

Parecer N.º	DAJ 297/18
Data	23 de novembro de 2018
Autor	António Ramos Cruz

Temáticas abordadas	Construção de canil Edificação
----------------------------	-----------------------------------

A Câmara Municipal de ..., em seu ofício ... de ...2018, solicita parecer jurídico que esclareça, em suma, se um canil, descrito na consulta como “*uma estrutura de características precárias que incorpora o solo com carácter de permanência, pelo menos no módulo que o pavimento é revestido a cimento com 3,73 m² e se encontra coberto*”, pode ser considerado edificação, nos termos e para os efeitos do D.L. n.º 555/99, de 16.12, na sua redação atual - Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) – e se, sendo assim, deveria ser contabilizado para o índice de impermeabilização e construção.

Em cumprimento do solicitado, passamos a informar como segue.

Como se sabe, de acordo com a respetiva definição, na alínea a) do artigo 2º do RJUE, “edificação”, é “*a atividade ou resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência*”.

Analisando a definição com mais detalhe, temos então que quando a operação urbanística pretendida respeita à utilização humana, não se exige o requisito da permanência. O carácter de permanência, é exigido, isso sim, para as outras construções, aquelas não destinadas a utilização humana. É a própria letra da Lei que o indicia, quando separa o “imóvel destinado a utilização humana”, de “qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência”.

Sobre este assunto, mantém-se atual e válido o n/ parecer DAJ 316/2015, que trata desta matéria e que o próprio município refere, quando se debruça sobre o carácter de permanência das construções.

A questão em apreço é abordada pelas Autoras Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes, em comentário ao artigo 2º do RJUE:

“(…)”

20. *A noção de operações urbanísticas que nos é dada pelo RJUE, em especial o conceito de obras de edificação, não cobre, como já aludimos, todo o tipo possível de atuações sobre o território. Se esta delimitação de competências não nos merece, em princípio, reservas, a*

verdade é que ela tem potenciado o surgimento de múltiplas situações em que "novas" formas de utilização do solo, com grande impacto neste, parecem não ter um suficiente ou inequívoco enquadramento legislativo.

*Um dos requisitos legais que mais tem potenciado esta situação prende-se com a exigência, para que se esteja perante uma obra de edificação, de que a mesma seja um imóvel destinado a utilização humana ou trate de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência. Ora, novas formas de "edificação" como os pré-fabricados, as estufas (sobretudo quando inseridas em grandes empreendimentos agrícolas), e, mesmo, os contentores (seja para fins de armazenagem, seja para habitação, sobretudo de trabalhadores rurais), têm vindo a proliferar muitas das vezes a reboque do entendimento que a instalação de tais atividades não carecem de qualquer controlo municipal, o que as torna de mais fácil instalação e de mais difícil deteção sobretudo pelas entidades da Administração central (lembre-se que muitas destas utilizações se inserem em áreas com condicionantes, o que agrava ainda mais os impactos urbanísticos e ambientais delas decorrentes). Vide, a este propósito, Fernanda Paula OLIVEIRA, Dulce LOPES, "Estufas Agrícolas em Solo Urbano: Solução Contraditória ou Adequada?", in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º10, maio/junho 2016, p. 125 a 136. Julgamos que é hora de aqueles requisitos das "obras de edificação" passarem a ser entendidos de forma adequada, em especial o critério da permanência. Deverá bastar para que este critério se mostre cumprido que a construção, ainda que amovível, se instale no solo de forma estável e que a sua "deslocação" ou "desmontagem" do solo em que se implantou o comprometa, de tal forma que a sua instalação e reposição na situação anterior venham a carecer de intervenções de grande monta (movimentos de terras, infraestruturização, etc.)*

E não se diga que não podemos ler o carácter de inamovibilidade (aliado ao de permanência) de forma diferenciada da noção civilística de imóvel. Isto porque cada ramo da ordem jurídica tem a sua intencionalidade própria, devendo os respetivos conceitos ser lidos em consonância com ela (é o caso/por exemplo, da noção do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis que presume o carácter de permanência de edifícios e construções que, ainda que móveis, estejam assentes no mesmo local por período superior a um ano - artigo 2.º, n.º 3). E é por isso mesmo que a alínea a) do artigo 2.º do RJUE acrescenta à noção de imóvel a de "outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência", precisamente para indiciar que ambas

não se confundem, não se tendo de exigir uma ligação tal que converta uma construção móvel numa construção absolutamente marcada pela fixidez.

Concluem as autoras com a citação de um Acórdão do STA, de 14.06.2006 que, ainda que ao abrigo de legislação anterior, acolhe o entendimento acima expresso sobre a interpretação do requisito da permanência, a de que “*as obras de construção civil, aí se compreendendo instalações para pintura e comercialização de automóveis levadas a efeito em madeira, chapa, alvenaria e metal, bastando que exista uma ligação mais ou menos permanente ao solo e sem ser preciso que haja fundações*”.

Os exemplos dados pelas autoras – o dos pré-fabricados, estufas ou contentores - servem igualmente para as construções da tipologia objeto da presente consulta.

Ora, atento o informado pela Câmara Municipal, e vistas as fotografias que junta em anexo, não nos restam dúvidas de que a construção em causa se incorpora no solo com caráter de permanência e, sendo assim, atentos os critérios atrás enunciados, preenche o conceito de edificação da alínea a) do artigo 2º do RJUE.

Acrescente-se que será assim ainda que a construção esteja classificada como obra de escassa relevância urbanística, nos termos do respetivo RMUE.

Em conclusão, face ao exposto, sendo a construção agora em causa uma edificação, são-lhe aplicáveis as regras e parâmetros urbanísticos comuns a qualquer outra edificação, nomeadamente área de construção e de implantação e índice de impermeabilização, fixadas nas normas legais e regulamentares em vigor para o local, incluindo planos municipais de ordenamento do território.