

|                    |                       |
|--------------------|-----------------------|
| <b>Parecer N.º</b> | DAJ 6/20              |
| <b>Data</b>        | 13 de janeiro de 2020 |
| <b>Autor</b>       | António Ramos Cruz    |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| <b>Temáticas abordadas</b> | PDM |
|----------------------------|-----|

---

Notas

A Câmara Municipal de ..., em seu ofício ..., acompanhado de informação técnica dos seus serviços e elementos cartográficos, solicita parecer jurídico que esclareça como decidir no caso que se segue.

Foi requerido licenciamento de uma habitação em terreno localizado em Solo Rural, Classe de Espaços Florestais, Categoria de Espaços Florestais de Produção, de acordo com o seu Plano Diretor Municipal.

Pergunta, em suma, o município, se a pretensão cumpre as regras do espaço, nos termos do seu PDM.

Em cumprimento do solicitado, começaremos por transcrever a norma do Regulamento do PDM, o seu artigo 34º, que define os usos e normas de construção para os Espaços Florestais, incluindo os **Espaços Florestais de Produção**, onde se insere a pretensão.

***SUB -SECÇÃO III***  
***Espaços florestais***

***Artigo 34.º***  
***Noção***

*1 — Os espaços florestais que se destinam preferencialmente ao desenvolvimento de atividades florestais, encontram -se identificados na Planta de Ordenamento, e são constituídos pelas seguintes áreas:*

- a) Florestais de Produção;*
- b) Florestais de Proteção.*

*2 — Os Espaços Florestais englobam as áreas submetidas a regime florestal.*

*3 — Os usos e atividades permitidas nestes espaços florestais em geral, devem ter por objetivo o desenvolvimento da floresta ou das atividades com ela relacionadas.*

*4 — Nos espaços florestais é permitida a pastorícia e desenvolvimento de atividades com ela relacionadas, bem como outras atividades que visem o aproveitamento e ou valorização dos recursos endógenos.*

*5 — Os projetos de arborização devem ser elaborados de acordo com as disposições previstas no Plano Regional de Ordenamento Florestal do Pinhal Interior Norte, nomeadamente no que respeita às áreas classificadas de proteção e produção.*

*6 — Aos Espaços Florestais de Produção aplicam-se ainda as seguintes disposições:*

a) É permitido o exercício da atividade industrial desde que vise o aproveitamento e ou valorização dos recursos endógenos;

(...)

7 — *Nos Espaços Florestais de Proteção, os usos e atividades permitidos devem ainda ter como objetivo, a proteção e conservação dos solos e a manutenção e melhoria das condições de infiltração de água no solo, a promoção da biodiversidade biológica e paisagística e incremento do potencial recreativo da paisagem.*

Como regra geral, aplicável aos espaços florestais, começaremos por acentuar que, nos termos da norma, os usos e atividades aqui admitidas “*devem ter por objetivo o desenvolvimento da floresta ou das atividades com ela relacionadas.*” (nº3)

Esta norma delimita, desde logo, o uso dominante do espaço, ou seja, a sua destinação básica: a produção florestal.

Isto não significa, de *per si*, que todos os demais usos, para além desse, são aí interditos. Apenas significa que os demais devem ser complementares ou compatíveis com o uso dominante, por forma a não inviabilizar ou comprometer o seu aproveitamento pleno. Dois desses usos, expressamente previstos no artigo 34º, como vimos, são os da pastorícia e atividade industrial relacionada diretamente com o uso florestal.

A questão é saber-se se são admissíveis outros usos, para além dos já enunciados, designadamente o habitacional, como pretendido.

Na informação técnica junto à consulta defende-se que o artigo 35.º - Regime de edificabilidade - do Regulamento do PDM, ao fazer referência a casos excecionais, permitiria viabilizar o uso habitacional proposto.

Estabelece essa norma que, e citamos, “Em casos excecionais, quando seja legalmente admissível a edificação, devem observar-se os condicionamentos prescritos no artigo 24º a 31º deste regulamento”, artigos esses que regulam, respetivamente, os “*Objetivos e regras comuns do solo rural*” e as “*Regras relativas à exploração de recursos minerais*”.

Fazemos notar, no entanto, que no Regulamento do PDM existe um outro artigo que regula especialmente o uso habitacional em Solo Rural, nos Espaços Agrícolas e Florestais, o artigo 26º, que dispõe como segue:

**Artigo 26.º**  
**Regras relativas à edificação para habitação**

*1 — Sem prejuízo do disposto nos regimes legais próprios, para cada categoria de espaço, a Câmara Municipal pode, excecionalmente, quando tal for comprovadamente necessário, autorizar edificações para habitação no solo rural, em Espaços Agrícolas e Espaços Florestais, desde que a parcela constitua uma unidade matricial ou cadastral e de registo e tenha a área mínima que observe a legislação vigente, dotado de infra-estruturas, e cumpra as disposições do artigo 25.º.*

*2 — Constituem exceção ao número anterior as edificações para habitação associadas a explorações agro -pecuárias de relevo e que criem postos de trabalho, que podem ser autorizadas em parcelas que constituam uma unidade matricial ou cadastral e de registo com área mínima que observe a legislação vigente, e cumpra as disposições do artigo 25.º*

Como se verifica, o regulamento do plano contém uma norma que poderá ser mais diretamente invocada no caso presente, prevendo que, excecionalmente, pode ser autorizado o uso habitacional no Solo Rural, nomeadamente nos Espaços Florestais. Essa decisão, para além de dever ter em conta as exigências, expressas na norma, sobre unidade matricial e cadastral e “área mínima” (área mínima de cultura, entenda-se), deve ser fundamentada na comprovada necessidade desse uso.

Quanto à excecionalidade, esta norma, aliás, mais não faz do que replicar, como não poderia deixar de ser, o que decorre já do artigo 14º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial ( RJIGT) – aprovado pelo D.L. 80/2015, de 14.05 -, norma que contém as regras gerais das Áreas Agrícolas e Florestais, quando, no seu nº3, estabelece que a afetação, pelos programas e planos territoriais dessas áreas a utilizações diversas da exploração agrícola, florestal ou pecuária tem carácter excecional, sendo admitida apenas quando tal for comprovadamente necessário.

Estamos aqui perante um conceito indeterminado que deve ser preenchido, em cada caso concreto, pela própria Câmara Municipal, no âmbito da sua atividade discricionária, a qual, como se sabe, está sujeito ao princípio da Legalidade e exige

uma ponderação entre o interesse público e o interesse privado, com natural prevalência do primeiro, pois a prossecução do interesse público é um dos princípios gerais fundamentais da atividade administrativa (cfr. 4º do CPA).

A este propósito, devemos assinalar que o interesse público subjacente à classificação do espaço em causa como florestal está claramente enunciado nos seus objetivos específicos enunciados no artigo 34º do regulamento do plano, quando estabelece, no nº3 (comum para os espaços florestais de produção e de proteção) que “*os usos e atividades nestes espaços florestais em geral, devem ter por objetivo o desenvolvimento da floresta ou das atividades com ela relacionadas*”.

É nesta sede, acrescentamos, que têm importância os princípios que devem orientar a atividade discricionária da Administração em sede de decisões de aplicação do plano, quando a letra da lei não esgota todas as hipóteses possíveis.

Assim, na decisão a tomar no presente caso, deverá o município tomar em conta, acima de todos, um princípio fundamental do planeamento do território, o princípio da compatibilidade de usos.

Muito embora a definição de uso compatível não se encontre na legislação urbanística – designadamente no RJIGT ou no D.R. nº 5/2019, de 27.09 (definições), não se encontrando ainda no próprio Regulamento do PDM de ..., podemos recorrer para o efeito ao D.R. nº 15/2015, de 19.08, - *critérios de classificação e reclassificação do solo* –, pois, no seu artigo 12º - “*Conceito*” – (no Capítulo III referente à Qualificação do solo), revela claramente o que entende o legislador por usos dominantes, complementares e compatíveis, chamando-se particular atenção para o seu nº4, alínea a), que estabelece o princípio da compatibilidade de usos, pois tem uma especial relevância para a questão em apreço:

**Artigo 12.º**  
**Conceito**

(...)

*3 - As regras de ocupação, transformação e utilização do solo estabelecidas pelo plano territorial para cada categoria e subcategoria, estabelecem o aproveitamento do*

solo em função do uso dominante da categoria em que se integra, privilegiando este uso, interditando as utilizações que o prejudiquem ou comprometam, e estimulando utilizações complementares e compatíveis que favorecem a multifuncionalidade do uso do solo.

**4 - O aproveitamento do solo estabelecido em função do uso dominante da respetiva categoria, em solo rústico ou em solo urbano, deve obedecer aos seguintes princípios fundamentais:**

a) Princípio da compatibilidade de usos, garantindo a separação de usos incompatíveis e favorecendo a coexistência de usos compatíveis e complementares, a multifuncionalidade e a integração e flexibilidade de utilizações adequadas a cada uso do solo, contribuindo para uma maior diversidade e sustentabilidade territoriais;

Poderemos então assentar com clareza que um uso incompatível é aquele que prejudique o comprometa o uso dominante, nos termos claramente enunciados no nº3 deste artigo.

Voltando à norma do PDM que regula a ocupação dos Espaços Agrícolas de Produção, determinado o âmbito destes espaços, quanto à sua vocação básica, objetivos e usos expressamente admitidos – incluindo aqueles casos em que, pela natureza da atividade, não existe alternativa de localização, como é o caso das indústrias extrativas - qualquer outro uso, nomeadamente o habitacional, terá carácter excecional, ou seja, apenas será admitido se não for incompatível com o uso dominante, o da produção florestal, e terá de ser fundamentado com base na sua comprovada necessidade.

Ainda quanto aos requisitos do artigo 26º do Regulamento do PDM, já vimos ainda que terá de ser cumprida a área mínima de cultura.

Consultado o diploma que estabelece as atuais áreas mínimas de cultura para o território nacional – a Portaria nº 19/2019, de 15.01 (DR, 1ª Série, de 15.01.1019) -, verifica-se que para NUTS III, Região de Coimbra, onde se insere o município de ..., a unidade mínima de cultura (em hectares), para “*Terreno de floresta*”, como é o caso, é de 4 hectares.

Ora, consultada a respetiva caderneta predial rústica, verifica-se que a unidade cadastral ora em causa tem a área de 0,54 hectares, inferior, portanto, à unidade mínima de cultura, acima indicada, para a zona. Sendo assim, verifica-se que esse

requisito não é cumprido no caso presente.

Em suma, **concluimos** o seguinte:

Sem prejuízo de competir à Câmara Municipal verificar, no caso presente, do cumprimento dos pressupostos legais e regulamentares, nomeadamente os do artigo 26º do Regulamento do seu PDM, para o uso em causa – o habitacional - no Espaço Florestal de Produção, sempre diremos que nos parece certo que pelo menos um dos requisitos, o da unidade mínima de cultura, não é cumprido, atenta a área do terreno indicado na respetiva caderneta predial rústica, o que, logo à partida, constitui fundamento bastante para indeferimento do pretendido.