

<b>Parecer N.º</b>	DAJ 11/20
<b>Data</b>	15 de janeiro de 2020
<b>Autor</b>	António Ramos Cruz

<b>Temáticas abordadas</b>	Esplanada Domínio Público Operação Urbanística
----------------------------	--

Notas

---

A Câmara Municipal de ..., em seu ofício ..., acompanhado de cópia de documentos do respetivo processo, solicita parecer jurídico que esclareça como decidir no caso que, em suma, se pode descrever da forma que se segue.

Um munícipe instalou uma cobertura de esplanada, ocupando espaço público, que serve um estabelecimento de que é proprietário.

A obra é descrita do seguinte modo, pelo próprio responsável:

*“(...) estrutura de painel sandwich, suportada por pilares de tubo galvanizado aparafusados ao chão (...)”.*

As questões diretamente colocadas pelo município, são as seguintes:

*1º – Poder-se-á enquadrar a solução adotada, estrutura de painel sandwich, no conceito de cobertura amovível?*

*2º – A situação descrita tem enquadramento no Regulamento Municipal de Ocupação do Espaço Público, nomeadamente no seu artigo 4º, alínea j);*

Esta norma do regulamento do município contém a definição de Esplanada fechada: *“a esplanada integralmente protegida dos agentes climáticos através de estrutura envolvente ou coberturas amovíveis, que poderão ser rebatíveis ou extensíveis.”*

*3º - Qual o procedimento de controlo prévio aplicável?*

Em cumprimento do solicitado, começaremos por dizer que, atenta a sua descrição, parece não se oferecer dúvidas de que a dita estrutura se enquadra na definição de esplanada fechada do Regulamento Municipal de Ocupação do Espaço Público do município, nos termos atrás assinalados.

Fazemos ainda notar que no mesmo regulamento, no capítulo respeitante aos procedimentos aplicáveis, enquanto para as esplanadas abertas, aí identificadas como *“mobiliário urbano”*, é indicado o da mera comunicação prévia, para as esplanadas fechadas – enquanto situações não enquadráveis nas figuras da mera comunicação prévia e comunicação prévia com prazo - exige-se já o licenciamento, nos termos do

artigo 8º do regulamento.

Neste ponto, o regulamento do município segue a disciplina do D.L. n.º 48/2011, de 1.04 - Licenciamento Zero – o qual se continua a aplicar à ocupação do espaço público, após a entrada em vigor do Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração (RJACSR), aprovado pelo D.L. n.º 10/2015, de 16.01.

Com efeito, o D.L. n.º 48/2011, de 1.04 - com as alterações que lhe foram introduzidas pelo DL n.º 10/2015, de 16/01 - no seu artigo 12º, que estabelece os “*Regimes aplicáveis à ocupação do espaço público*”, reserva a mera comunicação prévia (outras situações), apenas às esplanadas abertas, aí classificadas como “*mobiliário urbano*”, com as características obrigatórias aí definidas.

Voltando ao regulamento municipal, estabelece o mesmo, no artigo 8º, no n.º4, que “*A ocupação do espaço público que implique a execução de obras sujeitas a controlo prévio no âmbito do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, deve ser requerido em simultâneo com o licenciamento ou comunicação prévia das obras em causa.*”

Deste modo, assente que estamos perante uma utilização privativa do domínio público que exige licenciamento, deveremos ver, para além disso, se se trata de uma obra sujeita igualmente a licenciamento, no âmbito do controlo prévio de operações urbanísticas, nos termos do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – D.L. n.º 555/99, de 16.12, na atual redação.

Se assim for, estamos perante dois títulos obrigatórios, o do licenciamento no âmbito da ocupação do domínio público e o do licenciamento no âmbito do RJUE.

Para o efeito, devemos analisar de forma mais precisa a estrutura em causa, por forma a decidir se a mesma é, ou não, uma edificação, nos termos do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) – aprovado pelo D.L. 555/99, de 16.12, na atual redação – porque a resposta a esta questão é fundamental para fundamentar a sujeição da obra ao procedimento do licenciamento, nos termos previstos no regulamento

municipal.

Começando, então, pela qualificação da própria obra, é sabido que, de acordo com a respetiva definição na alínea a) do artigo 2º do RJUE, “edificação”, é “*a atividade ou resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência*”.

Vista a definição com mais detalhe, temos então que quando a operação urbanística pretendida respeita à utilização humana, não se exige o requisito da permanência. O carácter de permanência, é exigido, isso sim, para as outras construções aquelas não destinadas a utilização humana. É a própria letra da lei que o indicia, quando separa o “imóvel destinado a utilização humana”, de “qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência”.

Temos assim, em suma, que o que se exige para que uma obra seja considerada edificação é o seu carácter de permanência, conceito este que não se confunde com o da mobilidade. Ou seja, para que este critério, o da permanência, se mostre cumprido, basta que a construção, **ainda que amovível** (como é o caso presente) se instale no solo de forma estável. Só não se considerará edificação, nos termos da respetiva definição no RJUE, se assim não for.

A questão em apreço é abordada pelas Autoras Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes, em comentário ao artigo 2º do RJUE, na parte em que tratam do conceito de obras de edificação e novas formas de utilização do solo sem um expresse enquadramento legislativo, da seguinte forma<sup>1</sup>:

“(…)

**20.**

(…) novas formas de "edificação" como os pré-fabricados, as estufas (sobretudo

---

<sup>1</sup> *In Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado*, 4ª Edição, 2018, Almedina, Coimbra, pags 100 e 101.

quando inseridas em grandes empreendimentos agrícolas), e, mesmo, os contentores (seja para fins de armazenagem, seja para habitação, sobretudo de trabalhadores rurais), têm vindo a proliferar muitas das vezes a reboque do entendimento que a instalação de tais atividades não carecem de qualquer controlo municipal, o que as torna de mais fácil instalação e de mais difícil deteção sobretudo pelas entidades da Administração central (lembre-se que muitas destas utilizações se inserem em áreas com condicionantes, o que agrava ainda mais os impactos urbanísticos e ambientais delas decorrentes). (...) Julgamos que é hora de aqueles requisitos das "obras de edificação" passarem a ser entendidos de forma adequada, em especial o critério da permanência. Deverá bastar para que este critério se mostre cumprido que a construção, ainda que amovível, se instale no solo de forma estável e que a sua "deslocação" ou "desmontagem" do solo em que se implantou o comprometa, de tal forma que a sua instalação e reposição na situação anterior venham a carecer de intervenções de grande monta (movimentos de terras, infraestruturização, etc.)

(...) E é por isso mesmo que a alínea a) do artigo 2.º do RJUE acrescenta à noção de imóvel a de "outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência", precisamente para indiciar que **ambas não se confundem**, não se tendo de exigir uma ligação tal que converta uma construção móvel numa construção absolutamente marcada pela fixidez.

Ora, atentas as características da obra em apreço – “estrutura de painel sandwich, suportada por pilares de tubo galvanizado aparafusados ao chão”, recorde-se -, julgamos desde já razoável concluir que a mesma, ainda que amovível, terá carácter permanente, pois instala-se no solo de forma estável. Deste modo, atentos os critérios acima aduzidos, será uma edificação, nos termos e para os efeitos do RJUE.

Sendo assim, concluímos da seguinte forma:

1. O Regulamento Municipal de Ocupação do Espaço Público do município, no seu artigo 8º, nº4, estabelece que “A ocupação do espaço público que implique

*a execução de obras sujeitas a controlo prévio no âmbito do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, deve ser requerido em simultâneo com o licenciamento ou comunicação prévia das obras em causa.”;*

2. Para a ocupação do espaço público a dita esplanada, por ser fechada, está sujeita a licenciamento, e não a mera comunicação prévia (como é o caso das esplanadas abertas) nos termos do D.L. n.º 48/2011, de 1.04 - Licenciamento Zero - na sua redação atual;
3. Sendo uma edificação, está ainda a obra sujeita a licenciamento municipal, nos termos do RJUE, no seu artigo 4º, nº2, alínea c);
4. A obra só não estará sujeita a licenciamento, nos termos do RJUE, se estiver incluída nas obras de escassa relevância urbanística, nos termos do respetivo regulamento municipal.