



Universidades Lusíada

Amorim, João Salvador Velez Pacheco de, 1962-
Ferreira, Fausto José de Jesus, 1966-

Reflexão em torno de alguns conceitos urbanísticos fundamentais

<http://hdl.handle.net/11067/1685>

<https://doi.org/10.34628/cphb-mf49>

Metadados

Data de Publicação 2015-10-27

Resumo As autarquias locais, particularmente os municípios, desenvolvem importantes ações no que concerne à promoção e salvaguarda dos interesses próprios das populações, no âmbito das respectivas circunscrições territoriais. O tema que propomos abordar surge a propósito das condições de licenciamento de operações urbanísticas, em terrenos que um PDM qualifique como “Agrícolas e Florestais” de “Matas e Maciços Arbóreos”. Para o desenvolvimento deste estudo focalizamos um caso concreto, analisando o PD...

Palavras Chave Direito do urbanismo - Portugal

Tipo article

Revisão de Pares Não

Coleções [ULL-FD] LD, s. 2, n. 12 (2014)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-23T12:23:16Z com informação proveniente do Repositório

REFLEXÃO EM TORNO DE ALGUNS CONCEITOS URBANÍSTICOS FUNDAMENTAIS

João Pacheco de Amorim¹
Fausto Ferreira²

Resumo: As autarquias locais, particularmente os municípios, desenvolvem importantes ações no que concerne à promoção e salvaguarda dos interesses próprios das populações, no âmbito das respectivas circunscrições territoriais. O tema que propomos abordar surge a propósito das condições de licenciamento de operações urbanísticas, em terrenos que um PDM qualifique como “Agrícolas e Florestais” de “Matas e Maciços Arbóreos”. Para o desenvolvimento deste estudo focalizamos um caso concreto, analisando o PDM do município em que se localiza o terreno, bem como legislação específica sobre a matéria. Foram ainda considerados os requisitos previstos no Plano para o licenciamento das operações urbanísticas pretendidas pelo requerente, no caso em análise.

Palavras-chave: Direito do Urbanismo; Município; Atribuições e Competências; Ordenamento.

Abstract: The local authorities, more specifically the municipality or county, develop important actions in concern to the promotion and safeguard of the interests of the local population, in regard to the territorial constituencies. The topic discussed in this study, arises from the licensing conditions of urban operations, in a terrain that the municipal master plan qualifies as “Forest and Agricultural” of “Vegetation and Arborea”. To develop this study, we focused on a specific case, analyzing the municipal master plan of the municipality in which the terrain is located, and also specific legislation about this issue. Also taken into consideration, were the requirements foreseen in the Urban Operations Licensing Plan required by the applicant, in this specific case.

Key-words: Urbanism law; city; Duties and Powers; Planning.

Introdução

Os mais importantes conceitos adotados pelos ramos de direito administrativo

¹ Professor da Universidade Lusíada do Porto

² Professor da Universidade Lusíada do Porto

especial, como é o caso do direito do urbanismo e do ordenamento do território (mas podíamos desde logo referir também o direito administrativo do ambiente e o direito administrativo do património cultural), fazem a ponte com outros ramos do conhecimento humano (como a engenharia, a arquitetura, a história e a geografia), não se esgotando o seu significado na ciência do direito. O caráter multidisciplinar de tais matérias revela uma enorme complexidade, que dificulta muito o trabalho do jurista: o intérprete e aplicador desta legislação setorial, sem perder o seu munus de jurista, tem que penetrar nos meandros dessas outras ciências para onde é conduzido por implícita remissão desses conceitos técnicos, a fim de fixar o respetivo significado e alcance.

O presente trabalho, elaborado a partir de um caso concreto, pretende ser mais um contributo para esse incessante trabalho de reelaboração na área do direito do urbanismo e do ordenamento do território.

1. Questões urbanísticas controvertidas

O caso sobre o qual nos debruçamos no presente estudo envolve um terreno com uma área de 70.000 m², sito num município do sul do país (Seixal), e inserido pelo respetivo Plano Diretor Municipal (doravante PDM), numa “área periurbana”, (onde “predomina o povoamento disperso em regime de minifúndio, cujas características se pretendem manter como transição entre a área urbana e a área rural” – al. a) do n.º 4 do art.º 10.º do Regulamento do PDM), e que inclui uma zona de espaços agrícolas e florestais, com matas e maciços arbóreos.

A proprietária, uma empresa de recolha e transporte de viaturas automóveis (doravante Empresa), com o objetivo de ampliar as suas instalações, as quais se situam num local próximo do referido terreno, apresenta à Câmara Municipal (doravante CM), um Pedido de Informação Prévia (PIP), onde se suscita a questão da possibilidade ou impossibilidade de uma sua futura utilização para tal finalidade.

Segundo a memória descritiva do PIP, apresentado para esse efeito pela Empresa à CM, pretende-se proceder, no referido local, “à expansão física” das atividades da Empresa, que inclui uma ampliação das respetivas instalações para o referido terreno, a constituir, “numa 1.ª fase, por uma plataforma parqueadora, com dotação para cerca de 4.000 veículos (16 m² / viatura)” (o que soma 64.000 m²) e posteriormente, “numa 2.ª fase, pela construção de um módulo metálico com cerca de 300 m² multifuncional, isto é, com escritórios, armazém e uma área social e de apoio a motoristas”.

Realça ainda a Requerente do PIP, do ponto de vista do interesse público municipal, o benefício representado pela ampliação projetada, “seja pela criação de novos postos de trabalho a recrutar no concelho, seja pela dinamização que promoverá junto dos agentes económicos que complementam” as suas “atividades”.

Para boa análise desta questão, importa ter em conta que os municípios, no

exercício do seu poder regulamentar próprio, aprovam regulamentos municipais de urbanização (Cfr. n.º 1 do art.º 3.º do RJUE). Estamos, portanto, no domínio da produção regulamentar autónoma. Contudo, o n.º 2 do mesmo artigo refere que aquando da elaboração dos mesmos, a Administração não pode contrariar o estabelecido no RJUE. Ora, podemos dizer que o RJUE é meramente definitório e orientador e os Regulamentos Municipais instrumentos concretizadores³.

Não obstante, a formal qualificação dos planos urbanísticos como regulamentos é discutida na doutrina, existindo teses que admitem tratar-se de um ato administrativo geral, e outras que entendem estarmos perante um regulamento administrativo. Temos, ainda, uma terceira tese que admite a natureza mista (Correia, 2008, p.606 e ss). No que se refere à natureza jurídica do PDM, o legislador hoje caracteriza-o como regulamento administrativo, seguindo o douto Acórdão do STA, Proc.º n.º 0696/02 - 2 Subsecção do CA) *“Tendo um Plano Director Municipal a natureza jurídica de regulamento administrativo e consubstanciando normas jurídicas gerais e abstractas, é aplicável aos pedidos de licenciamento de construções pendentes mas ainda não deferidos, por força da aplicabilidade imediata das normas administrativas, dado o seu carácter de normas de interesse público”*.

Retomando o caso concreto em análise, o art.º 33.º do Regulamento do PDM, referente a «Condicionalismos», dita o seguinte: *“1 – Nas áreas periurbanas só é permitida a construção desde que estejam garantidas a obtenção de água potável e energia eléctrica, a eficaz eliminação das águas residuais e o acesso automóvel à propriedade, sendo da responsabilidade e encargo do interessado a realização das respectivas obras de infra-estruturas” 2 – Não é permitido o parcelamento abaixo da unidade mínima de cultura.”*

Prevê, ainda, o art.º 34.º do Regulamento do PDM, sob a epígrafe «Edificação» (situado no Cap. IV – “Espaços agrícolas e florestais”, Secção I, “Áreas Periurbanas”): *“1 – A Câmara Municipal poderá autorizar a edificação isolada no exterior dos perímetros urbanos desde que a parcela tenha uma dimensão igual ou superior à unidade mínima de cultura, sem prejuízo das parcelas de menor dimensão, devidamente registadas, existente à data de publicação deste Regulamento.” 2 – O índice de construção máxima (i) é de 0,06.” 3 – A cêrcea máxima admitida é de 4 m.” 4 – A área máxima de construção admitida é de 300 m2.”*

E prevê, por seu turno, o art.º 35.º do mesmo Regulamento, sob a epígrafe «Instalações industriais e outras» (situado no mesmo capítulo): *“Sem prejuízo do disposto no artigo 12.º, a Câmara Municipal poderá autorizar a edificação de instalações industriais isoladas, em parcelas de dimensão igual ou superior à unidade*

³ O Plano Director Municipal é um plano municipal de ordenamento do território (artigo 84º do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro) que *“estabelece o modelo de estrutura espacial do território municipal, constituindo uma síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local prosseguida, integrando as opções de âmbito nacional e regional com incidência na respectiva área de intervenção”* (artigo 84º, nº 1 do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro). Os planos municipais de ordenamento do território são, dispõe o artigo 69º do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, instrumentos de natureza regulamentar, aprovados pelos municípios.

mínima de cultura, sujeita aos seguintes condicionamentos: a) “A percentagem máxima de solo impermeabilizado, incluindo áreas de expansão, vias de circulação, parques de estacionamento, depósitos de matérias-primas, produtos acabados e desperdícios não pode ultrapassar 15% da superfície total da parcela; a área de implantação máxima de construção não poderá exceder 250m²”; b) “As áreas livres não impermeabilizadas deverão ser tratadas como espaços verdes; c) “A cêrcea máxima admitida é de 6,5 m”.

Finalmente, reza o art.º 39.º, sob a epígrafe «Condicionamentos» (ainda no mesmo capítulo): 1 – *“Nas matas e maciços arbóreos é interdita a construção de qualquer edificação, excetuando-se aquelas que se destinam ao apoio da sua preservação e manutenção e a equipamentos de interesse municipal. 2 – “Sem prejuízo do disposto na legislação em vigor para a RAN e REN, é possível a construção de empreendimentos turísticos e equipamentos de interesse municipal, mediante a elaboração de plano de pormenor que obedecerá às seguintes condições: a edificabilidade máxima é a que resulta do índice de utilização da UNOP, em que a parcela se insere, a 30% da superfície da parcela. A área restante manter-se-á vinculada ao uso correspondente ao respetivo zonamento. 3 – Em caso de incêndio, o vínculo mantém-se, devendo a zona ser reflorestada”.*

Segundo parecer dos serviços da CM sobre o requerimento supra citado, *“(…) dado não haver construção o uso poderia não ser alterado; contudo, a ocupação do solo corresponde a construção. Caso a Câmara considere de interesse a ampliação das instalações e conseqüente aumento de atividade e postos de trabalho da Empresa, poderá eventualmente considerar-se a elaboração de um plano de pormenor ou, uma previsão da alteração no futuro PDM”.*

Face ao exposto, as questões que se colocam são:

- A) No que respeita à primeira fase do empreendimento, subsume-se a projetada plataforma destinada a estacionamento de veículos no conceito de “edificação”? Mais precisamente, no de “(…) construção (...) de um imóvel destinado a utilização humana”, ou “(…) de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência” - (cfr. al. a) do art.º 2.º do DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro, RJUE (na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro)⁴?
- B) No caso de a resposta à pergunta anterior ser negativa, como parecem entender os serviços da CM, reconduz-se ainda assim a mesma “plataforma” ao conceito de “trabalhos de remodelação dos terrenos”, previsto na al. l) do art.º 2.º do RJUE, carecendo por isso de “licença administrativa”, nos termos da al. b) do n.º 2 do art.º 4.º do referido diploma?
- C) Corresponde a “ocupação do solo” proposta no PIP da primeira fase do empreendimento (que abrange apenas o piso de estacionamento de automóveis), a (obras de) “construção” (ou à “edificação” resultante das mesmas obras), como sustentam os serviços da CM?

⁴ A este propósito tenha-se em atenção que a definição de “Edificação” adotada no Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio, que fixa os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo a utilizar pelos instrumentos de gestão territorial, corresponde integralmente à definição adotada no RJUE.

- D) Preenche o projetado empreendimento, no seu todo, os requisitos previstos nos art.ºs 33.º a 35.º do PDM?
- E) Subsume-se o mesmo projeto no conceito de “*equipamento de interesse municipal*”? Mais precisamente, e caso a CM entenda também que a ampliação projetada representa um benefício substancial para o Município (quer pela criação de novos postos de trabalho a recrutar no Concelho, quer pela dinamização por ela promovida junto dos agentes económicos que complementam as atividades da Empresa), cabe ou não nos poderes de licenciamento de uma Câmara Municipal um eventual deferimento do pedido de licenciamento com esse fundamento?

2. Sobre os conceitos urbanísticos de “Edificação”, “Construção” e “Trabalhos de remodelação de terrenos”

Começando pela primeira das questões que se colocam – sobre se os trabalhos de concretização da projetada plataforma, destinada a estacionamento de veículos, correspondem ao conceito de (obras de) “construção”, ou se o seu resultado se subsume ao conceito de “edificação” –, antecipe-se, desde já, o ser a nossa resposta negativa.

Em primeiro lugar, não obstante termos já adiantado a nossa posição, importa referir que esta tarefa acarreta alguma dificuldade, isto porque não existe no direito do urbanismo um código que agregue todas as matérias relevantes. Apenas existe uma Lei de Bases da Política Pública dos solos de Ordenamento de Território e de Urbanismo – Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, a qual, fazendo jus à sua essência de lei de bases, apenas se apresenta como orientadora das matérias urbanísticas.

Para esta tarefa – compreensão dos conceitos urbanísticos – devemos ter em conta os diplomas mais relevantes no direito do urbanismo, diplomas que sejam de cariz geral, como o RJUE e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo DL 380/99, de 22 de Setembro, com a redação que lhe foi dada pelo DL n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro, e 181/2009, de 7 de Agosto.

Ora, é o próprio RJIGT que aponta para a necessidade de regulamentação de conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, designadamente dos relativos aos indicadores, parâmetros, simbologia e sistematização gráfica, a utilizar nos instrumentos de gestão territorial – cfr. al. c) do n.º 2 do art.º 155. Contudo, apesar da “promessa” plasmada do RJIGT da necessidade de aprovação de um Decreto Regulamentar, no espaço de 120 dias, sobre esta matéria, tal Decreto Regulamentar viria a entrar em vigor no nosso ordenamento jurídico tão só em Maio de 2009. Trata-se, portanto, de um vazio de regulamentação de cerca de 10 anos.

Isto posto, e para tomada de posição quanto ao enquadramento referido

ou não da plataforma destinada a estacionamento de veículos nos conceitos de “construção” e edificação”, deve ter-se também em conta o referido Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio, que fixa conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo a utilizar pelos instrumentos de gestão territorial.

Como é entendimento pacífico na doutrina, a edificação ou construção é um *“conjunto erigido pelo homem”* (Costa, 1993), algo que de algum modo “se eleva” ou se “erige”, ficando ligado ao solo por *“alicerces ou por colunas, estacas ou qualquer outro meio”* (Andrade, 1997 p.233).

Vaz Serra (1959) ao citar Carbonnier (1957), refere que *“bâtiment”* (edifício ou edificação) é uma construção em materiais duradouros, elevada pelo homem e fixada no solo, como é caso, desde logo, de um simples muro. Por sua vez, para Planiol/Ripert/Esmein *“uma cave... um muro de tapagem, ou de sustentação, um monumento comemorativo, uma ponte, um aqueduto, uma coluna, são “bâtiments”, mas não o próprio solo ou rochedos, uma gruta ainda que cavada pela mão do homem mas sem trabalho de pedreiro”*.

Cunha Gonçalves (1938 p. 68) distingue ainda a “edificação” da “construção” nos seguintes termos: *“(…) edifícios são os prédios urbanos: casas, palácios, estabelecimentos públicos, hospitais, templos, em suma, todas as construções com parede e tecto, destinadas a qualquer uso do homem. Tudo o mais (...) são simples construções: estátuas, monumentos, faróis, hangares ou armazéns, lagares, moinhos, parrilheiros, arribanas, cortes”*. Todavia, a atual definição legal, que decorre do RJUE e do Decreto Regulamentar n.º 9/2009, não procede a uma tal distinção entre os dois conceitos, considerando ser a “edificação” uma realidade estática que resulta da (atividade de) “construção”. Nos termos das als. a) e b) do art.º 2.º do RJUE (com a redação que lhe foi dada pelo DL 136/2014, de 9 de Setembro), *“entende-se por a) edificação: a atividade ou o 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; b) Obras de construção: as obras de criação de novas edificações”*.

No caso concreto do nosso estudo, a projetada “plataforma”, consistindo num “chão” de alcatrão ou cimento (ou de qualquer outro material semelhante), não se reconduz, evidentemente, a qualquer destas noções clássicas. Pelo contrário, um tal piso, seja ele destinado a estacionamento/recolha de veículos automóveis, como é o caso ora analisado, ou à circulação dos mesmos, como acontece com as vias públicas, revela-se mesmo *“incompatível com qualquer vocação edificativa”*, como podemos constatar no “II - Fundamentos” do Ac. Tribunal Constitucional n.º 20/2000, Proc.º n.º 20998 - 2.ª Secção) - sendo por isso, repete-se, negativa a resposta ora dada à primeira questão.

No que respeita à segunda pergunta a nossa resposta é claramente positiva: com efeito, subsume-se a dita “plataforma”, ou chão de cimento ou alcatrão, ao conceito de “trabalhos de remodelação dos terrenos” como previstos na al. l) do art.º 2.º do RJUE, já que é o conceito mais residual dos ali previstos, atente-se à disposição do artigo *“(…) Operações urbanísticas não compreendidas nas alíneas*

anteriores (...)”.

Acresce ainda um problema de ordem de regulação material no que se refere a este conceito urbanístico de “trabalhos de remodelação dos terrenos”, visto que “(...) o RJUE regula apenas, do ponto de vista substantivo ou material, algumas delas (operações urbanísticas, provavelmente as que considerou mais relevantes (...))” (Oliveira et. al., p. 48,). Contudo, cabe ao Município, à partida, definir ou adotar posição sobre esta matéria em sede de regulamentos autónomos. E no caso concreto em estudo, o que diz o PDM deste município específico? Para nosso espanto, surpreendentemente, não diz nada.

Isto posto, refira-se então que estes trabalhos carecem de “licença administrativa”, nos termos da al. b) do n.º 2 do art.º 4.º do mesmo diploma. Assim sendo, note-se que, mesmo à luz do regime de licenciamento de obras particulares de 1991 (DL n.º 445/91, de 20.11), resultava já do art.º 1.º da então vigente Lei dos Solos o estarem “*todos os actos e operações materiais de edificação e uso dos solos para fins urbanísticos*”, em regra, “*sujeitos a licenciamento administrativo, destinado a verificar da sua conformidade com a previsão das leis e regulamentos em vigor*”, o qual se consubstanciava em “*actos administrativos através dos quais a Administração consente aos interessados na realização de concretas iniciativas de ocupação, utilização e transformação dos solos para fins urbanísticos*” (Almeida et al, 1994, p. 793).

3. Da não equivalência entre a noção de “Ocupação de solo” e as noções de “Edificação” e “Construção”

No que respeita à terceira questão, a nossa resposta volta a ser rotundamente negativa. Na verdade, a que título, ou a que propósito, se pretende fazer equivaler duas noções tão fundamentais, e tão arraigadamente distintas no direito do urbanismo e do ordenamento do território, como as noções de “*ocupação do solo*” e de “*construção*” (ou “*edificação*”)?

Já constatámos que os trabalhos projetados não podem ser considerados “obras de construção”, nem o seu resultado uma “edificação” – o que aliás os próprios serviço da CM começam por corroborar na sua informação. Claro está que a edificação constitui um dos modos possíveis de ocupação do solo – e um dos mais importantes. Mas a inversa já não é, de modo algum, verdadeira. Sendo um facto que os presentes “*trabalhos de remodelação de terrenos*” se traduzem em “*operações urbanísticas*”, no sentido da al. m) do art.º 2.º do RJUE (uma vez que abrange este preceito nas “*operações urbanísticas*” todas as “*operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água*”), nem todas as alterações de uso do solo como as envolvidas pela operação proposta – mesmo as que, como esta, se traduzam numa alteração de destino (no caso, de plantio e conservação de determinada espécie vegetais para uma “*utilização humana*”) – constituem, ou

equivalem, a “edificação” ou “construção”.

Como lembra o Acórdão do Tribunal Constitucional acima citado, a propósito da implantação de vias de comunicação destinadas à circulação de veículos automóveis em terrenos da RAN – Reserva Agrícola Nacional (aplicando-se a asserção também, por identidade de razão, à implantação de parques abertos destinados a estacionamento/recolha dos mesmos veículos em terrenos como os ora analisados), “essa é justamente uma das finalidades não agrícolas para que podem ser utilizados solos” (Proc.º n.º 209/98 – 2.ª Secção) onerados com tal tipo de restrições de utilidade pública – como é o nosso caso.

Em suma, estamos perante meros “trabalhos de remodelação dos terrenos”, na sequência dos quais se pretende de facto conferir outra utilização, uso, ou ocupação a uma parte da parcela em questão, alteração de uso que por isso carece de licença ou autorização. Assim sendo, nada no projetado para a 1.ª fase colide pelo menos com o disposto no art.º 39.º do PDM – que apenas “interditada a construção de qualquer edificação” (à exceção das edificações ou construções que se destinem ao apoio da preservação e manutenção da utilização atual, e de “equipamentos” que possam vir a ser qualificados como de “interesse municipal”).

4. Do preenchimento dos requisitos previstos nos art.ºs 33.º a 35.º do PDM

Uma vez esclarecidas estas questões prévias, importa agora indagar se o projeto do empreendimento, no seu todo, está também ou não em condições de poder ser licenciado, nomeadamente, se preenche (ou se tem alguma hipótese de vir a preencher) os requisitos previstos no PDM.

Começando pela Secção I – “Áreas periurbanas” do PDM (art.º 33.º a 35.º), a primeira dúvida que se coloca tem a ver com a qualificação ou não do empreendimento da Empresa como instalação industrial (de que depende a sua sujeição aos condicionalismos prescritos no art.º 35.º – “Atividades industriais e outras”, se a resposta for positiva, ou aos prescritos nos n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 34.º – “Edificação” (no respeitante designadamente à parte edificatória do empreendimento), na hipótese contrária.

Ora, nenhuma das atividades que se reconduzem ao objeto social desta empresa de transportes (recolha e transporte de veículos automóveis) é, a nosso ver, qualificável como industrial, ou sequer equiparável a uma atividade industrial (não parecendo subsumir-se por esta via às “outras” instalações referenciadas na epígrafe do artigo).

Diferentemente, as instalações desta Empresa, em termos urbanísticos, só poderão merecer a qualificação de “comerciais” – devendo assim a sua parte “edificatória” ou de construção ser analisada à luz dos condicionalismos previstos nos n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 34.º (os quais acrescerão às exigências genéricas do art.º 33.º – que se aplicam também aos casos previstos no art.º 35.º). No caso concreto do artigo 33º, sob a epígrafe “Condicionamentos”:

“1 – Nas áreas periurbanas só é permitida a construção desde que estejam garantidas a obtenção de água potável e energia eléctrica, a eficaz eliminação das águas residuais e o acesso automóvel à propriedade, sendo da responsabilidade e encargo do interessado a realização das respetivas obras de infraestruturas; 2 – Não é permitido o emparcelamento abaixo da unidade mínima de cultura.”

De todo o modo, e por cautela, não vamos deixar de analisar o empreendimento à luz dos condicionalismos previstos em ambos os artigos alternativos (art.º 34.º e 35.º).

Pois bem, parece preencher (ou parece poder vir a preencher) o projetado empreendimento o requisito de dimensão previsto no n.º 1 do art.º 34.º e na al. a) do art.º 35.º. Com efeito, a parcela em questão – com uma área total de 70.000 m² – apresenta uma dimensão superior à unidade mínima de cultura (2 hectares p/terrenos de regadio, e 4 hectares p/terrenos de sequeiro, na região de Lisboa e Santarém – Portaria. 202/70, de 21 de Abril).

Dada a extensão da parcela, e atendendo à modesta área de construção prevista no projeto, o mesmo se diga no que respeita ao índice de construção máxima – e designadamente ao (baixíssimo) índice de 0,06 consagrado no n.º 2 do art.º 34.º. Também a área máxima de construção (300 m², nos termos do n.º 4 do art.º 34.º, e 250 m² de implantação, segundo a exigência da parte final da al. a) do art.º 35.º de implantação) terá apenas que sofrer um ligeiro ajustamento – ou em altura, se se aplicar a al. c) do art.º 35.º (uma vez que a cêrcea prevista na al. a) deste artigo, de 6,5 m permite a construção de dois pisos acima do solo), ou em profundidade (com um piso – ou parte deste – parcialmente soterrado), se se aplicar o n.º 3 do art.º 34.º (o qual fixa a cêrcea máxima permitida nos 4 m).

O problema da conformidade ou desconformidade do projeto face à Secção I do PDM coloca-se pois apenas a nosso ver no que respeita à previsão da primeira parte da al. a) do art.º 35.º – isto, repita-se, caso se venha a qualificar as instalações da Empresa como “industriais” ou equiparadas (hipótese que já acima rejeitámos, e que portanto só em jeito de hipótese é agora objeto da nossa apreciação).

Com efeito, a área prevista para a plataforma (64.000 m²) representa uma ocupação da maior parte da parcela, quando “a percentagem de solo impermeabilizado (...) não pode ultrapassar 15.º da superfície total da parcela”.

Ora, decorre deste condicionalismo (a aceitar-se a referida qualificação) uma exigência de ordem técnica, que não é objeto de especificação no projeto em causa. A saber, para que a projetada plataforma preencha este eventual requisito, o piso a implantar não pode ser impermeabilizado, ou seja, não pode ser feito com os materiais do tipo betuminoso, que normalmente dão corpo às vias de comunicação e aos parques de estacionamento. Isto porque esta norma do PDM pretende salvaguardar a normal irrigação pluvial dos solos afetados, evitando por um lado que os solos cobertos fiquem áridos, e obstando por outro lado a cheias e inundações nos solos circunvizinhos.

Assim sendo, e para que a plataforma possa ser considerada como “solo permeabilizado”, o piso terá que ser composto apenas pela mistura dúctil de brita

e de “pó de pedra”, vulgarmente designada por “*tout-veenant*” – a qual também apresenta como característica o ser compactada e homogénea, não integrando todavia os “ligantes” dos pisos betuminosos que impermeabilizam os solos por estes cobertos.

Ainda e sempre à luz do art.º 35.º, uma vez preenchido este requisito, teremos então três áreas distintas no empreendimento: uma primeira área construída afetada ou vinculada aos fins do empreendimento, e *impermeabilizada* (a área da futura edificação), uma segunda área também *afetada ou vinculada* aos fins do empreendimento, mas não construída e *não impermeabilizada* (a área do estacionamento propriamente dito), e uma terceira área livre (desafetada dos referidos fins) e não impermeabilizada (designadamente, a área sobrance).

Acresce, ainda, às já referidas exigências, hipoteticamente postuladas para o empreendimento em análise, uma futura obrigação de tratamento desta “área livre não impermeabilizada” como “espaço verde” (conforme disposto na al. b) do art.º 35.º).

5. O conceito de “Equipamentos de interesse municipal” como modo de concessão de poderes discricionários à administração municipal

Uma vez assente que o empreendimento está em condições de ser licenciado, nos termos da Secção I do PDM (art.ºs 33.º a 35.º), passemos à resposta à última das questões acima colocadas, designadamente, se cabe ou não a parte “edificatória” do empreendimento projetado no conceito de “*equipamento de interesse municipal*” contido no art.º 39.º do mesmo PDM.

Ora, aqui não se põe em causa o estarmos perante uma realidade no domínio da operação de edificação, porque decorre da própria definição em sede urbanística, leia-se, RJUE e Decreto Regulamentar n.º 9/2009, a resposta afirmativa a esta questão.

Recorde-se que constitui pressuposto necessário a uma resposta positiva – permissão da realização da operação urbanística, aqui usada em sentido lato – um entendimento por parte da CM no sentido de a ampliação projetada representar um benefício substancial para o município (quer pela criação de novos postos de trabalho a recrutar no concelho, quer pela dinamização por ela promovida junto dos agentes económicos que complementam as atividades da Empresa).

O que agora nos propomos averiguar é, pois, se cabe ou não nos poderes de licenciamento de uma Câmara um eventual deferimento com esse fundamento de um pedido de licenciamento desta segunda fase do empreendimento (a qual contempla verdadeiras e próprias construções).

Depara-se-nos neste PDM, uma vez mais, um dos mais importantes e típicos conceitos indeterminados – o de (“*equipamento de*) interesse (*público*) municipal – o qual, e a par de outros (como “necessário”, “adequado”, “devido”), integra uma subcategoria de conceitos imprecisos (os chamados “conceitos subjetivos”) que se caracterizam por uma elevada indeterminação, e por estarem ainda

normalmente associados a faculdades de ação administrativa. Estes “conceitos subjetivos” constituem assim um modo de concessão de poderes discricionários, pelo legislador, à Administração.

Cláudio Monteiro (2013, p. 350) considera que, apesar de se afirmar vulgarmente o caráter vinculado dos atos de licenciamento urbanístico, tal está longe de se ter como uma afirmação absoluta, na medida em que na aplicação da norma aos factos, a Administração goza sempre de uma faculdade de apreciação dos condicionalismos do caso concreto, e portanto, de uma maior ou menor margem de ponderação.

Contudo, *discricionariedade* não é igual a *liberdade* (ou não equivale pelo menos à liberdade de atuação de que gozam os particulares, face às regras e princípios que regem a mesma atuação) e muito menos a *arbitrariedade*. Na verdade, a Administração, no exercício dos poderes discricionários que a lei lhe confere, está desde logo sujeita aos princípios gerais da atividade administrativa (princípios da justiça, igualdade, imparcialidade, proporcionalidade, racionalidade e boa fé). A Administração está também e ainda vinculada à prossecução do interesse público que a mesma lei lhe assinala – sendo este o vínculo que nos importa na situação em apreço.

Ora, e deixando já um apontamento prévio nesta matéria, crê-se que a discricionariedade e a adoção de conceitos indeterminados no domínio urbanístico pode ser um método necessário para uma melhor prossecução do interesse público, isto porque, se se adotarem conceitos de enquadramento normativo muito rígidos e não se excecionarem ou preverem mecanismos de salvaguarda, a decisão administrativa fica cegamente vinculada a uma solução que poderá não ser a mais favorável ao interesse público, *in casu*, o interesse público local.

Este entendimento está ancorado no dever de boa administração a que toda a “máquina administrativa” está sujeita, dever esse que é corolário do princípio da prossecução do interesse público, patente no art.º 4.º do CPA. Ora, impõe-se que a Administração aja ditando e tomando a solução que melhor siga o interesse público. Dessa forma, e acolhendo um método que permita um juízo valorativo para o caso concreto, certamente será este um mecanismo de atuação que permite cumprir este dever administrativo.

Por outro lado, importa ainda referir, a propósito destas possibilidades de exceção, que o juízo a fazer por parte da Administração deve ter por fundamento a relação de custo/benefício entre os bens jurídicos em causa, afinado pela aplicação dos Princípios administrativos. Não podemos esquecer que tem de existir uma medida de proporcionalidade que assegure a defesa dos bens jurídicos em causa, não podendo admitir-se, num Estado de Direito, o amparo cego de um fim em detrimento de outros. Assim, a Administração está vinculada a encontrar uma solução de equilíbrio, devendo, no caso ora abordado, ponderar-se entre a defesa do ordenamento do território e outros “bens jurídicos locais” que devam ser tutelados pelos municípios: exemplo claro desses bens é a atribuição da promoção do desenvolvimento local.

Para Fernando Alves Correia (2008, p. 148) existe mesmo na “Constituição do Urbanismo” um Princípio de justa ponderação e da superação dos conflitos de interesses coenvolvidos nos planos; portanto, este princípio vale, na nossa opinião, para a aplicação de todos os planos, sejam eles especiais ou gerais.

6. A inclusão nas atribuições municipais da promoção do desenvolvimento: o interesse municipal dos empreendimentos criadores de emprego e dinamizadores da “Economia local”

Uma vez aqui chegados, devemos ressaltar que, e como é óbvio, o que acima se disse sobre o conceito de “interesse público” não significa que o legislador (designadamente, e no caso, o do PDM) tenha possibilitado à Administração a *escolha dos fins* (públicos) a prosseguir.

Diferentemente, os fins que os competentes órgãos administrativos (no caso, municipais) estão obrigados a prosseguir estão heteronimamente determinados, decorrendo sempre e necessariamente das atribuições do ente (ou entes) público (s) em questão. A este propósito, atente-se à posição de Fernando Alves Correia sobre esta matéria, designadamente a temática a que designou como “um espaço de condomínio de interesses estaduais, regionais e locais”. (2008, p. 142). Para o autor, a problemática do urbanismo é uma matéria que tem como atores principais não só os Municípios, mas também as Regiões e o Estado. No fundo, este princípio traz à colação necessariamente um segundo princípio identificado pelo Autor como o “*princípio da colaboração entre vários sujeitos de direito público na formação e execução dos planos territoriais*”. Ora, esta ideia de colaboração entre entidades públicas no que se refere ao desempenho e prossecução das suas atribuições não é uma temática que a nossa lei constitucional despreze, isto porque decorre da essência do Estado de Direito Democrático a existência de uma administração coordenada e concertada, aquilo a que chamamos o respeito pelo “Princípio da Cooperação Interadministrativa”. Isto vale para o desempenho de atribuições próprias e exclusivas, através da possibilidade da celebração de contratos interadministrativos, como para atribuições tidas como partilhadas, em que, aí, a exigência de cooperação decorre diretamente da lei.⁵

Passando diretamente ao objeto do nosso estudo, importa referir que se incluem no quadro de atribuições e competências dos municípios: a) a “*Promoção do desenvolvimento*” (Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro Diploma que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, Cap. III – “*Município*”, Secção I –

⁵ Para mais desenvolvimentos sobre a matéria dos contratos interadministrativos, cfr. Alexandra Leitão, *Contratos Interadministrativos*, 2011, Almedina.

Atribuições”, al. m) do n.º 1 do art.º 23.º – “*Atribuições dos Municípios*”); b) “*Promover e apoiar o desenvolvimento de atividades e a realização de eventos relacionados com a atividade económica de interesse municipal*” (Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, Cap. III - Secção III – “*Câmara Municipal*” - “*Competências Materiais*”, al. ff) do n.º 1 do art.º 33.º).

É assim inquestionável incluem-se nas atribuições dos municípios – subsumindo-se ao conceito de “*interesse (público) municipal*” – a promoção do desenvolvimento, designadamente através da promoção de iniciativas (locais) de emprego e de incentivos à fixação de empresas no território municipal.

Ora, sendo o proposto equipamento (industrial ou empresarial, *lato sensu*) qualificado (ou qualificável) como criador de emprego e dinamizador da “*economia local*” (cabendo essa apreciação, repita-se, nos poderes discricionários da CM), não subsistem quaisquer dúvidas sobre a legitimidade de uma tal qualificação.

Na verdade, e sem prejuízo de o interesse primário ou de referência que preside ao poder de licenciamento que ora se discute ser de natureza urbanística e de ordenamento territorial, podem e devem as Câmaras Municipais incluir (também) os suprarreferidos interesses desenvolvimentistas e salutistas no conjunto de interesses que deverão ser objeto de ponderação no *iter* decisório do ato a praticar.

7. Da não sujeição da construção dos “Equipamentos de interesse municipal” previstos no N.º 1 do art.º 39.º do PDN ao condicionamento da elaboração de um plano pormenor prescrito no N.º 2 do mesmo artigo

Depara-se-nos, todavia, na leitura do art.º 39.º do PDM, um problema de interpretação e/ou integração de lacuna (s) positiva (s).

Neste ponto, comecemos por realçar que na estrutura dos dispositivos do Plano que regulam as subcategorias de áreas protegidas mais próximas da tutelada pelo art.º 39.º (designadamente, de entre as situadas no interior dos “*Espaços agrícolas e florestais*”, Cap. IV, artigos 33.º a 39.º, e dos “*Espaços culturais e naturais*”, Cap. V, artigos 40.º a 43.º), como sejam o art.º 38.º (“*Áreas rurais de protecção aos espaços urbanos*” – “*Condicionamentos*”) e o art.º 43.º (“*Áreas de protecção paisagística*” – “*Condicionamentos*”), a uma regra “seca” de interdição de construções (sem abertura de exceções) contida no primeiro número, segue-se, num segundo número, a abertura de duas exceções – designadamente a possibilidade de construção de “*empreendimentos turísticos*” e de “*equipamentos de interesse municipal*” – através da elaboração de planos de pormenor ⁶. Ora,

6

Artigo 38.º
Condicionamentos

“1 – Nestas áreas rurais de protecção aos espaços urbanos é interdita a edificação, atendendo a que se

diferentemente do que acontece com os artigos que acabamos de citar, o primeiro número do art.º 39.º, logo a seguir à interdição (“Nas matas e maciços arbóreos é interdita a construção de qualquer edificação, (...)”) – gramaticalmente, no mesmo período – abre duas exceções, a saber: “..., *exceptuando-se aquelas que se destinam ao apoio da sua preservação e a equipamentos de interesse municipal*”.

Sem prejuízo da abertura a estas exceções, o segundo número deste mesmo artigo 39.º repete integralmente (*ipsis verbis*) o conteúdo dos números homólogos dos supracitados artigos 38.º e 43.º, já acima transcritos – subordinando a construção dos “empreendimentos turísticos”, e aparentemente também dos “equipamentos de interesse municipal”, à elaboração de planos de pormenor.

Da conjugação de ambos os números do artigo 39.º podemos concluir com segurança:

a) que “*aquelas (construções) que se destinam ao apoio da sua (das matas e maciços arbóreos) preservação*”, já autorizadas “ex PDM” no n.º 1 do artigo em análise, não estão sujeitas ao condicionamento previsto no n.º 2 do mesmo artigo;

b) e que os “*empreendimentos turísticos*”, ao invés, porque não autorizados “ex PDM” no mesmo n.º 1 do art.º 39.º, estão inequivocamente sujeitos ao condicionamento do n.º 2 do referido artigo.

Todavia, os “*equipamentos de interesse municipal*” surgem em ambos os números do art.º 39.º. Assim, não faz sentido que este artigo, do mesmo passo, autorize tais construções sem qualquer alteração aos planos municipais vigentes, ao abrigo do seu n.º 1, e que não as autorize sem a elaboração para o efeito de um plano de pormenor, nos termos do número seguinte, pelo que somos forçados a admitir que num dos dois dispositivos o legislador exprimiu imperfeitamente o seu pensamento.

Assim sendo, e para se conseguir encontrar alguma coerência neste regime,

destinam a retenção e infiltração das águas residuais e a garantir um contínuo verde natural, protegendo zonas de fronteira biológica e conjuntos de elevado valor paisagístico e recreativo, assim como a eventual futura expansão do aglomerado.

“2 – Sem prejuízo do disposto na legislação em vigor para a RAN e REN, é possível a construção de empreendimentos turísticos e equipamentos de interesse municipal, mediante a elaboração de plano de pormenor que obedecerá às seguintes condições: A edificabilidade máxima é a que resulta do índice de utilização da UNOP, em que a parcela se insere, a 30% da superfície da parcela. A área restante manter-se-á vinculada ao uso correspondente ao respectivo zonamento.”

Artigo 43.º

Condicionamentos

“1 – Nestas áreas de protecção paisagística é interdita a edificação..

“2 – Sem prejuízo do disposto na legislação em vigor para a RAN e REN, é possível a construção de empreendimentos turísticos e equipamentos de interesse municipal, mediante a elaboração de plano de pormenor que obedecerá às seguintes condições:

A edificabilidade máxima é a que resulta do índice de utilização da UNOP, em que a parcela se insere, a 30% da superfície da parcela. A área restante manter-se-á vinculada ao uso correspondente ao respectivo zonamento.”

“3 – (...)”.

temos que partir do princípio de que ou há “algo a mais” (ou “a menos”) no primeiro número – só estando corretamente formulada a expressão de pensamento do legislador no segundo número –, ou pelo contrário, que é no segundo número que existe “algo a mais” ou “a menos” (sendo nesta hipótese o primeiro dispositivo, e não o segundo, o que traduziu – que traduz – com fidelidade a vontade do autor do Plano).

E na primeira das duas possibilidades que acabamos de contemplar, das duas uma: ou o lapso do autor do PDM consistiu numa omissão, designadamente na ausência da menção aos empreendimentos turísticos (neste caso, enquanto o primeiro número enumeraria as exceções, limitar-se-ia o segundo número a prescrever as condicionantes a que houvesse lugar), ou, ao invés, consistiu o mesmo lapso numa referência a mais, desta feita aos equipamentos de interesse municipal. Nesta última hipótese, caberia ao n.º 1 prever um primeiro tipo de exceções à regra do *non aedificandi*, a saber, aquelas que não carecessem de ser levadas a cabo através de um plano de pormenor – resumindo-se então a exceção aberta pelo primeiro número às construções destinadas à conservação e preservação das matas e maciços arbóreos. Diferentemente, na segunda das referidas hipóteses, a possibilidade de lapso circunscreve-se a uma referência a mais, ou seja, à que é feita (novamente) aos equipamentos municipais.

Para a solução do problema que acabamos de identificar, e seguindo o ensinamento de Baptista Machado (1991, p. 183 e ss), não tendo o elemento gramatical resolvido o nosso problema, temos que nos socorrer, pela ordem que se segue, do *elemento sistemático*, com recurso designadamente aos “lugares paralelos”, e do *elemento racional ou teleológico*. Para o autor, o recurso ao elemento sistemático compreende desde logo “a consideração de disposições legais que regulam problemas normativos paralelos ou institutos afins (lugares paralelos)”. O recurso a estes “lugares paralelos” pode ser “de grande utilidade, pois que, se um problema de regulamentação jurídica fundamentalmente idêntico é tratado pelo legislador em diferentes lugares do sistema, sucede com frequência que num desses lugares a fórmula legislativa adaptada emerge mais clara e explícita. Em tal hipótese, porque o legislador deve ser uma pessoa coerente e porque o sistema jurídico deve por igual formar um todo coerente, é legítimo recorrer à norma mais clara e explícita para fixar a interpretação de outra norma (paralela) mais obscura ou ambígua” (Idem, p. 183 e ss).

Pois bem, razões quer de ordem sistemática, quer de ordem racional ou teleológica, levam-nos a concluir com segurança pela última das hipóteses que se acabam de considerar no número anterior – designadamente, por aquela que nos conduz a uma *interpretação restritiva* do n.º 2 do art.º 39.º (considerando que a inclusão dos equipamentos de interesse municipal resultou de um lapso do legislador, tendo este dito mais do que queria dizer); e conseqüentemente a excluir quer a que nos levaria ou a uma *interpretação extensiva* do n.º 1 do mesmo artigo (pela consideração agora que o legislador omitiu involuntariamente os empreendimentos turísticos neste dispositivo), quer a que nos levaria a uma

interpretação restritiva deste mesmo número (considerando desta feita que está a mais a referência aos equipamentos municipais).

No que respeita à possibilidade de o lapso se verificar no n.º 1 (seja por uma omissão da referência aos empreendimentos turísticos, seja por uma referência a mais aos equipamentos municipais), entendemos ser ela a menos plausível, dado tratar-se da parte do artigo que nos três regimes similares objeto de análise comparada, e que acima começámos por chamar à colação (designadamente, os do art.º 38.º, 39.º e 43.º), conhece variações (e variações significativas) na respetiva formulação.

Com efeito, muito mais provável se afigura a hipótese de o autor do PDM, na elaboração da respetiva proposta, ter primeiramente reproduzido de forma mecânica nos “segundos números” dos três citados artigos o mesmíssimo texto – a qual, aliás, é importada ou reproduzida (como muitos outros conteúdos dos PDM) de outros planos; e de depois – a final – ter-se olvidado de subtrair ao texto base (também) destinado ao n.º 2 do art.º 39.º os equipamentos municipais (visto estarem estes já excecionados no n.º 1, conjuntamente com as construções destinadas à conservação e preservação das matas e maciços arbóreos). Acresce, no que respeita especialmente à primeira hipótese acima enunciada, de o lapso no n.º 1 do art.º 39.º se traduzir na omissão de uma referência (também) aos empreendimentos turísticos, não sendo a técnica legislativa suposta em tal hipótese a normalmente utilizado pelo PDM⁷.

Assim sendo, à enunciação logo no mesmo número de exceções não coincidentes com as (habitualmente) referidas no número seguinte, tem que ser atribuído um significado próprio e preciso, “*que só pode ser o da permissão da construção nos casos excecionados sem o condicionamento aposto às hipóteses consideradas no dispositivo subsequente*”.

Reforça o argumento sistemático que se acaba de expor a ratio de cada um dos regimes ora objeto de comparação (elemento racional ou teleológico). Se recorrermos aos ensinamentos de Baptista Machado (1991), para apreendermos a importância deste elemento “basta lembrar que o esclarecimento da *ratio legis* nos revela a «valoração» ou ponderação dos diversos interesses que a norma regula e, portanto, o peso relativo desses interesses, a opção entre eles traduzida pela solução que a norma exprime. Sem esquecer ainda que, pela descoberta daquela «racionalidade» que (por vezes inconscientemente) inspirou o legislador a definir o exato alcance da norma e a discriminar outras situações típicas com o mesmo ou com diferente recorte” (Idem, p.183).

⁷ Com efeito, como já constatámos, e atendendo desde logo aos regimes do PDM mais próximos do ora analisado – designadamente aos fixados nos artigos 39.º e 43.º – verificamos não ser essa a técnica a normalmente utilizada pelo «legislador» do PDM (a saber, a de se mencionar logo no primeiro número as exceções à regra do *non aedificandi*, estabelecendo-se no segundo número os condicionamentos às mesmas exceções). Diferentemente, nos demais preceitos congéneres o planeador limita-se a enunciar secamente a proibição – limitando-se quando muito a aditar à mesma proibição considerações de teor justificativo (como acontece no n.º 1 do art.º 38.º).

Na verdade, parece ter a proteção às “áreas rurais de proteção aos espaços urbanos” (art.º 38.º) e às “áreas de proteção paisagística” (art.º 43.º) merecido ao legislador um maior cuidado e um maior rigor, em comparação com as áreas de “matas e maciços arbóreos” (art.º 39.º) que ora nos ocupam. Veja-se, desde logo, nesse sentido, a ênfase posta na justificação da regra do *non aedificandi* constante do n.º 1 do art.º 38.º⁸, e ainda as proibições adicionais constantes do terceiro número que integra também o art.º 43.º⁹.

Explica-se por isso que o legislador tenha instituído (ou tenha querido instituir) um regime mais permissivo, não exigindo para as exceções contempladas logo no corpo do n.º 1 do art.º 39.º a elaboração de um plano de pormenor – sem prejuízo da inequívoca sujeição (como vimos) dos empreendimentos turísticos a essa exigência, dado o impacto no ambiente e na paisagem que como é sabido este tipo de empreendimentos pode causar (até certo ponto análogo aos empreendimentos habitacionais).

Não se revela assim indispensável, mesmo para o licenciamento desta segunda fase, a elaboração de um plano de pormenor, ou uma alteração do PDM – não assistindo razão também aí, no nosso entender, aos serviços da CM.

Do exposto se deduz que se impõe uma operação de interpretação de normas jurídicas que não se cinge à letra da lei – a saber, uma interpretação restritiva. Porque o legislador não é perfeito, diz o n.º 1 do art.º 9.º CC que “a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é elaborada”. Significa isto que o legislador disse mais do que o quis dizer, pelo que, no caso, a autoridade pública que é a primeira aplicadora e intérprete da lei, não deverá levar em consideração esse “mais” que consta da letra da lei.

Assim, compete, no caso (um licenciamento de uma operação urbanística), à Câmara Municipal a aplicação, e portanto, sempre que necessário, também a interpretação e integração de lacunas (positivas ou negativas) do conjunto dos normativos aplicáveis (PDM, POOC, etc.).

Note-se que pelo facto de os planos urbanísticos e de ordenamento do território serem normas com um acentuado pendor técnico, e de apresentarem, para além da expressão semântica, ainda uma expressão gráfica (designadamente, de plantas), nem por isso deixam de ser normas jurídicas, podendo as autoridades

⁸ Reza este dispositivo: “Nestas áreas rurais de protecção aos espaços urbanos é interdita a edificação, atendendo a que se destinam a retenção e infiltração das águas residuais e a garantir um contínuo verde natural, protegendo zonas de fronteira biológica e conjuntos de elevado valor paisagístico e recreativo, assim como a eventual futura expansão do aglomerado.

⁹ Diz este terceiro número:

“3 – São ainda proibidas:

a) Todas as actividades susceptíveis de danificar os valores do património natural;

b) O abandono de detritos e o depósito de materiais;

c) A construção de viveiros de peixe sem prévia autorização da Câmara Municipal;

d) Alterações de morfologia de terreno.”

encarregadas de as aplicar defrontar-se com lacunas, contradições e ambiguidades que requeiram operações de interpretação e integração de lacunas (positivas ou negativas)¹⁰.

No caso, e sem a necessidade sequer de se proceder a uma retificação em sede de revisão do PDM, terá que haver lugar a uma interpretação restritiva do n.º 2 do art.º 39.º do Regulamento do PDM, que não tome em consideração a menção neste preceito aos “equipamentos municipais”.

Pelo que, e em suma, também o projetado para a segunda fase do empreendimento poderá ser licenciado, caso se entenda que a solicitada expansão física da Empresa é de molde a contribuir para a promoção do emprego e da economia “locais”.

8. Conclusão

Como tivemos oportunidade de analisar, a “plataforma” prevista no projeto da Empresa não se subsume aos conceitos de “edificação” ou “construção”, mas tão só ao conceito de “trabalhos de remodelação dos terrenos” previstos na al.m) do art.º 2.º do RJUE.

O projetado para a 1.ª fase não colide assim com o disposto no art.º 39.º do PDM – que apenas “interdita a construção de qualquer edificação” (à exceção das edificações ou construções que se destinem ao apoio da preservação e manutenção da utilização atual, e de “equipamentos” que possam vir a ser qualificados como de “interesse (público) municipal”), estando ainda o projeto do empreendimento, no seu todo, em condições de poder ser licenciado, nomeadamente por preencher (ou por poder vir a preencher) os requisitos previstos também na Secção I do PDM (art.ºs 33.º a 35.º).

Inclui-se nas atribuições dos municípios – subsumindo-se ao conceito de “interesse (público) municipal” – a promoção do desenvolvimento, designadamente através da promoção de iniciativas (locais) de emprego e de incentivos à fixação de empresas no território municipal, e sendo o proposto equipamento (industrial ou empresarial, *lato sensu*) qualificado (ou qualificável) como criador de emprego e dinamizador da “economia local” (cabendo essa apreciação, repita-se, nos poderes discricionários da CM), conclui-se pela legitimidade de uma tal qualificação, com o conseqüente deferimento do pedido da Empresa – sem necessidade da elaboração de um plano de pormenor, ou de uma alteração do PDM, mesmo no que a esta segunda fase do empreendimento concerne.

¹⁰ A partir do momento em que a lei entra em vigor ela ganha vida própria, separando-se por completo do seu autor. Ou seja, é a lei (no caso o plano) que passa a ser vinculativa (o). A partir de tal momento, ela (e) (lei ou plano) passa pois a valer com o significado e alcance que lhes for fixado pelas autoridades responsáveis pela respetiva aplicação (primeiro a Administração, e depois, em caso de litígio, os Tribunais) – tendo estas que se socorrer em casos de ambiguidades, lacunas ou contradições dos cânones interpretativos fornecidos pela Teoria Geral do Direito.

Bibliografia

- Almeida, António Duarte et al, (1994), *Legislação fundamental de direito do urbanismo*, vol. II, Lisboa: LEX;
- Andrade, Manuel C. de (1992), *Teoria Geral da Relação Jurídica*, vol. I, Coimbra: Almedina
- Baptista Machado, João (1991), *Introdução do Direito e ao Discurso Legitimador*. Coimbra: Almedina;
- Correia, Fernando Alves, (2008), *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4.^a Edição. Coimbra: Almedina;
- Costa, António Pereira da (1993), *Regime Jurídico de Licenciamento de Obras Particulares*, Anotado. Coimbra: Coimbra Editores;
- Gonçalves, L. Cunha, (1938), *Tratado do Direito Civil em comentário ao código civil português*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora;
- Leitão, Alexandra, (2011) *Contratos Interadministrativos*. Coimbra: Almedina;
- Monteiro, Cláudio, (2013), *O Domínio da Cidade*. Lisboa: AAFDL;
- Oliveira, Fernanda Paula et al, (2012), *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comendato*, 3.^a Edição. Coimbra: Almedina;
- Planiol (1952), *Obligations*, 1.^a parte, vol. VI;
- Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, (Junho de 2000), n.º 13, Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 20/2000 (Constitucionalidade da norma do n.º 5 do art. 24º do Código das Expropriações. «Solo apto para construção». Reserva Agrícola Nacional);
- Serra, Adriano Vaz, (1959), “*Responsabilidade pelos danos causados por edifícios ou outras obras*”, in Separata do Boletim do Ministério da Justiça n.º 88.

Legislação consultada

- Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio
- DL n.º 445/91, de 20 de Novembro
- DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro
- DL n.º 136/2014, de 9 de Setembro
- DL n.º 380/99, de 22 de Setembro
- Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio
- Regulamento do PDM do Município do Seixal, de 1993