

Algarve
Quinta de Marim Parque Natural da Ria Formosa
8700-194 OLHÃO

INFORMAÇÃO INTERNA

Processo	Número	Data
<i>process</i>	<i>number</i>	<i>date</i>
P-009548/2022	I-007502/2024	2024-04-03
Assunto	Parecer Jurídico Aplicabilidade do limite absoluto contido na al. c) do n.º 9 do art. 56.º do POPNSACV Prevalência do artigo 60.º do RJUE em caso de conformidade da pretensão com os seus requisitos.	
<i>subject</i>		

I. Relatório

Foi tido em conta e analisado todo o conteúdo documental do processo administrativo P-009548/2022, especialmente considerando a questão jurídica identificada no ofício da Câmara Municipal de Odemira (CMO) registada com a referência documental n.º E-009559/2024, de 9.2 e a informação interna n.º I-007353/2024, de 2.4.

Relevam ainda naturalmente os restantes documentos constantes do processo administrativo, concretamente:

E-017528/2022, de 3.3;
I-008691/2022, de 29.3;
S-014386/2022, de 29.3;
E-026383/2022, de 4.4;
E-030337/2022, de 18.4;
I-013105/2022, de 16.5;
S-020422/2022, de 16.5;
E-056065/2023, de 25.7;
I-023367/2023, de 15.9 e
S-035884/2023, de 15.9.

II. Objeto

Conforme delimita o ofício da CMO acima identificado (E-009559/2024) e, bem assim a informação interna igualmente mencionada (I-007353/2024), o objeto do presente parecer



incide, do ponto de vista das competências deste Instituto que resultam do disposto nas alíneas a) e s) do artigo 4.º da sua Lei Orgânica aprovada pelo Decreto-Lei nº. 43/2019, de 29.3, na apreciação da aplicabilidade das regras atinentes ao regime jurídico de empreendimentos turísticos situados em áreas integrantes do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (PNSACV), concretamente a influência do artigo 56.º do respetivo Plano de Ordenamento (POPNSACV), contido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 11-B/2011, de 4.2, perante a situação concreta.

O pedido de parecer a este Instituto resulta do processo administrativo tramitado pela CMO com o número 22.061 – 82/2022 – PIP, consistindo assim num pedido de informação prévia realizado nos termos do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), este contido no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16.12 abrangendo poderes de pronúncia deste Instituto em virtude da localização do projeto e das competências materiais acima identificadas na gestão de áreas protegidas da forma como se encontra definida na alínea b) do n.º 2 do artigo 11.º do Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24.7.

Delimita-se assim a presente pronúncia a um dos fundamentos do projeto de decisão notificado pela CMO ao interessado, a não conformidade do projeto com a alínea c) do n.º 9 do artigo 56.º do POPNSACV.

III. Análise

Alega o interessado no requerimento apresentado à CMO e remetido a este Instituto que impera a norma constando do artigo 60.º do RJUE que consagra em determinados termos a prevalência do direito anterior relativamente a edificados construídos nos seus termos. A letra da lei é a seguinte:

“1 - As edificações construídas ao abrigo do direito anterior e as utilizações respetivas não são afetadas por normas legais e regulamentares supervenientes.

2 - A licença de obras de reconstrução ou de alteração das edificações não pode ser recusada com fundamento em normas legais ou regulamentares supervenientes à construção originária, desde que tais obras não originem ou agravem desconformidade com as normas em



vigor ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação.

3 - O disposto no número anterior aplica-se em sede de fiscalização sucessiva de obras sujeitas a comunicação prévia.

4 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, a lei pode impor condições específicas para o exercício de certas atividades em edificações já afetadas a tais atividades ao abrigo do direito anterior, bem como condicionar a execução das obras referidas no número anterior à realização dos trabalhos acessórios que se mostrem necessários para a melhoria das condições de segurança e salubridade da edificação.”

Invoca ainda a requerente que em momento algum mencionou que o projeto envolveria a alteração do uso das edificações existentes, facto que prejudicaria, no seu entendimento, a aplicabilidade da alínea c) do n.º 9 do artigo 56.º do POPNSACV. Fundamenta-se no facto do parecer deste Instituto se referir à alteração do uso das edificações. Quanto a este ponto importa referir que não obstante a referência à alteração do uso das edificações – que aqui se considera efetivamente vir a suceder no caso de aprovação do projeto – a verdade é que a lei na qual se fundamenta o parecer desfavorável refere não apenas a alteração do uso do edificado como igualmente, a reconstrução e ampliação das edificações, operações que indubitavelmente se encontram previstas no projeto apresentado e consequentemente tornam aplicável a regra constante da alínea c) do n.º 9 do artigo 56.º do POPNSACV como bem esclarecer o parecer desfavorável deste Instituto. Deste modo, inexistente qualquer confusão de conceitos dado que a solução jurídica decorrente quer da alteração do uso quer da reconstrução é a mesma nos termos do regime jurídico deste normativo regulamentar.

Questão diversa relaciona-se com a aparente oposição de normas entre o disposto no artigo 60.º do RJUE e aquela norma regulamentar do POPNSACV, conforme acima já identificada, matéria que impõe efetivamente a análise jurídica com recurso às regras de interpretação e aplicação do direito.

Primeiramente, mencione-se desde logo, que a posição deste Instituto relativamente à norma regulamentar em causa deste Instituto é clara e encontra-se refletida nos últimos pareceres jurídicos produzidos, como é o caso da informação n.º I-005271/2024, de 14.3 que, embora centrada na alínea c) do n.º 8 do mesmo artigo 56.º do POPNSACV possui toda a



aplicabilidade à alínea c) do n.º 9 por serem as normas estruturalmente iguais apenas alterando os valores absolutos de limite. Importa no entanto frisar desde logo, que, em função da alteração por adaptação do Plano Diretor Municipal (PDM) de Odemira para transposição do conteúdo dos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) com incidência territorial no concelho de Odemira aprovado pela Declaração n.º 137-A/2021, de 24.9 é esta entidade responsável pelo cumprimento das normas regulamentares do POPNSACV, conforme de resto se encontra definido no artigo 19.º da mencionada Declaração.

A Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo - LBGPPSOTU (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, na redação atual), introduziu diversas inovações no quadro legal do ordenamento do território e urbanismo, entre as quais estabelece que o regime de uso do solo é fixado nos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, através da classificação e qualificação do solo, passando apenas estes a vincular direta e imediatamente os particulares. A LBGPPSOTU veio ainda estabelecer a integração dos planos especiais de ordenamento do território (PEOT), onde se inserem, designadamente, os planos de ordenamento das áreas protegidas e os planos de ordenamento das orlas costeiras, na categoria de programas especiais, determinando o fim do carácter diretamente vinculativo das suas disposições em relação aos particulares (ainda que mantendo o vínculo para a administração); O município de Odemira procedeu à transposição do conteúdo normativo das matérias de incidência territorial urbanística que condicionam a ocupação, uso e transformação do solo dos Planos Especiais de Ordenamento do Território para o seu Plano Diretor Municipal através do procedimento de Alteração por adaptação do Plano Diretor Municipal de Odemira aos planos especiais de ordenamento do território, publicada em Diário da República através da Declaração n.º 137-A/2021, de 24.9 pelo que este Instituto deverá continuar a ser consultado, competindo-lhe a emissão do necessário parecer vinculativo, no entanto a sua pronúncia já não incidirá sobre aquelas matérias, mas apenas verificar o cumprimento das normas não transpostas e avaliar a respetiva localização e época do ano, em função do regime de proteção aplicável, da ocorrência de habitats, espécies e outros valores naturais, e das fases dos seus ciclos de vida, considerando os identificados e categorizados pelos Estudos de Base do Plano De Ordenamento do Parque Natural ... e, de forma conjugada e supletiva, pelo regime jurídico da Rede Natura 2000 (RN2000) [Decreto-Lei (DL) n.º 140/99, de 24 de abril, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, que o transcreve na íntegra, por sua vez, também, alterado pelo DL n.º 156-A/2013, de 8 de novembro e pelo seu Plano Setorial, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 115-A/2008, de 21 de julho].



Reforçadamente assim se esclarece que, mais do que uma questão jurídica, entende-se ser a aplicação da lei ao caso concreto uma questão de aplicação matemática, incluindo a norma um valor relativo em percentagem e outro valor absoluto utilizando numeração real. Deste modo, resulta com suficiente clareza que o legislador, ao elaborar uma norma regulamentar de carácter genérico se teve de socorrer de valores relativos por não poder nem dever a lei em sentido amplo prever situações concretas mas antes abstratas e que permitam depois o devido enquadramento perante determinados factos assim igualmente salvaguardando o princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa.

Por conseguinte, ressalvando-se o que foi já mencionado relativamente às competências que possui a CMO em virtude da Declaração n.º 137-A/2021, de 24.9, a referência aos 50% pretende objetivamente ser o denominador basilar do sistema aqui em equação. E esse valor tem por referência a área de construção existente. Da soma de ambos resulta, como se viu, a área de construção máxima.

Assim, em determinado caso concreto é admissível a operação de reconstrução e ampliação de 150% do edificado existente nunca podendo, contudo, desse valor resultar um acréscimo de mais de 500m², no caso da alínea c) do n.º 9 do artigo 56.º do POPNSACV.

Quanto a este ponto considera-se estar devidamente esclarecido o entendimento que resulta do POPNSACV e que é aplicável neste Instituto, concretamente na Direção Regional da Conservação da Natureza e das Florestas do Algarve.

Contudo, conforme se referiu, o objeto do presente parecer extravasa, em virtude da alegação do interessado em sede de audiência prévia, a aplicabilidade exclusiva desta norma regulamentar, por haver sido invocado o artigo 60.º do RJUE que prevê expressamente a inaplicabilidade de normas regulamentares supervenientes a edifícios construídos à luz de lei passada.

Importa considerar que alega o interessado que do PIP apresentado resulta que não foi requerida qualquer ampliação dos edifícios, facto que, sendo do âmbito do RJUE não poderá este Instituto pronunciar-se não podendo deixar de entender que na prática a alínea c) do n.º 9 do artigo 56.º do PNSACV limita precisamente os termos em que podem ser realizadas operações que resultem na ampliação do edificado existente. Ora se o requerente demonstra que não procederá com qualquer ampliação não tem aplicabilidade o limite absoluto da norma



regulamentar do POPNSACV por se encontrar a operação dentro do limite de 150%, ou seja, não envolvendo ampliação do edificado ser uma operação envolvendo 100% do edificado. Sublinhando-se que, conforme se mencionou na informação deste Instituto com o n.º I-008691/2022, o limite absoluto de 500m² é aplicável à parte da operação que exceda os 100% do edificado o que, perante o que alega o requerente, aparenta não suceder no caso concreto por, conforme se disse, não estar em causa qualquer operação que ultrapasse os 100% do edificado, permitindo o legislador até um aumento de 50% desde que, esse aumento, não exceda 500m². Enquanto se situar dentro dos 100% o limite absoluto não tem aplicabilidade e tal resulta do texto da lei inequivocamente.

Está assim em causa essencialmente, a verificação dos períodos temporais relevantes: A data de construção do edificado existente e a entrada em vigor da alínea c) do n.º 9 do artigo 56.º do POPNSACV. Considera-se que num primeiro momento será em virtude da apreciação destes elementos que resultará a decisão justa no procedimento administrativo, respeitadora do princípio da decisão consagrado no artigo 56.º do Código do Procedimento Administrativo por ser a norma do RJUE, desde logo, prevalecente sobre aquela norma regulamentar do PNSACV em virtude da hierarquia das leis que estabelece um sistema piramidal hierarquizado e que seguindo uma ordem decrescente, sucedem primeiro o Direito Internacional, Comunitário e Constitucional, seguido das Leis e Decretos-Lei, seguidos dos Decretos legislativos regionais e Decretos regulamentares, apenas depois surgindo as Resoluções do Conselho de Ministros como é o caso do POPNSACV.

Deste modo, sem prejuízo de melhor entendimento e de um ponto estritamente jurídico, prevalece o RJUE sobre o POPNSACV por ser o primeiro um Decreto-Lei e o segundo uma Resolução do Conselho de Ministros. Por esse motivo não incide o princípio da especialidade das normas que visa resolver conflitos legais contido entre normas com o mesmo valor jurídico o que não é o caso, como se viu. Resultam igualmente dos preceitos legais em escrutínio que são as normas de diferente espécie. Assim no mesmo sentido o regime da colisão de direitos, estabelecido no artigo 335.º do Código Civil que estatui no seu n.º 2 a prevalência do direito que deva considerar-se superior.

Pelo exposto considera-se que perante a aplicação das regras de aplicação do direito inexistem dúvidas que prevalece a disposição do artigo 60.º do RJUE, perante a alínea c) do n.º 9 do artigo 56.º do POPNSACV.



Está assim em causa a apreciação formal dos documentos que titulem o edificado existente e que demonstrem a sua construção em momento anterior à entrada em vigor do POPNSACV por forma a poder beneficiar da exceção contida no artigo 60.º do RJUE, condição essencial à aceitação dos elementos do pedido.

Conforme consta da informação deste Instituto com o n.º I-008691/2022, de 29.3: “A requerente apresenta prova de legalidade das construções existentes, designadamente as certidões municipais relativas aos seguintes edifícios: certidão n.º 107/21, edifício A (uso habitacional com 177m²); certidão n.º 115/21, edifício B (dependência com 194m²) e edifício C (uso habitacional com 350m²); certidão n.º 95/21, edifício D (uso habitacional com 187,5m²); certidão n.º 94/21, edifício E (uso habitacional com 34,5m²) e edifício G (forno com 4m²); certidão n.º 105/21, edifício F (uso habitacional com 63m²)”

Assim, competirá à CMO, enquanto entidade gestora do procedimento e perante o entendimento acima explanado, proceder à verificação das datas de construção de cada edifício assim determinando se estão os mesmos em condições de beneficiar do regime constante do artigo 60.º do RJUE, concretamente demonstrando que a norma regulamentar da alínea c) do n.º 9 do artigo 56.º do POPNSACV lhes é superveniente no que respeita ao regime jurídico.

Também porque, objetivamente, as mencionadas competências deste Instituto encontram-se delimitadas, no caso, pelas alíneas a) e s) do n.º 1 do artigo 4.º da sua identificada Lei Orgânica, razão pela qual e apesar do entendimento ora postulado, se considera dever limitar-se a presente pronúncia a matéria do POPNSACV não tendo competência material para poder naturalmente decidir o presente procedimento perante a análise de documentos subjacentes à demonstração da adequação da pretensão perante o artigo 60.º do RJUE, regime jurídico cuja competência escapa a este Instituto residindo essencialmente em órgãos com competência territorial, designadamente os municípios, pelo que, respeitando integralmente as regras de competência territorial deixará este Instituto à consideração da digna CMO a verificação dos requisitos acima identificados considerando-se desde já que, em caso de não compatibilidade das datas do edificado com a exceção prevista no artigo 60.º do RJUE, a consequência será naturalmente a aplicabilidade do POPNSACV à situação jurídica, o que nesse caso resultará na aplicação do limite absoluto de 500m² à reconstrução, ampliação ou alteração do uso pretendida pelo requerente.



IV. Proposta

Perante tudo quanto se expôs propõe-se:

- a) Que, não obstante as competências de que possui a CMO em virtude da Declaração n.º 137-A/2021, de 24.9 do Município de Odemira e da LBGPPSOTU, lhe seja comunicada a presente análise relativamente à norma regulamentar constante da alínea c) do n.º 9 do artigo 56.º do POPNSACV no sentido de fundamentadamente considerar que, em determinado caso concreto, a admissibilidade da operação de reconstrução, ampliação ou alteração do uso de 150% do edificado existente, nunca podendo contudo desse valor resultar um acréscimo absoluto de mais de 500m².
- b) Que a questão suscitada perante a CMO em sede de audiência prévia relativamente a matéria da competência deste Instituto se encontra delimitada pela norma regulamentar do n.º 9 da alínea c) do artigo 9.º do POPNSACV cuja aplicabilidade pode ser prejudicada pela demonstração documental da verificação dos requisitos de aplicabilidade do artigo 60.º do RJUE, operação que, extravasando as competências deste Instituto por ser do âmbito do mencionado regime jurídico, deverá ser determinada pela CMO.
- c) Que, no caso de não se encontrar o requerente na posição de beneficiar do regime jurídico constante do artigo 60.º do RJUE deverá ser aplicável ao caso a alínea c) do n.º 9 do artigo 56.º do POPNSACV, ainda que apenas em relação a determinado edifício, tendo como consequência, nessa possibilidade, a necessidade de conformação com o limite máximo de 500m² para qualquer operação de ampliação, reconstrução ou alteração do uso.

À consideração superior

[Assinatura Qualificada] Assinado de forma digital
por [Assinatura
Qualificada] Miguel Bessa
Bernardo Peixoto Bernardo

Miguel Bernardo (Técnico Superior)

Documento processado por computador, nº I-007502/2024