

## Parecer jurídico

**O Município do Barreiro solicita, no âmbito do procedimento de Aquisição de serviços de apoio à conceção e gestão do concurso público/hasta pública para a alienação da Quinta Braamcamp, o nosso parecer jurídico “referente à avaliação da viabilidade urbanística da Quinta Braamcamp, com o enquadramento nos instrumentos de gestão territorial em vigor, designadamente do Plano Diretor Municipal (PDM) do Barreiro e servidões e restrições de utilidade pública aplicáveis na área de intervenção:**

- A Análise da viabilidade deverá dar um especial enfoque à matéria relativa ao domínio hídrico e a sua relação com a propriedade em causa, bem como a temática patrimonial e relação com a REN-Reserva Ecológica Nacional;
- O Parecer jurídico terá em conta a análise da situação em face da Lei de Bases da Política Pública de Solo, ordenamento do território e urbanístico, do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, do Regime Jurídico do Domínio Hídrico, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação e demais regimes legais em matéria de ordenamento do território e urbanismo, que se venham a demonstrar aplicáveis, bem como a Resolução de Conselho de Ministros n.º 7/91, de 13 de dezembro de 1990 (Anexo IV), Portaria 752/91, de 5 de agosto (Anexo V), Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º 130/2012 de 22 de junho, Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro alterada e republicada pela Lei 31/2016, de 23 de agosto, Certidão Permanente da Quinta Braamamp (Anexo VI), Planta Condicionantes – Alburrica (Anexo VII);” (cfr. ponto 4.1. do Caderno de Encargos).

Para além dos dois aspetos acima indicados, o presente Parecer incidirá ainda sobre a questão que nos foi colada aquando da elaboração das peças do procedimento de

alienação da Quinta Braamcamp, que consiste em saber se os índices e parâmetros urbanísticos fixados na ficha relativa à UOPG 175 (que permitem apurar a concreta edificabilidade do terreno) são apenas aplicáveis a “obras de construção” ou também às “obras de reconstrução”<sup>1</sup>.

Esta questão será abordada na parte relativa ao PDM do Barreiro, mais concretamente, após a descrição do regime de uso do solo na parte da Quinta Braamcamp abrangida pela UOPG 175, que consideramos ser a mais adequada para o efeito.

### **1. A análise da viabilidade urbanística da Quinta Braancamp no âmbito do procedimento de Concurso público/hasta pública para a sua alienação.**

A apreciação da viabilidade urbanística da Quinta Braamcamp centra-se, nesta perspetiva, na apresentação e indicação das regras de uso e ocupação do solo, bem como nas restrições de utilidade pública, aplicáveis a qualquer operação de gestão urbanística, designadamente por eventual adquirente, tal como definidas nas leis, nos instrumentos de gestão territorial, e demais regulamentos e instrumentos jurídicos aplicáveis.

#### *Definição geral da viabilidade*

Nos termos da Lei de Bases, os instrumentos de gestão territorial e de entre estes os planos municipais de ordenamento do território, por terem eficácia plurisubjetiva (i.e. produzem efeitos externos, vinculando simultaneamente todas as entidades públicas e privadas), estabelecem o quadro geral (independente da entidade a que se aplique) e concreto (porque dirigido à parcela do território em causa) da viabilidade urbanística,

---

<sup>1</sup> Esta questão foi analisada no *e-mail* enviado em 15.07.2019 ao Senhor Arq.<sup>o</sup> Emanuel Meneses dos Santos, Diretor do Departamento de Planeamento, Gestão Territorial e Equipamento.

que estabelecem nos seus próprios termos, de acordo com um conteúdo próprio previsto para cada tipo de plano municipal no RJGT.

*Definição gradual da viabilidade. A viabilidade específica de operações de gestão urbanística.*

No entanto, depois de indicado o quadro estabelecido pelo PDM do Barreiro, no nosso caso, por não existir qualquer outro plano municipal aplicável àquela área, é necessário ter em conta que a concretização da viabilidade urbanística assim definida só se adquire através do exercício por quem tenha legitimidade do poder de apresentar requerimento de controlo prévio municipal de específicas operações de gestão urbanística (operações de reparcelamento, de parcelamento, de reestruturação fundiária, de loteamento, de construção), quando esse requerimento venha a ser deferido por ato administrativo válido e eficaz dos órgãos municipais competentes. É o que a lei de Bases chama de aquisição progressiva de faculdades urbanísticas, que vão de um plano mais ou menos abstrato para um plano progressivamente mais concreto, ao ponto de o concreto se configurar numa realidade material correspondente às construções projetadas e licenciadas, e a correspondente aquisição final da propriedade sobre as mesmas, não apenas no plano do direito civil, mas também da legalidade administrativa e urbanística, necessária para a plena aquisição patrimonial da operação concretizada, e consequente gestão e transito na esfera patrimonial de várias pessoas, por exemplo através da alienação de frações.

### **1.1. Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo**

Como a anterior Lei de bases já estabelecia, a atual Lei de Bases habilita os planos territoriais municipais a estabelecer *o regime de uso do solo*, o qual define a disciplina

relativa à respetiva ocupação, utilização e transformação, através da classificação e qualificação do solo. (cfr. artigo 9.º Regime de uso do solo).

Sendo que a “a classificação do solo determina o destino básico do solo, com respeito pela sua natureza, e assenta na distinção entre solo rústico e solo urbano.” E se entende por «Solo urbano» “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação”; “A classificação e reclassificação do solo como urbano traduzem uma opção de planeamento, nos termos e condições previstos na lei.” “A *qualificação do solo* define, com respeito pela sua classificação, o conteúdo do seu aproveitamento por referência às potencialidades de desenvolvimento do território.” (cfr. artigo 10.º Classificação e qualificação do solo).

Para além da definição do regime do uso do solo a Lei de Bases habilita a lei “para a prossecução de finalidades genéricas de interesse público relativas à política pública de solos”, estabelecer “restrições de utilidade pública ao conteúdo do direito de propriedade, prevalecendo sobre as demais disposições de regime de uso do solo.”. Acrescentando que “quando tenham caráter permanente e expressão territorial suscetíveis de impedir ou condicionar o aproveitamento do solo, as restrições de utilidade pública são obrigatoriamente traduzidas nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, sem prejuízo do disposto no número seguinte.” (cfr. artigo 11.º Restrições de utilidade pública).

Muito significativo quanto ao que referimos como distinção entre a viabilidade urbanística geral e a viabilidade urbanística específica, só apreciável perante pretensões concretas de ocupação, uso e transformação do solo, é o que a Lei de Bases estabelece como *Direitos e deveres relativos ao solo* (SECÇÃO II). Na verdade, a Lei de Bases começa por reconhecer que “os proprietários do solo têm o direito a utilizar o solo de acordo com a sua natureza, e com observância do previsto nos programas e planos territoriais.” E que “os proprietários do solo urbano têm, designadamente, os seguintes direitos, nos termos e condições previstos na lei:

- a) Reestruturar a propriedade;
- b) Realizar as obras de urbanização;
- c) Edificar;
- d) Promover a reabilitação e regeneração urbanas;
- e) Utilizar as edificações.” (cfr. artigo 13.º Direitos dos proprietários).

Mas, a Lei de Bases também estabelece que “os proprietários têm o dever de preservar e valorizar os bens naturais, ambientais, paisagísticos, culturais e de biodiversidade”. E ainda que “os proprietários têm, designadamente, os seguintes deveres:

- a) Utilizar, conservar e reabilitar imóveis, designadamente, o edificado existente;
- b) Ceder áreas legalmente exigíveis para infraestruturas, equipamentos, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva, ou, na ausência ou insuficiência da cedência destas áreas, compensar o município;
- c) Realizar infraestruturas, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva;
- d) Participar nos custos de construção, manutenção, reforço ou renovação das infraestruturas, equipamentos e espaços públicos de âmbito geral;
- e) Minimizar o nível de exposição a riscos coletivos. (cfr. artigo 14.º Deveres dos proprietários),

Mais uma vez, acentuando a distinção entre a viabilidade urbanística geral e a viabilidade urbanística específica, só apreciável perante pretensões concretas de ocupação, uso e transformação do solo, a Lei de Bases estabelece um sistema de *aquisição gradual das faculdades urbanísticas*, que consiste no seguinte: “a aquisição das faculdades urbanísticas que integram o conteúdo do aproveitamento do solo urbano é efetuada de forma sucessiva e gradual e está sujeita ao cumprimento dos ónus e deveres urbanísticos estabelecidos na lei e nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipais aplicáveis”. Todavia, estabelece-se que “a inexistência das faculdades urbanísticas referidas no número anterior não prejudica o disposto na lei em

matéria de justa indemnização devida por expropriação.” (artigo 15.º Aquisição gradual das faculdades urbanísticas).

No mesmo sentido, a Lei de Bases estabelece que “a administração pode impor ao proprietário do imóvel a realização das operações urbanísticas necessárias à execução de um plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal, incluindo, nomeadamente, a obrigação de nele construir, de conservar, reabilitar e demolir as construções e edificações que nele existam ou de as utilizar em conformidade com o previsto em plano territorial.” E ainda se prescreve que “sem prejuízo do disposto em lei especial, caso o proprietário não cumpra a obrigação no prazo estabelecido, ou manifeste a sua oposição à mesma, a sua execução apenas pode ter lugar mediante expropriação ou venda forçada do imóvel, nos termos do artigo 35.º da presente lei.” (Artigo 16.º Imposição da realização de operações urbanísticas).

A referida Lei de Bases, a título de garantia dos direitos dos particulares, estabelece que “o sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados só pode ter lugar nos casos expressamente previstos na lei ou nos planos territoriais aplicáveis e mediante o pagamento de compensação ou indemnização.” E que “a compensação ou indemnização a que se refere o número anterior é prevista, obrigatoriamente e de forma expressa, no plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal que fundamenta a imposição do sacrifício, nomeadamente através da definição de mecanismos de perequação deles resultantes.” E que “independentemente do disposto nos números anteriores são indemnizáveis quaisquer sacrifícios impostos aos proprietários do solo que tenham efeito equivalente a uma expropriação.” (cfr. artigo 17.º Sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados). Estas garantias devem ser devidamente articuladas com as disposições do artigo 82.º (Normas transitórias) desta Lei de Bases, que adiante se transcrevem, e com a do artigo 171.º do RJGT.

Ao nível da *estruturação da propriedade* (SECÇÃO III), dispõe a Lei de Bases que “o dimensionamento, fracionamento, emparcelamento e reparcelamento da propriedade do solo realiza-se de acordo com o previsto nos planos territoriais, devendo as unidades prediais ser adequadas ao aproveitamento do solo neles estabelecido.” E com relevância para o nosso assunto, adianta ainda que “os proprietários do solo urbano podem reestruturar a propriedade, nomeadamente promovendo o fracionamento ou reparcelamento de prédios destinados à construção urbana, mediante operações urbanísticas de loteamento que definam a edificabilidade e os prazos da sua concretização.” (cfr. artigo 19.º Estruturação da propriedade).

Quanto ao *regime geral de uso do solo e edificabilidade*, a Lei de Bases estabelece que “o uso do solo é definido exclusivamente pelos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, através da definição de áferreas de construção ou, na impossibilidade dessa definição, pela aplicação de parâmetros e índices quantitativos e qualitativos, de aproveitamento ou de edificabilidade, nos termos da lei.” (cfr. artigo 20.º Uso do solo e edificabilidade). Como veremos, esta disposição é a que assegura a definição exclusiva pelo PDM Barreiro da viabilidade urbanística geral da Quinta Braamcamp, que se apresentará adiante.

A referida Lei de Bases elenca entre os *meios de intervenção administrativa no solo* ao dispor das autarquias locais a atuação das suas atribuições e competências na condução da sua política pública de solos, designadamente através da gestão territorial e da transação de bens do domínio privado das autarquias, adquirindo ou alienando “bens imóveis ou direitos reais sobre eles incidentes, pelos meios previstos no direito privado, nomeadamente compra, *venda* ou permuta.” (cfr. artigos 26.º, 27.º e 28.º). Mas também salienta que, entre esses *meios de intervenção administrativa no solo*, “a política de solos, de ordenamento do território e de urbanismo é desenvolvida, nomeadamente, através de instrumentos de gestão territorial que se materializam em

(...) planos, que estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território bem como definem o uso do solo.” (cfr. 38.º).

Mais, neste aspeto, afirma que, no âmbito municipal, “os planos territoriais de âmbito municipal estabelecem, nos termos da Constituição e da lei, de acordo com as diretrizes estratégicas de âmbito regional, e com opções próprias de desenvolvimento estratégico local, o regime de uso do solo e a respetiva execução.” (cfr. art. 43.º). E, por fim, que “os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal vinculam as entidades públicas e ainda, direta e imediatamente, os particulares.” (cfr. art. 46.º).

A Lei de Bases identifica como uma *tarefa pública a promoção e execução de planos territoriais que cabe às autarquias locais*, tendo os particulares o *dever de concretizar e adequar as suas pretensões aos objetivos e prioridades definidos nos planos territoriais* de âmbito municipal e nos respetivos instrumentos de programação. Acrescenta ainda que “a realização de infraestruturas na execução de planos territoriais é precedida de *contrato de urbanização*, nos termos da lei.” (art. 54.º Promoção pública da execução).

Norma especialmente a ter em conta na *viabilidade urbanística geral* da Quinta Braamcamp é a *norma transitória* prevista no artigo 82.º da Lei de Bases, na parte em que estabelece que “as regras relativas à classificação de solos, previstas na presente lei, são aplicáveis aos procedimentos de elaboração, alteração ou revisão de planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, que se iniciem após a data da sua entrada em vigor e aos que ainda se encontrem pendentes um ano após essa data, sem prejuízo do disposto no número seguinte.” E que “nos procedimentos de elaboração, alteração ou revisão de planos territoriais a que se refere o número anterior, *os terrenos que estejam classificados como solo urbanizável ou solo urbano com urbanização programada, mantêm a classificação como solo urbano para os efeitos da presente lei, até ao termo do prazo para execução das obras de urbanização* que tenha sido ou seja definido em plano de pormenor, *por contrato de urbanização* ou de desenvolvimento



urbano *ou por ato administrativo de controlo prévio.*” (cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 82.º da Lei de Bases).

Com esta norma devem coordenar-se e a disposição prevista no artigo 199.º do RJIGT (Regime Jurídico dos Instrumentos e Gestão Territorial) e com o n.º 2 do artigo 26.º (Disposição transitória) do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto (Estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante, aplicáveis a todo o território nacional) que determina “é, ainda, aplicável ao regime de classificação de solos o disposto no artigo 82.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que aprovou a lei de bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.”. Ora, o referido Artigo 199.º (Classificação do solo), que se encontra sistematicamente entre as disposições finais e transitórias do RJIGT, aprovado pelo DL n.º 80/2015, de 14 de Maio, estabelece que “as regras relativas à classificação dos solos são aplicáveis nos termos do artigo 82.º da lei bases de política pública de solos, do ordenamento do território e urbanismo.” E que “sem prejuízo do disposto no número anterior, os planos municipais ou intermunicipais devem, *no prazo máximo de cinco anos após a entrada em vigor do presente decreto-lei, incluir as regras de classificação e qualificação previstas no presente decreto-lei, sob pena de suspensão das normas do plano territorial que deveriam ter sido alteradas, não podendo, na área abrangida e enquanto durar a suspensão, haver lugar à prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a ocupação, uso e transformação do solo*”.

Ora, estas disposições transitórias no seu conjunto significam que até 14/7/2020 (pois o RJIGT entrou em vigor em 14/7/2015) os planos territoriais municipais, no caso o PDMBarreiro, podem ser revistos ou alterados para incluir o solo definido no PDMB atual como urbanizável como solo urbano, se se verificarem as condições legais e regulamentares para tal, e que se tal não suceder, as disposições do atual PDMB sobre essa classificação do solo se suspendem (o que significa que até lá vigoram) – cfr. art.

199.º RJIGT. Por outro lado, nesses procedimento de elaboração, alteração ou revisão de planos territoriais pode manter-se a classificação como solo urbano até ao termo do prazo das obras de urbanização definidas por plano de pormenor, contrato de urbanização ou ato administrativo de controlo prévio (cfr. art. 82.º/3 da Lei de Bases).

## **2.1. O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) e a Quinta Braamcamp**

O RJIGT, cuja revisão foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio, estabelece diversas disposições normativas que não são diretamente relevantes para a análise de viabilidade urbanística geral da Quinta Braamcamp, ou por que se limitam a reproduzir as disposições da Lei de Bases, quanto ao regime do uso do solo, ou porque versam sobre procedimentos de elaboração, alteração e revisão de planos territoriais (e está em vigor o PDM Barreiro), ora, porque, em geral, versam matérias genéricas sobre o conteúdo dos vários planos e das relações entre eles. Todavia, há certas regras sobre a validade dos atos contrários aos planos municipais e sobre a execução dos planos que têm pertinência recordar na análise em causa.

Com efeito, estabelece-se que “são nulos os atos praticados em violação de qualquer plano de âmbito intermunicipal ou municipal aplicável.” E que a esses “atos nulos previstos no número anterior é aplicável o disposto nos artigos 68.º e 69.º do regime jurídico de urbanização e edificação.” (cfr. artigo 130.º Invalidez dos atos).

Por outro lado, e quanto à execução dos planos territoriais vem estabelecer “sistemas de iniciativa dos interessados, de cooperação e de imposição administrativa.” Dispondo que essa “execução dos planos através dos sistemas (...) desenvolve-se no âmbito de unidades de execução, delimitadas pela câmara municipal, por iniciativa própria ou a requerimento dos proprietários interessados.” No entanto, estabelece uma importante

ressalva: “os planos podem ser executados fora de sistema de execução quando se verifique uma das seguintes situações:

- a) A execução do plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal, ou de parte de um plano, possa ser realizada por meio de operações urbanísticas, em zonas urbanas consolidadas, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação;
- b) A delimitação de unidades de execução se revelar impossível ou desnecessária, à luz dos objetivos delineados pelo próprio plano.” (cfr. artigo 147.º Sistemas de execução)

Ora, tendo em conta que como veremos a Quinta Braamcamp está incluída em unidades operativas de planeamento e gestão (UOPG’s) e o próprio regulamento do PDMB estabelece um regime de uso do solo que, à luz dos seus próprio objetivos, carece de necessidade de (nova) delimitação de de unidade de execução (pois já consta circunstaciadamente do PDMB) a sua execução pode ser realizada fora daqueles sistemas de execução.

Também já vimos no final do número anterior, sobre a Lei de Bases, a importância do disposto no art. 199.º do RJIGT coordenado com o art. 82.º daquela Lei de Bases.

### **1.3. O Plano Diretor Municipal do Barreiro (PDMB) e servidões e restrições de utilidade pública aplicáveis na Quinta Braamcamp**

#### **1.3.1. Identificação do regime urbanístico do PDMB para a Quinta Braamcamp.**

O PDMB é o único plano territorial aplicável à Quinta Braamcamp e no seu regulamento estabelece um regime urbanístico do solo a partir da classificação e qualificação do solo a que procede ao distribuir todo o território municipal por unidades operativas de planeamento e gestão (UOPG’s). Nos termos dos n.ºs 3 e 4 do seu artigo 8.º, através da delimitação de dois conjuntos de disposições; o primeiro conjunto estabelece que: “a

ocupação de cada UOPG está sujeita às normas e parâmetros urbanísticos de carácter geral, segundo a classe e categoria de espaços a que pertença, que se encontram definidos no capítulo III do presente Regulamento.”; e o segundo conjunto de disposições: “para além do estipulado no número anterior, o regime de ocupação do solo, nomeadamente os usos e a edificabilidade admitidos para as novas construções, e o tipo de parâmetros de gestão para cada uma das UOPG obedecerão ao estipulado na respectiva ficha de caracterização.”

Ora, a área da Quinta Braamcamp é abrangida por três UOPG’s: a UOPG 1 Alburrica, a UOPG 20 Grupo Escolar/Barreiro Norte e a UOPG 175 Quinta Braamcamp.

### **1.3.2. O regime de uso do solo na parte da Quinta Braamcamp abrangido pela UOPG 1 Alburrica**

Enquanto classe e categoria está definida como “Espaços verdes de recreio e lazer e de protecção e enquadramento” (VPR) – “espaços afetos ou destinados predominantemente ao recreio e lazer da população e à protecção do meio ambiente e enquadramento paisagístico” (cfr. art. 6.º (classes de espaço) RPDMB). O que convoca a aplicação, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º RPDMB, das normas e parâmetros urbanísticos de carácter geral, segundo a classe e categoria de espaços a que pertença, e que no caso são as disposições dos arts. 14.º e 16.º RPDM<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Artigo 14.º Disposições gerais

1 - A estrutura verde do concelho é constituída pelo conjunto dos espaços florestais, agrícolas, de recreio e lazer e de protecção e enquadramento.

2 - Nos espaços que integram a estrutura verde poderá admitir-se, a título excepcional, a manutenção de ocupações existentes, desde que observem as condições regulamentares comuns e se comprove tecnicamente a insusceptibilidade de prejudicar o uso dominante definido para a UOPG.

3 - É interdito o depósito de entulhos ou sucatas de qualquer tipo.

4 - É interdito o loteamento urbano.

Artigo 16.º Espaços de recreio e de lazer e de protecção e enquadramento

1 - Sem prejuízo do disposto na legislação aplicável, nomeadamente a referente à RAN e REN, poderá ser autorizada a construção de estruturas de apoio à actividade cultural, recreativa e desportiva.

2 - A ocupação destes espaços será obrigatoriamente precedida pela execução de um projecto específico de conjunto para a respectiva UOPG.

Por outro lado, o regime de uso do solo da UOPG 1 Alburrica é complementado pelo estabelecido na respetiva ficha de caracterização, a qual dispõe como segue:

“Designação: Alburrica

Classe e categoria: VPR

Área livre situada na ponta noroeste do concelho correspondente a parte da Quinta de Braamcamp, às caldeira e moinhos de maré e à ponta do Mexilhoeiro.

Uso dominante: estrutura verde.

Usos compatíveis: equipamentos.

Área total: 32,74ha.

	1981	1991	Lim
Fogos.....	19	24	0
Habitantes.....	53	68	0

Condicionamentos:

Jurisdição da APL;

REN;

Faixa de proteção ao equipamento escolar (UOPG 20)

Tipo e parâmetros de gestão:

Zona de interesse patrimonial e paisagístico em que deve ser mantida e valorizada a estrutura natural existente ;

Gestão através de plano de pormenor, tendo como objetivo a constituição de uma de uma grande zona de lazer, junto ao centro da cidade – Parque Recreativo de Alburrica.”

### **1.3.3. O regime de uso do solo na parte da Quinta Braamcamp abrangido pela UOPG**

#### **20 Grupo Escolar/Barreiro Norte**

Enquanto classe e categoria está definida como “Equipamento em áreas consolidadas (UEQ) – espaços urbanos ocupados predominantemente com equipamentos coletivos e áreas reservadas para a sua ampliação” (cfr. art. 7.º RPDMB). O que convoca a aplicação, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º RPDMB, das normas e parâmetros urbanísticos

de carácter geral, segundo a classe e categoria de espaços a que pertença, e que no caso são as disposições dos arts. 19.º e 20.º RPDM.

Por outro lado, o regime do uso do solo da UOPG 20 Grupo Escolar/Barreiro Norte é complementado pelo estabelecido na respetiva ficha de caracterização, a qual dispõe como segue:

“Freguesia: Barreiro.

Classe e categoria: UEQ.

Designação: Grupo Escolar/Barreiro Norte.

Área ocupada pela Escola Secundária de Alfredo da Silva e terreno adjacente destinado à construção de uma escola básica EB 2,3 (substituição da actual Escola Preparatória de Mendonça Furtado).

Uso dominante: equipamentos.

Área total: 2,96 ha.

	1981	1991	Lim.
Fogos.....	1	1	0
Habitantes.....	3	3	0

#### **1.3.4. O regime de uso do solo na parte da Quinta Braamcamp abrangido pela UOPG 175 Quinta Braamcamp**

Enquanto classe e categoria está definida como classe de “Espaço urbanizável (UZ)” e integrada na categoria de “Habitação em áreas de expansão (UZH)” – “espaços urbanizáveis destinados predominantemente à habitação”). O que convoca a aplicação, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º RPDMB, das normas e parâmetros urbanísticos de carácter geral, segundo a classe e categoria de espaços a que pertença, e que no caso são, para além do artigo 6.º e 7.º, as do artigo 11.º (Habitação em áreas de expansão), e ainda as dos artigos 19.º (Áreas) e 20.º (Regime transitório), e, depois, o regime de ocupação do solo e o tipo de parâmetros de gestão estipulado na respetiva ficha de caracterização.

Recorde-se que o n.º 4 do artigo 11.º RPDMB confere um poder de substituição por outro tipo de uso, como foi explicitado no nosso parecer de 21.03.2019, em relação ao estabelecido na ficha de caracterização.

A ficha de caracterização da UOPG 175 Quinta Braamcamp estabelece o seguinte:

“Freguesia do Barreiro  
*Classe e Categoria:* UZH.

Designação: Quinta de Braamcamp.

Área atualmente com as instalações da Sociedade Nacional de Cortiças.

Uso dominante: habitação

Usos compatíveis: comércio e equipamentos.

Área total: 7,37 ha

	1981	1991	Lim.
Fogos.....	0	0	185
Habitantes.....	0	0	555
F/ha.....	-	-	25
Hab.ha.....	-	-	75

**Condicionamentos:**

Jurisdição APL;

Faixa de proteção ao equipamento escolar (UOPG 20).

**Tipo e parâmetros de gestão:**

Gestão através de plano de pormenor, tendo como objetivo a criação de um conjunto habitacional de grande qualidade arquitetónica e ambiental que valorize a estrutura natural existentes, salvaguardando o moinho de maré e a es estruturas da antiga quinta.

**Caraterísticas gerais de ocupação:**

Sb (superfície bruta): 7,37 ha;

Slq (superfície líquida): 6,82 ha;

P (percentagem de solo edificado): 15% (máx.);

Ib (índice de utilização bruto): 0,35 (máx.);

Db (densidade bruta) – 25 F/ha: 75 hab./há (máx.);

Dlq (densidade líquida) – 27 F/ha: 81 hab./ha (máx.);

F (número de fogos): 185 (máx.);

P (número de habitantes): 555 (máx.);

Ceq (capitação de áreas para equipamentos): 30 m<sup>2</sup> /F (mín.);

Ccom (capitação de áreas para com.serv.): 30 m<sup>2</sup> /F (máx.);

CestH (capitação de áreas para estacionamento habitacional): 2 L/F (mín.);

CestPU [capitação de áreas para estacionamento público (com./serv.)]: 1L/30 m<sup>2</sup> (mín.);

Cércia máxima: três pisos”.

**1.3.5. Aplicabilidade dos índices e parâmetros urbanísticos fixados na ficha relativa à UOPG 175 às “obras de reconstrução”**

A análise da presente questão – saber se os índices e parâmetros previstos na Ficha de caracterização da UOPG 175 fixam o regime de edificabilidade aplicável (sem prejuízo da aplicação das "normas e parâmetros urbanísticos de carácter geral, segundo a classe e categoria de espaços a que pertença" definidos no capítulo III do Regulamento do PDM, conforme previsto no artigo 8.º, n.º3)- às “obras de reconstrução”, tal como



definidas pelo artigo 2.º, alínea c) do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE) - implica que se aborde previamente uma questão distinta: a de saber se os índices e parâmetros urbanísticos máximos fixados na referida ficha são direta e imediatamente aplicáveis às operações urbanísticas a realizar na área abrangida por essa UOPG na ausência do plano de pormenor a que alude essa mesma ficha (na parte relativa ao “Tipo e parâmetros de gestão”) e de índices e parâmetros urbanísticos supletivos fixados no regulamento do PDM ou se, ao invés, tais índices e parâmetros urbanísticos estabelecem apenas os valores a consagrar pelo futuro plano, não condicionando, assim, qualquer operação urbanística na área abrangida pela UOPG na ausência desse plano.

Antes de mais, importa referir que os planos diretores municipais assumem carácter essencialmente estratégico, o que implica que tais planos sejam concretizados através de Planos de Urbanização e/ou de Planos de Pormenor (tal é, de resto, sucede na presente situação, em que se prevê que a gestão da área abrangida por esta UOPG deve ser feita através de um plano de pormenor).

Logo, o grau de rigor e detalhe dos conceitos de indicadores e parâmetros urbanísticos deve aumentar dos planos diretores municipais para os planos de urbanização e destes para os planos de pormenor.

Efetivamente, já antes da entrada em vigor do RJIGT, vigente na presente data, o Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, na parte relativa ao “conteúdo dos planos”, previa, quanto ao PDM, que o mesmo “estabelece uma estrutura espacial para o território do município, a classificação dos solos e os índices urbanísticos” (...), enquanto que o Plano de urbanização define a organização do meio urbano, com incidência, designadamente, nos parâmetros urbanísticos - V. respetivamente, o artigo 9º, nº 2 e nº 3.

Finalmente, do Decreto-Lei n.º 69/90 resulta que o Plano de Pormenor define, com minúcia, a tipologia de ocupação de qualquer área específica do município e estabelece, no caso de áreas urbanas, sobre a concepção do espaço urbano, designadamente sobre as “condições gerais de edificação, seja para novas edificações, seja para transformação das existentes” – V. artigo 9.º, nº 4.

Não obstante o que antecede, verifica-se, não raras vezes, que o PDM é o único instrumento de planeamento territorial aplicável, o que implica que a gestão urbanística seja feita diretamente com base neste Plano ainda que, como vimos, o mesmo não seja o instrumento adequado para o efeito, atenta a sua natureza estratégica.

No caso verifica-se que, aquando da elaboração do PDM, a Câmara Municipal do Barreiro optou por prever que a gestão urbanística deveria assentar no PDM, determinando que o regime de edificabilidade é o fixado nas fichas de caracterização, sem prejuízo de a gestão da UOPG ser feita através de um Plano de Pormenor.

Efetivamente, tal conclusão resulta, desde logo, da leitura do n.º 1 do artigo 11.º (Habitação em áreas de expansão) do regulamento do PDM, na medida em que ali se prevê que “os índices urbanísticos a observar nas áreas de expansão destinadas predominantemente ao uso habitacional são, em cada UOPG, os que constam da respectiva ficha de caracterização”.

De igual modo, tal conclusão decorre do disposto no n.º 4 daquele artigo, já que ali se confere “o poder administrativo de substituir o tipo de uso, perante uma pretensão concreta que implica a ocupação, uso e transformação do solo para uma dada UOPG, a

par de fixar outros índices ou limites, distintos dos consagrados nas fichas de caracterização das UOPG, desde que respeitados determinados limites<sup>3</sup>.

Finalmente, atente-se que na ficha da UOPG em relevo encontram-se fixados não só os indicadores urbanísticos, que revestem um conteúdo mais genérico, como também os parâmetros urbanísticos, que revestem um conteúdo mais preciso, o que significa que o regulamento do PDM fixou o regime de edificabilidade aplicável na área em apreço com um grau de detalhe significativo.

Por tudo o exposto, entendemos ser diretamente aplicável o regime de edificabilidade fixado na ficha de caracterização da UOPG 175.

Dito isto, e olhando para a questão central, relativa à aplicação dos índices e parâmetros urbanísticos fixados na ficha de caracterização da UOPG 175 às obras de reconstrução, cabe referir que, segundo o disposto no n.º 3 do artigo 8.º do regulamento do PDM, “a ocupação de cada UOPG está sujeita às normas e parâmetros urbanísticos de carácter geral, segundo a classe e categoria de espaços a que pertença, que se encontram definidos no capítulo III do presente Regulamento.”, acrescentando-se no n.º 4 do seu artigo 8.º que “(...) o regime de ocupação do solo, nomeadamente os usos e a edificabilidade admitidos para as novas construções, e o tipo de parâmetros de gestão para cada uma das UOPG obedecerão ao estipulado na respectiva ficha de caracterização.” (sublinhado nosso)

É, pois evidente, que a ficha em relevo é omissa no que respeita ao regime de edificabilidade aplicável às obras de reconstrução.

---

<sup>3</sup> V. pág. 14 do N/ Parecer Jurídico, datado de 10 de março de 2019, relativo a questões colocadas pelo Sr. Arq.º Emanuel A. Meneses Santos, Diretor do Departamento de Planeamento, Gestão Territorial e Equipamento, por *e-mail* de 21.01.2019.

Ora, à data em que foi aprovado o PDM, a legislação aplicável já distinguia o conceito de obras de construção do de obras de reconstrução.

Assim, o Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, que aprovou o Regime Jurídico do Licenciamento das Obras Particulares, revogado pelo RJUE, no seu artigo 1.º/1, alínea a) utilizava os conceitos de obras de construção de “novos edifícios” e de obras de “reconstrução”, conceitos que, segundo a doutrina, correspondiam, respetivamente, às “obras de construção propriamente ditas” e às “operações materiais que consistem em construir de novo um prédio que já existia, mantendo-se este com a mesma área, forma e estrutura, embora com materiais diferentes da construção inicial” - v., entre outros, Fernanda Paula Oliveira, A nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística, Revista do CEDOUA, Ano II, 1. 99, pág. 23. Em acréscimo, e como vimos, o Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, previa que o Plano de Pormenor deveria fixar as “condições gerais de edificação, seja para novas edificações, seja para transformação das existentes” (V. artigo 9º, nº 4).

Finalmente, atente-se que o Regulamento geral das edificações urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38 382 de 7 de Agosto de 1951, utilizava, precisamente, o conceito de “novas construções”, a par do de “obras de reconstrução” (cfr. artigo 6.º).

Assim sendo, e tendo em conta que o n.º 4 do artigo 8.º do regulamento do PDM emprega o conceito de “novas construções” é legítimo concluir por uma interpretação no sentido de os índices e parâmetros urbanísticos fixados na ficha urbanística relativa à UOPG 175 (que permitem apurar a concreta edificabilidade do terreno) serem apenas aplicáveis a obras de construção, que não se confundem com obras de reconstrução.

Contudo, e assim sendo, coloca-se ainda a questão de saber qual é o regime de edificabilidade aplicável às obras de reconstrução em face da omissão de regulamentação quanto à definição do regime aplicável.

### **1.3.6. A Quinta Braamcamp e a jurisdição da APL**

Como se viu nas fichas de caracterização da UOPG 1 Alburrica e da UOPG 175 Quinta Braamcamp é referido entre as condicionantes a jurisdição da APL.

Ora, tal como nos foi indicado parece existir uma dupla delimitação da área de jurisdição da APL o que naturalmente é um ponto que poderá ou não ter importância, mas sempre no plano da gestão urbanística de quem se propuser desenvolver operações urbanísticas, designadamente para efeito de solicitação de parecer.

### **1.3.7. A Quinta Braamcamp e o regime da Reserva Ecológica Nacional (REN)**

Como se viu nas fichas de caracterização da UOPG 1 Alburrica é referido entre as condicionantes a REN.

Haverá que identificar quais os objetivos de política de solos a concretizar que se devam compatibilizar com o regime da REN...

### **1.3.8. O regime de uso do solo na parte da Quinta Braamcamp e a titularidade do domínio público hídrico**

A certidão permanente do prédio inscrito sob o n.º 513/19930324, freguesia do Barreiro, na Conservatória do Registo Predial do Barreiro, indica como confrontações a Norte e a Poente o Rio Tejo e Braço do Tejo denominado braço de Coina, respetivamente.

Assim, deve averiguar-se se nos termos da Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro (estabelece a titularidade dos recursos hídricos(versão actualizada), existe parte da área da Quinta Braamcamp que possa estar abrangida pela titularidade do domínio público

hídrico do Estado, designadamente no que respeita às margens, que nos termos do artigo 11.º

Noção de margem; sua largura, se dispõe: “1 - Entende-se por margem uma faixa de terreno contígua ou sobranceira à linha que limita o leito das águas. 2 - A margem das águas do mar, bem como a das águas navegáveis ou flutuáveis sujeitas à jurisdição dos órgãos locais da Direção-Geral da Autoridade Marítima ou das autoridades portuárias, tem a largura de 50 m.”

Ainda que assim seja, importa averiguar se não é possível reconhecer a propriedade privada de direitos adquiridos por particulares nos termos previstos no artigo 15.º

Reconhecimento de direitos adquiridos por particulares sobre parcelas de leitos e margens públicos, o qual dispõe:

“1 - Compete aos tribunais comuns decidir sobre a propriedade ou posse de parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis, cabendo ao Ministério Público, quando esteja em causa a defesa de interesses coletivos públicos subjacentes à titularidade dos recursos dominiais, contestar as respetivas ações, agindo em nome próprio.

2 - Quem pretenda obter o reconhecimento da sua propriedade sobre parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis deve provar documentalmente que tais terrenos eram, por título legítimo, objeto de propriedade particular ou comum antes de 31 de dezembro de 1864 ou, se se tratar de arribas alcantiladas, antes de 22 de março de 1868.

3 - Na falta de documentos suscetíveis de comprovar a propriedade nos termos do número anterior, deve ser provado que, antes das datas ali referidas, os terrenos estavam na posse em nome próprio de particulares ou na fruição conjunta de indivíduos compreendidos em certa circunscrição administrativa.

4 - Quando se mostre que os documentos anteriores a 1864 ou a 1868, conforme os casos, se tornaram ilegíveis ou foram destruídos, por incêndio ou facto de efeito equivalente ocorrido na conservatória ou registo competente, presumir-se-ão particulares, sem prejuízo dos direitos de terceiros, os terrenos em relação aos quais se prove que, antes de 1 de dezembro de 1892, eram objeto de propriedade ou posse privadas.

5 - O reconhecimento da propriedade privada sobre parcelas de leitos ou margens das águas do mar ou de águas navegáveis ou flutuáveis pode ser obtido sem sujeição ao regime de prova estabelecido nos números anteriores nos casos de terrenos que:

- a) Hajam sido objeto de um ato de desafetação do domínio público hídrico, nos termos da lei;
- b) Ocupem as margens dos cursos de água previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º, não sujeitas à jurisdição dos órgãos locais da Direção-Geral da Autoridade Marítima ou das autoridades portuárias;
- c) Estejam integrados em zona urbana consolidada como tal definida no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, fora da zona de risco de erosão ou de invasão do mar, e se encontrem ocupados por construção anterior a 1951, documentalmente comprovado.”

Ou, numa outra hipótese, averiguar da possibilidade de utilizar a faculdade prevista no artigo 19.º Desafetação, em que se dispõe: “Pode, mediante diploma legal, ser desafetada do domínio público qualquer parcela do leito ou da margem que deva deixar de ser afeto exclusivamente ao interesse público do uso das águas que serve, passando a mesma, por esse facto, a integrar o património do ente público a que estava afeto.”