

Parecer N.º	DAJ 66/19
--------------------	-----------

Data	3 de abril de 2019
-------------	--------------------

Autor	António Ramos Cruz
--------------	--------------------

Temáticas abordadas	Obra isenta de licenciamento municipal Exploração bovina
----------------------------	---

Notas

A Câmara Municipal de (...), em seu ofício refª (...), de (...), solicita parecer jurídico que a habilite a decidir na questão que se segue.

Um munícipe solicitou uma certidão comprovativa em como um abrigo de bovinos que pretende construir não carece de licenciamento municipal.

A obra é descrita como uma estrutura amovível, com 250 m², feita com prumos cravados no solo e chapas de cobertura, aberta em todos os lados, e situa-se em terreno inserido na Reserva Ecológica Nacional.

Refere ainda o município o seu Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação (RMUE) - (D.R. 2ª Série, de 6.11.2008) – manifestando dúvidas sobre se a referida obra terá aí enquadramento enquanto obra de escassa relevância urbanística, no seu artigo 4º.

Formula o município a seguinte questão que pretende ver respondida:

“(...) o facto de o abrigo ser construído com prumos de madeira cravados no solo, sem fundação, confere-lhe um carácter de pouca solidez podendo até ser removível.

Tendo em conta a complexidade da matéria, solicitamos parecer jurídico sobre a possibilidade da obra descrita se enquadrar em obras isentas de licenciamento”.

Em cumprimento do solicitado, devemos começar por esclarecer que a questão que, em primeiro lugar, importa ver esclarecida é se a dita obra é, ou não, uma edificação, nos termos da respetiva definição, no artigo 2º, alínea a), do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE, aprovado pelo D.L. nº 555/99, de 16.12, na redação atual.

Se se concluir que é uma edificação, estando assim, em consequência, sujeita à disciplina do RJUE, analisaremos de seguida a circunstância de o terreno em causa, tal como nos informa o município, estar inserido na Reserva Ecológica Nacional, questão essa decisiva para se decidir qual o procedimento de controlo prévio aplicável e que,

como veremos, torna irrelevante a questão de se saber se a obra é, ou não, de escassa relevância urbanística.

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”.

Analisando 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”.

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, da seguinte forma.

“(…)

20. A noção de operações urbanísticas que nos é dada pelo RJUE, em especial o conceito de obras de edificação, não cobre, como já aludimos, todo o tipo possível de atuações sobre o território. (...).

Um dos requisitos legais que mais tem potenciado esta situação prende-se com a exigência, para que se esteja perante uma obra de edificação, de que a mesma seja um imóvel destinado a utilização humana ou trate de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência. Ora, novas formas de "edificação" como os pré-fabricados, as estufas (sobretudo 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 não se diga que não podemos ler o carácter de inamovibilidade (aliado ao de permanência) de forma diferenciada da noção civilística de imóvel. Isto porque cada ramo da ordem jurídica tem a sua intencionalidade própria, devendo os respetivos conceitos ser lidos em consonância com ela (...). 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.*

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

Ora, atenta a descrição da obra feita pelo município, quer quanto à sua construção, quer quanto ao uso – abrigo de bovinos – julgamos desde já razoável concluir que a mesma terá carácter permanente e, sendo assim, atentos os critérios acima aduzidos, será uma edificação, nos termos e para os efeitos do RJUE.

Restará então esclarecer a questão diretamente colocada pelo município, a de se saber se a obra está, ou não, sujeita a controlo prévio e, se assim for, qual o procedimento aplicável, sendo determinante para resposta a esta questão, como de seguida veremos, o facto de o terreno estar inserido na Reserva Ecológica Nacional.

Como é sabido, o RJUE, no seu artigo 4º, nº2, elenca as operações urbanísticas sujeitas a licença administrativa. Com especial interesse para a questão em apreço, dispõe a sua alínea h) o seguinte:

Artigo 4º

Licença, comunicação prévia e autorização de utilização

1 (...)

2 – Estão sujeitas a licença administrativa

(...)

h) As obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis em áreas sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública, sem prejuízo do disposto em legislação especial”.

Sendo assim, e concluímos, informando-nos o município que o terreno inserido na Reserva Ecológica Nacional, condicionante de ordem superior que constitui uma restrição de utilidade pública (cfr. artigo 2º, nº2, do respetivo regime, aprovado pelo D.L. nº 166/2008, de 22.08, na atual redação) qualquer obra de construção que se pretenda aí realizar, incluindo aquela que é objeto da presente consulta, está sujeita a

licenciamento, por força do artigo 4º, nº1, alínea h), do RJUE, devendo seguir o procedimento que lhe é aplicável, no artigo 18º e seguintes do diploma.