instrumentos de planeamento especial ou os regimes legais de ocupação do solo não vedem a ocupação ou utilização que se pretende ver legalizada, isto é nos casos em que a formulação daquelas opções corresponda a uma verdadeira opção do plano municipal.
(…)

5. Ainda que, para nós, a questão não seja isenta de dúvidas, de acordo com o contexto vindo de descrever, pode aceitar-se a possibilidade de introdução no Regulamento do PDMMA, por via da figura da alteração, de uma norma que permita, por assim dizer, a legalização de situações como as que são referidas na fundamentação da proposta de alteração apresentada, embora seja necessário estabelecer, pela mesma via regulamentar, certas condições que nos parecem essenciais para impedir a subversão do sistema de planeamento territorial em matéria de ordenamento do território.

Assim, cremos que se deve ponderar o seguinte, no respeitante à redação e enquadramento da norma proposta:

a) Deve ressalvar-se que as situações abrangidas são em número suficientemente relevante, por forma a não afastar as características da generalidade e abstração, próprias das normas regulamentares;

b) Não obstante a observação anterior, é conveniente que se restrinja expressamente a aplicação da norma a uma dada tipologia de espaço;

c) Que seja vincado, expressamente, na própria norma, o seu carácter excecional, e fundamentado em razões de interesse público;

d) Que expressamente se preveja que a possibilidade de legalização não pode afetar situações de restrições ou condicionantes de utilidade pública definidas em legislação própria, sob pena de ilegalidade da norma regulamentar;

e) É conveniente que se esclareça expressamente que a norma tem efeitos retroativos, mas também é conveniente que assuma carácter transitório, equacionando-se a introdução de um limite temporal de utilização da possibilidade, após a entrada em vigor da alteração do PDMMA;

f) Crê-se igualmente conveniente que se esclareça que as situações abrangidas só podem ter ocorrido até à transposição do Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROTA), para o PDMMA.

Eis o que, de momento, nos compete informar sobre o assunto, e se submete à consideração superior.

O Técnico Superior

António Carrilho Velez