



RECOMENDAÇÃO CNT 1/2019

ESTRUTURAS AMOVÍVEIS: CASAS AMOVÍVEIS, CASAS MODELARES, PRÉ-FABRICADOS, MOBIL-HOME

CNT 30.09.2019

a. A CNT recomenda aos municípios que tenham em devida conta:

1. A interpretação adequada do RJUE impõe que as designadas estruturas amovíveis sejam objeto de controlo prévio da administração, por via dos elementos de conexão com infraestruturas e dos elementos de suporte e ligação ao solo, ainda que não fixas ou menos perenes.
2. Os princípios, objetivos e orientações dos instrumentos de gestão territoriais e, em particular, os regimes de uso do solo estabelecidos pelos planos territoriais são determinantes para a aferição da possibilidade de instalação de uma estrutura amovível, sendo a verificação da admissibilidade da utilização associada à mesma condição inicial da sua viabilidade.

b. A CNT recomenda às entidades da administração central e desconcentrada setorial e da administração local que adotem este entendimento para enquadrar atos e ações no exercício das suas atribuições e competências.

Enquadramento

A CNT foi solicitada a pronunciar-se sobre os poderes de controlo prévio da administração, sempre que em causa estejam as denominadas casas modelares, pré-fabricadas, amovíveis, tipo “mobil home” e estruturas equiparadas.

Ao longo dos últimos anos a implantação destas “casas” tornou-se uma realidade principalmente em zonas com ocupações condicionadas por planos territoriais ou servidões e restrições de utilidade pública, tendo-se assistido a uma desconsideração dos poderes públicos no contexto do controlo prévio, porquanto pode entender-se que se trata de situações não possuidoras do perfil tradicional de uma construção incorporada no solo com carácter de permanência e duradoura. A sua proliferação impõe que se assente numa posição conjunta que salvaguarde o correto ordenamento do território, os princípios, objetivos e regras urbanísticas do planeamento territorial e as Servidões e Restrições de Utilidade Pública.



RECOMENDAÇÃO CNT 1/2019

ESTRUTURAS AMOVÍVEIS: CASAS AMOVÍVEIS, CASAS MODELARES, PRÉ-FABRICADOS, MOBIL-HOME

CNT 30.09.2019

Análise

1. O RJUE, aprovado pelo Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atual¹, prescreve na alínea a) do artigo 2º que por “Edificação” entende-se 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 caráter de permanência”*, conceito essencial à leitura do nº 2 do artigo 4º do mesmo diploma, em especial a sua alínea c) que impõe a necessidade de obtenção de permissão/licença administrativa a todas *“as obras de construção, de alteração ou de ampliação em área não abrangida por operação de loteamento ou por plano de pormenor”*.
2. Assim, três elementos funcionais surgem destacados na definição de edificação supra: a utilização humana, a incorporação no solo e o caráter de permanência, tendo vindo a doutrina em geral e a jurisprudência maioritária a socorrer-se dos dois últimos elementos para qualificar algumas situações limíte.
3. Sustentando-se no conceito de obra de construção civil, definida como a construção que esteja ligada ao solo ou a edifício pré-existente e que tenha o carácter de permanência, pode definir-se a obra de construção civil como *“o conjunto erigido pelo homem com quaisquer materiais, reunidos ou ligados artificialmente ao solo ou a um imóvel com carácter de permanência, com individualidade própria e distinta dos seus elementos”* - cfr. ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA in REGIME JURIDICO DO LICENCIAMENTO DE OBRAS PARTICULARES, Anotado, Coimbra, 1993, pag. 25.
4. A definição de edificação constante do RJUE têm-se mantido inalterada nos seus elementos, pelo que o caráter duradouro e amovível da instalação tem sido a pedra de toque em matéria de delimitação da atividade de construção para efeitos de aferição da necessidade de controlo prévio.
5. Assim, os pressupostos da exigibilidade do licenciamento municipal de uma edificação têm-se ancorado na inamovibilidade, aferida em função da insusceptibilidade de deslocação da estrutura, sem perda da sua individualidade construtiva e permanência, aferida em função da natureza duradoura ou, ao invés, transitória da destinação a que a construção se encontra afeta.

¹ Alterado pelo Decreto -Lei n.º 177/2001, de 4 de junho, pelas Leis n.ºs 15/2002, de 22 de fevereiro, e 4 - A/2003, de 19 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de agosto, pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, pelos Decretos -Leis n.ºs 18/2008, de 29 de janeiro, 116/2008, de 4 de julho, e 26/2010, de 30 de março, pela Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro, pelos Decretos-Leis n.ºs 266 -B/2012, de 31 de dezembro, 136/2014, de 9 de setembro, 214 -G/2015, de 2 de outubro, e 97/2017, de 10 de agosto, pela Lei n.º 79/2017, de 18 de agosto, pelo Decreto -Lei n.º 121/2018, de 28 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 66/2019, de 21 de maio.



RECOMENDAÇÃO CNT 1/2019

ESTRUTURAS AMOVÍVEIS: CASAS AMOVÍVEIS, CASAS MODELARES, PRÉ-FABRICADOS, MOBIL-HOME

CNT 30.09.2019

6. Contudo, na doutrina começa já a aparecer quem interprete a alínea a) do artigo 2º de forma mais abrangente, permitindo abarcar outras formas de utilização do solo, designadamente através do afinamento do conceito de permanência. Igualmente o conceito de “operação urbanística” consignado na alínea j) do artigo 2.º do RJUE nos permite perceber a necessidade de submeter a controlo prévio dos municípios “as operações materiais de utilização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste ultimo caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água”.

7. Referem Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes no “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado”, de 2016 (4ª Edição, Almedina), pag 100 e segs, a propósito do conceito de “operação urbanística” que:

“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 principio, 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.”

8. Mesmo que assim não se considere, ou seja, mesmo que não se concorde com esta interpretação e se entenda que na instalação tem de existir elementos de “incorporação” no solo com caráter de permanência para ser considerada uma edificação, sujeita a controlo prévio, temos de considerar as várias formas que as utilizações assumem e aquilatar da existência de elementos de conexão, como as ligações a infraestruturas locais e gerais (água, saneamento, eletricidade, gás).

9. Assumindo-se que sempre que se constate que a instalação está a ser servida por estas redes teremos de considerar o seu caráter permanente e duradouro e, bem assim, a existência de incorporação no solo - através de tubagens etc. Entende-se que o que deve ser considerado para o efeito de aplicação da lei é a unidade em si mesma, o conjunto holístico, que se impõe enquanto instalação para fins urbanos assente numa parcela de território, com indícios de permanência.

10. Conhece-se uma sentença judicial que decidiu de forma inversa (Ac. do T.C.A. Sul, de 14-07-2011 in proc. 07757/11), admitindo que uma roulotte instalada num terreno sujeito ao regime da RAN e ligada a uma fossa e a uma nascente não é uma edificação mas considera-se que este não é entendimento que, salvo melhor opinião, espelha o sentido da lei nem o encontramos replicado noutros acórdãos. Encontramos, ao invés, o acórdão do S.T.A. de 26-05-2010 in Proc. 0990/09 que mencionando a aplicação no



RECOMENDAÇÃO CNT 1/2019

ESTRUTURAS AMOVÍVEIS: CASAS AMOVÍVEIS, CASAS MODELARES, PRÉ-FABRICADOS, MOBIL-HOME

CNT 30.09.2019

exterior do edifício de tubagens refere que *“se a instalação de gás ora em causa implicava a incorporação no solo, com carácter de permanência, de parte das suas infra estruturas e a aplicação no exterior do edifício de diversas tubagens (...) não se pode deixar de concluir que a mesma deve ser considerada como uma operação urbanística cuja execução está sujeita a prévio parecer da Câmara Municipal”*.

11. De igual forma todas as soluções construtivas assentes em pilares, sejam estes de betão armado, de metal ou de madeira estão funcionalmente ligadas ao prédio, incorporadas no solo, porquanto não podem ser facilmente desmontadas implicando a sua remoção a existência de trabalhos de desmontagem e destruição - veja-se o conteúdo do Ac. STA de 27/9/2001 in Processo n.º 047658, onde se refere que *“A instalação de um stand de automóveis, constituído por um contentor móvel, num terreno vedado com rede suportada por prumos implantados no solo, está sujeita a licenciamento municipal”*.
12. Estas instalações, ocupando uma determinada porção de solo, assumem em grande parte das situações analisadas carácter de durabilidade e de permanência, ainda que possam ser retiradas ou substituídas desconsiderando a natureza e a composição de algum dos seus elementos. Pelo que se terá de aquilatar da inamovibilidade através da aferição da insusceptibilidade de deslocação da estrutura, sem perda da sua individualidade construtiva, e da permanência mediante a natureza duradoura ou transitória da destinação a que a construção se encontra afeta, independentemente de outros aspetos, designadamente da existência de rodas, de estruturas sobre-elevadas e outras formas associadas a estruturas não fixas.
13. Acresce, como referimos, que de acordo com a alínea j) do artigo 2º do RJUE as operações materiais de utilização do solo para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água, podem consubstanciar operações urbanísticas. Efetivamente o RJUE adotou uma noção de operação urbanística com um âmbito tão alargado, compreendendo qualquer utilização dos solos para fins não agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de águas, que a doutrina indica como exemplo de situação abrangida na definição legal de operação urbanística a simples venda de automóveis num terreno, sem necessidade de qualquer construção, como referem Maria José Castanheira Neves e outros, no RJUE comentado, Almedina, 2006, pags 34-35
14. E, de acordo com a alínea m) do mesmo preceito os trabalhos de remodelação dos terrenos também se encontram sujeitas a controlo prévio. Face à panóplia de situações de uso do solo para fins urbanos não enquadráveis nas situações tradicionais de construção de alvenaria, teremos de aquilatar qual a solução normativa mais adequada, sendo de concluir que o mundo jurídico e, em concreto, o regime jurídico da urbanização e da edificação, pretendeu abarcar o maior número de ocupações urbanas do solo. O que bem se compreende tendo em conta, entre outros, os princípios da salvaguarda e da



RECOMENDAÇÃO CNT 1/2019

ESTRUTURAS AMOVÍVEIS: CASAS AMOVÍVEIS, CASAS MODELARES, PRÉ-FABRICADOS, MOBIL-HOME

CNT 30.09.2019

valorização do território - e as agressões ao ambiente, à paisagem e ao património que a ação do homem sobre os solos envolve.

15. Importa formular algumas notas específicas para o caso das caravanas ou roulottees que vão pontuando a paisagem em zonas não autorizadas ou que não se destinem ao campismo ou caravanismo. Sendo certo que se tratam de bens móveis, designadamente quando não apresentem qualquer ligação a quaisquer infraestruturas, é importante realçar que existe uma distinção entre paragem temporária (ex: descanso em viagem) e estacionamento ou parqueamento por tempo indeterminado, sendo importante alertar para a necessidade dos regulamentos municipais disciplinarem esta matéria.
16. Efetivamente, existe legislação que regulamenta a criação de locais para acolhimento de reboques, caravanas, autocaravanas e tendas, os quais são considerados empreendimentos turísticos (Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos, aprovado pelo DL 39/2008, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei nº 80/2017 de 30 de junho²). Contudo, não existe com força de lei norma que proíba o parqueamento fora destas zonas, cabendo aos municípios, no âmbito da sua atividade regulamentar, disciplinar estas situações anárquicas em colisão frequente com os espaços naturais mais sensíveis e com as utilizações e ocupações previstas nos planos territoriais.
17. A propósito destes normativos cumpre referir que o legislador do Decreto-Lei nº 80/2017 não foi alheio às “novas” formas de instalações com uso urbano, tendo o nº 4º do artigo 19º do RJET assumido que “Nos parques de campismo e de caravanismo podem existir instalações destinadas a alojamento, nomeadamente bungalows, mobile homes, glamping, e realidades afins, na proporção e nos termos a regulamentar na portaria prevista na alínea b) do n.º 2 do artigo 4.º”. Parecendo adotar uma conceção de mobilidade transversal a estes casos, o que não vai de encontro às ideias acima espelhadas, é importante enfatizar a premência numa reflexão alargada dos vários atores.
18. Mas para além do RJUE a unidade do sistema impõe que a questão seja igualmente ponderada na perspetiva do uso do solo tendo em devida linha de conta o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) e os regimes das Servidões e Restrições de Utilidade Pública como a REN ou RAN.
19. Ao abrigo do RJIGT, são os Planos Territoriais que definem o regime de uso do solo e incorporam os regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, estabelecendo usos dominantes e usos complementares e regrido a ocupação, uso e utilização do solo, não sendo possível aceitar que interpretações sobre a natureza da estrutura a instalar e sobre

² Determina, no seu artigo 19º, que são parques de campismo e de caravanismo os empreendimentos instalados em terrenos devidamente delimitados e dotados de estruturas destinadas a permitir a instalação de tendas, reboques, caravanas ou autocaravanas e demais material e equipamento necessários à prática do campismo e do caravanismo e a Portaria n.º 1320/2008, de 17 de novembro estabelece os requisitos específicos de instalação, classificação e funcionamento dos parques de campismo e de caravanismo.



RECOMENDAÇÃO CNT 1/2019

ESTRUTURAS AMOVÍVEIS: CASAS AMOVÍVEIS, CASAS MODELARES, PRÉ-FABRICADOS, MOBIL-HOME

CNT 30.09.2019

as inerentes obrigações em matéria de controlo prévio, possam subverter, em qualquer caso, o cumprimento dos regimes de uso do solo, aferido em função da utilização do tipo de estrutura a instalar.

20. Cabe ao ordenamento do território, através dos instrumentos de gestão territorial, concretamente dos planos territoriais, assegurar a ponderação dos diversos interesses públicos em presença em determinada porção de território e assumir a promoção e conciliação de ocupações, usos e utilizações assegurando a salvaguarda dos recursos naturais, a organização territorial e as utilizações mais adequadas, tendo em vista a valorização do território e a gestão da paisagem.
21. O Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território, cuja revisão foi aprovada pela Lei nº 99/2019, de 5 de setembro, identifica a preservação do solo e a valorização do território como cruciais para o desenvolvimento territorial sustentável e, nesse sentido, apresenta a medida de política “*valorizar o recurso solo e combater o seu desperdício*” que estabelece, entre outros aspetos:

“A eficácia do combate ao desperdício de solo depende da adoção de um conjunto de medidas e diretrizes territoriais e setoriais a incorporar nas políticas, estratégias, programas e planos a desenvolver nos vários níveis e esferas de atuação, designadamente: considerar a aptidão do solo como um requisito do planeamento e gestão do uso, ocupação e utilização; prevenir ocupações que afetem a sua capacidade produtiva e a perenidade do recurso solo, nomeadamente os classificados como reserva agrícola ou de suporte de sistemas agrícolas e florestais de reconhecido valor; promover boas práticas de mobilização e estabilização, ações de gestão do coberto vegetal, de controlo da erosão e incremento da capacidade de infiltração e retenção de água e de enriquecimento orgânico; reconhecer e incorporar as mais-valias sociais da ocupação do solo na regulação da atividade privada; aplicar os princípios da economia circular ao solo, enquanto suporte de ocupações artificializadas.”

22. É assim, determina o PNPOT que a ponderação da ocupação, uso e utilização do solo seja devidamente ponderada em sede de planeamento tendo em conta a aptidão do solo e os vários interesses públicos em presença, tendo em vista a preservação do recurso solo e o reconhecimento da sua função social. Nenhuma destas determinações se compadece com instalações avulsas à margem dos regimes de controlo prévio e de planeamento territorial.
23. Assim, independentemente da questão do controlo prévio deve a administração garantir o respeito pelo tipo de usos possíveis e compatíveis, salvaguardando uma utilização racional e eficiente dos recursos naturais, seja em sede de controlo prévio ou de controlo sucessivo (à posteriori), garantindo que uma interdição ou condicionamento de usos constante de texto legislativo ou de normas de instrumentos de gestão territorial seja respeitado - quer estejamos perante uma construção de alvenaria ou um pré-fabricado com rodas, pois em ambos os casos se assiste a uma afetação do solo a determinado fim e a uma determinada utilização que compete ao planeamento regular.



RECOMENDAÇÃO CNT 1/2019

ESTRUTURAS AMOVÍVEIS: CASAS AMOVÍVEIS, CASAS MODELARES, PRÉ-FABRICADOS, MOBIL-HOME

CNT 30.09.2019

Conclusões

Face ao exposto considera-se que as estruturas amovíveis têm necessariamente de se conformar com os regimes de controlo prévio e de planeamento territorial.

1. A interpretação adequada do RJUE impõe que as designadas estruturas amovíveis sejam objeto de controlo prévio da administração, por via dos elementos de conexão com infraestruturas e dos elementos de suporte e ligação ao solo, ainda que não fixas ou menos perenes.
2. Os princípios, objetivos e orientações dos instrumentos de gestão territoriais e, em particular, os regimes de uso do solo estabelecidos pelos planos territoriais são determinantes para a aferição da possibilidade de instalação de uma estrutura amovível, sendo a verificação da admissibilidade da utilização associada à mesma condição inicial da sua viabilidade.