MADRP Ent. N.: 5150/2009
Data: 09-07-2009
Proc. N.: 9/2009

Eng.º Pedro Reis e Dr. Fernando Holgado
13.07.2009

Ao Gabinete do Ministro
SEMF;
a à Dra. ...
09.07.09

Teresa Pedro
Chefe do Gabinete do Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural e das Florestas

PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

Ao Dr. Ricardo Segurado
p/ análise
2009.12.02

Anabela Adónis
Chefe do Gabinete do Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural

A Sua Excelência
O Ministro da Agricultura,
do Desenvolvimento Rural e das Pescas
Praça do Comércio
1149-010 LISBOA

Arquivar.
Aguarde ...
... novo ...
.../7.10.2009

Francisco Oliveira Miguel
Chefe do Gabinete do Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural e das Florestas

P/ PROTOCOLO

Vª Ref.ª	Vª Comunicação	Nossa Ref.ª
		Proc. P-16/03 (A1)

Assunto: Reserva Agrícola Nacional

Senhor Ministro,

Tenho a honra de me dirigir a Vossa Excelência, Senhor Ministro, por ocasião do recentemente publicado **Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março**, que instituiu um novo regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional, e em especial, por este reclamar no seu artigo 23.º, n.º 3, a aprovação por portaria dos limites e condições a observar para admitir usos não agrícolas em solos classificados.

(I)

Sem pretender sobrestimar o nosso contributo, entendi poder mostrar-se útil levar ao conhecimento de Vossa Excelência o relatório de uma acção inspectiva, executada em 2004, às anteriores comissões regionais e ao Conselho Nacional da R.A.N., relatório esse, concluído em 23.03.2005.

1. Cópias para as Entidades Regionais da RAN e para a DGAP ...
2. À Sr.ª Chefe de Gabinete para ...

Rui Pedro Barreiro
Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

Como poderá ter oportunidade de observar, a Provedoria de Justiça levou a cabo uma apreciação extensa e bastante significativa das **deliberações favoráveis** à utilização não agrícola de solos classificados, apontando desvios importantes ao princípio de contenção, uns por prática administrativa menos ponderada, outros por acção de disposições legais equívocas.

Os **pareceres negativos** não nos suscitaram a mesma preocupação, pois o controlo da sua legalidade anda de par com o interesse directo e pessoal dos proprietários dos solos e com a sua pretensão de lhes conceder um uso não agrícola. Deles, naturalmente, recorrem graciosa ou contenciosamente.

O citado Relatório tem vindo a constituir referência para a nossa apreciação de queixas contra os órgãos próprios da R.A.N., neste domínio. Entendeu-se que, ao partilhá-lo com o Governo, muito em particular, quando se supõe em preparação a necessária regulamentação, por portaria, do novo regime jurídico, estaríamos a cumprir a missão confiada a este órgão do Estado de «*procurar, em colaboração com os órgãos e serviços competentes, as soluções mais adequadas (...) ao aperfeiçoamento da actividade administrativa*» (artigo 21.°, n.° 1, alínea c), do Estatuto do Provedor de Justiça).

(II)

É necessário advertir que, algumas das reservas enunciadas no termo da inspecção e do Relatório, reveladoras de abertura ao uso não agrícola, viera, a

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

encontrar resposta no Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março. Assim, permito-me recensear as seguintes:

1 - Se pelo Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Julho, já se obrigava, pontualmente, a um **juízo de necessidade** para ter de sacrificar-se solo classificado – no artigo 9.º:

i) n.º 2, alínea a) («*....desde que não existam alternativas de localização em solos não incluídos na RAN...*»),

ii) n.º 2, alínea b) («*....alternativas válidas....*»),

iii) n.º 2, alínea d) («*.....alínea alternativa economicamente aceitável para o seu traçado ou localização*»,

iv) n.º3 («*os pareceres favoráveis (...) só podem incidir sobre solos das classes A e B quando não existir alternativa idónea para a localização das obras e construções em causa em afloramentos de outra categoria*»),

com o novo regime jurídico (Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março), esta ponderação passou a ser obrigatória, por princípio, conforme se dispõe no artigo 22.º, n.º 1.

Contudo, e como se aponta no Relatório, a apreciação pelas comissões regionais deste pressuposto era frequentes vezes muito linear, bastando-se com pouco mais do que a declaração do próprio interessado. Desde logo, limitava-se ao mesmo concelho.

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

Por conseguinte, uma **alternativa viável** – fora de solos classificados – contanto que se encontrasse em concelho limítrofe, já não era ponderada.

Em segundo lugar, deixava-se ignorada a **situação do cônjuge**.

Quer aquele, quer este, poderiam, muito bem, ser possuidores de um vasto património fundiário fora da RAN, mesmo em concelho limítrofe, com terrenos igualmente viáveis, sem que as comissões indagassem a sua situação.

Seja pelo Registo Predial, seja pelas matrizes prediais dos serviços tributários, é hoje possível conhecer a exacta extensão dos prédios rústicos possuídos pelo requerente e seu cônjuge ou pessoa consigo em união de facto.

Neste ponto, a nova lei abstém-se. Seria conveniente, julgamos, cuidar na portaria de regulamentação do modo e dos termos em que este ónus há-de recair sobre os interessados em obterem permissão para usarem com fins não agrícolas solos classificados.

2 – Saúda-se como positiva a obrigação de transmitir aos serviços tributários o aproveitamento de solos classificados na RAN para edificar (artigo 28.º).

Conviria, porém que esta comunicação **discriminasse** o motivo da permissão concedida, nomeadamente nos casos de construção para habitação permanente. Isto, para os devidos efeitos, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis e para o de eventuais isenções a atribuir.

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

E, por outro lado, de modo a evitar **situações de fraude**, o interessado haveria de assumir formalmente a responsabilidade por manter o prédio em sua propriedade e por usá-lo para o fim que justificara sacrificar o terreno ou a parcela de terreno a fins não agrícolas.

Nos casos de novas edificações, seria extremamente útil obrigar o requerente, depois de deferida a autorização municipal de utilização a comprovar junto da comissão regional ter alterado o **local de residência**, indiciado pelas pertinentes modificações nos documentos de identificação e no recenseamento eleitoral, sendo caso disso, à semelhança do que vem estipulado para o averbamento no Registo Predial do ónus de inalienabilidade (artigo 29.º, n.º 4).

3 – Embora no Relatório se tenha observado ser de diminuta expressão o número de excepções consentidas para construir habitações para os próprios agricultores em solos da RAN (é muito superior a área destinada a construções por não agricultores), ocorreu um aperfeiçoamento da disposição legal, ao referir-se, hoje, à **residência própria e permanente de agricultores em exploração agrícola** (artigo 22.º, n.º 1) ao invés do que se admitia no artigo 9.º, n.º 1, alínea b), bastando-se com a simples residência habitual. A nova redacção ajuda certamente a combater o uso de solos classificados para construir ou ampliar edificações usadas para domicílio ocasional ou para fins de vilegiatura.

Importante é, ainda assim, que esta permissão seja restrita a **verdadeiros agricultores** no exacto sentido do artigo 3.º, alínea c), relevando controlá-lo por meios mais fiáveis do que a identificação do parcelário – admitida

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

genericamente no passado – a qual não exclui a actividade agrícola como complementar ou, até mesmo, como ocupação de lazer.

Por conseguinte, se o que o legislador pretende é cingir-se aos agricultores *tout court*, era bom exigir-se a exibição da identificação como empresário agrícola em nome individual ou a identificação da pessoa colectiva ou equiparada.

4 - Parece-nos especialmente positiva a nova redacção, com requisitos mais apertados, da norma que admite o uso não agrícola para construir ou ampliar **casa de morada própria e exclusiva** do proprietário. Tais requisitos permitem eliminar situações notoriamente abusivas diante de projectos de edificações com características incompatíveis, por excesso, com a **extrema necessidade do requerente**.

Se esta excepção pretende satisfazer a um imperativo de justiça – para os proprietários sem condições de habitação condigna possuidores de um único terreno (logo, por infortúnio, classificado na RAN) – parece plenamente justificado que a nova lei, no artigo 22.º, n.º 1, alínea c) tenha vindo a exigir:

i) a permanência no uso habitacional pelo próprio e seu agregado familiar;

ii) o perfil da construção ou da ampliação adequados à modéstia dos recursos do interessado, limitando a área e a tipologia das obras de edificação ao regime da construção a custos controlados em função da extensão do agregado familiar; uma vez que se detectaram, na inspecção relatada não raros casos de

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

moradias unifamiliares com áreas de construção superiores a 600 m², algumas com piscina adjacente;

iii) e, por fim, a prova da escassez de rendimentos que hoje a lei enuncia como situação de comprovada insuficiência económica, não se contentando com a mera alegação de extrema necessidade, que era atestada quase sempre pelas juntas de freguesia segundo critérios de oportunidade e conveniência pessoal do interessado, abrindo mão, na larga maioria dos casos, da exibição da nota de liquidação do IRS.

Não seria injustificado que a regulamentação da nova lei viesse estipular como **critérios de prova da «*comprovada insuficiência económica*»** requisitos não muito diferentes dos que são próprios para o apoio judiciário ou para auferir o rendimento social de inserção. E, por seu turno, bom seria que o requerente pudesse demonstrar como, encontrando-se em situação de pobreza de meios, irá custear as obras de edificação que se propõe levar a cabo, designadamente se dispõe de alguma subvenção pública ou social.

Valeria a pena, por outro lado, garantir que o requerente ficasse ciente da **natureza *intuitu personae* da autorização**, para que não venha, mais tarde, afirmar que desconhecia o ónus de inalienabilidade.

No que toca às limitações da área e tipologia, também seria útil que não se deixasse entrar pelo disposto no artigo 22.º, n.º 1, alínea n), o que se procurou combater nas alíneas b) e, principalmente c). Por outras palavras, julga-se necessário obstar a que ulteriores obras de ampliação de **construções já**

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

existentes venham contornar os requisitos de compatibilidade com a situação económica dos requerentes e seu agregado familiar.

5 – Uma outra importante inovação legislativa radica nas explorações consideradas **de interesse público** – de um interesse público de tal modo intenso que justifique fazer ceder o interesse público no ordenamento agrário e na protecção dos recursos naturais que a RAN há-de ter em vista.

No artigo 22.º, n.º 1, alínea l), reserva-se a excepção para «*empreendimentos públicos ou de serviço público*», quando a anterior redacção se conformava com a alusão a construções de interesse público (artigo 9.º, n.º 1, alínea d)). A má aplicação e interpretação deste conceito vago e indeterminado e a falta de controlo pelos tribunais administrativos (note-se que o interessado não pretende impugnar a deliberação favorável) permitiu confundir interesse público com interesses privados de utilidade plural, de interesse colectivo ou mesmo geral, nomeadamente ao admitir sob esta cláusula a localização de uma sala de dança com 350m², a instalação de um estabelecimento hoteleiro com 2700 m², a abertura de campo de futebol com 130 m² e até a localização de uma unidade industrial com perto de 25000 m².

Espera-se que o disposto no artigo 22.º, n.º 1, alínea f), ao admitir estabelecimentos industriais e comerciais complementares da agricultura – e como tal, qualificados no Decreto-Lei n.º 209/2008, de 29 de Outubro - obedeça a uma redobrada atenção no que respeito à necessidade de sacrificar solos classificados na RAN.

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

18

(III)

Contudo, já nos foram apresentadas reclamações quanto ao novo regime jurídico, de par com aspectos de menor garantia que a nossa própria análise indiciou, umas e outras suscitando reservas sobre o Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março, e sobre as quais me cumpre solicitar de Vossa Excelência se digne pronunciar:

1 – Ao passo que as comissões dispunham de 90 dias para se pronunciarem, esse prazo encontra-se encurtado para **25 dias**, havendo **presumir-se positivo** o parecer não prolatado em devido tempo (artigo 23.º, n.º 1 e n.º 5).

Pudemos verificar como algumas comissões regionais dispunham de estruturas de apoio muito contingentes, além do facto de os membros do órgão desempenharem o seu cargo a tempo parcial. O prazo de 25 dias pode levar a pareceres favoráveis contrários à lei que, embora possam ulteriormente ser revogados por este motivo ou impugnados contenciosamente, deixam um problema em aberto. Por via de regra, não há um contra-interessado que se se dispunha a recorrer hierarquicamente ou a propor acção administrativa especial contra o acto tácito ilegal.

2 – Depois, é de recear a extensão dos efeitos que a instalação de **actividades industriais** em solos classificados há-de ter (artigo 22.º, n.º 1, alínea f)).

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

Apesar de, em todo o caso, se exigir que sejam complementares da actividade agrícola, fica a dúvida sobre se a complementaridade se estabelece obrigatoriamente com determinada exploração próxima ou nas imediações ou se, num entendimento demasiado permissivo, está a admitir-se abrir mão desse vínculo situacional.

No mais, as actividades industriais – nas várias classes que repartem também o seu impacte – não se limitam a sacrificar o solo usado com a implantação das unidades de produção. São também os armazéns, os estaleiros, os depósitos, os acessos, os sistemas de descarga de efluentes, as ligações às redes públicas de abastecimento de água, de energia eléctrica.

A pensar, designadamente na indústria corticeira ou do papel (considerando a recepção da actividade florestal na actividade agrícola), descortinam-se efeitos sensíveis na actividade de outras explorações vizinhas e em outros solos da mesma mancha, igualmente classificados.

3 – O condicionamento ao uso com edificações de solos classificados na RAN devia permitir – e poderia ter permitido mais, ainda – obstar ao **povoamento disperso** com sacrifício da já escassa área de solos de especial qualidade.

Verdadeiro imperativo nacional, a RAN tem prevalecido sobre as definições municipais do interesse público, necessariamente fragmentadas e orientadas para estratégias de crescimento local.

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

Não é de esperar, pois, dos planos municipais de ordenamento do território que sejam os protagonistas da contenção da edificação dispersa com o que ela representa para o objectivo constitucional do **desenvolvimento rural**.

Da portaria em preparação seria legítimo esperar, por conseguinte, que o **agravamento da dispersão do povoamento** servisse de critério para concretização dos parâmetros enunciados no artigo 22.º como motivo para impedir o uso não agrícola. Já, ao invés, a **colmatação de espaços intersticiais** em áreas já edificadas (cujas obras se encontrem devidamente licenciadas) poderá constituir um indicador favorável.

4 – Na inspecção levada a cabo, tivéramos já ocasião de encontrar numerosas deliberações favoráveis principalmente determinadas pela escassa **aptidão agrícola dos solos**. À primeira vista, ressalta a incongruência entre a diminuta aptidão dos solos e o facto de terem sido classificados com parte da RAN.

Na verdade, é sabido que a classificação, em vastas zonas do território continental (em particular, no litoral centro e norte) louvou-se em pressupostos de frágil condição. Os meios técnicos usados não permitiram, muitas vezes, evitar que, num mesmo vale, solos muito declivosos e pedregosos tenham sido classificados, ao passo que alguns terrenos da várzea ficaram de fora das cartas RAN.

Ao fim e ao cabo, estas situações não deveriam ser qualificadas como pedidos de derrogação, mas antes como de revisão da classificação dos solos, em ordem

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

a obter a desafectação de um solo integrado sobre erro nos pressupostos de facto.

Seria muito útil que esta questão ficasse ultrapassada, se necessário, pela aprovação de um outro regulamento que enunciasse a instrução dos requerimentos para revisão das classificações, baseados em criteriosos estudos pedológicos e numa isenta análise da qualidade dos solos.

5 – Por outro lado, é-nos dado observar que permanece em uso a **escala 1:25 000** na delimitação da RAN (artigo 6.°, n.° 3).

Ao que parece, esta escala é insuficiente para identificar, em concreto, os solos e, não raro, sobretudo entre o minifúndio de Entre-Douro e Minho haverá parcelas de tão diminuta extensão que nem sequer podem ser assinaladas em cartas com esta escala.

Se admitirmos a hipótese de fraude à lei, mediante dois requerimentos de autorização – só aparentemente para parcelas diferenciadas – damo-nos conta da sensibilidade a que a escala deve obedecer.

Na inspecção, encontraram-se casos de mais do que um pedido de derrogação para construção de habitação própria no mesmo terreno.

Cuidamos que o tratamento informático previsto na nova lei, ofereça às comissões meios para rastrear eficazmente requerimentos abusivos ou fraudulentos, mas seria desejável o uso de uma escala com maior sensibilidade.

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

6 – Não temos conhecimento se, desde 1975 (último levantamento conhecido) já voltou a ser **quantificada a área classificada na RAN** (ao tempo, estimada em cerca de 12% do território continental) e se está previsto contar periodicamente a área que foi subtraída para usos não agrícolas, a nível nacional, regional e concelho por concelho.

A inspecção que a Provedoria de Justiça levou a cabo circunscreveu-se às autorizações para uso não agrícola, entre 2000 e 2003, apenas com fundamento nas alíneas a) a c), do artigo 9.°, n.° 2, do Decreto-Lei n.° 196/89, de 14 de Junho: obras com finalidade exclusivamente agrícola, casos de fixação de agricultores junto das terras que exploram e casos de extrema necessidade do proprietário de construir casa própria para sua habitação permanente.

Foram passados em revista 800 pareceres favoráveis deliberados pelos vários órgãos da RAN, representando 10% do volume de pareceres favoráveis deliberados nos quatro anos em referência. Somadas as áreas, obteve-se um total de 9 910 000 m² (991 hectares). Por outras palavras, sem contar com a área subtraída para outros fins não agrícolas (v.g. vias de comunicação e outras obras públicas de envergadura, campos de golfe, minas), **em quatro anos**, é lícito estimar em cerca de 99 100 000 m² (**9 991 hectares**) a parcela da RAN sacrificada a usos incompatíveis com a razão de ser da classificação.

É uma sugestão cuja utilidade Vossa Excelência, em seu alto critério, avaliará, mas que nos parece muito importante, não só para um balanço pretérito, como para o futuro.

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

7 – O novo regime jurídico veio abrir a **actividade florestal** aos solos afectos à RAN, o que constitui uma inovação nada despicienda.

O que nos é dado ver, contudo, é que muitas disposições legais, cujo teor se encontrava estreitamente articulado com o anterior divórcio entre RAN e florestas, parecem hoje inadequadas.

Pensamos, nomeadamente, nas disposições relativas à classificação dos solos. Esta é, aliás, uma crítica formulada em queixa que nos foi apresentada. Aponta-se que os critérios próprios da ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO) são impróprios para as zonas florestais. Por exemplo, os terrenos com declive superior a 8% são, por regra, considerados impróprios para classificação no escalão mais elevado. Todavia, há terrenos com declive muito superior que oferecem belíssimas condições para a florestação.

Os mesmos critérios levam à classificação indiferenciada dos solos sem cuidar da sua aptidão estritamente agrícola ou também florestal. De resto, na repartição entre classes (artigo 6.º, n.º 2, e artigo 7.º, n.º 2) encontram-se formulações que levam a crer que, afinal, a actividade florestal pouco releva para a classificação de solos na RAN.

8 - Doravante, a definição dos solos compreendidos na RAN irá ser operada na elaboração, alteração e revisão dos planos municipais e dos planos especiais de ordenamento do território.

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

À partida, de acordo com o artigo 10.º, n.º 1, os solos compreendidos no **perímetro urbano** (mesmo o solo afecto à estrutura ecológica necessária ao equilíbrio do sistema urbano, de que podem fazer parte explorações agrícolas) nunca podem ser classificados sob esta restrição de interesse público.

O princípio, em matéria de ordenamento do território, é o de conter a expansão dos perímetros urbanos, o que obriga a **reclassificação de solos rurais** como urbanos a satisfazer aos critérios do Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de Maio. A reclassificação é excepcional e deve sustentar-se na indispensabilidade perante exigências demográficas concretas ou de desenvolvimento económico e social.

Julgar-se-ia que a reclassificação de solos rurais da RAN como urbanos impusesse uma ponderação agravada. Mas não. Porventura, até antes pelo contrário, já que na delimitação impõe-se ponderar a necessidade de excluir áreas «*destinadas à satisfação das carências existentes, em termos de habitação, de actividades económicas, de equipamentos e de infra-estruturas*» (artigo 12.º, n.º 3).

E quando se exige um procedimento reforçado – pela posição das direcções regionais de agricultura e pescas – na reclassificação de solos outrora pertencentes à RAN, deparamo-nos com uma ponderação algo fluida no artigo 14.º, n.º 2. Determina-se a indispensabilidade, mas não de o perímetro urbano avançar sobre a RAN. Ela qualifica apenas as orientações ao ordenamento agrícola do território (artigo 14.º, n.º 2, alínea c)).

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

Ora, se com efeito, os imperativos de reclassificação de solos rurais, em geral, parecem mais densos, ganha sentido não deixar de os aplicar aos solos rurais mais importantes – os solos da RAN. De resto, deveria valer aqui o ónus – sobre os municípios – de provarem não encontrar alternativa viável para satisfazer carências demográficas ou de desenvolvimento e de, por conseguinte, expandirem o perímetro urbano sem ser com sacrifício da RAN.

Neste sentido, poderia ser conveniente instruir as diversas direcções regionais de agricultura e pescas para a necessidade de aplicarem cumulativamente os requisitos do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março, e os requisitos do Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de Maio, sob pena de se introduzir uma extrema incoerência no sistema: os melhores solos agrícolas estariam mais expostos à urbanização do que a generalidade dos solos rurais.

9 – No que respeita aos **elementos que devem acompanhar o requerimento** de parecer prévio para usos não agrícolas de solos afectos à RAN (artigo 23.º, n.º 9), crê-se que, por via regulamentar, se justifica inteiramente um desenvolvimento. Trata-se de uma matéria que não integra a reserva de lei e que pode, perfeitamente, ser completada por portaria de Vossa Excelência.

Na verdade, parece-nos que vincular o interessado a descrever brevemente o projecto e a identificar a localização é insuficiente para dar como verificados os pressupostos e requisitos que permitem às comissões regionais, **excepcionalmente**, autorizar o uso não agrícola.

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

Faz toda a diferença ter presente que **não estamos diante de um direito do requerente**. Dispõe apenas do interesse em ver apreciada a sua pretensão em conformidade com as prescrições legais e regulamentares próprias, mas, *ab initio*, o proprietário não deve contar com a certeza que apenas um verdadeiro direito subjectivo público lhe conferiria.

Corre-se o risco de confundir a modernização administrativa e a simplificação de procedimentos com as regras sobre a distribuição do ónus da prova procedimental, segundo o artigo 88.º do Código do Procedimento Administrativo. Tratar de modo diferente quem invoca um direito e quem é portador de um simples interesse na derrogação de uma proibição geral constitui um imperativo de justiça, não havendo que recear o peso dos encargos para o interessado, o qual, em bom rigor, está a pedir ao Estado que relativize o interesse público que legitima a RAN em benefício de um interesse particular.

O Relatório que se junta contém dezenas de casos paradigmáticos de deficiente instrução dos requerimentos, o que, em parte se explica pela falta de directrizes superiores às comissões regionais, desde logo, pelo ex-Conselho Nacional.

O modo como as juntas de freguesia atestam a situação de *extrema necessidade* do proprietário (artigo 9.º, n.º 2, alínea c), do Decreto-lei n.º 196/89, de 14 de Junho), muitas vezes, nem sequer cuida da sua situação económica e social. A própria *'extrema necessidade'* de o proprietário obter o parecer favorável é tomada como a mera necessidade formal do requerente ultrapassar a proibição de uso não agrícola.

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

Toma-se a extrema necessidade como utilidade ou simples conveniência do requerente (v.g. pretende casar, pretende edificar casa de férias, coabita com os progenitores, etc.) e tão-pouco as comissões regionais obstam à admissão deste meio de prova. Consideram-no suficiente e elevam-no quase à dignidade de documento autêntico. Ao fim e ao cabo, a perspectiva da junta de freguesia – do seu presidente – é o elemento principal a ter em conta numa deliberação de interesse nacional.

E o que se descreve acerca da prova da extrema necessidade vale, *mutatis mutandis*, para a prova de outros pressupostos de facto. Permita-me, Senhor Ministro, enunciar alguns outros pontos que detectámos como mais frágeis e que poderiam ser objecto das seguintes medidas:

i) a prova da exploração agrícola dos solos e da afectação das obras (e sua utilidade) ao fim agrícola (artigo 22.°, n.° 1, alínea a)), no primeiro caso por recurso a documentos tributários;

ii) a prova da actividade como agricultor (alínea b)), em especial, por recurso a documentos tributários, da Segurança Social e dos serviços do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;

iii) prova de comprovada insuficiência económica (alínea c)), em especial, por recurso a elementos carreados pelos serviços da Segurança Social;

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

iv) a declaração compromissória de fazer da obra casa de morada própria e permanente, dispondo-se a admitir subsequentes acções de fiscalização (alíneas b) e c));

v) a comprovação relativa à indisponibilidade de uma alternativa viável ao sacrifício dos solos classificados (n.º1).

10 - Com o disposto no artigo 29.º, n.º 1, estipula-se um **ónus de inalienabilidade** dos prédios para os quais haja sido autorizado o uso não agrícola com fundamento no artigo 22.º, n.º 1, alíneas b) e c).

Este ónus, agora por quinze anos, justifica-se plenamente, como meio de impedir simulações e outras formas de fraude à lei que lesam o interesse nacional e desvirtuam a confiança na autoridade legítima dos poderes públicos.

Contudo, a letra do preceito pode suscitar algumas dúvidas quanto à excepção do artigo 22.º, n.º 1, alínea c), porquanto ali não tem necessariamente de haver exploração agrícola.

Por outro lado, a contagem do prazo de quinze anos, **subsequentes à construção**, no seu termo *a quo*, ganharia em tomar como referência o deferimento da autorização municipal de utilização, pois, de outro modo, é impraticável saber com exactidão quando foram concluídas as obras.

Depois, e porque, não raro, a outorga a terceiros de **procurações irrevogáveis**, mesmo com efeitos *post mortem*, para alienarem ou onerarem os prédios permite

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

contornar este tipo de ónus reais, pondera-se nos instrumentos que possam mais eficazmente salvaguardar o interesse público.

Tenhamos em conta a mais-valia que se produz com a obtenção de um parecer favorável para edificar em solos classificados na RAN e com a sua subsequente alienação a título não gratuito e alcançaremos decerto as prodigiosas capacidades criativas que a autonomia privada faculta. Desejável seria proibir a outorga de procurações com estas características de par com o ónus de inalienabilidade.

No que diz respeito ao Imposto Municipal sobre Transmissões (IMT), o legislador já adoptou providências contra sucessivas alienações admitidas a coberto de procurações irrevogáveis e posteriores subestabelecimentos. A liquidação deve ser feita a pedido do sujeito passivo – o procurador ou em quem nele foram subestabelecidos os poderes – antes da outorga do instrumento (a procuração irrevogável ou o seu subestabelecimento. Sem prova da liquidação, não pode o notário admitir seja lavrado o instrumento próprio do negócio (artigo 49.°, n.° 1, do Código do IMT). Por outro lado, todos os notários se encontram obrigados a remeter às direcções de finanças uma relação mensal dos actos notariais exarados nos livros de notas respectivos e que se encontrem sob a incidência de IMT.

11 – Não restam dúvidas quanto à absoluta necessidade de **fiscalizar sucessivamente** os usos não agrícolas tolerados em solos da RAN, de modo a confirmar os pressupostos que justificaram o parecer favorável.

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

Na inspecção relatada, observámos que, por regra, não há qualquer tipo de fiscalização *a posteriori*. Apenas sob denúncia. E ainda assim com a contingência de os órgãos próprios da RAN não disporem de unidades operacionais de fiscalização.

Tão relevante como a falta de fiscalização é não retirar efeitos da verificação de situações ilícitas, principalmente ao nível da reposição dos solos no seu estado originário. Com o artigo 44.º da nova lei, comete-se aos municípios a execução destas medidas de polícia, ainda que a expensas do infractor.

Na verdade, na inspecção levada a cabo, em 2004, **não se recenseou – no período 2000/2003 - um único caso de demolição coerciva executada pelos serviços agrários** depois de o infractor não cumprir as pertinentes intimações.

E na actividade da Provedoria de Justiça ao longo da vigência do Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, **apenas por uma vez** – e por sugestão deste órgão do Estado – foi executada uma demolição por uma comissão regional da RAN, adjudicando os trabalhos no mercado.

Como, porém, os municípios encontram na execução destas operações a encomenda de uma tarefa que não corresponde às suas atribuições, pondero que seria justificado proporcionar-lhes meios técnicos e recursos humanos do MADRP, de modo a não se furtarem à colaboração exigida na lei, justamente, opondo a falta de recursos. Está a confiar-se às autarquias locais uma tarefa pública de interesse nacional, que as ultrapassa no seu alcance. Por conseguinte,

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

não é de estranhar alguma resistência passiva neste campo, sendo bom precaver a defesa da RAN antecipadamente.

Retomo, por fim, o escopo essencial da reflexão sugerida. A recente publicação do Decreto-lei n.º 73/2009, de 31 de Março, e a regulamentação que o mesmo justifica para a boa execução das suas normas motivam este órgão do Estado dar a conhecer as preocupações que, na óptica da defesa dos interesses difusos (artigo 20.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril), reclamam uma adequada ponderação. É justamente sobre esses pontos, enunciados supra, que me permito solicitar de Vossa Excelência – ou de quem houver por bem incumbir – a pronúncia especificada a seu respeito.

Queira aceitar, Vossa Excelência, Senhor Ministro, os meus respeitosos cumprimentos,

de elevada consideração,

Jorge Noronha e Silveira

Anexo: Relatório da Inspecção aos órgãos da Reserva Agrícola Nacional, Lisboa, 2004 (ed. policopiada)

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa - Telef. 213 926 600 - Telefax 213 961 243
http://www.provedor-jus.pt - correio electrónico: provedor.adjunto@provedor-jus.pt

PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Relatório da Inspecção

aos órgãos da Reserva Agrícola Nacional (2004)

ÍNDICE

A- Considerações preliminares: origem, caracterização e objectivos da Reserva Agrícola Nacional; razão de ser da inspecção e objectivos delineados. 2
B - Análise 21
1. Definição da amostra 21
2. Análise da instrução dos processos examinados 23
2.1. Análise formal da instrução dos processos examinados 23
2.2. Análise material da instrução dos processos examinados 39
3. Análise estatística 44
4. Aplicação das excepções para o uso não agrícola 54
4. 1. excepção do art. 9°, n°2, alínea a): 55
4.2. excepção do art. 9°, n° 2, alínea b): 65
4.3. excepção do art. 9°, n.° 2, alínea c): 70
4.4. Art. 9.°, n.°3, ponderação qualificada nos solos A e B: necessidade do sacrifício de solos qualificados 106
4.5. Breves considerações sobre o disposto no artigo 9°, n.°2, alínea d) em situações incidentalmente observadas 109
5. Cartografia, cadastro e delimitação concreta dos solos classificados 112
6. Fiscalização e medidas de polícia administrativa para reintegração dos interesses públicos da Reserva Agrícola Nacional, quando lesados 151
7. Aspectos orgânicos do sistema: autonomia e coordenação 157
C – Conclusões e reflexões de natureza legislativa e administrativa 159

PLANO DO RELATÓRIO

A - Considerações preliminares: origem, caracterização e objectivos da Reserva Agrícola Nacional; razão de ser da acção inspectiva e objectivos delineados. B - Análise 1. Definição da amostra. 2. Análise da instrução dos processos examinados 2.1. Análise formal da instrução dos processos examinados. I) aspectos formais da instrução (minutas, organização documental); II) direitos dos administrados; III) fundamentação; IV)

observância das regras sobre deliberação dos órgãos colegiais; V) considerações sobre aspectos logísticos. 2.2. Análise material da instrução dos processos examinados. 3. Análise estatística. 4. Aplicação das excepções para o uso não agrícola: 4.1. excepção do artigo 9°, n.°2, alínea a); I) o fim exclusivamente agrícola das obras; II) integração e utilização em exploração agrícola viável; III) alternativas de localização; 4.2. excepção do artigo 9°, n°2, alínea b): I) o fim habitacional para residência habitual do requerente; II) viabilidade da exploração agrícola; III) actividade do requerente como agricultor; IV) alternativas de localização. 4.3. excepção do artigo 9°, n.°2, alínea c): I) habitação própria; II) propriedade; III) situação de extrema necessidade; IV) alternativa de habitação; V) incolumidade da RAN; 4.4. artigo 9°, n.°3, ponderação qualificada nos solos A e B: necessidade do sacrifício de solos qualificados; 4.5. breves considerações sobre o artigo 9°, n.2, alínea d), em situações incidentalmente observadas. 5. Cartografia, cadastro e delimitação concreta dos solos classificados. 6. Fiscalização e medidas de polícia administrativa para reintegração dos interesses públicos da Reserva Agrícola Nacional, quando lesados. 7. Aspectos orgânicos do sistema: autonomia e coordenação; C - Conclusões e reflexões de natureza legislativa e administrativa.

A- Considerações preliminares: origem, caracterização e objectivos da Reserva Agrícola Nacional; razão de ser da inspecção e objectivos delineados.

I

A Reserva Agrícola Nacional, na linha inspiradora da Carta Europeia do Solo, aprovada em 30.05.1972, pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, tem em vista preservar do uso não agrícola, nomeadamente, urbanístico, os solos que são considerados como de maior aptidão. Ao reconhecer a escassez de solos com boas características agrárias e a especial apetência de muitos proprietários para os urbanizarem e destinarem à edificação, em tempos de recuo na produção agrícola e de expansão do fenómeno urbano, o legislador procurou, com base em critérios agronómicos, delimitar os terrenos a proteger qualificadamente.

Em sentido geológico, «o solo é uma formação superficial, de espessura variável, que evolui sob a acção dos agentes atmosféricos e dos organismos vivos. Constitui o interface, a zona de contacto, entre a atmosfera, a hidrosfera e a litosfera. É, sobretudo, o suporte essencial das actividades humanas e o bem mais precioso para a agricultura»[1].

Nem todos os solos rurais – ou melhor, não urbanizados – apresentam o mesmo interesse para a economia agrária, de onde a necessidade colectiva, de interesse nacional, em proteger os melhores solos, a começar pelos mais férteis, ou seja, por aqueles que facultam várias e abundantes colheitas, em contraponto com os solos estéreis, não raro, consequência de aproveitamentos demasiado ambiciosos, do arranque de certas árvores, da destruição de taludes ou da poluição.

Com efeito, «o espaço agrícola é mais do que os terrenos utilizados na produção agrícola ou hortícola – é mesmo um espaço mais amplo do que o dos terrenos que, na perspectiva do interesse geral, devem ser preservados como recurso natural para uma futura utilização agrícola. Eles incluem os elementos de compartimentação da paisagem, as infra-estruturas agrícolas e a estrutura do povoamento directamente ligado à agricultura»[2].

---

[1] PASCAL BAUD/ SERGE BOURGEAT/ CATHERINE BRAS – **Dicionário de Geografia**, Ed. Plátano, Lisboa, 1999, p. 385.

[2] SIDÓNIO PARDAL/ PAULO CORREIA/ MANUEL COSTA LOBO – **Normas Urbanísticas**, III (Elementos de Direito Urbanístico, Loteamentos Urbanos e Ordenamento Agro-Florestal), Direcção-Geral do Ordenamento do Território/ Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 1993, p. 193.

A **pedologia**, ciência que estuda especificamente os solos e as suas qualidades, classifica-os de acordo com critérios objectivos que o Decreto-Lei n.º196/89, de 14 de Junho[3], adoptou, estimando em cerca de 12% do território nacional[4] a mancha de solos mais ricos, quer por mérito da natureza, quer por efeito de elevados investimentos na sua capacidade produtiva, como é o caso dos perímetros de rega e outras obras de fomento hidro-agrícola, em áreas disciplinadas pelo Decreto-Lei n.º269/82, de 10 de Julho[5].

Por seu turno, importa estudar os processos de morfogénese (formação do relevo pela acção dos agentes erosivos e tectónicos), sendo certo que «o empobrecimento dos solos, pela perda das camadas superiores, é um risco em climas como o de Portugal Continental, caracterizado por ter uma distribuição da pluviosidade muito desequilibrada ao longo do ano»[6].

Assim, os solos classificam-se em cinco grandes categorias (A, B, C, D e E), numa escala de decrescente relevância agrária, cuja

[3] Modificado pelo Decreto-Lei n.º274/92, de 12 de Dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 278/95, de 25 de Outubro.

[4] É curioso observar que já no preâmbulo do Decreto-Lei n.º356/75, de 8 de Julho, era esta a parcela estimada: «Num país como o nosso, em que os solos destes tipos não excedem 12% da superfície total do território, torna-se urgente promulgar medidas que impeçam o desvio dos usos que, pelas suas potencialidades, apresentam os solos classificados como sendo de alta produtividade agrícola.» E com o Decreto-Lei n.º308/79, de 20 de Agosto, renova-se esta estimativa: «No nosso país existem apenas cerca de 28% de solos com capacidade de uso agrícola, não excedendo 12% os de maior potencialidade». Isto, para três anos depois, com a publicação do Decreto-Lei n.º451/82, de 16 de Novembro, ser reavivado o mesmo valor.

[5] Substancialmente alterado pelo Decreto-Lei n.º86/02, de 6 de Abril.

[6] SIDÓNIO PARDAL *et al.* – ob. cit., p. 191.

individualização há-de resultar da verificação das especificações enunciadas no anexo a que se reporta o artigo 2°, n.°2, do citado Decreto-Lei n.°196/89.

E destes, ficam adstritos ao uso agrícola os das classes A e B, de par com os «solos de baixas aluvionares e coluviais» e os de outros tipos, mas cuja integração se mostre conveniente (artigo 4°, n.°2). Isto é, podem e devem juntar-se a estes solos aqueles que obedeçam ao perfil traçado no artigo 6°, nomeadamente, por razões de eficiência económica (solos que tenham sido objecto de investimentos significativos para fomentar a capacidade produtiva ou solos que sejam necessários, a título complementar, à preservação de explorações agrícolas existentes) ou razões de natureza agro-ambiental, como é o caso dos solos da subclasse Ch (que, embora pertencendo à classe C, apresentam excesso de água ou uma drenagem pobre, que constitui o principal factor limitante da sua utilização ou condicionador dos riscos a que o solo está sujeito em resultado de uma permeabilidade lenta, de um nível freático elevado ou da frequência de inundações).

A identificação destes solos faz-se em carta própria, aprovada por portaria do Ministro (artigo 5°, n.°1), na maior parte dos casos, concelho a concelho, à medida que os estudos se forem desenvolvendo (n.°2).

A portaria n.°390/90, de 23 de Maio, veio delimitar a Reserva Agrícola Nacional do concelho de Viana do Castelo, a que se seguiriam mais de duas centenas de outras cartas até 1994, sem

prejuízo das vicissitudes operadas com a posterior recepção das cartas nos planos directores municipais, determinando a caducidade daquelas (artigo 32°, n.°6, do Decreto-Lei n.°196/89, de 14 de Junho).

A salvaguarda destes solos, satisfazendo um objectivo programático de ordem constitucional (artigo 93°, n.°1 da CRP), não se limita, porém, a um escopo de crescimento económico agrário. Já o anterior regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional, contido no Decreto-Lei n.°451/82, de 16 de Novembro, confessava no seu exórdio que «a ocupação irracional destas áreas (...) para além de destruir e degradar a sua vocação natural, ocasiona problemas de segurança, salubridade e manutenção de difícil solução e custos elevados».

É, a uma escala superior, o próprio ordenamento do território a exigir a defesa dos solos classificados, ora na perspectiva do legado a transmitir às gerações futuras (artigo 66°, n.°1, alínea d)), ora na perspectiva do equilibrado desenvolvimento socio-económico e da valorização da paisagem (alínea b)).

Não deve sobrestimar-se o decréscimo da produção agrícola e da população activa no sector primário. O ordenamento do território deve acautelar o futuro. Ninguém pode excluir a necessidade de amanhã ter de aproveitar novas áreas para fins agrícolas. Embora a reforma da Política Agrícola Comum tenha deixado de considerar como prioridade política nacional a protecção do solo agrícola, mantém-se numa perspectiva de protecção dos recursos

naturais a necessidade de defesa dos melhores, independentemente da sua utilização agrícola, no presente[7].

Pretende-se salvaguardar os solos com maiores aptidões agrícolas contra outros usos que, indelevelmente, constituiriam, de outro modo, uma perda definitiva de recursos para o país e uma forma de expansão urbana dispersa, importando, mais tarde ou mais cedo, um esforço público de infra-estruturas.

«O povoamento mais estável da paisagem rural teve a sua expressão mais estável na aldeia – aglomerado de algumas dezenas de habitações ligadas ao cultivo das terras situadas na sua envolvente e designadas por 'o termo da aldeia'»[8] . Contudo, «as aldeias de hoje tendem a ser apêndices das cidades e a sua relação com a rede urbana é mais forte do que a sua dependência do cultivo dos campos»[9]. Nesta linha, as populações rurais tendem a relativizar o peso económico e ambiental dos terrenos que circundam a aldeia e procuram, mesmo, ao longo da estrada que as conduz à cidade, edificar dispersamente. As acessibilidades à malha urbana, numa agricultura residual e para auto-consumo contribuem para que a viabilidade económica da exploração agrícola seja preterida. Ora, é justamente importante «assegurar, tanto quanto possível, que os espaços intermédios sejam estabilizados física e economicamente dentro das categorias

[7] Neste sentido, v. MARIA DO ROSÁRIO PARTIDÁRIO – **Introdução ao Ordenamento do Território**, Universidade Aberta, 1999, Lisboa, p. 103.
[8] *Idem*, p. 211
[9] *Ibidem*, p. 212.

de uso agro-florestais. É pouco viável e dispendioso trazer a manutenção de um espaço intermédio para o domínio da administração urbana como se de um simples espaço livre urbano se tratasse»[10]. A este fenómeno acresce a procura destes terrenos – mais baratos – para edificação de moradias de vilegiatura, como é o caso das denominadas 'quintinhas' em redor de Évora e da construção dispersa por emigrantes, especialmente no norte e centro do território.

Contra este sentido, e de par com a adopção de medidas de desenvolvimento rural que contribuam para a fixação e rejuvenescimento das populações no interior e promovam a igualdade no acesso aos benefícios do Estado Social, a Reserva Agrícola Nacional visa fomentar meios de aproveitamento racional dos solos mais aptos – o que significa, não apenas uma reserva territorial de recursos económicos, como também de recursos indispensáveis ao equilíbrio ecológico.

Na visão sistemática da ordem constitucional, fica bem claro que a eliminação das assimetrias entre o campo e a cidade, entre o litoral e o interior (artigo 81°, alínea d)) não tem de passar – e não pode passar – pelo sacrifício dos solos com maior potencialidade, com maiores vulnerabilidades ou com maior peso para as economias locais. É o que, ao fim e ao cabo, resulta da concatenação entre os propósitos da política agrícola e os direitos fundamentais situados na órbita do ordenamento do território e que, hoje, algo

[10] *Ibidem*, p. 213.

exaustivamente, na retórica política e tecnocrática, faz apelo ao conceito de desenvolvimento sustentável.

Como observa DAVID MASSENO[11], da designada Reforma Agrária – a um primeiro tempo de cariz reformista, desembocando no sul do País numa 'revolução agrária' - ficou, pelo menos, o «dever de explorar os prédios rústicos pelo respectivo titular, de acordo com normas técnico-agronómicas imperativamente determinadas pela Administração Pública: por outras palavras, e no que respeita ao conteúdo mínimo ainda hoje positivado, vigora entre nós um regime de *indisponibilidade do proprietário de solos agrícolas para alterar a destinação produtiva dos mesmos* sempre que impressa pública e legalmente». É esta concretização do comando constitucional de assegurar a plena utilização das forças produtivas (artigo 81°, alínea c)) que leva a admitir meios ablativos da propriedade fundiária em abandono (artigo 88°).

Além do mais, os solos vivos constituem uma dos componentes ambientais naturais, de acordo com a Lei de Bases do Ambiente (Lei n.°11/87, de 11 de Abril), o que deve permitir uma melhor concatenação com o regime jurídico da RAN[12].

Todavia, o legislador não elevou a defesa da RAN a um padrão absoluto. Como em relação a outros bens constitucionalmente protegidos, e na impossibilidade de o fazer de modo geral e abstracto, a lei confiou a órgãos desconcentrados da

[11] Da afectação de terrenos agrícolas no direito português, in **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**, n.°4 (1995), p. 320.
[12] DAVID MASSENO, loc. cit., p. 336.

Administração directa do Estado – as comissões regionais e o conselho nacional da RAN - o exame de pedidos de derrogação, em nome de outros bens ou interesses considerados dignos de ponderação.

Nem por isso deixou de enunciar pressupostos e requisitos, numa cláusula fechada, contida no artigo 9º, n.º2. São nove as previsões que admitem a derrogação ao uso dos solos classificados. As duas primeiras (alíneas a) e b)) incorporam precisamente finalidades de ordem agrária – «obras com finalidade exclusivamente agrícola, quando integradas em explorações economicamente viáveis, desde que não existam alternativas de localização em solos não incluídos na RAN ou, quando os haja, a sua implantação nestes inviabilize técnica e economicamente a construção» e a fixação de agricultores junto das suas explorações, facultando-lhes um local para «residência habitual (...) em explorações agrícolas viáveis» desde que não existam alternativas próprias em outros solos (rurais ou urbanos).

A estas deve ainda juntar-se a da alínea h), permitindo a localização de empreendimentos de turismo em espaço rural, contanto que «se enquadrem e justifiquem como complemento de actividades exercidas numa exploração agrícola». Em suma, trata-se, em qualquer uma destas previsões, de incrementar a economia agrária e o bem-estar das populações rurais.

Depois, o legislador reconheceu como imperativos alguns outros recursos do sector primário, cuja exploração, sem dúvida

igualmente relevante para a economia nacional e para o desenvolvimento de algumas regiões, justificam uma ponderação: «a exploração de minas, pedreiras, barreiras e saibreiras, ficando os responsáveis obrigados a executar o plano de recuperação dos solos que seja aprovado» (alínea e) e «operações relativas à florestação e exploração florestal quando decorrentes de projectos aprovados ou autorizados pela Direcção-Geral dos Recursos Florestais» (alínea g).

Ainda por razões de natureza económica pesam os campos de golfe, «declarados de interesse para o turismo pela Direcção-Geral do Turismo, desde que não impliquem alterações irreversíveis da topografia do solo e não se inviabilize a sua eventual reutilização agrícola» (alínea i).

Por outro lado, a lei não postergou outros dois interesses públicos de superior importância e que, à partida, não é de prever, quanto à primeira, que traga consigo o sacrifício de grandes extensões na RAN: «as obras indispensáveis de defesa do património cultural» (alínea f) e a construção de «vias de comunicação e seus acessos e outros empreendimentos ou construções de interesse público, desde que não haja alternativa técnica economicamente aceitável para o seu traçado ou localização» (alínea d). Esta última não foi representado pela nossa parte que pudesse resultar, correntemente, de requerimentos apresentados por particulares ou no interesse directo destes. Contudo, esta expectativa seria gorada pelo decurso dos trabalhos, na análise incidental de pareceres favoráveis deliberados com base no artigo 9º, n.º2, alínea d).

No mais, e por último, o legislador não foi indiferente a considerações de justiça, na óptica do direito a uma habitação condigna (artigo 65°, n.°1, da Constituição) e ao sentido da propriedade privada como recurso próprio do desenvolvimento da personalidade e da dignidade humana (artigo 62°, n.°1, à luz do artigo 1°). Nesta linha, vem a admitir no artigo 9°, n.°2, alínea c), que o proprietário cuja única riqueza seja um terreno classificado na RAN possa nele construir casa de morada, para si e para o seu agregado familiar. A lei usa o conceito indeterminado de extrema necessidade para, precisamente, acentuar o paradoxo que representaria privar o proprietário de uma habitação condigna por motivo de os seus únicos recursos se encontrarem adstritos a objectivos de superior interesse geral. Não deixa porém de condicionar esta utilização não agrícola a uma ponderação em face dos «inconvenientes para os interesses tutelados pelo presente diploma», abrindo assim as portas à formulação de condições atinentes à área de implantação, à sua precisa localização e à própria relevância do terreno para o contexto agrário local.

Como bem se vê, em todas as derrogações, confiadas ao poder discricionário das comissões regionais e, em sede de recurso hierárquico impróprio, ao Conselho Nacional (artigo 17°, n.°2) deparamo-nos com um princípio de necessidade ou com um princípio de razoabilidade e, em quase todas, com ambos. Por outras palavras, que o sacrifício de solos classificados seja um mal menor e que, dentro deste, se evitem excessos e se providencie

pelo mínimo de ablação possível deste valioso recurso, tão contingente, que é a Reserva Agrícola Nacional.

Se o solo é um recurso natural, não apresentando, por conseguinte, custos de produção[13], o certo é que o desvio de solos com qualidades específicas a afectações impróprias representará, no futuro, um pesado encargo para as gerações futuras.

II

Desde 1991 que o Provedor de Justiça viu a sua esfera de intervenção ampliada para além das fronteiras dos direitos e da defesa da constitucionalidade. Na Lei n.º9/91, de 9 de Abril, foi-lhe expressamente confiada uma missão de salvaguarda dos denominados interesses difusos (artigo 20º, n.º1, alínea e)) na medida em que estejam em causa actos ou omissões dos poderes públicos, cuja legalidade seja controvertida.

É nesta linha de preocupações que o Provedor de Justiça observa na experiência decorrente da averiguação de queixas urbanísticas e ambientais, algum menor peso da Reserva Agrícola Nacional no quadro das garantias de fiscalização por outros poderes públicos e algo fora do alcance mais directo das instâncias próprias que a sociedade tem constituído livremente para defesa do ambiente ou do património cultural.

[13] PAULO CORREIA, **Política de Solos no Planeamento Municipal**, 2ª ed., Lisboa, 2002, p. 25

Assim, em casos concretos suscitaram-se dúvidas acerca da solidez do sistema de controlo, não tanto a pensar nos direitos e liberdades fundamentais de quem se vê lesado pelo parecer negativo de uma comissão regional – de cuja deliberação reclama, recorre ou dela propõe acção administrativa especial – mas sobretudo a pensar nos casos de pareceres favoráveis deliberados com menor ponderação ou abrindo verdadeiras 'caixas de Pandora' por onde se esvaziaria boa parte do sentido útil da Reserva Agrícola Nacional.

A motivação individual de um proprietário de solos classificados leva-o a subestimar as necessidades de ordenamento agrário e ambiental, considerando-se, não raro, alvo de um tratamento desigual na repartição dos encargos com o bem comum. Isto, sobretudo, desde que a actividade agrária conheceu declínio entre as fontes de riqueza e até de prestígio no seio da comunidade. A possibilidade de edificar apresenta-se, pois, como a expectativa mais imediata de obter uma mais-valia nada despicienda.

Tudo nos aconselha, pois, a examinar criticamente o sistema normativo vigente e o aparelho administrativo que o executa, a fim de identificar o grau de permeabilidade à fraude, à simulação e a outras formas de alcançar um parecer favorável, ainda que eivado por erro nos pressupostos de facto, por erro manifesto de apreciação ou por desvio de poder, ainda quando em proveito de interesses legítimos dos particulares ou mesmo de outros interesses públicos.

A situação conheceu uma evolução positiva desde os alvores da década de 80, quando no já citado Decreto-Lei n.º451/82, se exclamava no preâmbulo que «a destruição destes solos está a verificar-se de uma maneira alarmante, constituindo um grave problema nacional, sem que a legislação existente se tenha revelado suficientemente eficaz na sua defesa».

Mas legislar não basta. Se é possível administrar bem sob leis imperfeitas, já ao invés, nem sempre as boas leis andam de par com a sua execução eficiente. A discricionariedade e o emprego de conceitos imprecisos na previsão das normas de derrogação exigem da Administração Pública um redobrado afinamento de orientações, não para se comportar como o juiz – neutro e impassivo – mas para prosseguir o interesse público com a autoridade da lei e do princípio democrático que a legitima. Dentro dos limites que os direitos e legítimos interesses dos particulares postulam, é certo. Mas não para servir a estes, ainda que por impulsos de generosidade ou de complacência.

A Reserva Agrícola Nacional não é inesgotável e, por isso, os seus órgãos próprios devem ter presente a lenda do chafariz cuja inauguração se esperava de certa rainha. Animados pelo propósito de tornar a visita régia memorável, os aldeões convencionaram encher o seu depósito, não de água, mas de leite, para o que, na véspera, cada um deles haveria de verter uma quarta. Cada um por si, confiando na irrepetibilidade do seu gesto pelos demais, limitou-se porém a verter água, cuidando que, no grosso caudal do

chafariz, ninguém haveria de notar a presença do 'sucedâneo'. No dia seguinte, a rainha abriu solenemente o chafariz do qual jorrou água límpida.

Como já houve oportunidade de afirmar, a inspecção que ora se relata foi delineada na sequência da tomada de conhecimento de alguns pareceres favoráveis deliberados por comissões regionais, a pedido de particulares, e que denotavam uma incorrecta aplicação do regime jurídico da RAN.

Num dos processos organizados na sequência de queixa ao Provedor de Justiça – R-2015/03 - segundo se apurou, o requerente de um pedido de informação prévia para edificar ficou ciente de que o licenciamento estaria dependente do parecer favorável da Comissão Regional competente, e requereu a utilização não agrícola do solo a esta entidade.

O parecer favorável viria a ser deliberado pela Comissão Regional, com fundamento no art. 9.°, n.° 2, alínea c), do Decreto-Lei n.° 196/89, de 14 de Junho, isto é, pressupondo a situação de extrema necessidade da requerente, sem alternativa viável para a obtenção de habitação condigna, contanto que daí resultassem inconvenientes para os interesses tutelados por aquele diploma.

Alcançada a derrogação, o terreno seria alienado onerosamente a um terceiro, e apresentado um pedido de licenciamento de construção por este, junto do município. O pedido veio a ser deferido, em face do parecer favorável deliberado pela Comissão

Regional para a vendedora do terreno e no âmbito do pedido de informação prévia.

Opunha a autoridade municipal que o local dispunha de um pedido de informação prévia favorável, facto que vincularia o deferimento do pedido de licenciamento de construção. Estes factos indiciavam a nulidade do acto de licenciamento da construção, tendo presente que o parecer da Comissão Regional é nominal, isto é, deliberado *intuitu personae* no que diz respeito ao requisito de extrema necessidade sem alternativa viável para a obtenção de habitação, não se transmitindo os seus efeitos com a alienação do terreno. Este requisito só poderá ser apreciado em face de cada caso concreto e perante as contingências socio-económicas do requerente. Tão-pouco o parecer se transmite com o imóvel, como se fosse uma mais-valia, sob pena de evidente fraude à lei.

Assim, a câmara municipal não poderia assumir como vinculativo o pedido de informação prévia apresentado por outrém que não o seu destinatário. Neste caso, o pedido de licenciamento de construção necessitaria, ele próprio, de ser sujeito a novo parecer da comissão regional. Naturalmente, o adquirente terá outra situação pessoal em face do requisito acima referido. Acima de tudo, a circunstância de o titular do pedido ter alienado o terreno para o qual, por extrema necessidade, tinha requerido a utilização não agrícola, indicia que aquela situação de carência deixara de se verificar. Ademais, o deferimento do pedido de informação prévia favorável é vinculativo com os limites que lhe forem

assinalados ou que resultem directamente da lei. No termo da instrução do processo, os indícios de nulidade foram confirmados, o que levou à sua participação à Inspecção-Geral da Administração do Território pela Comissão Regional, por sugestão da Provedoria de Justiça.

Esta situação assemelha-se à que terá sido objecto da decisão do Supremo Tribunal Administrativo no Acórdão de 09.04.2003, onde se concluiu que o licenciamento anterior deveria considerar-se caducado por força da alienação do terreno. Concluiu que a condição excepcional de licenciamento, cuja existência terá sido condição *sine qua non* do licenciamento e cuja cessação a extingue, era de natureza eminentemente subjectiva. Este efeito de caducidade foi alicerçado no princípio da boa fé, enunciado no art. 6.º-A do Código de Procedimento Administrativo, sob pena de se abrir a porta a actuações em fraude à lei. Considerou-se, assim, que, a caducidade pela cessação da causa determinante da concepção excepcional da licença cabe na previsão desta norma que obriga a que, na apreciação das implicações deste princípio se ponderem os valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas e, em especial, o objectivo a alcançar com a actuação empreendida. Reconhece-se, no entanto, que a caducidade da licença não erradica totalmente a possibilidade de verificação de actuações fraudulentas, podendo argumentar-se com o facto de, realizada a obra, nada impedir a venda do prédio. Nessa hipótese, adianta-se, a caducidade não poderia operar utilmente para obstar ao desvio porque o acto de licenciamento já teria esgotado os seus efeitos

jurídicos mas mostra-se o remédio jurídico adequado para evitar as suas formas mais grosseiras ou mais imediatas.

Já anteriormente, no proc. R-4547/97, o Provedor de Justiça participara ao Ministério Público de uma deliberação favorável de outra comissão regional que dera como elemento bastante, para aplicar o disposto no artigo 9°, n.°2, alínea d), a declaração do presidente da câmara municipal, reconhecendo o interesse público na edificação de um posto de abastecimento público de combustíveis em solos da RAN, quando esta competência não pode deixar de ser vista como da câmara reunida colegialmente.

Este entendimento veio a ser sufragado pelo Conselho Nacional da Reserva Agrícola Nacional, mas deixa-nos reservas o modo como o conceito de interesse público pode ser interpretado, sem uma clara demarcação perante o de utilidade geral ou colectiva.

III

A acção inspectiva circunscreveu-se às situações que, pelas razões apontadas, nos suscitam na intervenção corrente maiores cuidados. Seja pelo volume de pedidos de derrogação, seja pelo menor impacte individual de cada uma, longe das atenções da opinião pública, das associações não governamentais de defesa dos recursos naturais e da fiscalização exercida pelo Ministério Público.

É fundamentalmente a descontinuidade entre um parecer favorável deliberado em atenção a imperativos de ordem pessoal do requerente e a posterior transmissão do imóvel – com este 'valor' acrescido – que nos levaram a cingir o exame das deliberações às alíneas a), b) e c), do artigo 9°. n.°2.

De todo o modo, constituiu objecto da nossa especial análise confirmar os indícios de que a adopção de medidas de polícia administrativa por parte dos órgãos da RAN seria ineficaz. Não raro, temos obtido das comissões regionais da RAN a informação de que perante uma edificação abusivamente implantada em solos classificados, a Administração Central depende inteiramente da colaboração facultada pelas autoridades municipais para levar a cabo, coactivamente, os trabalhos de demolição e repor o terreno no seu estado originário[14].

A previsão da alínea d) com a amplitude de critérios que foi possível recensear incidentalmente para o reconhecimento do interesse público de certos empreendimentos de iniciativa particular podem justificar, no futuro, uma extensão do trabalho desenvolvido a esta categoria, bem como à dos campos de golfe.

[14] Ora, como acentua DAVID MASSENO (loc. cit., p. 328) «pela própria natureza dos interesses objecto de protecção legislativa, a cominação de nulidade de todos os actos administrativos praticados sem ter em conta a disciplina enunciada ou a qualificação como ilícitos de mera ordenação social das utilizações não agrícolas dos solos em causa e consequente aplicação de penas pecuniárias devem ser secundarizadas perante a determinação positiva de ser reposta a situação anterior a expensas do interessado».

De resto, no presente relatório, descrever-se-á algumas situações identificadas que cremos justificar um aprofundamento das averiguações.

B - Análise

1. Definição da amostra

Pelas razões acima enunciadas, limitou-se a consulta de processos às três primeiras alíneas do n.º 2 do art. 9.º, do Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, todas elas representando utilizações não agrícolas (derrogações ou dispensas) requeridas apenas por particulares, ou seja:

1) obras com finalidade exclusivamente agrícola, quando integradas e utilizadas em explorações agrícolas viáveis, desde que não existam alternativas de localização em solos não incluídos na RAN ou, quando os haja, a sua implantação nestes inviabilize técnica e economicamente a exploração (alínea a);
2) habitações para fixação em regime de residência habitual dos agricultores em explorações agrícolas viáveis, desde que não existam alternativas válidas de localização em solos não incluídos na RAN (alínea b);
3) habitações para utilização própria e exclusiva dos seus proprietários e respectivos agregados familiares, quando se encontrem em situação de extrema necessidade sem alternativa viável para a obtenção de habitação condigna e daí não resultem

inconvenientes para os interesses salvaguardados pela RAN (alínea c).

Tendo presente que o prejuízo para o regime jurídico da RAN advirá dos pareceres emitidos favoravelmente, apenas estes foram considerados na definição da amostra. Tratar-se-á de casos que, por irem ao encontro da pretensão do requerente, por regra, não constituem objecto de impugnação graciosa nem contenciosa.

Perante o número apurado, através dos dados fornecidos pelas comissões regionais, considerou-se que seria suficiente a consulta dos pedidos apresentados durante um período de tempo de quatro anos civis.

Com vista a definir quantitativamente a amostra foi obtido, junto das comissões regionais, o volume de pareceres favoráveis, emitidos por ano, em média. Em face dos números apurados – no total de quase 8.000 processos nos quatro anos - entendeu-se que a representatividade dos processos seria assegurada pela análise de 10% dos pareceres favoráveis e seus processos instrutores, ou seja, cerca de 800 processos.

Dentro desse período, foram consultados trimestres diferentes em cada ano, de modo a garantir uma maior diversidade das realidades analisadas. Assim, procurou evitar-se que a amostra fosse marcada, em todos os anos, por factores sazonais ou outros,

caso se analisasse sempre o mesmo trimestre (v.g. requerimentos apresentados por emigrantes, habitualmente entregues nos meses de férias).

Dentro de cada trimestre, escolheram-se os pareceres por ordem cronológica de entrada do pedido. Este critério só não foi possível satisfazer na Comissão Regional de Trás-os-Montes devido à desorganização do arquivo.

Algumas dificuldades do mesmo tipo foram encontradas no arquivo da Comissão Regional do Alentejo.

A situação acima descrita nestas duas comissões regionais explicar-se-á pela extrema falta de recursos humanos ao nível administrativo, aspecto que trataremos adiante.

2. Análise da instrução dos processos examinados

2.1. Análise formal da instrução dos processos examinados

I. aspectos formais de instrução (minutas, organização documental)

As comissões põem ao dispor dos interessados uma minuta com os *itens* a seguir na apresentação do pedido. De todas consta uma relação dos documentos a apresentar.

Nota-se, entre elas, uma grande divergência quanto aos meios de prova exigidos pelas diversas comissões regionais. Assim, por exemplo, na Comissão Regional da Beira Interior limita-se a exigência à entrega de uma planta de localização, a uma fotocópia da Carta Militar 1/25.000, e ao recibo comprovativo da liquidação da taxa devida pela apreciação do pedido.

Nada se refere quanto aos documentos a apresentar para comprovar a legitimidade do pedido ou o preenchimento dos vários pressupostos da derrogação.

Também a Comissão Regional do Algarve não assinalava como essenciais documentos pertinentes para comprovar a situação de extrema necessidade, a viabilidade da exploração económica ou a qualidade de agricultor do requerente.

De notar que na Comissão Regional do Alentejo, apenas se exigia a exibição e cópia da caderneta predial, dispensando-se qualquer referência à necessidade de apresentação de uma certidão do Registo Predial. Consequentemente, verificou-se na instrução dos processos, que, frequentemente, os requerentes se limitam a

apresentar a caderneta predial como prova bastante do título de propriedade que invocam.

Para mais, naquela mesma Comissão, exige-se que os requerentes já tenham apresentado pedido de informação prévia junto da Câmara Municipal.

Ora, a lei tanto permite a apresentação deste pedido como, desde logo, do pedido de licenciamento da construção (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 177/01, de 4 de Junho).

Parece-nos, pois, que ao exigir-se a apresentação de informação prévia, poder-se-á, erroneamente, sugerir aos requerentes a imprescindibilidade deste acto, quando podem, desde logo, ultrapassar aquela fase, apresentado o pedido de licenciamento de construção.

Por outro lado, o espaço destinado à justificação do pedido limita-se a três linhas, o que nos parece claramente insuficiente para que ali se fundamente adequadamente o requerimento. Esta circunstância, em conjunto com outros factores, parece explicar a incompletude dos requerimentos analisados.

Por seu turno, a minuta-tipo da Comissão Regional de Entre-Douro e Minho e da Beira Litoral limitava-se a estipular, para a prova da situação de extrema necessidade de construção e da inexistência de alternativa viável para a obtenção de outra habitação ou terreno, uma declaração da Junta de Freguesia. Conforme veremos *(infra)* não nos parece que a informação atestada pela Junta de Freguesia seja suficiente.

No mais, a Comissão Regional da Beira Litoral limitava-se a exigir um documento comprovativo da posse do terreno.

Já quanto às alíneas a) e b), limitava-se a exigir uma *relação de prédios* assim como documentos que comprovem a actividade de agricultor e de empresário sem se curar de verificar da viabilidade da exploração, no primeiro caso.

A Comissão Regional do Ribatejo e Oeste, aparentemente, não elenca qualquer documento para comprovar os pressupostos da alínea c), à excepção dos documentos que provem a propriedade do terreno.

Já a Comissão Regional de Trás-os-Montes e a do Alentejo, apenas exigia para prova da inexistência de alternativa viável, a apresentação de comprovativo de que o requerente apenas possui aquele prédio na área do concelho em causa. Ora, nada impede que o requerente seja proprietário de vários terrenos

noutros locais do país, que poderia vender para custear a aquisição de uma habitação fora dos solos RAN naquele concelho. Por isso, o recurso à base de dados nacional da contribuição autárquica impõe-se.

Do conjunto das minutas analisadas poder-se-á concluir que, embora o rol dos documentos a apresentar, como meio de prova, não seja nem deva ser taxativo, parece que deveriam ser enunciados, de modo concertado, os elementos essenciais para a prova dos requisitos que necessariamente têm de ser observados. É o caso, por exemplo, da apresentação de certidão da conservatória de Registo Predial, através da qual se faz prova da titularidade do prédio sito na RAN, assim como dos documentos para prova da qualidade de agricultor ou da situação de carência económica, nomeadamente através da prova dos rendimentos económicos auferidos pelo agregado familiar do requerente. Isto, porque os requerentes, as mais das vezes, limitam-se a apresentar os documentos expressamente elencados nas minutas tipo.

No que diz respeito à organização documental, deve referir-se, desde já, que foram encontrados casos (veja-se a Comissão Regional do Ribatejo e Oeste) onde as folhas dos processos não se encontram sequer numeradas.

Trata-se, de uma medida simples e que permitiria maior transparência na instrução dos processos.

Também os ofícios, através dos quais se notificava o requerente do parecer da Comissão Regional, nem sempre se encontravam juntos aos processos (é o caso da Comissão Regional de Trás-os-Montes).

O sistema de organização dos processos é bastante variado nas diversas Comissões Regionais, sendo possível encontrar os seguintes critérios no arquivamento dos mesmos:

a) por ano de decisão;
b) por ano, mês de decisão e por concelho;
c) por ano de decisão e por concelho;
d) pela data da reunião em que foi emitido o parecer pela Comissão Regional.

Nos casos em que os processos se encontram organizados por ano de decisão, sem outra ordem temporal, verificou-se não existir método algum que rapidamente permitisse localizar os processos. Talvez por este motivo, as comissões regionais onde isto sucede não tenham seleccionado os processos a consultar pela Provedoria de Justiça, conforme lhes fora previamente solicitado.

Ao invés, é de louvar a organização eficiente dos processos nas Comissões Regionais da Beira Litoral, da Beira Interior, do Algarve e de Entre-Douro e Minho. De referir ainda que, em certas comissões regionais, os pareceres não se encontram juntos aos processos instrutores, nem mesmo cópia da deliberação ou do excerto da acta da reunião, encontrando-se apenas registados nos livros das

actas (é o caso da Comissão Regional de Trás-os-Montes, até 2000, ano a partir do qual começaram a ser elaboradas informaticamente e o caso da Comissão Regional da Beira Litoral).

A Comissão Regional da Beira Interior apenas quanto ao ano de 2003 dispunha de dados estatísticos quanto ao número de pedidos apresentados ao abrigo do art. 9.º, n.º 2, com discriminação da decisão final.

A Comissão Regional de Entre-Douro e Minho não dispunha de dados estatísticos que permitissem tipificar o número de pedidos apresentados ao abrigo do art. 9.º, n.º 2.

Quanto ao número de pedidos de parecer ao abrigo do art. 9.º, n.º 2, a Comissão Regional do Algarve, dispunha de dados para 2000 e 2001 (respectivamente 787 e 721 pedidos de parecer). Já os anos de 2002 e 2003 não se encontravam totalmente informatizados devido, alegadamente, à falta de pessoal para proceder à sua introdução.

A Comissão Regional da Beira Litoral dispõe do número de pedidos de parecer apresentados ao abrigo do art. 9.º, n.º 2 para os anos de 2000 a 2003. No ano 2000 foram apresentados 735 pedidos de parecer, no ano 2001 aumentou o número para 791 pedidos e em 2002 houve uma ligeira inversão do número de pedidos para 754, para se registar, novamente, uma subida em 2003 - 774.

A Comissão Regional do Alentejo não dispõe do número de pedidos apresentados ao abrigo do art. 9.º, n.º 2. A informatização da informação não está sistematizada por forma a conhecer estes dados.

Por seu turno, a Comissão Regional do Ribatejo e Oeste não dispunha do tratamento informatizado dos processos. Apenas foi possível saber que foram deferidos 900 pedidos de parecer prévio nos anos 2000 a 2003.

Por fim, o Conselho Nacional dispõe de informação relativa ao número de pedidos de parecer entrados e deliberados em cada ano, assim como quanto ao sentido da decisão.

II. direitos dos administrados

Não se encontraram situações de infracção aos direitos e garantias dos administrados. Na verdade, apenas a título incidental poderia esta acção inspectiva encontrar situações deste tipo, uma vez que os pareceres examinados, como já se explicou, foram, na sua totalidade, favoráveis aos requerentes.

Houve oportunidade, todavia, de observar que nos casos de pronúncia negativa ulterior, no mesmo processo, é geralmente facultada a audiência prévia dos interessados, dando

cumprimento ao disposto nos artigos 100.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo.

Já relativamente à inobservância do disposto no art. 15.º, n.º 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, encontraram-se situações de contravenção na Comissão Regional do Ribatejo e Oeste, em convocatórias remetidas aos interessados que se limitam a referir vagamente o fim como "assunto do seu interesse".

III. fundamentação

Os pedidos de utilização não agrícola de solos RAN são objecto de uma deliberação das comissões regionais que se consubstancia num parecer.

O parecer das comissões regionais é obrigatório e é vinculativo apenas quando desfavorável, isto é, a sua falta importa invalidade do acto de licenciamento municipal, mas não vincula o órgão a decidir no sentido do parecer.

Nos termos do art. 99.º do Código do Procedimento Administrativo, os pareceres devem ser sempre fundamentados e concluir de modo expresso e claro sobre todas as questões indicadas.

Da análise dos pareceres deliberados pelas várias comissões regionais, e pelo próprio Conselho Nacional, é possível concluir, de um modo geral, pela clara insuficiência da fundamentação. A

título de exemplo, refiram-se os proc. 34/00 (foi dado como provado a inexistência de lesão para a RAN sem que tal tivesse sido invocado, provado ou analisado) , 30/00 (foi dada como comprovada a situação de extrema necessidade quando a única prova documental que constava do processo era uma declaração de uma junta de freguesia constatando que o casal não tem habitação própria para residir durante o tempo de férias, estando assim dependentes de familiares!) da Comissão Regional de Trás-os-Montes, e o proc. 5205/03 do Conselho Nacional (o parecer favorável emitido em sede de recurso não fundamenta porque contaria a decisão recorrida que havia indeferido porque o local onde se pretendia de construir uma habitação se situava fora do aglomerado urbano, tinha boa aptidão agrícola e apresentava prejuízo para a RAN).

Esta situação é tanto mais grave quanto as normas a aplicar contêm conceitos vagos e indeterminados, cuja interpretação e aplicação se revela, assim, muito linear.

Por regra, as comissões e o Conselho Nacional limitam-se a enunciar no parecer a letra da lei, utilizando fórmulas tipo - é o caso da Comissão Regional do Ribatejo e Oeste – e que servem para toda e qualquer situação. Assim, não é ponderada a verificação dos requisitos legalmente estabelecidos ou se o é fica impedida a reconstituição dos motivos principalmente determinantes da deliberação.

O mesmo se passa na Comissão Regional de Entre-Douro e Minho, constando a deliberação de um carimbo, utilizado para o efeito na contra-capa do processo, que varia apenas consoante a alínea ao abrigo da qual é concedido o parecer favorável assim como a área autorizada. No entanto, como são produzidas no processo instrutor algumas considerações relativamente ao tipo de solo em questão, à zona onde se integra e à sua morfologia (em modelo tipo a preencher em quadrículas) é possível, por remissão, encontrar os fundamentos. Nem sempre, contudo, se observou inteira coerência entre as características assinaladas e o sentido da deliberação. Por conseguinte, esta metodologia ganharia em ser aperfeiçoada. Bastaria que a Comissão fizesse constar da acta o seu assentimento à caracterização feita pelo instrutor ou então, pelo contrário, deixasse claro por que motivo delibera em sentido divergente.

Em geral, mesmo quando a deliberação é parcialmente desfavorável, por se confinar a utilização a uma área inferior à requerida, não se observa fundamentação alguma, aqui, em violação também do art. 124.°, n.° 1, do Código de Procedimento Administrativo. Curiosamente, nestes casos, não se encontrou qualquer registo de oposição por parte dos requerentes.

Aparentemente, é prática generalizada em algumas comissões a deliberação do parecer favorável apenas para determinada área que será considerada razoável e constitui um padrão quantitativo. Veja-se o caso da Comissão Regional do Ribatejo e Oeste em que, frequentemente, se concede derrogar para o uso não agrícola

uma área de 250m², mesmo que os requerentes tivessem solicitado a utilização não agrícola de uma outra área (v.d. proc. 300/01, proc. 309/01, proc. 337/01, proc. 13/03, 460/00 e 477/00).

IV. observância das regras sobre deliberação dos órgãos colegiais

Nos termos do art. 27.º do Código de Procedimento Administrativo, de cada reunião do órgão colegial será lavrada uma acta que contém um resumo de tudo quando nela tiver ocorrido, indicando, designadamente, a data e o local da reunião, os membros presentes, os assuntos apreciados, as deliberações tomadas e a forma e o resultados das respectivas votações.

As deliberações das comissões regionais são tomadas por votação nominal, conforme prescreve o art. 24.º, n 2 daquele diploma.

Na Comissão Regional de Entre-Douro e Minho, do Ribatejo e Oeste e do Alentejo, o registo das deliberações – uma acta por deliberação – não identificavam os membros presentes na reunião, sendo apenas usada uma sigla, um nome próprio ou um apelido. Tão pouco o órgão ou serviço que representam é assinalado, tudo isto em violação do art. 27.º do Código de Procedimento Administrativo.

Pelo contrário, na Comissão Regional da Beira Interior e na Comissão Regional da Beira Litoral e Trás-os-Montes, os registos das

deliberações identificavam adequadamente os membros presentes na reunião e os órgãos ou serviços por eles representados.

Nas deliberações tomadas por maioria, raramente se identifica a autoria dos votos desfavoráveis. Constituem excepção as Comissões Regionais da Beira Litoral e de Entre-Douro e Minho. Contudo, em qualquer uma das comissões, não é apresentada a motivação da oposição suscitada nem sequer registada declaração de voto.

É de estranhar, pois, a inexistência generalizada de votos de vencido. Em alguns casos, bastante escassos, os membros apresentavam objecções ao deferimento embora sem apresentar justificação. É o caso, por exemplo, do procedimento dos representantes das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional na Comissão Regional do Algarve e na Comissão Regional da Beira Litoral, o que também se evidencia no proc. n.º 96/01 da Comissão Regional da Beira Interior em que o representante da CCDR se opunha ao deferimento de um pedido de construção de um armazém de apoio a actividade transportadora. Também no proc. 479/00 o representante do município presente não apresentava justificação para a sua oposição.

Na Comissão Regional do Ribatejo e Oeste, no proc. 462/00, o presidente exerceu o voto de qualidade, não obstante o facto de,

aparentemente, não existirem votos contra. Para mais, neste caso, o Presidente não assinou o registo da deliberação.

Há generalizadamente pouco cuidado na observância destas prescrições formais, provavelmente, por menor probabilidade de as deliberações virem a ser impugnadas, dada a satisfação do titular de interesse pessoal e directo no parecer.

V. considerações sobre aspectos logísticos

Não foram detectadas nem assinaladas pelos responsáveis dos serviços deficiências graves ao nível das instalações que, por regra, coincidiam com as instalações das respectivas Direcções Regionais de Agricultura.

De referir, no entanto, que nem sempre aquelas instalações se encontravam devidamente assinaladas como é o caso da Comissão Regional do Ribatejo e Oeste e do Alentejo, ambas instaladas em locais onde existem, conjuntamente, outros serviços.

Aparentemente, ocorre uma grande disparidade entre as diversas comissões regionais, no que concerne os meios humanos que lhes estão afectos.

Na Comissão Regional do Alentejo apenas dois representantes da Direcção Regional da Agricultura se encontravam a exercer funções de apoio técnico às actividades desenvolvidas, isto em acumulação com as funções desempenhadas naquela direcção-regional. O mesmo se passa na Comissão Regional de Trás-os-Montes.

Estas comissões não dispõem de apoio administrativo. Assim, todas as tarefas relativas à instrução e organização dos processos, independentemente da sua natureza e complexidade – telefonemas, realização de audiências prévias, redacção de ofícios, reprodução das peças que integram os processos, visitas aos locais – são realizadas pelos representantes da Direcção Regional da Agricultura.

O apoio técnico e administrativo já terá sido solicitado informalmente pela Comissão Regional do Alentejo à Direcção Regional da Agricultura. Perante a resposta negativa, o pedido nunca chegou a ser formalizado.

Apenas ao nível de apoio jurídico pode a Comissão Regional do Alentejo contar com os préstimos do Núcleo Jurídico da Direcção-Regional da Agricultura.

Esta Comissão reconhece que poderia solicitar mais apoio às zonas agrárias mas, desse modo, os prazos de decisão a que se encontra sujeita dificilmente seriam observados.

Consequentemente, a Comissão Regional do Alentejo, por indicação superior, reúne apenas mensalmente, ao contrário da periodicidade quinzenal prescrita no art. 19.º do Decreto-Lei n.º 196/89, de 19 de Junho.

A afectação de técnicos superiores a tarefas que poderiam ser desempenhadas por um assistente administrativo implica um custo/hora dispendioso. Do mesmo passo, afecta-se mão-de-obra especialmente qualificada a tarefas de menor complexidade e com manifesto prejuízo para o desempenho eficiente das competências.

Já na Comissão Regional do Ribatejo e Oeste os dois engenheiros agrários dispunham do apoio técnico de três assistentes administrativos, em regime de exclusividade, e de um técnico principal que desempenha funções de fiscalização.

Por seu turno, a Comissão Regional da Beira Interior dispunha de três funcionários em regime de não exclusividade: dois engenheiros agrónomos e um funcionário administrativo.

A Comissão Regional do Algarve dispunha de dois engenheiros agrónomos, dois engenheiros técnicos agrários, um jurista e duas agentes que prestam auxílio administrativo. À excepção dos dois primeiros, os restantes elementos encontram-se em regime de exclusividade.

A Comissão Regional da Beira Litoral dispunha de cinco elementos em regime de exclusividade, a saber, um engenheiro agrónomo, um técnico superior principal (biólogo) e três funcionários administrativos.

Por fim, a Comissão Regional de Entre-Douro e Minho dispunha, no seu quadro de pessoal, de dez elementos, em regime de exclusividade, entre os quais, um engenheiro técnico agrário e um engenheiro do ambiente. Ao nível administrativo dispunha de um técnico, dois técnicos profissionais, um tesoureiro, um assistente administrativo e um auxiliar administrativo. Observe-se, porém, que os serviços desta Comissão respondem à larga maioria dos pedidos formulados, o que não é de estranhar se atendermos às características fundiárias do Douro Litoral e do Minho e ao tipo de povoamento (disperso).

2.2. Análise material da instrução dos processos examinados

A instrução dos processos é, na generalidade dos casos, muito deficiente, quer quanto às provas apresentadas pelos requerentes, quer quanto à investigação levada a cabo oficiosamente pelas comissões regionais e pelo Conselho Nacional.

Desde logo, constatou-se a falta de menção nos pedidos, do cumprimento dos requisitos legalmente estabelecidos para o tipo de utilização pretendido quando não, mesmo, total falta de

identificação do tipo de excepção que se pretendia invocar, o que parece decorrer, em parte, das próprias minutas disponibilizadas pelos serviços.

Sem que se alegue a excepção pretendida, por vezes, é difícil, sem mais, proceder ao enquadramento e qualificação do pedido. Esta situação é ainda mais grave se verificarmos que alguns requerimentos, aliás, não se enquadram em nenhuma das excepções (até por desnecessidade de derrogação), o que não impediu a sua apreciação favorável pelas comissões como veremos *infra* no caso da construção de um museu e de um armazém de apoio à actividade transportadora ao abrigo da alínea a) ou da construção de piscinas ao abrigo da alínea c).

No mais, insiste-se, os requerentes nem sequer apresentam prova bastante do preenchimento dos requisitos fixados na lei.

De resto, verificou-se, em grande parte dos casos, inadequação e/ou insuficiência da prova dos requisitos que se pretendiam comprovar.

A documentação mais frequentemente apresentada é a caderneta predial, a planta de localização e de implantação (ou um seu esboço) onde é assinalada a área pretendida.

Por exemplo, na Comissão de Entre-Douro e Minho, quando se tratava de obter a caracterização do requerente, nomeadamente a situação económica do mesmo e a posse de outros terrenos, a Comissão Regional satisfazia-se com os elementos de um dos cônjuges.

Já a Comissão Regional do Algarve denotava interesse pela situação do cônjuge ao incluir, na minuta de requerimento, a necessidade de apresentar certidão das finanças comprovativa dos prédios rústicos e urbanos de sua propriedade, a par dos pertencentes ao requerente.

Já o mesmo não tem lugar quando se tratava de averiguar da propriedade de outros terrenos para verificar a alternativa de localização da construção para efeitos das alíneas a), b) e c).

De salientar que, na Comissão de Entre-Douro e Minho, se encontra, por sistema, documentação fotográfica obtida pelos próprios técnicos ao serviço desta Comissão Regional e que, por regra, concedem uma boa perspectiva dos terrenos e do seu enquadramento. Assim, todos os pareceres são precedidos de uma deslocação ao local onde são efectuados aqueles registos fotográficos. Trata-se de um instrumento privilegiado de instrução dos pareceres, cuja generalização a todas as comissões regionais é de recomendar.

Extremamente positivo mostrava-se o já referido procedimento, usado na Comissão Regional de Entre-Douro e Minho de anotar no verso da capa dos processos uma ficha de indicações, a preencher pelos técnicos, onde podem ser assinaladas características várias dos solos e outros elementos importantes para a ponderação a formular pela Comissão Regional. Contudo, nem sempre era preenchido este formulário, ao que acresce, por vezes, apresentar anotações contraditórias (no proc. 53/03 afirma-se estar-se perante terreno com possibilidades ou limitações) que dificilmente podem fundamentar solidamente uma decisão.

De todo o modo, ao contrário do que sucede na generalidade das outras comissões regionais, na Comissão Regional de Entre-Douro e Minho é, por sistema, identificada a classe de solo a que se reporta o pedido, o que resulta de uma análise casuística. Nas situações de legalização de edificações, por impedimento de recolha da análise no local da construção, a classificação do solo era descrita por analogia, o que nos leva a supor que a recolha seria efectuada nas imediações da construção.

Também na Comissão Regional da Beira Interior e de Trás-os-Montes, cada pedido de parecer envolvia a deslocação ao local,.

Na Comissão Regional da Beira Interior, de todos os processos constava uma ficha preenchida pelos serviços na qual se

assinalava o que de mais relevante se tivesse apurado no decurso da instrução do processo.

Esta situação ocorria, como regra geral, na Comissão Regional da Beira Litoral, com vista a confirmar os factos descritos e a avaliar a lesão para a RAN, analisando-se as características do terreno e a sua potencialidade agrícola, informações estas vertidas na informação de campo. Assim, na quase totalidade dos casos observados, fazia-se alusão às características pedológicas ou à morfologia do terreno (arenoso, pedregoso, em declive, de elevada ou escassa potencialidade agrícola).

Da consulta da folha de campo constante dos processos instruídos pela Comissão Regional do Ribatejo e Oeste não foi possível concluir se as informações registadas resultavam de visita ao local ou se, simplesmente, decorriam das declarações facultadas pelos serviços municipais. Com efeito, a sua autoria não é identificada. De um modo geral, estas folhas de campo apresentam-se muito lacunares: registos muito abreviados, informação muito reduzida e, sobretudo, escassa informação pertinente para habilitar os critérios de ponderação por parte da Comissão Regional.

Segundo informação do Presidente da Comissão Regional do Algarve, por norma, era realizada vistoria ao local - tarefa que, todos os meses, ocupará os técnicos durante cerca de duas

semanas – sendo por este meio apreciadas as características do terreno e a sua potencialidade agrícola.

Contudo, salvo uma ou outra excepção pontual, não se encontrou alusão às características ou morfologia do terreno (arenoso, pedregoso, em declive, de elevada ou escassa potencialidade agrícola). Ademais, a identificação da classe de solo apenas constará dos pareceres desfavoráveis.

Questionado o Conselho Nacional sobre as diferentes metodologias de trabalho das Comissões Regionais, foi explicado que haverá uma grande pressão urbanística no Norte e, como meio de defesa, enviam técnicos ao local que documentam os processos com fotografias.

3. Análise estatística

De acordo com o critério de amostragem definido como acima se descreveu, foram consultados, no total, **784** pareceres e seus processos instrutores, repartidos territorialmente pela seguinte forma:

i) Alentejo: **45**
ii) Algarve: **102**
iii) Beira Interior: **25**
iv) Beira Litoral: **132**
v) Entre-Douro e Minho: **350**

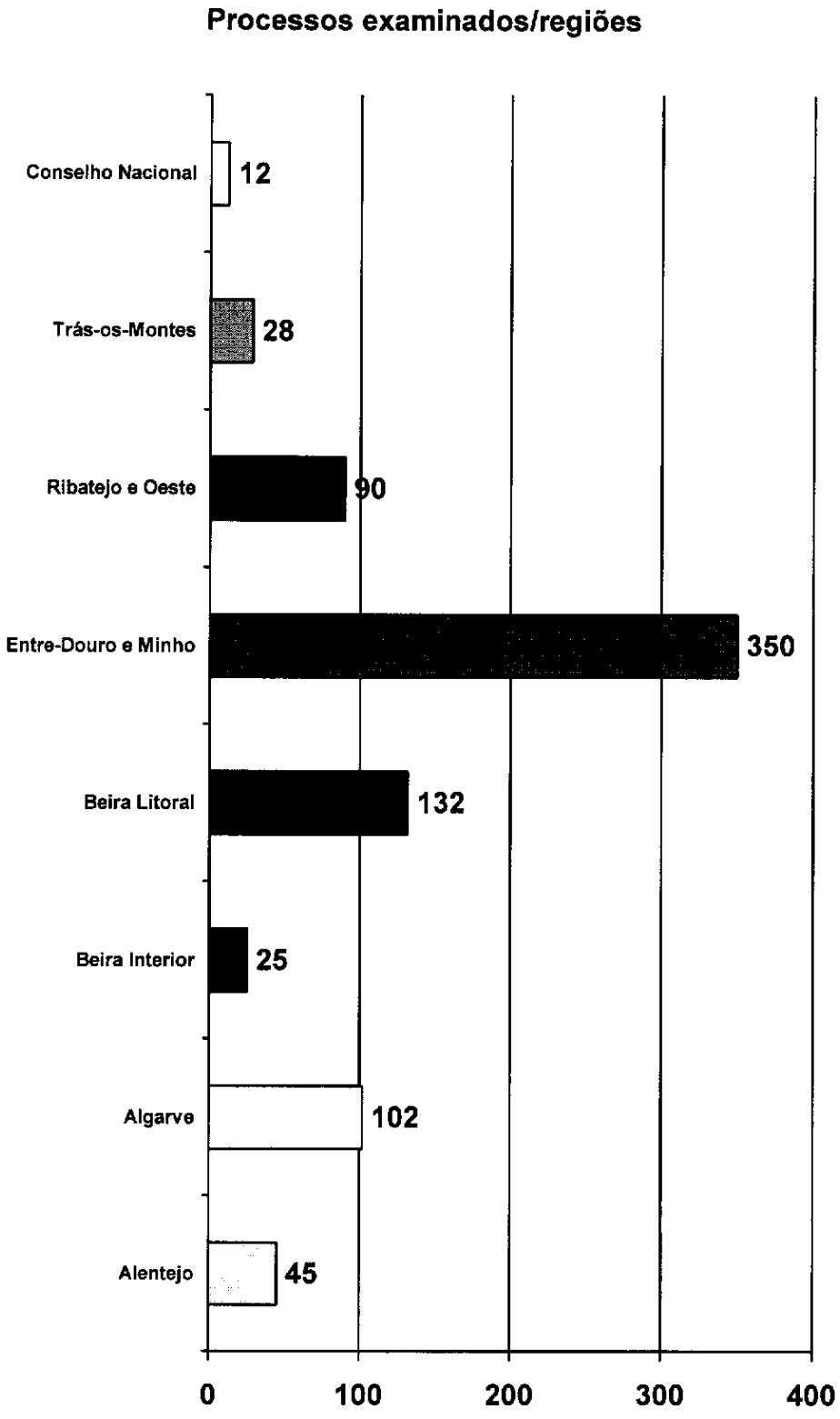
vi) Ribatejo e Oeste: **90**

vii) Trás-os-Montes: **28**

viii) Conselho Nacional: **12**

Alguns dos pareceres foram deliberados por cumulação de fundamentos ao abrigo de duas das alíneas analisadas, em resposta a pedido de utilização formulado em termos que se poderiam subsumir, concomitantemente, à previsão contida naquelas normas.

Estes processos foram assim contabilizados em duplicado perfazendo um total de **794** processos.

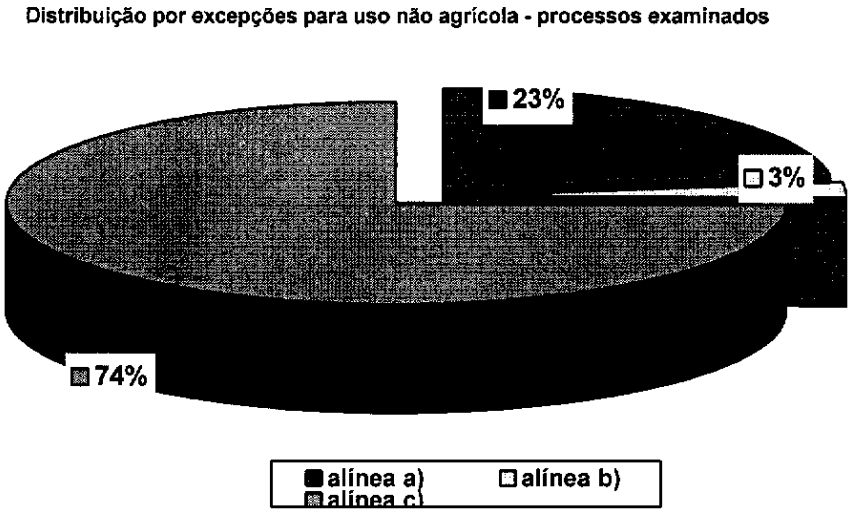

Processos examinados/regiões
Conselho Nacional
12
Trás-os-Montes
28
Ribatejo e Oeste
90
Entre-Douro e Minho
350
Beira Litoral
132
Beira Interior
25
Algarve
102
Alentejo
45
0
100
200
300
400

Total: 991 hectares

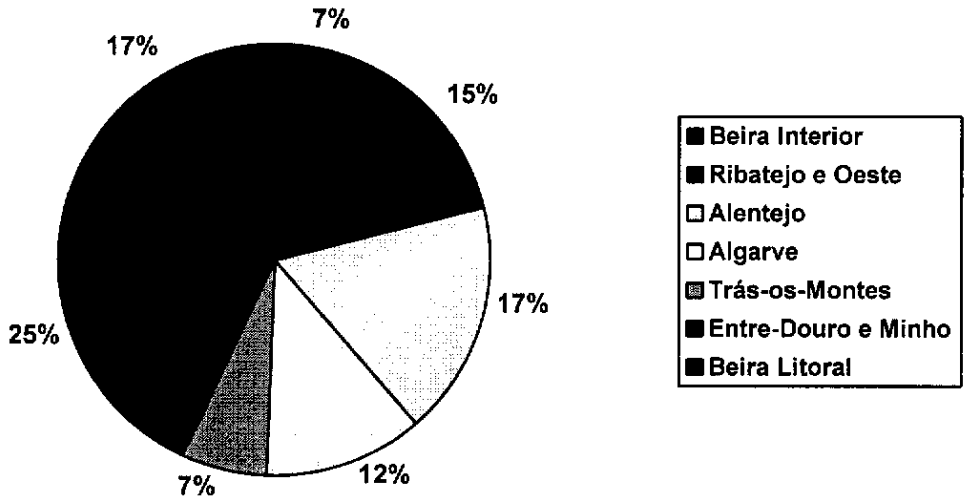
Dos processos compulsados, enquadravam-se materialmente **181** na excepção prevista na alínea a), **20** na alínea b) e **593** na alínea c). De salientar a fraca incidência dos pedidos da excepção prevista para a construção de residência habitual para agricultores, o que, por si só, já é um facto digno de nota, mas que, por contraposição com o número de pedidos formulados por invocação da alínea c), pode suscitar algumas reflexões curiosas.

De ressaltar que, apenas na Comissão Regional do Alentejo, os pedidos deferidos ao abrigo da alínea a) excedem o número dos pedidos apresentados com fundamento nas outras excepções analisadas, ou seja, reúne 60% dos pedidos.

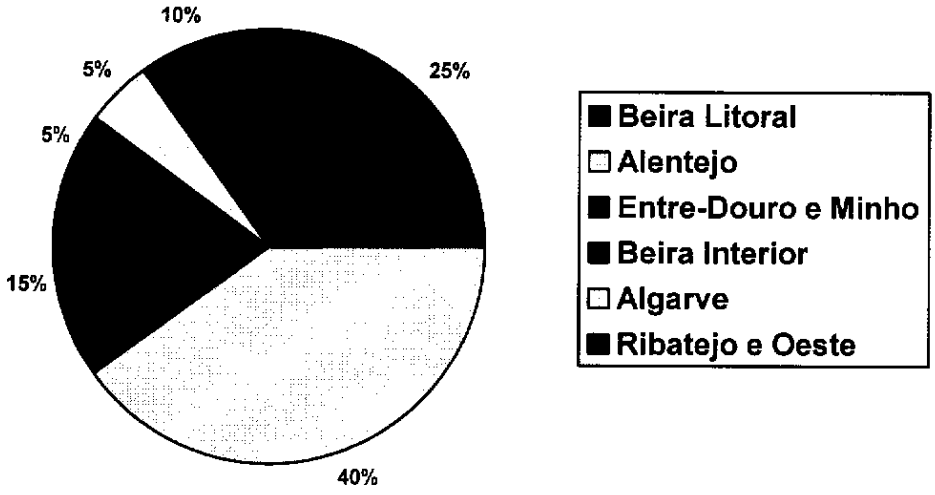
Por seu turno, na Comissão Regional da Beira Interior, o número de pareceres emitidos ao abrigo da excepção prevista na alínea a) é igual ao número de pareceres emitidos ao abrigo da alínea c). Nas restantes comissões regionais verifica-se uma supremacia considerável dos pareceres emitidos ao abrigo da alínea c).



Dos 181 pareceres favoráveis deliberados com fundamento no artigo 9º, nº2, alínea a), encontra-se a seguinte distribuição:

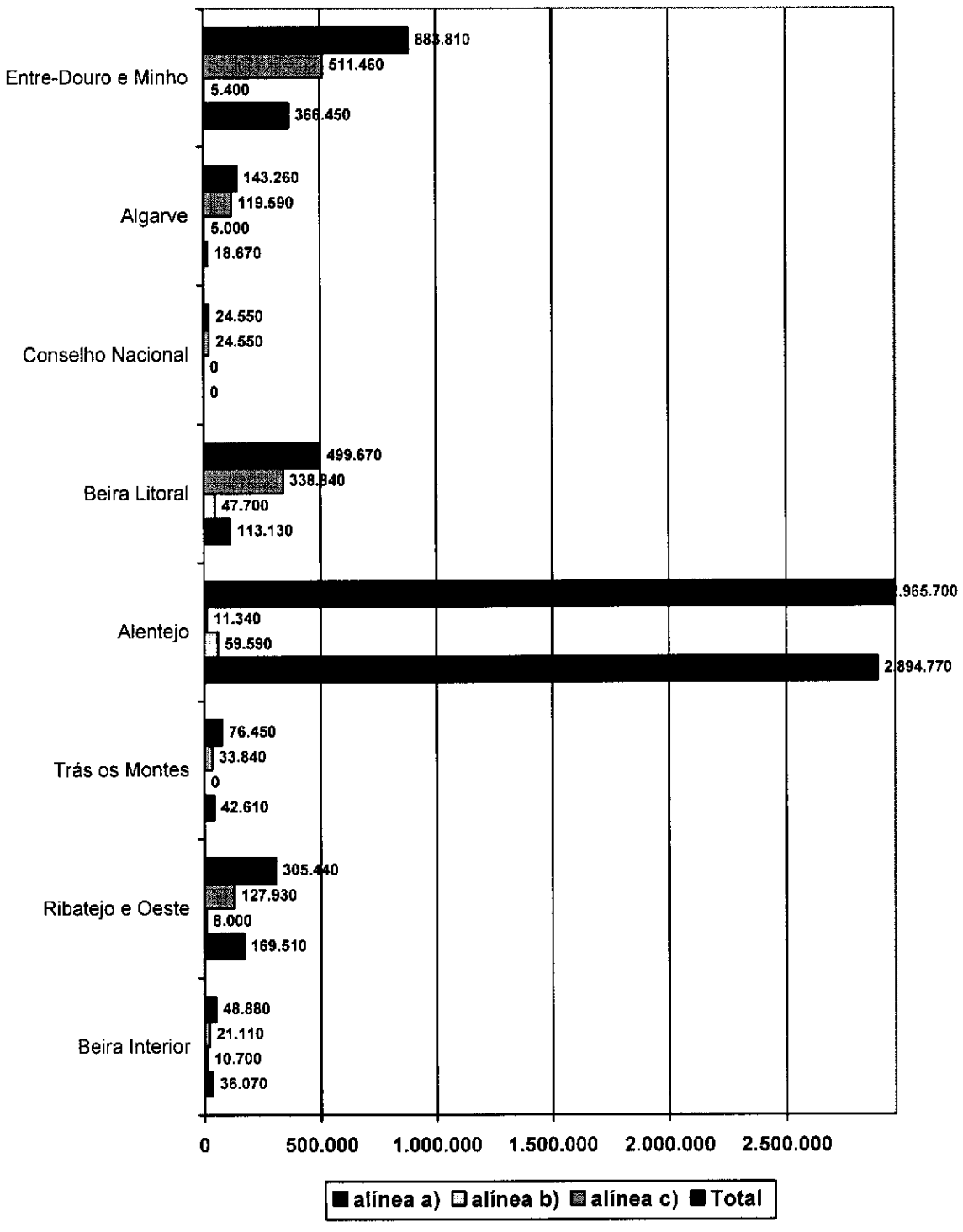


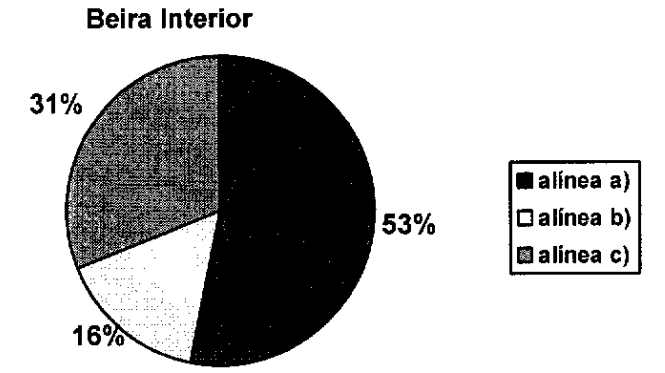
Dos 20 pareceres favoráveis deliberados ao abrigo do artigo 9º, nº2, alínea b), encontra-se a seguinte distribuição:

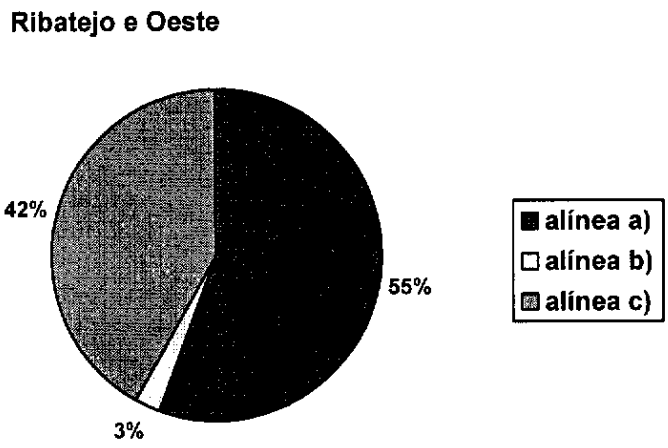


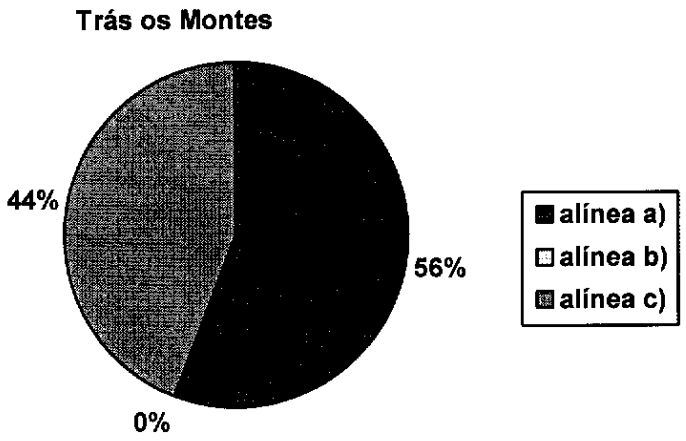
Relativamente às áreas cuja derrogação obteve parecer favorável, verifica-se a seguinte distribuição:

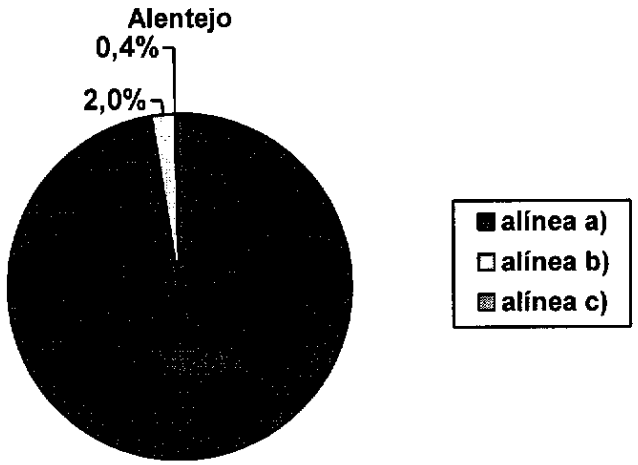
Área derrogada em metros quadrados/por ano/ alíneas a), b) e c)

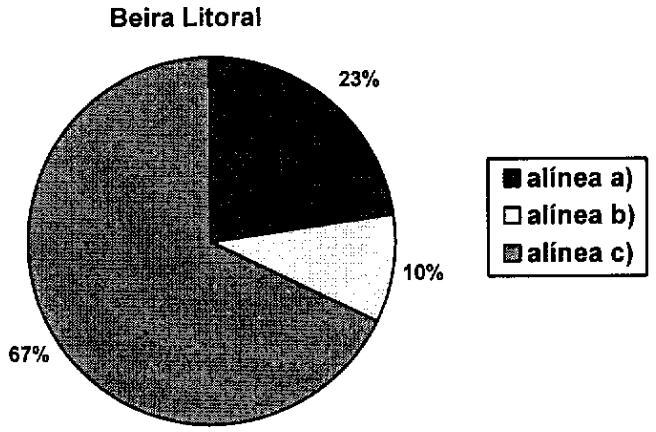



Beira Interior
31%
53%
16%
alínea a)
alínea b)
alínea c)

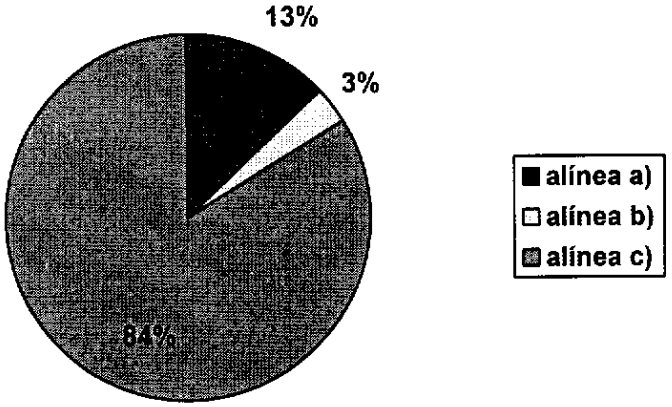

Ribatejo e Oeste
42%
55%
3%
alínea a)
alínea b)
alínea c)


Trás os Montes
44%
56%
0%
alínea a)
alínea b)
alínea c)

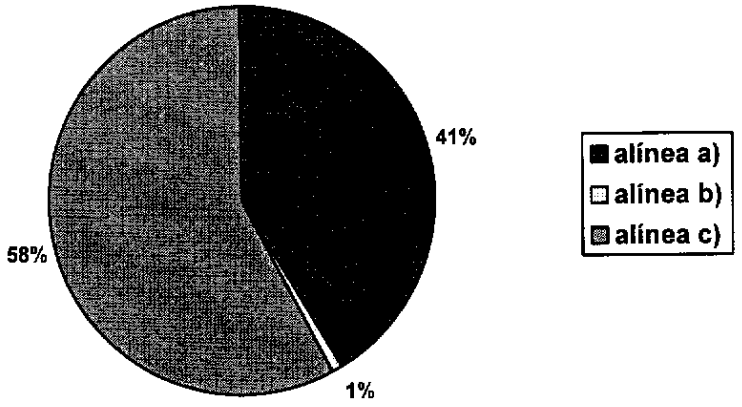

Alentejo
0,4%
2,0%
alínea a)
alínea b)
alínea c)


Beira Litoral
23%
10%
67%
alínea a)
alínea b)
alínea c)

Algarve



Entre-Douro e Minho



4. Aplicação das excepções para o uso não agrícola

Na análise dos processos tratados procurou-se recensear, por um lado, o comportamento do requerente, identificando as situações em que, pelo menos, declara ou afirma, especificadamente ou não, satisfazer os pressupostos e requisitos legais, e por outro lado, conhecer a intensidade da ponderação levada a cabo pelos órgãos competentes.

Os resultados distribuem-se disjuntivamente entre ponderação/não ponderação de um ponto de vista estritamente quantitativo.

Sempre que no processo instrutor ou na deliberação são revelados indícios de prova, considerou-se ter havido um mínimo de ponderação por parte do órgão competente. Assim, a não ponderação é reveladora de uma absoluta indiferença quanto ao cumprimento do requisito legal invocado.

Foi igualmente analisada toda a prova junta aos processos instrutores, tanto a que vem apresentada pelos requerentes como a que é obtida, a título oficioso, pelos serviços das comissões regionais e Conselho Nacional.

Em seguida, quanto a cada alínea do artigo 9°, n.°2, procedeu-se à contabilização das áreas autorizadas, por contraponto com as áreas solicitadas e analisou-se a destinação.

Por fim, procedeu-se a uma avaliação qualitativa da interpretação e aplicação dos enunciados de cada uma das disposições legais, do que passaremos a dar conta.

4. 1. excepção do art. 9°, n°2, alínea a):

«obras com finalidade exclusivamente agrícola, quando integradas e utilizadas em explorações agrícolas viáveis, desde que não existam alternativas de localização em solos não incluídos na RAN ou, quando os haja, a sua implantação nestes inviabilize técnica e economicamente a construção».

i) fim exclusivamente agrícola das obras

ii) viabilidade da exploração agrícola

iii) alternativas de localização

Com a excepção prevista nesta norma, a lei pretendeu incrementar o uso agrícola dos solos, sem atender à qualidade do titular. Considerou-se que seria contraproducente para o desenvolvimento rural interditar em absoluto, nos solos classificados, a edificação ou implantação de estruturas que visam justamente apoiar a actividade.

Bem se compreende, pois, que ao contrário do que ocorre no artigo 9°, n.°2, alínea b), não seja aqui requerida a prova da

qualidade de agricultor. É o destino objectivo (agrícola) da obra que justifica a derrogação a autorizar.

Mesmo assim, compreende-se o motivo por que a Comissão Regional do Ribatejo e Oeste assinala como pessoais e intransmissíveis os pareceres favoráveis deliberados ao abrigo desta disposição legal, tal como foi verificado no proc. 323/01, no proc. 56/03 e no proc. 64/03. Com efeito, a alternativa de localização poderá não se verificar apenas em determinado momento (porque estão indisponíveis em determinado momento) ou para uma determinada pessoa (porque não possui outros terrenos). Alienado o terreno e a exploração agrícola poderão estar em análise outros pressupostos. Ademais, a viabilidade de uma determinada exploração agrícola também poderá, em certa parte, depender do proprietário, nomeadamente da sua gestão de recursos humanos e financeiros.

Registe-se o erro manifesto de apreciação observado no proc. 104/03, da Comissão Regional de Entre-Douro e Minho, ao analisar o pedido, enquadrado na alínea a), segundo a perspectiva da extrema necessidade da requerente, o que, de todo, não é relevante para o enunciado normativo desta alínea.

Já, por seu turno, o requisito da finalidade exclusivamente agrícola pode mostrar-se algo excessivo, sobretudo quando se trate de obras ou trabalhos cuja utilidade, embora essencialmente em proveito da agricultura não traduz, em bom rigor, a prossecução dessa finalidade. Referimo-nos à abertura de acessos e caminhos e

à edificação de muros ou poços. Julga-se que, nesta excepção, como nas demais, poderia prever-se expressamente a execução deste tipo de obras ou trabalhos não exclusivamente agrícolas, mas complementares e imprescindíveis à satisfação da utilidade principal. De outro modo, assiste-se a um exercício forçado para enquadrar estas situações em cada uma das previsões do artigo 9.º, n.º 2. Por outro lado, uma previsão demasiado genérica poderá induzir à deliberação de pareceres favoráveis em situações que extrapolam a *ratio* das excepções. Assim, convinha que aquelas obras fossem tipificadas.

A Comissão Regional do Algarve faz, a este propósito, uma interpretação algo peculiar e preocupante. Entende que um tanque de uso agrícola e uma casa de apoio agrícola, por serem obras de carácter inequivocamente agrícola, não estariam sequer sujeitos a prévio parecer favorável, nos termos do disposto no art. 9.º, n.º 1. Ora o que este preceito estabelece é a sujeição a parecer prévio favorável de todas as utilizações não agrícolas, isto é, que não se destinem ao exercício propriamente dito da actividade agrícola. E o disposto no alínea a) do n.º 2, vem esclarecer quais as obras que podem e devem ser objecto de parecer favorável, ou seja, as obras com finalidade exclusivamente agrícola, aqui se incluindo as excluídas por esta comissão regional.

I. fim exclusivamente agrícola das obras

Nos **181** pareceres favoráveis examinados observou-se que este requisito é invocado por **117** requerentes (64,6%), mas nem sempre

devidamente sustentada esta alegação, uma vez que apenas em **97** pareceres se encontram elementos que revelam uma ponderação mínima (53,6%).

O meio de prova mais idóneo é, sem dúvida, o da apresentação do projecto de arquitectura e/ou da memória descritiva. Contudo, a sua presença entre os elementos instrutórios mostra-se bastante escassa. Deve ter-se presente que as obras a executar dependem, em todo o caso, do controlo administrativo municipal prévio e, por conseguinte, faz todo o sentido exigir ao requerente que documente o pedido de utilização não agrícola com elementos de natureza urbanística e construtiva.

Se bem que a apresentação deste tipo de elementos seja a mais frequente, está longe porém de atingir a totalidade dos pedidos em que considerámos haver ponderação específica deste requisito.

Registam-se algumas observações críticas de pareceres examinados, no que se reporta ao cumprimento deste requisito legal:

Num dos casos – proc. 31/03 da Comissão Regional da Beira Interior – foi, estranhamente, apresentada uma declaração da Câmara Municipal do local, certificando que o requerente exercia a actividade de ovinicultor, contribuindo a sua exploração para a manutenção da actividade endógena, de grande interesse económico e cultural de importância para o desenvolvimento da

região. Não parece que este tipo de declarações esteja no âmbito das atribuições dos municípios.

No proc. 913/00 da Comissão Regional do Alentejo foi apresentada uma declaração da Direcção Regional da Agricultura, atestando que o requerente se iria instalar no prédio para desenvolver a actividade de hortofloricultura. Não se compreende como pode este órgão atestar comportamentos futuros dos requerentes. No mais, fica por encontrar qualquer outro dado ou documento que permita provar factualmente esta intenção. O mesmo se diga de uma Junta de Freguesia que atesta que o requerente pretende construir moradia e apoio à actividade agrícola (proc. 1019/01 da Comissão Regional do Alentejo).

No proc. 904/00 da mesma Comissão Regional foi deliberado parecer favorável para a edificação de um museu. Embora se trate de um Museu do Pão, não se descortina o fim exclusivamente agrícola do projecto, ocupando solos classificados, tanto mais que visa ainda a construção de salas de apoio para formadores, seu alojamento e centro de documentação. No Alentejo, cuja estrutura fundiária é caracteristicamente de dimensões elevadas, não se concebe por que motivo um projecto museológico – sem dúvida meritório – deva sacrificar precisamente os solos classificados e em clara violação da lei.

Por outro lado, encontra-se no proc. 96/01 da Comissão Regional da Beira Interior autorizada a derrogação para instalar um armazém de apoio à actividade transportadora de mercadorias

(com 1 000 m 2). Note-se que o pedido fora inicialmente indeferido por se entender incompatível com o fim agrícola. Ulteriormente, a Comissão veio a rever a sua posição, apesar de se manter como destino o de armazém de apoio ao transporte de mercadorias. O órgão satisfez-se com a promessa pelo requerente de que este uso seria transitório, porquanto previa o mesmo transferir o armazém para uma zona industrial.

No proc. 11/03, a Comissão Regional do Ribatejo e Oeste permite a utilização de solos classificados (600 m2) para instalação de escritórios de apoio a uma cooperativa agrícola.

II. integração e utilização em exploração agrícola viável

O preenchimento deste requisito mostra-se bastante insuficiente. Assim, apenas **73** requerentes afirmam pretender edificar em explorações agrícolas viáveis. Por outras palavras, só 40,3% dos requerentes alegam o preenchimento deste requisito e em 60,8% dos casos os pareceres são deliberados favoravelmente, sem se encontrar indiciada a viabilidade agrícola da exploração.

A prova deste requisito apresenta-se muito heterogénea: ora projectos de candidatura a fundos administrados pelas autoridades agrárias (AGRO - Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural; PAMAF – Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal) ora pareceres dessas mesmas entidades (Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola –

INGA; Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas – IFADAP; Direcções Regionais de Agricultura), como também documentos do parcelário agrícola da vinha, um estudo técnico de viabilidade económica, elaborado por especialista, e um certificado de prémio atribuído a um produtor de carne.

Apenas muito pontualmente se encontraram elementos contabilísticos ou tributários, de anos económicos anteriores, apresentados pelo requerente, como meio de prova da viabilidade da exploração.

O que é mais estranho é que a ordem jurídica nacional conhece o conceito de **exploração agrícola economicamente viável** justamente num diploma legislativo que visa, também ele, prover ao uso mais adequado dos solos agrícolas. Trata-se do Decreto-Lei n.º103/90, de 22 de Março, o qual veio desenvolver o Decreto-Lei n.º384/88, de 25 de Outubro.

Com efeito, estas medidas legislativas procuraram obstar ao fraccionamento de prédios rústicos e explorações agrícolas, promovendo, ao invés, o emparcelamento, como condição necessária para a racionalização das estruturas fundiárias, objectivo constitucional expressamente enunciado no artigo 93º, n.º2, alínea b), e no artigo 95º (redimensionamento do minifúndio) da Constituição.

Como tal, a divisão em substância de prédio ou conjunto de prédios rústicos – que formem uma exploração agrícola economicamente viável, dentro ou fora da RAN – só pode realizar-se sob determinados limites e mediante parecer favorável da direcção regional de agricultura competente.

Uma exploração agrícola é considerada economicamente viável «quando assegure um rendimento de trabalho por unidade homem de trabalho (UHT) superior ao salário mínimo nacional para os sectores não agrícolas» (artigo 44°, n.°2, do Decreto-lei n°103/90, de 22 de Março).

Por UHT entende-se a quantidade de trabalho que um trabalhador activo agrícola está apto a prestar, durante um ano e em condições normais, num período correspondente a 2 400 horas (artigo 44°, n.°3).

Em nenhum dos 181 pareceres favoráveis se revela nas deliberações ou na instrução procedimental a aplicação deste conceito.

No limite, assinala-se a deliberação favorável adoptada pela Comissão Regional de Entre-Douro e Minho, no proc. 952/01, que se basta, para o controlo deste requisito – depois de suscitar o aperfeiçoamento do pedido - com a afirmação do requerente que se transcreve pela singularidade: «*A actividade da minha família é a agricultura*». Já no proc. 46/00, a Comissão Regional de Trás-os-Montes reconhece simplesmente – apesar de não constarem

elementos no processo – que a 'empresa' agrícola interessada é economicamente viável.

III. alternativas de localização

Neste campo, a invocação pelos requerentes ocorre apenas em **40** situações (22,1%), ao passo que a ponderação pelo órgão competente se reduz a **36** pareceres (19,9%).

Isto não pode deixar de significar que o requisito legal é quase sempre ignorado, pois só aproximadamente 1/5 dos pareceres favoráveis indiciam um mínimo de ponderação sobre a viabilidade de outras alternativas de localização. Muito menos se encontra revelada a análise de outras implantações que, embora também dentro da RAN, sejam menos lesivas.

No já citado proc. 11/03, a Comissão Regional do Ribatejo e Oeste começa por se pronunciar contra o uso de 600 m² para edificação de escritórios de apoio a uma cooperativa agrícola. Entende não se encontrar demonstrada pela requerente a inviabilidade de alternativas menos onerosas para a RAN. Contudo, vem ulteriormente aceder à reclamação da requerente, a qual se basta, em síntese, por alegar que procurara sem sucesso terrenos fora da RAN.

Com a mesma ligeireza revê um parecer desfavorável emitido com fundamento na localização em plena mancha RAN e em baixa

aluvionar porque o requerente veio alegar a indispensabilidade da construção sob pena de abandono do terreno (proc. 462/00).

A mesma Comissão, no proc. 20/03, admite, sem mais, o uso de 1600 m² quando o próprio requerente apresentara certidão da Repartição de Finanças, em cujo teor se atesta a posse de outros terrenos. Isto, sem ponderar se estes não poderiam constituir uma alternativa viável para o mesmo destino. O mesmo se observou no proc. 403/01, no proc. 416/01, ambos da Comissão Regional do Algarve, e no proc. 462/00 da Comissão Regional do Ribatejo e Oeste, cujos requerentes, eles próprios, carrearam para a instrução dos processos a prova de possuírem outros prédios rústicos.

Algo contraditoriamente, esta última Comissão, no proc. 54/03, mostra-se intransigente para com o requerimento de 25 m² para uma arrecadação (por se situar em grande mancha da RAN e preverem-se inconvenientes graves), embora venha posteriormente a rever a sua deliberação.

Por seu turno, na Comissão Regional do Alentejo observou-se no proc. 897/00 e no proc. 1020/01 que o requerente era proprietário de outros três prédios, ficando por averiguar se estes constituíam, ou não, alternativas viáveis. O facto de se tratar de pedido de ampliação não deveria excluir liminarmente esta ponderação, porquanto a construção em terreno confinante, não integrado na RAN, poderia ser viável. De referir ainda que terá sido a Zona Agrária que atestou a titularidade do direito de propriedade (e da

mesma competência se arrogou no proc. 994/01 e no proc. 907/00).

Ficam também por explicar as razões da falta de acolhimento de alguns pareceres negativos da CCDR na Comissão Regional da Beira Litoral (proc. 510/00 e proc. 304/01) por existir alternativa de localização da construção pretendida.

L

4.2. excepção do art. 9º, n.º 2, alínea b):

«habitações para fixação em regime de residência habitual dos agricultores em explorações agrícolas viáveis, desde que não existam alternativas válidas de localização em solos não incluídos na RAN».

i) fim habitacional para residência habitual do requerente

ii) viabilidade da exploração agrícola

iii) actividade do requerente como agricultor

iv) alternativas de localização

O ponto mais relevante na apreciação dos pareceres deliberados sob esta excepção parece-nos ser o do seu reduzido número. Com efeito, não ultrapassam o limiar de 200 em quatro anos de observação, o que permite verificar que por ano, em média, são apenas autorizadas **50** utilizações em solo da RAN para construção de residência de agricultores.

Note-se, aliás, que de entre as nove excepções que a lei admite para utilização não agrícola de solos classificados, esta e a

precedente (artigo 9°, n.°2, alínea a)) são aquelas que maior compatibilidade apresentam com o interesse público a salvaguardar: o desenvolvimento agrário e rural.

I. fim habitacional para residência habitual do requerente

Observou-se que embora nos requerimentos seja afirmado o destino habitacional em **15** processos (75%) já a ponderação pelos órgãos competentes atinge um valor muito reduzido. Apenas em sete pareceres (35%) se encontra um mínimo de ponderação expressa acerca dos elementos de prova no tocante ao destino habitacional.

Em caso algum nos foi demonstrado efectuar-se sistematicamente um controlo *a posteriori* sobre o destino habitacional das edificações e nem sequer quanto à sua utilização pelo próprio requerente. Este controlo mostrar-se-ia tão mais necessário quanto se reporta a factos futuros e continuados. Aquilo que no requerimento poderia ser exigido com plausibilidade seria uma declaração do requerente, depois de advertido para a responsabilidade penal em que poderá incorrer (artigo 256° do Cód. Penal), caso não venha a cumprir a condição legal referida.

À primeira vista, pareceria estar a perpetuar-se a fixação do requerente ao local, impedindo-o de ulteriormente mudar de residência ou de actividade. Ora, o que a lei deveria acautelar seria que a edificação e o terreno autorizado continuassem a constituir residência habitual de um agricultor. Nesta linha, nada

obstaria à alienação, arrendamento ou comodato a outro agricultor.

Sem fiscalização e sem qualquer limite imposto legalmente, fica a descoberto a eventualidade de o requerente, uma vez obtida a autorização, e licenciadas pela câmara municipal as obras de edificação, vir a alienar – até para outro fim – a parcela de terreno, desvirtuando, por completo, a intenção do legislador na fixação dos agricultores junto das suas explorações, ainda que com sacrifício da integridade da RAN.

Esta situação é patente no proc. 1019/01 da Comissão Regional do Alentejo. O pedido de parecer vem efectuado por procurador com poderes irrevogáveis, incluindo poderes para negociar consigo mesmo, não caducando após morte, interdição ou inabilitação do mandante, apesar de, em todos os pareceres apresentados (do Parque Natural do Sudoeste Alentejano - Costa Vincentina, do Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente) constar o nome do proprietário. Em local algum é indicado quem irá fruir da habitação para residência habitual de agricultor. Não obstante, a deliberação é favorável.

II. viabilidade da exploração agrícola

Como condição para o deferimento, o legislador não abriu mão da potencialidade agrícola da exploração cujos solos se encontram classificados. Entendeu que só se justifica permitir ao agricultor edificar habitação para sua residência em solos da RAN

quando estes solos integrem uma exploração viável do ponto de vista da economia agrícola.

A observação do controlo exercido sobre este requisito leva-nos a uma conclusão particularmente preocupante. Pese embora o conceito de **exploração agrícola viável** – como já se viu *supra* – encontrar expressa concretização legal (artigo 44° do Decreto-Lei n°103/90, de 22 de Março), o certo é que as comissões regionais se mostram extremamente indulgentes no que toca à sua aplicação.

Assim, são **10** (50%) os casos em que nem o próprio requerente menciona, declara ou afirma ser viável a exploração agrícola onde pretende vir a residir habitualmente. A ponderação encontra-se apenas em **8** (40%), revelada por pareceres de engenheiro agrónomo apresentados pelos requerentes ou a partir de declarações oficiais de serviços do Ministério da Agricultura, Florestas e Pescas.

Também não se compreende por que razão terá sido emitido parecer favorável no proc. 120/99 da Comissão Regional da Beira Litoral, quando o representante da CCDR se opusera em virtude do requerente já dispor de outra habitação autorizada ao abrigo desta alínea. Como o agricultor não terá o dom da ubiquidade ficará por cumprir o requisito da residência habitual numa das habitações construídas ao abrigo da excepção ao regime legal da RAN.

III. actividade do requerente como agricultor

Para a aplicação desta alínea é necessário que o requerente seja **agricultor** o que, naturalmente, deve ser comprovado, seja através do cartão de identificação de pessoa colectiva ou de entidade equiparada (NIPC) ou, pelo menos, do cartão de empresário em nome individual.

Os agentes que exerçam a agricultura a título acessório ou parcial nem por isso ficam impedidos de vir a conferir utilizações não exclusivamente agrícolas aos solos classificados. Em particular, ao abrigo da alínea a), permite-se que construam para fins exclusivamente agrícolas, mesmo não sendo agricultores.

Nas instruções para apresentação dos pedidos, a Comissão Regional de Entre-Douro e Minho apresenta ainda outros meios de prova, designadamente, o diploma de jovem agricultor (Decreto-Lei nº417/85, de 18 de Outubro), a declaração para o subsídio ao gasóleo (portaria nº959/93, de 1 de Outubro) ou a identificação própria do parcelário agrícola (sistema integrado de gestão e controlo do IFADAP/INGA). Note-se, no entanto, que os agricultores registados neste último sistema não têm de ser agricultores a título profissional[16].

Dos **20** processos analisados, encontram-se apresentados documentos deste requisito em apenas **13** (65%), dos quais, nem

[16] Apenas para certos casos de apoios comunitários a Comunidade Europeia exige que a actividade de agricultor seja exercida a título profissional.

todos obtiveram a devida ponderação por parte do órgão deliberativo, uma vez que isso apenas foi observado em **11** pareceres (55%). Quer isto dizer que, apenas em 55% dos pareceres se encontra minimamente produzida prova da qualidade de agricultor do requerente.

Curiosamente, no proc. 297/01 da Comissão Regional do Ribatejo e Oeste, o parecer é favorável embora dos documentos resulte que é o pai do requerente quem exerce a actividade de agricultor.

IV. alternativas de localização

Apenas em **oito** pedidos surge afirmada pelo requerente a falta de alternativas de localização (40%). Por seu turno, as comissões parecem ignorar o controlo deste requisito em **cinco** pareceres favoráveis que deliberaram (25%).

4.3. excepção do art. 9º, n.º 2, alínea c):

«habitações para utilização própria e exclusiva dos seus proprietários e respectivos agregados familiares, quando se encontrem em situação de extrema necessidade sem alternativa viável para obtenção de habitação condigna e daí não resultem inconvenientes para os interesses tutelados pelo presente diploma»

i) habitação própria

ii) propriedade

iii) situação de extrema necessidade

iv) alternativa de habitação

v) incolumidade da RAN

Trata-se, sem dúvida, da via mais utilizada pelos requerentes para conseguirem utilizar solos classificados como RAN e a que levanta mais problemas, quer pela redacção da lei, quer pela prática decisória instituída.

Pretende-se evitar que o proprietário de terreno afecto à RAN, mas não agricultor, fique totalmente impedido de satisfazer a sua necessidade de habitação própria quando aquele terreno constitua o único recurso que possui. Por outras palavras, o legislador terá ponderado entre o direito a uma habitação condigna (artigo 65°, n°1, da Constituição) e o princípio do aproveitamento racional dos solos agrícolas (artigo 93°, n°1, alínea d)), considerando demasiado oneroso impedir o acesso à habitação por quem não disponha de outro recurso que não seja o de um prédio sito na RAN.

Este preceito encerra uma contradição nos seus próprios termos: como pode alguém em situação de extrema necessidade custear a edificação de casa própria para morada da família ?

Como se verá, no mais, esta excepção tem-se revelado uma torrente de derrogações que nos levam a ponderar acerca da sua justificação. Parece-nos que revogar este preceito seria, na verdade, uma benfeitoria muito útil, senão mesmo necessária, à salvaguarda do que resta dos solos classificados.

Nem se oponha que os proprietários foram apanhados de surpresa pelos condicionamentos do regime jurídico de 1989. Com efeito, já no artigo 1° do Decreto-Lei n.° 356/75, de 8 de Julho, se proibiam «nos solos classificados nas classes de capacidade de uso de solo definidas como sendo A, B, A/B e ainda na subclasse Ch, independentemente da sua localização (...) todas as construções com qualquer finalidade, bem como aterros, escavações ou qualquer outro processo de inutilização desses solos, incluindo vias de comunicação e outras infra-estruturas públicas». A única excepção estava prevista no n°2, reservada para «construções de finalidade exclusivamente agrícola, quando integradas em explorações que laborem nesses terrenos».

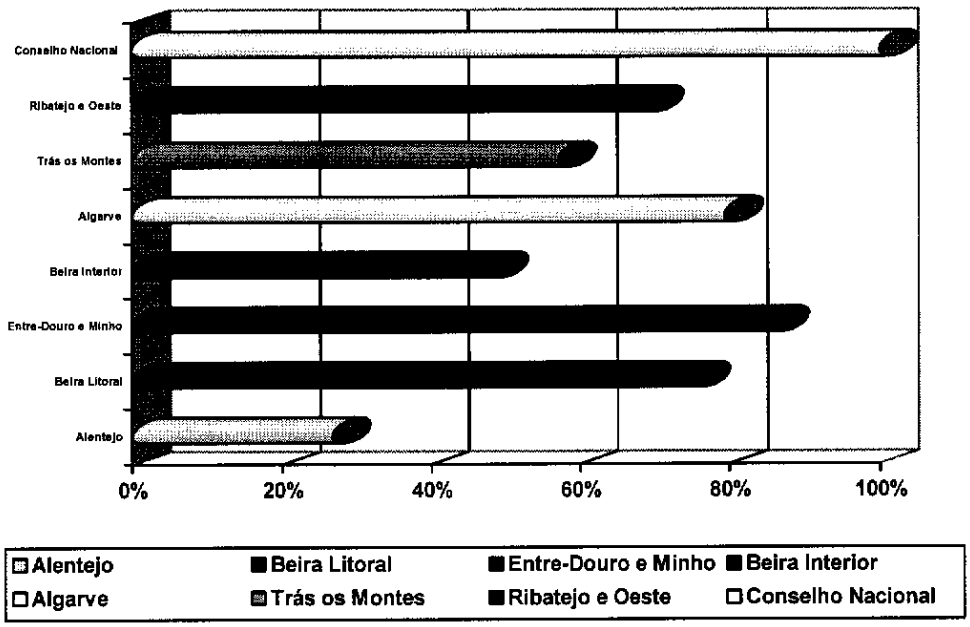
Ulteriormente, com o Decreto-Lei n.°308/79, de 20 de Agosto, foram alargadas as excepções, mas sem contemplar a edificação habitacional, salvo para a fixação de agricultores e contanto que dela resultassem benefícios para a agricultura. E este quadro manter-se-ia sem grandes modificações no Decreto-Lei n.°451/82, de 16 de Novembro.

O próprio Presidente do Conselho Nacional admitiu que, actualmente, a alínea c) terá perdido a sua razão de ser. Desempenhou uma tarefa importante quando da transição das cartas RAN para os PDM, mas, hoje, não parece dever manter-se.

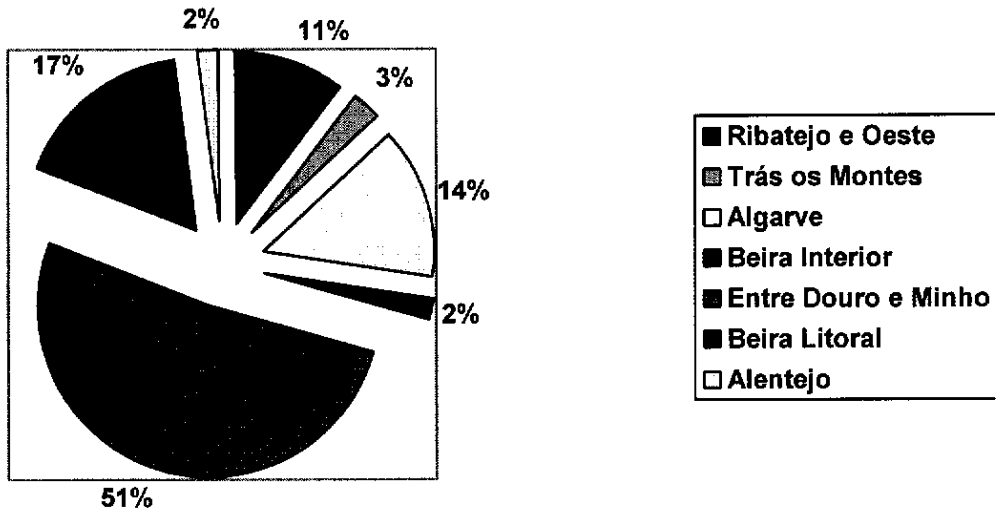
Reconhece, à semelhança da Comissão Regional de Trás os Montes, que o conceito de extrema necessidade contido na alínea c) será contraditório em face da capacidade financeira exigível para a construção de uma habitação.

Os pareceres favoráveis deliberados com base no artigo 9º, nº2, alínea c)), já vimos constituírem a sua larga maioria (74%). Todavia, a distribuição, por regiões, do peso das deliberações com este fundamento não é igual:

Ratio de deliberações favoráveis - alínea c) - por comissões



Ratio das deliberações tomadas com base na alínea c) a nível nacional



Apreciamos seguidamente o modo como é indagado e

ponderado o cumprimento de cada um dos requisitos enunciados no texto legal:

I. habitação própria

De modo coerente com os objectivos da derrogação admitida neste preceito, exige-se que a inutilização de solos da RAN se destine exclusivamente a satisfazer as necessidades de habitação do proprietário e do seu agregado familiar.

De outro modo, a mais-valia do proprietário – ao edificar em solos protegidos – para posteriormente alienar ou onerar por outra forma o imóvel - constituiria um desvio abusivo à razão de ser desta norma.

Se, com efeito, se pretende que um pequeno proprietário, que não dispõe de outros recursos para habitação possa lançar mão do único meio que lhe resta – um prédio classificado na RAN – bem se compreende a importância deste requisito.

A derrogação tem lugar *intuitu personae*, ou seja, é a satisfação das necessidades habitacionais de uma determinada família, em determinado momento, que se procura satisfazer. Entendeu o legislador que seria demasiado injusto que uma família carenciada de alojamento e sem condições de o vir a obter no mercado não pudesse aproveitar o seu único património, por este estar classificado sob interesses públicos superiores.

É certo porém que a prova deste requisito, a apresentar com o rendimento, é fluída. Só um controlo *a posteriori* e porventura a obrigação legal de constituição de um ónus real de inalienabilidade permite adequadamente garantir que o proprietário não se sirva da sua condição para obter um indevido locupletamento.

Por outro lado, há-de poder demonstrar ou, pelo menos, confirmar *a posteriori*, que os solos desafectados servem para a sua residência efectiva. Assim, o recenseamento eleitoral, o domicílio fiscal, os documentos de identificação pessoal, entre outros elementos, deveriam permitir às comissões regionais sindicar a utilização do imóvel para habitação própria do requerente e não para simples vilegiatura.

Ao invés, e no extremo, observa-se expressamente no proc. 30/00 da Comissão Regional de Trás os Montes, que este órgão se basta com a necessidade dos requerentes de uma casa para férias, declarada pela Junta de Freguesia de Arcos, concelho de Tabuaço.

Em algumas comissões regionais e também no Conselho Nacional foi possível encontrar advertências aos requerentes de que o parecer é intransmissível, o que consideramos bastante positivo e deveria mesmo ser seguido pelos demais órgãos.

Fomos confrontados, por diversas vezes, com atestados de juntas de freguesia que se limitavam a dar pública forma à declaração de intenções do requerente. Em muitos casos, o propósito de pretender fixar residência na moradia a construir e de continuar a cultivar o terreno (proc. 4131/00 da Comissão Regional de Entre-Douro e Minho). Não se compreende qual o valor probatório acrescido que estes atestados representam em relação à declaração do próprio interessado, nem como poderão atestar a veracidade daquele tipo de declarações que relevam de uma subjectividade total. Não parece consentâneo com o estatuto das juntas de freguesia a certificação deste tipo de compromissos e parece claro que não se lhes poderá reconhecer valor probatório pleno (aspecto que será desenvolvido *infra*).

O mesmo se diga do proc. 1007/01, onde a Zona Agrária declara que o requerente pretende transformar em habitação a construção existente e ampliá-la. Em qualquer dos casos não se descortinam factos que possam sustentar estas declarações, cujo fundamento poderá apenas residir na mera declaração de intenções do requerente que, como tal, pode ser alterada a qualquer momento.

Apenas em **351** requerimentos vem alegada a destinação para alojamento residencial do próprio (59,2%), mas facilmente se encontram casos em que a instrução do processo é reveladora de contradições sem que o órgão competente pondere a verificação deste requisito. Somente **258** requerimentos terão sido analisados com um mínimo de ponderação, neste campo (43,5%).

Por último, foram encontrados pareceres favoráveis, deliberados ao abrigo desta disposição, que nem sequer visam o uso para habitação. Assim, na Comissão Regional de Entre-Douro e Minho, pode ver-se o proc. 1250/00 (construção de coberto destinado a apoio agrícola), o proc. 1211/00 (armazém de apoio agrícola), o proc. 1200/00 (anexo para alfaias e produtos agrícolas) e o proc. 35/03 (anexo agrícola). Trata-se de casos que deveriam ter sido instruídos e apreciados em face dos requisitos previstos no artigo 9°, n.°2, alínea a). No limite, encontra-se a situação deliberada no proc. 1196/00 em que foi autorizada a construção de um núcleo social e turístico. Neste caso, o requerente nem sequer indica a disposição legal concreta que possa fundamentar a sua pretensão. A Comissão, contudo, não hesita em suprir oficiosamente este 'detalhe' qualificando-o como habitação própria em situação de extrema necessidade para o proprietário. Bem assim, a Comissão Regional de Entre-Douro e Minho (proc. 556/02) não se vê impedida de deliberar favoravelmente a utilização, não apenas para habitação, como de comércio e serviços.

No extremo, foi também encontrado um parecer favorável da Comissão Regional da Beira Litoral (proc. 166/02), em que este órgão considera estar provado o fim habitacional para um requerente que pretende construir um forno, um alambique, um espaço para arrumos e arquivo de livros. Nem a oposição da CCDR obstou, considerando que o terreno se encontrava em plena mancha RAN e REN.

Bastante preocupante ainda se mostra o parecer deliberado pelo Conselho Nacional no proc. 3614/00: o pedido fora inicialmente indeferido pela Comissão Regional de Entre-Douro e Minho, porquanto o requerente já lograra obter em 1995 autorização para construir uma habitação de dois pisos em solo RAN; viria posteriormente, alegando extrema necessidade devida a desemprego, solicitar a utilização do rés-do-chão para comércio. Alegava que não necessitaria de ocupar mais solo.

Estranhamente, o Conselho Nacional entendeu rever a decisão, deliberando parecer favorável, porque, alegadamente, se manteria a finalidade do parecer de 1995, ou seja, o fim de habitação. Ora se o que se pedia era a transformação do uso do rés-do-chão de habitação para comércio não se percebe como pode afirmar-se que a destinação se mantém. Trata-se, claramente, de um uso não legitimado pelo regime jurídico da RAN. Compreende-se que o órgão tenha sido sensível à situação de desemprego e que tenha ponderado não representar o novo uso um acréscimo da área de implantação. Mas, já não se concebe que uma edificação que fora permitida em função dos modestos recursos do proprietário disponha de uma área de construção que lhe faculte albergar, não apenas a família, como ainda abrir ao público um estabelecimento.

II. propriedade

Para aplicação desta alínea é necessário que a habitação a construir seja para utilização própria e exclusiva dos seus proprietários.

Assim, não têm cabimento na redacção legal quaisquer outras situações como sejam a dos arrendatários, dos usufrutuários ou mesmo dos promitentes-compradores.

Visa-se prover às necessidades habitacionais exclusivamente dos proprietários dos terrenos afectos à RAN. Evita-se que estes sejam objecto de negócios jurídicos que se situariam à margem da sua afectação à agricultura como objectivo primacial.

Contudo, encontraram-se alguns casos em claro desrespeito por este propósito legal, através da emissão de parecer favorável sobre pedidos apresentados:

a) por promitentes-compradores – (v.g. proc. 1200/00 da Comissão Regional de Entre Douro e Minho e proc. 16/02 da Comissão Regional de Trás os Montes)

b) por promitentes doadores (v.g. proc. 17/02 da Comissão Regional de Trás os Montes, proc. 435/00 da Comissão Regional do Ribatejo e Oeste e proc. 228/02 da Comissão Regional da Beira Litoral)

c) por herdeiros de património indiviso (v.g. proc. 514/02, da Comissão Regional de Entre-Douro e Minho)

A situação é tanto mais grave quanto os requisitos da extrema necessidade e da impossibilidade de alternativa viável para a obtenção de habitação condigna deverão ser aferidos apenas em relação ao proprietário dado o carácter *intuitu personae* da excepção.

Assim, no proc. 435/00, já acima referenciado, aqueles requisitos são aferidos em relação à mãe do requerente, a verdadeira proprietária. Este tipo de deliberações deturpa, por completo, os objectivos do regime instituído.

Em consonância com o regime legal vigente, a Comissão Regional do Alentejo entende que não deverá apreciar pedidos efectuados por promitentes-compradores porque se trata de pareceres baseados na condição pessoal do requerente proprietário. Ademais, os promitentes-compradores poderão desistir do negócio e procurar, para aquisição, uma parcela fora dos limites da RAN.

Veja-se como a falta de rigor no controlo da titularidade pode introduzir debilidades muito significativas na salvaguarda da RAN. Assim, a Comissão Regional do Ribatejo e Oeste, no proc. 292/01, delibera favoravelmente a utilização requerida por um usufrutuário para edificar moradia unifamiliar própria com 390m ^{2}. Mais tarde, este renuncia ao usufruto em favor de uma sua irmã que vem apresentar-se como usufrutuária e obter novo parecer favorável,

desta vez, para uma moradia com dimensões mais contidas: 250 m 2. Tudo, no mesmo prédio rústico.

De resto, a preocupação com os antecedentes não é intensa. Apenas pontualmente (proc. 426/00, da Comissão Regional do Ribatejo e Oeste e proc. 905/00 da Comissão Regional do Alentejo), encontramos esta preocupação. E nem sempre com bons frutos. Por exemplo, no proc. 28/03 (Comissão Regional do Ribatejo e Oeste), o órgão suspeita que o pedido do requerente para conclusão de obras (250 m2) já fora precedido por uma outra operação urbanística no terreno (450m 2). A Comissão mostra-se sensível ao facto de a obra já estar licenciada pelas autoridades municipais, mas não repara que a área de implantação licenciada pela Câmara Municipal se limita a 145,2m 2.

Verificou-se que a prova da titularidade do direito de propriedade é efectuada pelos mais diversos meios, nomeadamente, por certidão da conservatória de registo predial, certidão da repartição de finanças competente, fotocópia da caderneta predial, por atestado da junta de freguesia (v.g. proc. 1022/01 da Comissão Regional do Alentejo, proc. 1109/01 e proc. 1198/00 ambos da Comissão Regional de Entre-Douro e Minho) ou por declaração da zona agrária (proc. 1007/01, proc. 907/00 e proc. 994/01, todos da Comissão Regional do Alentejo).

Para estes efeitos, apenas a certidão do registo predial é reconhecida, na ordem jurídica, como instrumento que permite presumir a propriedade em favor do titular inscrito. Levanta-se

porém a questão dos prédios omissos. Nestes casos, as comissões devem atender a actos notariais ou judiciais, como, por exemplo, escrituras públicas de justificação ou acordos de partilhas homologados pelo tribunal.

No que diz respeito à caderneta predial, o Decreto-Lei n.º 287/03, de 12 de Novembro, veio esclarecer, expressamente, que as inscrições matriciais só constituem presunção de propriedade para efeitos tributários. Deste modo, não podem ser aceites com vista a comprovar a titularidade de determinado terreno para efeitos de aplicação do regime jurídico da RAN.

Muito menos se pode reconhecer aos atestados das juntas de freguesia valor probatório pleno para este efeito.

III. situação de extrema necessidade

A situação de extrema necessidade parece, à partida, incompatível com a possibilidade de se arcar com os custos de construção de uma habitação: quem não possui recursos económicos, não se vê como possa edificar, em regra, uma moradia unifamiliar com as despesas próprias dos projectos, obras e manutenção futura.

Julga-se que esta excepção só adquire pleno sentido nos casos em que a extrema necessidade socio-económica do requerente seja compensada por apoio ou subvenção da parte de entidades

públicas (v.g. municípios, Segurança Social) ou de instituições particulares de solidariedade social (v.g. misericórdias).

A qualificação da necessidade dos requerentes como extrema terá de considerar, não só o estado da situação patrimonial (rendimentos, despesas, património imobiliário, posse de automóvel) como também outros indícios de ordem social (v.g. extensão do agregado familiar, número de portadores de incapacidade, desemprego não protegido).

Para atestar a capacidade financeira dos requerentes julga-se dever, no mínimo, ser exigida cópia da declaração entregue para efeitos de liquidação do IRS, identificada a composição do agregado familiar, nomeadamente, através da exibição dos bilhetes de identidade e/ou boletins de nascimento, declaração de bens prediais por certidão da conservatória do registo predial da zona e apresentação dos recibos dos rendimentos auferidos e das despesas fixas. Mas, no essencial, a situação de extrema necessidade – correspondendo a um nível de pobreza – deveria ser sistematicamente objecto de avaliação por parte dos serviços de Segurança Social.

Contudo, apenas muito fortuitamente encontrámos declarações dos serviços da Segurança Social, ou dos serviços de acção social dos municípios, como forma de fazer prova da extrema necessidade do requerente.

Na esmagadora maioria dos casos, são os presidentes das juntas de freguesia que atestam a situação dos requerentes, procedimento que não repugna ao Conselho Nacional confirmar (proc. 4664/01).

Refira-se, além do mais, que o teor destes atestados é, quase sempre, ambíguo, não permitindo identificar a caracterização socio-económica do requerente.

Por outro lado, parece ignorar-se que o presidente da junta de freguesia, apenas por delegação desta pode atestar a situação económica do requerente (artigo 34°, n°6, alínea p), da Lei n.°169/99, de 18 de Setembro). Com efeito, as disposições sobre a distribuição de competências entre a junta de freguesia e o seu presidente, tal como configuradas pelo disposto no Decreto-Lei n°135/99, de 22 de Abril (artigo 34°) devem ter-se por revogadas.

Assim, os atestados de situação económica «devem ser emitidos desde que qualquer dos membros do respectivo executivo ou da assembleia de freguesia tenha conhecimento dos factos a atestar, ou quando a sua prova seja feita por testemunho oral ou escrito de dois cidadãos eleitores recenseados na freguesia ou, ainda, mediante declaração do próprio».

Devemos ponderar que sentido útil pode ter um atestado passado pela junta de freguesia por declaração do próprio, quanto à sua situação económica, por comparação com o valor que teria a auto-declaração, sem mais.

Crê-se que esta declaração do próprio, assim como os elementos a observar pelas juntas de freguesia quando atestem a situação económica dos seus fregueses, terão necessariamente de conter referência expressa aos requisitos de pobreza ou de indigência que figuram no artigo 256° do Código Administrativo, único preceito que continua a disciplinar estes atestados, do ponto de vista substancial e formal.

Assim, nos seus termos, «consideram-se pobres os indivíduos de qualquer sexo ou idade cujo salário ou rendimento sejam insuficientes para a sua sustentação e dos seus (...) e os indivíduos doentes ou de avançada idade, cujos rendimentos sejam manifestamente insuficientes para a sua manutenção e que não tenham possibilidade de trabalhar em actividade compatível com a sua situação especial». (§2°). Por seu turno, nos termos do §1° do mesmo artigo 256°, consideram-se indigentes «os indivíduos de qualquer sexo ou idade impossibilitados de trabalhar em actividade compatível com a sua situação especial».

Que valor jurídico devem possuir estes atestados perante as comissões regionais ou perante o Conselho Nacional ?

Na esteira de AFONSO QUEIRÓ o **atestado** «é um documento escrito informativo destituído de força probatória plena material, emitido a requerimento do interessado por órgãos competentes da

Administração relativo a factos, situações, qualidades ou estados de pessoas determinadas»[17].

Isto, ao contrário do **certificado**. Este é «um documento autêntico pelo qual uma autoridade ou oficial público competente atesta a verificação de um ou mais factos por ele praticados ou de que teve percepção directa». Gozam assim de força probatória material plena (JOSÉ PEDRO FERNANDES[18]).

E tão-pouco se deve confundir atestado e **certidão**. Esta é «um documento autêntico pelo qual uma autoridade ou oficial público competente atesta a existência ou inexistência no arquivo do serviço a que pertence, de certo documento ou registo e em que, no primeiro caso, transcreve ou resume, total ou parcialmente, o conteúdo deste» (JOSÉ PEDRO FERNANDES[19]).

Também para este sentido se inclina pacificamente a jurisprudência quando confrontada com questões controvertidas sobre este assunto:

> "A certidão de deliberação da junta de freguesia ou as informações do respectivo presidente sobre a insuficiência económica do requerente de apoio judiciário não podem gozar de maior crédito do que aquele que na verdade merecem, sabido que uma e outras incidem sobre a confirmação por dois cidadãos eleitores dos respectivos factos, alegados por esse requerente..." (Acórdão do **Tribunal da Relação do Porto**, de 29 de Setembro de 1992)."

[17] **Dicionário Jurídico de Administração Pública**, I, p. 583.
[18] DJAP, II, p. 368.
[19] DJAP, II, p. 361

Na mesma direcção, cita-se o acórdão do **Supremo Tribunal de Justiça**, de 20.05.1993:

> "Os documentos autênticos narrativos, não arguidos de falsos atestados, da junta de freguesia a declarar a insuficiência económica para efeitos de apoio judiciário apenas fazem prova plena de ter sido praticado o facto testemunhado, mas não garantem a veracidade deste».

E do mesmo Supremo Tribunal, vem ainda o acórdão de 11.05.2003:

> "Não faz prova plena o atestado da junta de freguesia que reconhece, segundo documentos nela arquivados, que o requerente não tem quaisquer vencimentos, vivendo da venda de objectos pessoais".

É assim que podemos compreender a decisão proferida pelo **Tribunal da Relação do Porto**, de 24.03.2004, que absolveu do crime de falsas declarações o presidente de uma junta de freguesia que atestava a insuficiência de bens e rendimentos com base em auto-declaração do interessado. A Relação do Porto não hesitou em reconhecer que o simples atestado continha uma mera opinião do emitente, não abrangendo qualquer facto concreto.

A jurisprudência do **Supremo Tribunal Administrativo** vai no mesmo sentido, quando, designadamente, no Acórdão da 2ª Subsecção, de 21.12.1993, considerou que um atestado de uma junta de freguesia, como documento autêntico que é, só faz prova plena dos factos nele atestados com base nas percepções da entidade subscritora, isto é, «com base naquilo que a mesma se certificou *propiis sensibus, visu et audito* (cfr. artigo 371° do Código Civil). Os meros juízos pessoais da entidade emitente só valem como elementos sujeitos à livre apreciação do tribunal».

Julga-se, por conseguinte, ser manifestamente inadequada a prática generalizada das comissões regionais – e até do Conselho Nacional – ao aceitarem, sem reservas, os atestados das juntas de freguesia ou dos seus presidentes (mesmo sem a delegação de poderes assinalada) – para darem como provada a extrema necessidade do proprietário requerente em construir habitação própria no solo classificado.

É, por isso, que já AFONSO QUEIRÓ[20] ensinava que tais declarações não vinculantes encontram-se sujeitas à livre apreciação da entidade perante a qual sejam exibidas. Esta, com base em outras indagações, pode validamente convencer-se de que a conclusão a que o documento chegou não corresponde à realidade ou não é exacta.

Numa consulta atenta por vários suportes de informação electrónica (*Internet*) de diferentes juntas de freguesia foi possível constatar que, em muitos casos, é possível obter um atestado relativo à situação económica do requerente, por correio electrónico, sem a apresentação de documento algum comprovativo. Apenas em alguns casos se adverte que as falsas declarações constituem crime previsto e punido nos termos do Código Penal.

De todo o modo, e para que possa aquilatar-se do valor probatório dos atestados emitidos pelas juntas de freguesia, deveriam ser

[20] loc. Cit., p. 583

expressamente referidos no atestado os meios de prova ou indícios apresentados, de par com as averiguações ou conhecimento próprio dos vogais da junta ou do seu presidente.

A deliberação com esta base encontra-se tão banalizada que os próprios requerentes se abstêm, não raro, de a afirmar como pressuposto da pretensão. É invocada em apenas **344** requerimentos dos **593** que examinámos e que levaram a deliberações favoráveis, ao abrigo do artigo 9°, n°2, alínea c). Isto corresponde a 58% dos requerimentos.

Quando passamos para a análise que as comissões e o Conselho Nacional fazem deste pressuposto, a situação é verdadeiramente alarmante. A ponderação limita-se a **184** casos (31%), onde, com alguma indulgência, integrámos pareceres instruídos com atestados das juntas de freguesia, desde que circunstanciados, nos termos do citado artigo 256° do Código Administrativo. Quer isto dizer que, dentro deste conjunto, em alguns apenas a prova é produzida de modo mais adequado: por exibição de declarações tributárias, por declarações dos serviços da Segurança Social, por declarações dos serviços municipais de assistência e até por relatos dos técnicos das comissões regionais em deslocação efectuada.

E há variações significativas. Assim, nas Comissões Regionais da Beira Interior, de Trás-os-Montes e na do Alentejo não se encontrou nem um parecer favorável minimamente fundado na ponderação da extrema necessidade do requerente. Veja-se, por exemplo, quanto à Comissão Regional de Trás-os-Montes o proc. 30/00.

Já na Comissão Regional do Ribatejo e Oeste este requisito encontra um mínimo de sustentação em 91,9% dos processos, ao passo que na de Entre-Douro e Minho a cifra não ultrapassa os 15,5%. No Algarve, 75,3%, na Beira Litoral a ponderação é de 24,2%, e por fim, no Conselho Nacional, é de 41,7%.

É particularmente frequente encontrar a apreciação deste requisito como reportado a uma causa subjectiva do requerente e não objectivamente a um estado de carência socio-económico. É, no fundo, apenas reconhecer a utilidade para o requerente sem o menor juízo acerca do nexo entre a necessidade do terreno para edificar e as limitações do requerente e do seu agregado familiar para obterem habitação de outro modo.

Vejamos alguns exemplos.

No proc. 442/00, o requerente pede para ampliar, em 200 m^2, a sua moradia, encontrando-se já no mesmo prédio outras duas edificações sobre cuja legalidade o órgão começa por suscitar dúvidas, mas inconclusivamente. Com efeito, a Comissão Regional do Ribatejo e Oeste satisfaz-se com a alegação de se tratar da moradia unifamiliar e garagem para uma filha do requerente. No mais, pretende melhorar as condições de habitabilidade, visto já não satisfazerem as suas necessidades. Ou seja, a extrema necessidade é identificada com benfeitorias meramente úteis ou até voluptuárias ainda que com sacrifício da RAN.

Na mesma linha, a Comissão Regional de Entre-Douro e Minho parece dar como assente que as ampliações de moradias já existentes isentam o proprietário de fazer prova da extrema necessidade (proc. 525/02). Em determinado caso (proc. 1274/00) a Comissão, não obstante informada de no local já se encontrar indevidamente instalado um *stand* para comércio de automóveis, delibera favoravelmente uma ampliação de moradia e construção de acessos (200 m²) sem adoptar, aparentemente, providência alguma perante os factos observados.

Por seu turno, na Comissão Regional do Alentejo pôde verificar-se um facto semelhante. No processo 905/00, o requerente que já sacrificara 184 m² à RAN, com fundamento na extrema necessidade socio-económica, ver-lhe-á deferida nova pretensão, em mais 150 m², justificando o pedido com a necessidade de alojar os pais. É bem de ver a prodigalidade com que se admitiu a inutilização de 150 m², apenas para os aposentos de um casal, não obstante a oposição manifestada pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

Outro tanto parece suceder no Algarve (proc. 576/00, proc. 588/00): as ampliações beneficiam de um regime inteiramente simplificado.

No proc. 4251/00, do Conselho Nacional, é possível observar o atestado de uma junta de freguesia em cujo teor se declara que os requerentes pretendem construir habitação por viverem com seus pais.

Outro tanto ocorre em numerosos processos da Comissão Regional de Entre-Douro e Minho (v.g. proc. 520/02) que se mostra particularmente sensível às razões de ordem familiar como critério de interpretação do conceito de extrema necessidade. Na mesma linha, (proc. 89/03) é admitida a coabitação com os sogros, como motivo determinante da extrema necessidade. No proc. 443/02, a mesma Comissão admite um atestado emitido por um presidente de junta de freguesia com o teor seguinte: «o requerente não possui qualquer outro tipo de prédio e tem grande necessidade de habitação própria porque vive em casa dos pais em fracas condições».

Em sentido convergente, pôde ainda observar-se um atestado no proc. 464/02 em que nada de substantivo se declara: «trata-se de uma situação de extrema necessidade, uma vez que a construção da habitação própria depende de parecer favorável para a utilização não agrícola do terreno em causa». E, por último, refira-se o proc. 1193/00, em que a Comissão se resigna a um atestado de uma junta de freguesia com o teor seguinte: «Possui terrenos nesta freguesia, os quais pretende construir para residir, dado que até ao momento ainda não fez qualquer tipo de construção nos mesmos».

O excesso evidente de área sacrificada, por contraponto com a contenção que a extrema necessidade aconselharia, encontra-se no proc. 228/02, da Comissão Regional da Beira Litoral, ao atender ao pedido de um pai que, para construção de moradia que promete doar à sua filha, requer, nem mais nem menos, do que 790

m². Para além de não haver garantia alguma de que o terreno edificado se destine à filha nem de que esta tão-pouco careça, em extrema necessidade, de ali residir, parece flagrante o contraste entre a extensão da área e os modestos contornos que uma edificação contida nesta previsão consentiria. Da mesma Comissão Regional pode ainda citar-se o proc. 24/03 e o proc. 118/02 onde foi emitido parecer favorável para a utilização não agrícola de 500 m².

Por seu turno, a Comissão Regional de Entre-Douro e Minho não recusou deferir um parecer para 500 m² (proc. 945/01), nem tão-pouco a Comissão Regional da Beira Interior considerou excessivo atender ao pedido de 665 m² para casa própria do requerente em situação de extrema necessidade (proc. 31/00). Em nenhum dos casos se atesta quantos elementos integram o agregado familiar.

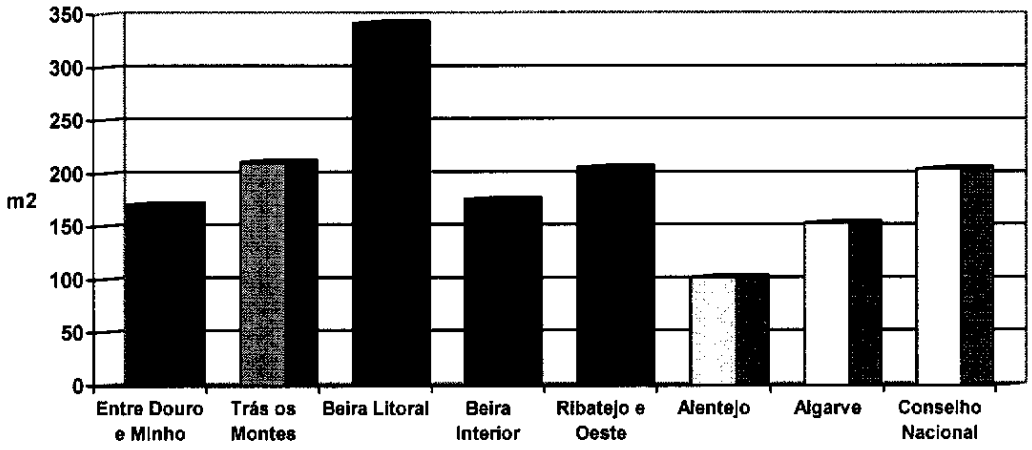
Também a Comissão Regional do Ribatejo e Oeste não se coíbe de deferir um pedido de construção de uma habitação e de uma arrecadação, cada uma com 250 m² (proc. 160/02) assim como de uma habitação com 500 m² (proc. 310/01).

Mas a generosidade não é apanágio exclusivo destas Comissões, porquanto também o Conselho Nacional considera, no proc. 4251/00 (em recurso de deliberação negativa da Comissão Regional da Beira Litoral) serem necessários 420 m² para a construção de habitação própria do requerente em extrema necessidade, sem que se encontrem fundamentadas as

contingências que razoavelmente haveriam de explicar o caso (v.g. extensão do agregado familiar).

Todas estas situações são bastante paradoxais face à exigida situação de extrema necessidade do requerente.

Veja-se, de resto, a área média sacrificada em cada uma das circunscrições regionais da RAN:



Ainda mais incompreensível é a situação de pareceres favoráveis que deliberam *ultra vel extra petita*, ou seja, em que a Comissão permite o uso não agrícola de uma área superior à requerida: proc. 414/02, proc. 922/01 (ambos da Comissão Regional de Entre-Douro e Minho), e proc. 352/01 (Comissão Regional do Ribatejo e Oeste). Neste último caso, o requerente pedira apenas 128 m², mas a Comissão deliberou dispensar do uso não agrícola 250 m².

O facto de o requerente ser menor de idade (proc. 485/00) também não impediu a Comissão Regional do Ribatejo e Oeste de admitir a extrema necessidade de construir em solo classificado casa de habitação própria com 250 m² de implantação. Este caso seria de admitir apenas na hipótese de o interessado ter sido emancipado pelo casamento, uma vez que a idade núbil é de 16 anos. Porém este facto não é sequer alegado.

IV. alternativa de habitação

A verificação de uma situação de extrema necessidade, de modo a justificar o sacrifício de solos classificados na RAN exige ainda que se pondere a possibilidade de o interessado tomar de arrendamento uma habitação no local. A obtenção de uma habitação condigna não tem de passar necessariamente pela sua aquisição.

Este pressuposto, como os demais, é tratado com ligeireza na apreciação por parte dos órgãos do sistema. Assim, em **593** pareceres favoráveis só foi possível encontrar declarado pelo requerente que não dispunha de alternativa de habitação em **115** pedidos (19,4%). A ponderação deste aspecto pelas comissões regionais e pelo Conselho Nacional alcança **180** casos (30,4%).

Em face do que já foi exposto a respeito da intervenção omnipresente das juntas de freguesia, encontramos estes órgãos autárquicos a atestar factos negativos, como seja provar que determinada pessoa não possui outros prédios no território da

freguesia para indiciar a falta de alternativa de habitação. Assim, veja-se o atestado da Junta de Freguesia de Ponte (Guimarães), encontrado no proc. 94/03 (Comissão Regional de Entre Douro e Minho). No mais, podemos apontar como exemplos encontrados nesta Comissão, os atestados juntos aos processos 175/03, 1109/01, 1198/00, 4131/00 e 4536/01. Na Comissão Regional do Alentejo, este tipo de atestado também se pode encontrar (proc. 1022/01, proc. 1013/01, proc. 290/01 e proc. 50/03), e bem assim, na Comissão Regional de Trás-os-Montes (proc. 30/00), na Comissão Regional da Beira Litoral (proc. 525/00, proc. 586/02 e proc. 68/02) e até o Conselho Nacional não exclui este elemento como prova bastante (proc. 4251/00). Também algumas repartições de finanças emitem certidões deste teor, no que diz respeito à área geográfica da sua competência.

Na Comissão de Entre-Douro e Minho deparámo-nos com o teor de atestados que procuram substituir-se às informações do Registo Predial, ainda que sejam catalogadas como prova da falta de alternativa de habitação e da extrema necessidade. São eloquentes os exemplos encontrados no proc. 1109/01, no proc. 1198/00 e no proc. 1187/00 («tem intenção de construir habitação própria e o prédio é dele»).

Esta situação configura um problema, tanto quanto se verificou que a prova da extrema necessidade do requerente que não dispõe de alternativa viável para a obtenção de habitação condigna é amiúde efectuada, exclusivamente, com recurso aos atestados das juntas de freguesia que são aceites, sem mais, pelas

comissões regionais. Esta mesma situação verifica-se igualmente em relação a outros requisitos legais, como já acima observámos. As próprias minutas de algumas comissões regionais incitam a este procedimento.

Não se justifica reproduzir aqui as considerações já expendidas sobre o valor jurídico destes atestados, em especial, por resultarem de auto-declaração ou serem simplesmente abonados por dois fregueses. Veja-se, neste sentido, o teor de um atestado, dado como suficiente, pela Comissão Regional de Entre-Douro e Minho: «o requerente possui apenas aquela propriedade, sendo-lhe manifestamente impossível economicamente adquirir outro terreno» (proc. 464/02).

Mesmo quando o atestado da junta de freguesia ou da repartição de finanças indica a propriedade de outros imóveis pelo requerente – já que a situação do cônjuge é sistematicamente ignorada [21] (exceptuando, a Comissão Regional do Algarve) – nem assim as comissões deixam de dar por automaticamente verificada a falta de alternativa viável de habitação condigna em outro local (proc. 326/01, proc. 447/00, e proc. 136/02, da Comissão Regional do Ribatejo e Oeste, proc. 1007/01[22], da Comissão Regional do

[21] Muito embora este dado não tenha sido quantificado é de notar que a larga maioria dos requerimentos apresentados, com fundamento no artigo 9°, n.°2, alínea c), à Comissão Regional de Entre-Douro e Minho é apresentada por requerentes do sexo feminino, em especial, quando casadas. Uma vez que a propriedade se encontra, na maior parte dos casos, em nome do cônjuge marido, independentemente do regime de bens, trata-se de um modo de iludir a situação patrimonial do casal, sem que as comissões cuidem de o averiguar.

[22] Informação, de resto, prestada pela Zona Agrária local.

Alentejo, proc. 589/00 e proc. 595/00, da Comissão Regional do Algarve).

Em consonância, a Comissão Regional do Alentejo informou que, para a prova deste requisito, se basta com a apresentação de atestado da junta de freguesia, acompanhada de certidão emitida pela repartição de finanças que declare a inexistência de outros prédios urbanos em seu nome.

Considera ainda que são critérios atendíveis: o custo dos imóveis, as condições de habitabilidade em apartamentos, o anseio das pessoas, as campanhas contra a desertificação do interior, o prejuízo menor para a agricultura, dada a escassa rentabilidade técnico-económica da parcela de terreno, o abandono a que estão sujeitas as parcelas e os incentivos à não produção agrícola.

Também a Comissão Regional de Trás os Montes se mostra bastante complacente com a prova deste requisito. Assim, na maioria dos casos satisfaz-se com um atestado da junta de freguesia ou da repartição de finanças, desde que ali se afirme não ser o requerente titular de direitos sobre outros bens imóveis na área (proc. 34/00).

Cumpre assinalar, por fim, o registo de situações de desvio abusivo à finalidade prevista no enunciado da lei. Assim, ao abrigo do disposto no artigo 9°, n.°2, alínea c), onde se procura salvaguardar situações de carência socio-económica, pudemos encontrar o sacrifício de solos classificados para a construção de **piscinas**. Isto,

principalmente, na Comissão Regional do Algarve (v.g. proc. 575/00, 542/00, 564/00, 570/00, 573/00, 465/01), mas também na Beira Litoral (proc. 26/01) e na de Entre-Douro e Minho (proc. 95/03). Na Comissão Regional do Algarve, os pareceres favoráveis a este tipo de construções referem, expressamente, que tais piscinas servem de apoio a uma habitação existente, não existindo alternativa viável, omitindo-se e esquecendo-se que este requisito dirá respeito à construção de **habitação própria** e à impossibilidade de localização alternativa para obtenção de **habitação** por requerentes **carenciados**.

Particularmente grave é o caso do proc. 575/00, em que o requerente apresenta atestado de residência emitido pela junta de freguesia para um prédio onde pretende construir uma piscina (objecto do pedido) junto de uma habitação já existente, quando, no próprio requerimento o requerente declara residir noutro local. Tudo aconselharia ao indeferimento, até por se indiciar o fim de vilegiatura da edificação.

A rotina que parece instalada no procedimento de apreciação leva à deliberação favorável à edificação de muros, com base na consideração de que o requerente não dispõe de alternativa viável para habitação condigna (proc. 123/02, da Comissão Regional do Ribatejo e Oeste). Nesta Comissão, em todas as deliberações constantes dos processos consultados é afirmado que:

a) não foi encontrada alternativa viável para a obtenção de habitação condigna;

b) da construção pretendida não resultam inconvenientes para os interesses tutelados;
c) ficou provada a inexistência de outros prédios rústicos ou urbanos;
d) o parecer é pessoal e intransmissível

No entanto, este expediente parece uma fórmula *passe-partout*, já que nada concretiza a fundamentação para cada um dos *itens*.

Por fim, e ao que parece, não é difícil o acesso à base nacional de dados relativos aos impostos patrimoniais sobre imóveis (proc. 292/01, Comissão Regional do Ribatejo e Oeste), não se descortinando por que motivo não é sistematicamente promovida esta diligência.

V. Incolumidade da RAN

No enunciado do artigo 9º, n.º 2, alínea c), exige-se uma ponderação individual e concreta sobre a gravidade para o conjunto da RAN: «inconvenientes para os interesses tutelados pelo presente diploma». Estes interesses públicos, de acordo com o artigo 1º centram-se «na defesa e protecção das áreas de maior aptidão agrícola e garantia da sua afectação à agricultura».

Procurámos sindicar nos pareceres favoráveis um mínimo de fundamentação – tácita ou expressa – que reflectisse uma preocupação com este tópico. Não se trata de controlar possíveis

erros sobre os pressupostos de facto, mas tão-só de recensear as situações em que as comissões regionais ou o Conselho Nacional ignoram ostensivamente a probabilidade de lesão para a Reserva Agrícola Nacional.

Assim, num total de **593** pedidos, apenas em **35** requerimentos é afirmado pelo requerente que a utilização não agrícola deixa substancialmente ilesa a RAN, ou seja, 5,9%. A ponderação por parte dos órgãos competentes, embora se mostre largamente superior, está longe de atingir um resultado satisfatório (**399** em 593 pareceres) – 67,3%.

Exemplos concretos de falta de ponderação deste tópico, encontramo-los em todos os órgãos, ora por simples falta (veja-se v.g. o proc. 18/00 e 34/00 da Comissão Regional de Trás-os-Montes), ora por contradição manifesta (v.d. infra).

Deve notar-se como positiva a actuação das Comissões Regionais do Ribatejo e Oeste e do Algarve, neste aspecto concreto. Com efeito, em vários processos são estipuladas condicionantes de localização que reflectem alguma preocupação de lesar o menos possível a RAN (v.g. proc. 305/01 e proc. 292/01, obrigando a implantar as edificações junto a estradas e caminhos – proc. 485/00, todos da Comissão Regional do Ribatejo e Oeste e proc. 32/03, proc. 548/00, proc. 595/00, proc. 440/01 da Comissão Regional do Algarve) e bem assim, a preocupação casuística de discernir entre a afectação da mancha RAN ou da sua orla (proc. 303/01 da mesma Comissão Regional).

Não obstante, no referido proc. 292/01, a Comissão começara por se opor com fundamento no sacrifício de uma mancha da RAN. A requerente, em audiência prévia, vem alegar que o projecto para edificar uma moradia unifamiliar não afecta linhas de água, nem leitos de cheia, dispõe de infra-estruturas em redor e outras edificações na área. Sem cuidar de saber se essas outras edificações respeitam as pertinentes prescrições legais e sem cuidar de opor que a questão das linhas de água e dos leitos de cheia antes diz respeito à REN (Reserva Ecológica Nacional), a mesma Comissão revê a sua posição, deliberando deferir.

O condicionamento da localização dos projectos verifica-se também, embora de muito modo esporádico, noutras comissões regionais.

Por outro lado, também o deferimento de áreas inferiores ao requerido parece denotar alguma preocupação com os interesses tutelados pelo regime jurídico da RAN. Assim, registe-se como exemplificativos deste procedimento os procs. 491/02, 1284/00, 488/02, 1183/00 e 959/01, todos da Comissão Regional de Entre-Douro e Minho, assim como os processos da Comissão Regional do Ribatejo e Oeste acima citados.

O Conselho Nacional merece, neste plano, séria referência, uma vez que recenseámos contradições não suficientemente explicadas. Por exemplo, no proc. 4664/01, o pedido fora reprovado pela Comissão Regional por comportar prejuízos para a

RAN e para o ordenamento do território. Não obstante, o Conselho Nacional deliberou parecer favorável em face de uma declaração prestada pela junta de freguesia – junta ao recurso – atestando que o requerente tinha extrema necessidade de construir a sua habitação própria e exclusiva, não lhe sendo conhecida outra alternativa viável para a obtenção de habitação condigna e não resultando daí inconvenientes para os interesses tutelados pelo regime jurídico da RAN. Nem uma palavra sobre as objecções em que se estribara a deliberação recorrida. Por outro lado, encontra-se em várias deliberações deste Conselho uma divergência quanto ao critério de qualificação dos solos que o leva a rever os pareceres desfavoráveis fundamentados na lesividade para a RAN e para o ordenamento do território, limitando-se a juízos assertivos sobre a fraca aptidão agrícola (proc. 4664/01, proc. 4251/00, proc. 4131/00). Neste último processo, o requerente apresenta, no recurso, uma declaração de uma empresa privada, atestando que a construção pretendida quer pela área (300 m^2 numa parcela de 1210 m^2) quer pelo local onde seria edificada, não teria influência negativa no sistema cultural praticado. Afirma não apresentar declaração da Zona Agrária, optando por uma empresa privada, uma vez que aqueles serviços só prestam tais declarações sobre projectos de exploração agrícola por si aprovados, o que não era o caso.

Foram, por vezes, encontrados casos de manifesta contradição na instrução dos pareceres favoráveis (v.g. proc. 53/03, em que se qualifica o prédio como tendo limitações e possibilidades, proc. 141/03, em que se considera na ficha técnica que a região é, ao

mesmo tempo, plana e acidentada, e que se encontra tanto no limite como no interior da RAN, ambos da Comissão Regional de Entre-Douro e Minho).

Por outro lado, também aqui se verifica alguma ligeireza na revisão de pareceres inicialmente desfavoráveis. No proc. 1236/00, a Comissão Regional de Entre-Douro e Minho revê um parecer anteriormente desfavorável por se tratar de uma construção em solo B, de boa aptidão e desinserido do aglomerado urbano, em virtude do requerente vir alegar a proximidade de duas construções: uma igreja e uma escola.

No seguimento das considerações acima expendidas sobre o teor das certidões emitidas pelas juntas de freguesia, note-se que, no proc. 4664/01 reapreciado pelo Conselho Nacional, certa junta de freguesia arroga-se da competência para atestar que da construção não resultarão inconvenientes para os interesses tutelados pelo regime jurídico da RAN. O mesmo se passou no proc. 52/00 da Comissão Regional da Beira Interior, onde uma junta de freguesia atesta não ver inconveniente que o requerente desafecte a parcela de terreno, tendo em vista a construção da moradia unifamiliar. No proc. 4131/00 da Comissão Regional de Entre-Douro e Minho, uma junta de freguesia vai mais longe. Atesta que a construção pretendida não prejudica nem inviabiliza a exploração agrícola do terreno. De resto, encontramos o caso de uma junta de freguesia que chega a pronunciar-se, em atestado, sobre a oportunidade urbanística da obra: «o prédio situa-se numa zona central da freguesia com bons acessos, cuja envolvente

possui já várias habitações, pelo que julgamos não ser inconveniente a pretensão». E adianta mesmo que «o prédio é o único que (o requerente) possui com condições para a construção requerida» (proc. 151/03, da Comissão Regional de Entre-Douro e Minho).

Veja-se ainda o caso da Beira Litoral onde as juntas de freguesia não se inibem de atestar que o terreno objecto do pedido é pobre (proc. 174/02 e proc. 362/01) ou que não vêm inconveniente na emissão de parecer favorável.

Se este procedimento é de censurar às juntas de freguesia por usurparem atribuições alheias, não menos é de reprovar as comissões regionais e o Conselho Nacional por nada apontarem contra estes atestados, antes tomando o seu teor como se de um documento autêntico se tratasse.

Por outro lado, é de assinalar que, também aqui, na incolumidade da RAN se verifica uma apreciação demasiado sumária dos pedidos quando estão em causa ampliações. É o caso do proc. 452/02 da Comissão Regional de Entre-Douro e Minho.

4.4. Art. 9.º, n.º3, ponderação qualificada nos solos A e B: necessidade do sacrifício de solos qualificados

O regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional manifesta uma especial preocupação com o uso não agrícola dos solos classificados como especialmente relevantes. Trata-se dos solos das

categorias A (os que têm uma capacidade de uso muito elevada, com poucas ou nenhumas limitações, sem riscos de erosão ou com riscos ligeiros, susceptíveis de utilização intensiva ou de outras utilizações) e B (os que têm uma capacidade de uso elevada, limitações moderadas, riscos de erosão moderados, susceptíveis de utilização agrícola moderadamente intensiva e de outras utilizações).

Coerentemente, no artigo 9°, n.°3, obriga-se o órgão competente para autorizar a derrogação a ponderar de modo especialmente qualificado o aproveitamento não estritamente agrícola destes solos. Assim, vale aqui um princípio de necessidade, ou seja, há-de poder evidenciar-se que o uso não agrícola de solos das classes A e B se mostra absolutamente indispensável por falta de outra alternativa. E naturalmente que a fundamentação do parecer deve revelar esta ponderação.

Ora, sucede que as Comissões Regionais do Algarve, de Trás-os-Montes, do Ribatejo e Oeste, da Beira Interior, da Beira Litoral e do Alentejo, nos processos que examinámos, simplesmente se abstêm de qualificar os solos cuja utilização não agrícola é requerida. Poderá haver pareceres desfavoráveis com base nesta limitação. Contudo, uma vez que a generalidade dos processos não permite saber a categoria do solo, o mais provável é que nestas comissões a apreciação ignore a especial protecção que deveriam merecer os solos mais qualificados.

No caso da Beira Interior, a situação parece-nos menos preocupante, uma vez que a RAN delimitada nos concelhos desta região parece cingir-se a solos A e B e seus agregados. Por conseguinte, todas as deliberações favoráveis, ao abrigo das alíneas pertinentes, presume-se que tenham tomado em consideração as alternativas de localização e o princípio do menor sacrifício para a RAN.

Por seu turno, a Comissão Regional de Entre-Douro e Minho, por regra, inscreve nos processos a categoria dos solos, para além de uma análise morfológica, pedológica e de uma avaliação das suas aptidões, de aspectos de ordenamento do território e de importância para a RAN. Todavia, em muitos casos encontrados de solos reconhecidamente qualificados nas categorias A e B (114, representando 22,3% dos pareceres favoráveis examinados nesta Comissão) não se observa fundamentação específica alguma (v.g. proc. 947/01, proc. 1009/01, proc. 548/02). Com efeito, tal ponderação só surge – expressa ou implícita – em 9 processos (8,9%). Admite-se porém que a sistemática deslocação dos técnicos desta Comissão aos locais e a captação de fotografias possa contribuir, embora informalmente, para a ponderação implícita de alguns casos.

4.5. Breves considerações sobre o disposto no artigo 9º, n.º2, alínea d) em situações incidentalmente observadas

Ao abrigo da alínea d), que não foi objecto específico da inspecção realizada, é permitida a construção de «vias de comunicação, seus acessos e outros empreendimentos ou construções de interesse público, desde que não haja alternativa técnica economicamente aceitável para o seu traçado ou localização».

Durante o decurso da instrução, foram detectados alguns indícios de demasiada elasticidade na apreciação dos pressupostos previstos na alínea d) do artigo 9.º, n.º 2, em especial, no que toca à qualificação de **interesse público**.

Bem ilustrativo é o proc. 5158/02 do Conselho Nacional em que terá sido deliberado parecer favorável para a construção de armazéns de uma empresa de comércio alimentar e de bebidas com a área de 4.580 m^2.

Neste processo, terá sido reconhecido o interesse público pela câmara municipal, considerando que a actividade iria gerar alguns postos de emprego e permitiria melhorar as condições de segurança rodoviária nos acessos às respectivas instalações.

Tudo isto sem que, aparentemente, se ponderassem os interesses na protecção dos solos agrícolas, averiguando-se da possibilidade de localização daquelas instalações noutro local.

Este entendimento, porém, não é singular. Na mesma linha são ainda de recensear os pareceres deliberados nos processos seguintes:

- proc. 4328/00 – um "bar-danceteria" com a área de 350 m^2;
- proc. 4374/00 – um lar de idosos com a área de 1000 m^2
- proc. 4565/00 – instalações turísticas com a área de 4160 m^2;
- proc. 4605/00 – um armazém agrícola com a área de 250 m^2
- proc. 4821/01 – um pavilhão multiusos com a área de6400 m^2
- proc. 4721/01 – a ampliação de uma unidade industrial com a área de 8 000 m^2
- proc. 4927/01 – um hotel com a área de 2700 m^2
- proc. 5050/02 – um hotel rural com a área de 778 m^2
- proc. 5148/02 – uma unidade industrial com a área de 25 000 m^2
- proc. 5158/02 – a ampliação de uma outra unidade industrial com a área de 4580 m^2
- proc. 5172/02 – a ampliação de um armazém com a área de 4. 000 m^2
- proc. 5387/03 – um campo de futebol com a área de 130 m^2

Ora, interesse público[23] não é nem pode ser o mesmo que interesse geral ou vantagem para uma generalidade de pessoas. Nomeadamente, interesse público não é o interesse do público que frui das utilidades proporcionadas por determinado estabelecimento comercial ou industrial.

Com efeito, o conceito de interesse público, embora impreciso, como forma de conceder ao órgão competente uma ampla margem de livre apreciação, não deixa de possuir contornos mínimos – a chamada zona nuclear dos conceitos vagos e indeterminados.

Assim, o interesse público há-de ser apenas uma parcela do interesse geral. Aquela que cumpre ao Estado e aos demais poderes públicos fomentar e prosseguir através das atribuições que a lei lhes confere e por via dos órgãos próprios que constituem centros de imputação da autonomia pública.

Neste sentido, não tem cabimento na letra nem no espírito da norma deferir projectos de obras particulares, por muito significativa que seja a utilidade para um grupo maior ou menor da comunidade (v.g. postos de abastecimento de combustíveis, grandes superfícies comerciais). Se é certo que estas actividades convergem com o interesse geral, criando riqueza e postos de

[23] Sobre o conceito de interesse público no direito administrativo, v. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, loc. *Interesse Público*, **Dicionário Jurídico de Administração Pública**, V, 1993, Lisboa, pp. 275 e segs.

trabalho, não menos certo é que a sua natureza é privada, em vista do lucro e não assumida directamente por entidades públicas.

No mais, e como já se referiu *supra*, o Conselho Nacional parece ter acolhido o entendimento da Provedoria de Justiça (proc. R-4547/97), segundo o qual, a competência para a qualificação de certa construção como de interesse público é da câmara municipal, colegialmente, e não do seu presidente, porquanto da distribuição de poderes enunciada na Lei n.º169/99, de 18 de Setembro (artigo 64º, n.º7, alínea d)) é o colégio do presidente e vereadores que deliberam sobre a generalidade das questões, salvo delegação de poderes que terá de obedecer aos pressupostos e requisitos do artigo 35º do Código do Procedimento Administrativo.

5. Cartografia, cadastro e delimitação concreta dos solos classificados

I

Em todas as comissões inspeccionadas e no Conselho Nacional, houve oportunidade de verificar as graves insuficiências do cadastro predial e os inconvenientes que tal situação implica.

Este problema, lamentavelmente, de há muito que faz sentir os seus efeitos na administração do território. Já a tentativa de reforma da

divisão judicial, empreendida em 1790 por D. Maria I, se confrontara com múltiplas dificuldades:

> «A quase ausência de informação geográfica credível, em conjunto com a escassez de recursos humanos e financeiros, impediu a efectiva realização da reforma. Os juizes demarcantes viam-se impossibilitados de opor aos argumentos 'impressionistas' dos municípios a 'cientificidade' dos cálculos, pela boa razão de que não existia qualquer carta geral do reino para os basear. Tipicamente, as elites locais exploravam estas limitações em benefício próprio»[24].

Ora, o reformismo de inspiração racionalista implicava tocar nos atávicos corporativismos locais. A necessidade do levantamento topográfico e cadastral do território surgia, não apenas por utilidade científica, mas sobretudo militar, tributária e administrativa. Com efeito, na passagem para o século XIX, «o conceito de 'Portugal', do ponto de vista geográfico e científico, era algo apenas muito imprecisamente definido: as 'extremidades' Norte e Sul, as 'fronteiras' com Espanha, os acidentes de relevo, o traçado dos rios »[25].

Em 1801, são editadas as *Instrucções Geraes para se formar o cadastro*, mas logo, em 1803, os trabalhos ficam suspensos, por razões que FILIPE FOLQUE[26], SILVESTRE RIBEIRO e CYRILO MACHADO descortinam em intrigas pessoais. A fuga da Corte para o Rio de

[24] RUI MIGUEL C. BRANCO – **O Mapa de Portugal – Estado, Território e Poder no Portugal de Oitocentos**, 2003, Lisboa, p. 85.
[25] *Idem*, p. 87.
[26] **Memória sobre os Trabalhos Geodésicos Executados em Portugal Publicada por Ordem de Sua Majestade**, Tipografia da Academia Real das Ciências, I, Lisboa, 1841, p. 7.

Janeiro e a Guerra Peninsular haveriam de deixar esquecida a empresa.

Apenas no termo da Guerra Civil (1834) se assistirá ao renascimento dos trabalhos, pela mão de PEDRO DE SOUSA FOLQUE e de seu filho, FILIPE FOLQUE, director do Real Observatório de Marinha, mau-grado as adversidades políticas e financeiras[27]. Só em finais de 1847, depois das convulsões que assolaram o Minho, ali comprometendo o decurso das operações, foi possível definir as bases para a *Carta Topographica do Reino* com «escala de levantamento, escala de edição, projecção a adoptar, convenções topográficas, atlas de junção das folhas»[28].

Na economia do presente relatório, não podemos deter-nos mais pormenorizadamente sobre as razões exasperantes que, como se vê, parecem indómitas, do atraso cadastral e topográfico de Portugal. Apenas se acrescentará uma pequena nota do relatório que FILIPE FOLQUE apresentará às Cortes, em 3.04.1848, em que não esconde a sua amargura perante o Governo que «parece ter querido a continuação dos trabalhos geodésicos, e a confecção da carta topográfica do reino, mas por um esquecimento inexplicável tem constantemente deixado de propor no orçamento uma certa verba, sem a qual é absurdo esperar que eles possam ter um maior e mais regular desenvolvimento»[29].

---

[27] RUI MIGUEL C. BRANCO, loc. cit., p. 90.
[28] *Ibidem*, p. 91.
[29] *Apud*, RUI MIGUEL C. BRANCO, ob. cit., p. 92.

E, para além das resistências locais, não faltaram opositores à triangulação geodésica e ao levantamento cadastral exaustivo, como ANSELMO VIEIRA[30], esgrimindo os elevados custos da empresa e os muitos anos necessários para a sua conclusão, o que cedo tornaria o levantamento cadastral obsoleto.

Optar-se-ia por um outro modelo, bem mais modesto e limitado, mas que dera frutos razoáveis para o Algarve, embora à escala de 1/400 000.

Em 1854, começaria a cobrança da contribuição predial, mas com base em matrizes de carácter descritivo, adiando para as calendas a conclusão do cadastro geométrico. Como se apuravam as matrizes? Uma vez mais, não resistiremos a transcrever RUI MIGUEL BRANCO, no passo em que cita uma intervenção parlamentar de FRADESSO DA SILVEIRA, de 1870, relatando:

> «O escrivão da fazenda mandava chamar os informadores louvados (...) Passava-se a cena longe do terreno, longe do prédio que se pretendia descrever, às vezes a 40 quilómetros. O escrivão de fazenda dirigia a sua interrogação ao louvado: 'qual era, pouco mais ou menos, o rendimento da propriedade? Começava o erro na designação do nome da propriedade, continuava na designação do nome do dono, e acabava o engano pelo rendimento colectável. Havia erros do princípio ao fim, cujas consequências se estão sentindo agora»[31].

[30] Idem, p. 94.
[31] *Ibidem*, p. 104 e seg.

E, anos mais tarde, quando em 1877 TEODORO GUILLEMINOT e JÚLIO PEZARAT se propõem concluir o levantamento cadastral, num prazo de 30 anos, considerar-se-ia, de novo, não ser o momento oportuno, senão para levantamentos parciais, pontualmente, conforme as exigências de cada momento e as disponibilidades da Fazenda Pública[32].

Passamos aos finais do século XX e verificamos, não sem perplexidade, que o défice cadastral se mantém.

Em obra dedicada ao tema, MARIA AUGUSTA ÁGUA SILVA[33] explica como, para além da estruturação da informação contida, é sobretudo o carácter exaustivo e permanentemente actualizado de um cadastro que lhe confere o seu grande valor informativo. Reafirma a mesma linha de rumo, afinal, centenária, de FILIPE FOLQUE quando este escrevia: «É inegável que o cadastro, a topografia, e a estatística, consequência das operações geodésicas, constituem os três grandes elementos da ciência de governar, derivando-se deles o conhecimento dos factos, fundamento do verdadeiro saber»[34].

---

[32] p. 119

[33] **Modelo de Sistema de Cadastros Municipais**, texto policopiado, Lisboa, 1996, pág. 10. Seguiremos de perto este texto no que diz respeito à origem e evolução do sistema cadastral português.

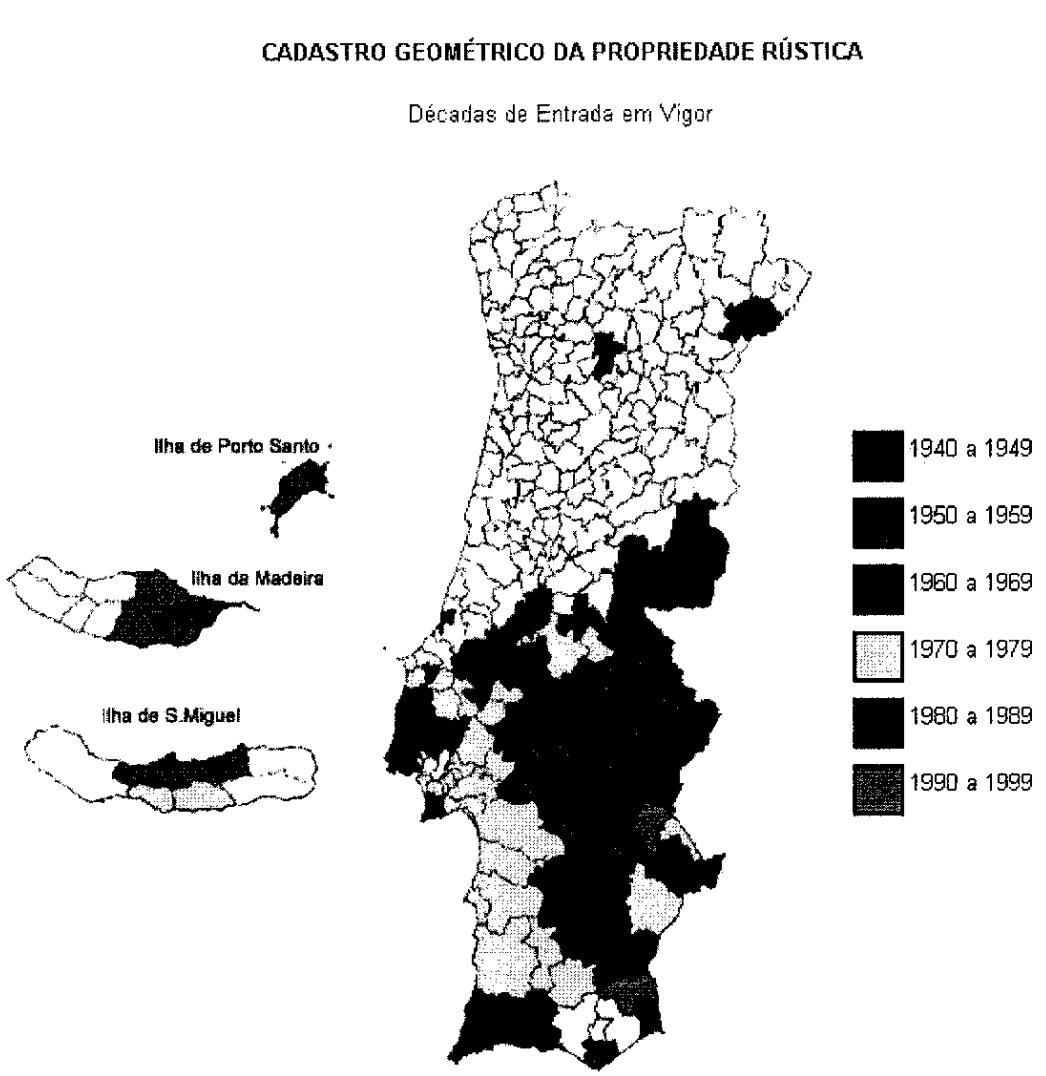
[34] **Projecto de organização permanente da actual Direcção Geral dos Trabalhos Geodesicos, Chorographicos, Hydrographicos do Reino**, ms., 5.09.1864, Arquivo Histórico do Instituto Geográfico Português, p. X, *apud*, Rui Branco, ob. cit., p. 126.

[35] **Projecto de organização permanente da actual Direcção Geral dos Trabalhos Geodesicos, Chorographicos, Hydrographicos do Reino**, ms., 5.09.1864, Arquivo Histórico do Instituto Geográfico Português, p. X, *apud*, Rui Branco, ob. cit., p. 126.

Por outras palavras, a ideia de ordenamento do território, apenas latente, já intuía, como pressuposto das políticas sectoriais de desenvolvimento nacional, regional e local, o conhecimento científico do território.

O cadastro que, como se viu, teve uma origem eminentemente fiscal, na medida em que se tratava de inventariar a propriedade fundiária para permitir a sua tributação, limitou-se, num primeiro momento, ao cadastro dos prédios rústicos.

Muito pouco se avançou desde então, como se pode ver no quadro n.º1 (*infra*). O cadastro executado, em Portugal, ao contrário do que se verifica na generalidade da Europa Ocidental, continua limitado aos prédios rústicos (e não a todos). Assim, falta levantar todos os prédios urbanos.



Quadro n.º1 - Fonte: Instituto Geográfico Português (www.igeo.pt)

Mas, nem sequer o levantamento existente se encontra digitalizado. A isto acrescem, com o movimento dos instrumentos de gestão territorial, as necessidades de execução dos planos e, em particular, a elaboração de planos de pormenor e a aplicação de mecanismos de perequação compensatória (artigo 120º n.º1, do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial:

> «A determinação de valores para indicarem a dinâmica urbana pressupõe a subdivisão prévia do território municipal em sub-espaços convenientes, que se podem designar por *unidades operativas de planeamento e gestão* – UOPG. Estes sub-espaços deverão ser relativamente homogéneos, nomeadamente quanto aos padrões de divisão cadastral, de propriedade e estatuto da posse, quanto aos valores médios dos preços de terrenos, de modo que os indicadores sejam representativos de cada unidade»[36].

Como é possível salvaguardar a Reserva Agrícola Nacional sem ter uma noção precisa da sua extensão, sem conhecer detalhadamente o que nela está compreendido, sem poder asseverar que os solos de maior capacidade se encontram, na verdade, afectados, e que aqueles que se incluíram nas cartas RAN e, depois, nos planos municipais são exactamente solos de elevada qualidade agrícola?

II

A disciplina do cadastro encontra-se, hoje, contida no Regulamento do Cadastro Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º172/95, de 18 de Julho. Logo em sede preambular confessa o legislador a incipiência do sistema, quando ali reconhece que «a informação relativa aos cerca de 17 milhões de prédios rústicos e urbanos existentes no País encontra-se dispersa por diversos registos, organizados em função de objectivos distintos por serviços públicos diferentes, desde o Instituto Português de Cartografia e Cadastro

[36] PAULO CORREIA, **Políticas de Solos no Planeamento Municipal**, 2ª ed., Lisboa, 2002, p. 54.

(actual Instituto Geográfico Português), à Direcção-Geral das Contribuições e Impostos e às conservatórias de registo predial, entre outros[37]».

E também ali se descortina a vulnerabilidade a que ficam especialmente sujeitas as servidões administrativas e restrições de utilidade pública, «incluindo a Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional», reclamando do Estado «descrições seguras e uniformes dos prédios abrangidos».

Objectivo deste diploma é, pois, centrar o cadastro predial numa valência multifuncional que possa servir fins, não apenas tributários, como potenciador de «várias aplicações temáticas ou sectoriais que é possível desenvolver sob um registo único de todos os prédios, onde, através de critérios uniformes, cada qual esteja univocamente identificado e caracterizado de forma bastante», o que, de acordo com o artigo 2º do Regulamento do Cadastro Predial implica para um prédio a sua **localização administrativa** (distrito, concelho, freguesia e identificação, quando possível, do número de polícia da sua serventia principal) e **geográfica** (pelo posicionamento das suas estremas no sistema de coordenadas adoptado) a sua **configuração geométrica** (dada pela representação cartográfica das estremas, unidas por uma linha poligonal fechada, e dos limites das áreas sociais, sempre que existam, unidas da mesma forma) e ainda pela **área**.

[37] Estes outros a que a nota preambular se referia seriam porventura os vários departamentos do Estado no sector da agricultura, da pecuária e das florestas, a que nos referiremos adiante.

A grande vantagem do completo e actualizado levantamento cadastral é, desde logo, a **segurança jurídica**, porquanto no artigo 5°, n.° 6, se estabelece uma presunção *juris tantum* em favor da localização, configuração geométrica e área de um certo e determinado prédio. Algo que nenhum outro sistema está em condições de fornecer de modo universal: nem as matrizes tributárias nem o registo predial.

É a própria jurisprudência, ao mais alto nível, a dar-se conta deste mal-estar, como quando no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 18.05.1999[38], formula *obter dictum*, esta nota: «Reconhecemos, é certo, as dificuldades que sempre resultariam da falta de um cadastro predial (geométrico) devidamente elaborado e actualizado».

III

Bem se vê, por conseguinte, a falta que um cadastro predial completo e actual ocasiona. O actual estado da situação é fonte de prejuízos e contradições assinaláveis.

Por um lado, a existência de uma carta cadastral obvia à necessidade de elaboração específica de outras cartas o que teria permitido, até hoje, uma enorme poupança de recursos financeiros e outros[39].

---

[38] Diário da República, I Série-A, de 10.07.1999

[39] Estas vantagens já eram elencadas na publicação "Cadastro Geométrico da propriedade rústica - elementos de informação económica", Instituto Geográfico e Cadastral, Vol. I, Lisboa 1959

Assim, é possível obter da carta cadastral outras cartas para fins especiais, como sejam, a agrícola, a florestal, etc., algumas das quais podem ser organizadas apenas com base na carta cadastral, sem quaisquer outros trabalhos de campo complementares.

Ademais, quando se trate de obras públicas de interesse local ou de grande envergadura, como sejam estradas municipais, redes de distribuição de energia eléctrica ou de água, ou ainda aproveitamentos hidro-agrícolas ou hidro-eléctricos, a carta cadastral dispensa, geralmente, o levantamento de plantas, limitando-se os trabalhos de campo aos de implantação.

À falta de um cadastro geométrico global e actualizado inúmeros são os serviços públicos que recorrem a levantamentos parciais do território com uma finalidade específica - a que corresponde ao exercício das suas atribuições, o que se traduz num enorme dispêndio de recursos humanos e financeiros que, de outra forma, poderia ser evitado. Veja-se a elaboração do Sistema de Identificação de Parcelas (SIP) pelo INGA e o parcelário da vinha da responsabilidade do Instituto da Vinha e do Vinho.

Já em 1959 se dava conta, na publicação do então Instituto Geográfico e Cadastral – *"Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica – elementos de informação económica"* – de quanto se tinha economizado com a existência de uma carta cadastral, em virtude da desnecessidade de elaboração de plantas específicas por parte de outras entidades públicas.

Inclusivamente, questões sobre a rigorosa demarcação das freguesias que originam tantos problemas entre as populações poderão ser resolvidos através de uma planta cadastral. O mesmo se diga dos conflitos originados pela deficiente demarcação dos limites dos prédios.

Por outro lado, chama-se a atenção para uma das contradições e que se prende com o conceito fundamental de **prédio** e a sua classificação tradicional em prédios rústicos, urbanos e mistos. O lugar que o cadastro predial haveria de ocupar na economia do sistema, e o conceito de prédio que delimita são insubstituíveis, nomeadamente para fins de ordenamento territorial.

Embora o conceito de cadastro tenha vindo a tornar-se mais abrangente, quer por se estender a outras realidades, quer por procurar responder a outras necessidades, o conceito de **prédio** sobrepôs-se ao da propriedade fundiária, na terminologia corrente.

Contudo, a legislação portuguesa dispõe de três definições diversas do conceito de prédio:

- Artigo 204°, n.°2, do **Código Civil**
    - *Prédio rústico* é uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica;
    - *Prédio urbano* é qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro.

- **Regulamento do Cadastro Predial** (Decreto-Lei n.º172/95 de 18 de Julho)

  o *Prédio* é uma parte delimitada do solo juridicamente autónoma, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela existentes ou assentes com carácter de permanência, e, bem assim, cada fracção autónoma no regime de propriedade horizontal.

- **Código do Imposto Municipal sobre Imóveis** (IMI)

  o *prédio* é toda a fracção de território, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes, com carácter de permanência, desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou colectiva e, em circunstâncias normais, tenha valor económico, bem como as águas, plantações, edifícios ou construções, nas circunstâncias anteriores, dotados de autonomia económica em relação ao terreno onde se encontrem implantados, embora situados numa fracção de território que constitua parte integrante de um património diverso ou não tenha natureza patrimonial.

  o *prédios rústicos* são os terrenos situados fora de um aglomerado urbano que não sejam de classificar como terrenos para construção, nos termos do artigo 6.º, nº3 [40], desde que:

[40]Terrenos para construção são os situados dentro ou fora de um aglomerado urbano, para os quais tenha sido concedida licença ou autorização de operação de loteamento ou de construção, e ainda aqueles que assim tenham sido declarados no título aquisitivo, exceptuando-se, os terrenos em que as entidades competentes vedem qualquer daquelas operações, designadamente os localizados em zonas verdes, áreas protegidas ou que, de acordo com os planos municipais de

- Estejam afectos ou, na falta de concreta afectação, tenham como destino normal uma utilização geradora de rendimentos agrícolas, tais como são considerados para efeitos do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS);
- Não tendo a afectação indicada na alínea anterior, não se encontrem construídos ou disponham apenas de edifícios ou construções de carácter acessório, sem autonomia económica e de reduzido valor.
- São também prédios rústicos os terrenos situados dentro de um aglomerado urbano, desde que, por força de disposição legalmente aprovada, não possam ter utilização geradora de quaisquer rendimentos ou só possam ter utilização geradora de rendimentos agrícolas e estejam a ter, de facto, esta afectação.
- Os edifícios e construções directamente afectos à produção de rendimentos agrícolas, quando situados nos terrenos referidos nos números anteriores;
- As águas e plantações nas situações a que se refere o n.º 1 do artigo 2.º

o *Prédios urbanos* são todos aqueles que não devam ser classificados como rústicos.

- Sempre que um prédio tenha partes rústica e urbana é classificado, na íntegra, de acordo com a parte principal.

---

ordenamento do território, estejam afectos a espaços, infra-estruturas ou a equipamentos públicos.

- Se nenhuma das partes puder ser classificada como principal, o prédio é havido como misto.

Por um lado, como observa NUNO SÁ GOMES[41], «se é certo que o conceito civil de imóvel não coincide com o conceito fiscal de prédio, a verdade é que o conceito fiscal de imóvel coincide com o conceito fiscal de prédio e devem ambos ser definidos nos termos dos artigos 1° e 2° do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis».

Verifica-se, por outro lado, que a distinção entre prédio rústico e urbano não é relevante para efeitos da execução do cadastro. No entanto, como constata MARIA AUGUSTA ÁGUA SILVA, na obra citada, os conceitos que enformaram o cadastro da propriedade rústica até agora executado, bem como a matriz predial, foram os do direito fiscal, ligado à tributação municipal sobre imóveis.

Assim, a matriz predial é subdividida entre matriz predial rústica e matriz predial urbana. E, como já se observou, a execução do cadastro predial limitou-se aos prédios classificados como rústicos na matriz.

Por seu turno, no registo predial a descrição inclui a natureza rústica ou urbana, em harmonia com a matriz (artigo 82°, n°1, alínea b), do **Código do Registo Predial**).

Já para efeitos do **Código das Expropriações** – Lei n.° 168/99, de 18 de Setembro - distingue-se entre o solo apto para construções,

[41] **Tributação do Património**, Coimbra, 2005, p. 127

indiciado pela existência de infra-estruturas, e o solo para outros fins, como mera categoria residual.

A acrescer a estes conceitos dispomos ainda de mais duas noções no nosso ordenamento jurídico que se entrecruzam com aquelas. A prevista no art. 72.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (**Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial**), para efeitos de definição da elaboração dos planos municipais do território:

solo rural – aquele para o qual é reconhecida vocação para as actividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, assim como o que integra os espaços naturais de protecção ou lazer, ou que seja ocupado por infra-estruturas que não lhe confiram o estatuto de solo urbano;

solo urbano – aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada, constituindo todo o seu perímetro urbano.

Acrescenta-se ainda no n.º 2 daquele preceito que a reclassificação do solo como urbano tem carácter excepcional, sendo limitada aos casos em que tal for comprovadamente necessário em face da dinâmica demográfica, do desenvolvimento económico e social e da indispensabilidade de qualificação urbanística, devendo, para o efeito, ser fixados critérios uniformes a todo o território nacional por decreto

regulamentar (o qual embora em falta não tem impedido tais reclassificações).

Bem distinta desta exigência é a efectuada no **Código do IMI**, quando estipula que terrenos para construção e consequentemente, urbanos, são aqueles que assim tenham sido declarados no título aquisitivo, e pode-se acrescentar, independentemente de antes serem classificados como rústicos e mesmo que a sua utilização seja rústica e se localize fora de perímetro urbano.

Este critério, que se manifesta como uma porta aberta para a reclassificação de terrenos rústicos para urbanos no seio da matriz, e por consequência no registo predial, apenas se compreende porque os solos urbanos são tributados de modo agravado, o que interessará como meio de maximizar as receitas fiscais.

Assim, a classificação matricial não deveria poder ser extrapolada para fins urbanísticos nem de ordenamento do território, dados os diferentes objectivos e interesses que estão subjacentes a estas duas realidades.

Não se contesta a necessidade de estes conceitos conhecerem sentidos vários na ordem jurídica, o que encontra tradição no direito nacional[42]. O que nos parece de efeito prejudicial é fazer subordinar os demais ao conceito fiscal que, como bem se vê,

[42] NUNO SÁ GOMES - ***Os conceitos fiscais de prédio***, in Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, n.°54 e n°101/102, Lisboa, 1967

pode facilmente ser alterado (de prédio rústico para urbano) por iniciativa dos proprietários. Indispensável é que se demarque com nitidez uma linha de rumo, de modo a evitar que interesses públicos concorrentes deixem de ser coordenados entre si.

Consequentemente, o Registo Predial também não permite neste campo introduzir fiabilidade acrescida. Nem tão-pouco quanto à área dos prédios e edificações neles incorporadas.

Assim, a presunção legal que deriva do registo predial limita-se ao direito inscrito (artigo 7º do Código) não abrangendo os elementos de identificação do prédio, os quais são passíveis de actualização ou rectificação. A inscrição faz-se com base nas declarações que os intervenientes prestam nos títulos e os interessados perante as conservatórias sem garantias de autenticidade ou precisão (acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 21.02.1995 (proc°86296) e acórdãos do Tribunal da Relação do Porto, de 16.01.1995 (proc°9341399) e de 19.01.1998 (proc°9750550)). Neste sentido, também se pronunciou a jurisprudência administrativa, afirmando que a presunção derivada do registo não garante a coincidência entre a realidade registral e a realidade substantiva nem aquela prevalece sobre esta (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 23.02.1984, proc°18911).

Bem se vê, pois, como só um cadastro completo e actualizado permite um conhecimento exacto do território, como ponto de partida essencial para qualquer política de ordenamento do

território que pretenda fazer convergir a verdade formal com a verdade material.

Por seu turno, deve ainda ter-se presente que o art. 62.°, n.° 1 da **Lei dos Solos** (Decreto-Lei n.° 794/76, de 5 Novembro), distingue entre aglomerado urbano e zona diferenciada daquele, considerando como "Aglomerado urbano, o núcleo de edificações autorizadas e respectiva área envolvente, possuindo vias públicas pavimentadas e que seja servido por rede de abastecimento domiciliário de água e de drenagem de esgoto, sendo o seu perímetro definido pelos pontos distanciados 50 metros das vias públicas onde terminam aquelas infra-estruturas urbanísticas". Zona diferenciada é, nos termos do n.° 2 "o conjunto de edificações autorizadas e terrenos contíguos marginados por vias públicas urbanas pavimentadas que não disponham de todas as infra-estruturas urbanísticas do aglomerado".

Já o Decreto-Lei n.° 380/99, de 22 de Setembro (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial), define apenas perímetro urbano, conforme já acima referenciámos, como sendo o resultante do solo classificado como urbano.

Ora, a definição de perímetro urbano não é destituída de significado para efeitos do regime jurídico da RAN. Veja-se o disposto no art. 7.°, n.°2, ao determinar que não integram o solo RAN:

> "Os solos destinados à construção que se encontram dentro dos limites ou perímetros dos aglomerados urbanos definidos por planos directores municipais e planos de urbanização plenamente eficazes ou, na sua falta, fixados em diploma legal ou ainda aprovados por despacho fundamentado do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, sob proposta dos respectivos municípios".

Por outras palavras, por mais fértil que seja um solo, ele encontra-se excluído da RAN *ipso jure* desde que dentro do perímetro urbano. O paradoxo é tão mais inverosímil quanto a delimitação dos perímetros urbanos pode escapar por completo à intervenção das comissões regionais da RAN. Contra este risco adverte MARIA DO ROSÁRIO PARTIDÁRIO[43]: «assistiu-se nos últimos anos, em Portugal, a reduções dramáticas de solos da RAN (cerca de 70% em muitos casos), devido às necessidades apresentadas pelos municípios para expansões urbanas».

Aquela disposição parece atribuir aos municípios, com plena discricionariedade, a delimitação e definição dos solos integrados na RAN quando o intuito do regime jurídico instituído pretendia reservar esta definição para a Administração Central em virtude da necessidade de uma avaliação integrada destes espaços ao nível nacional. Ora, precisamente, como aponta PAULO CORREIA[44], «os insucessos do sistema de planeamento tradicional e a não observância das suas regras resultam, em grande parte, da dissociação entre a concepção dos espaços urbanos (feita em termos de 'estados finais') e a gestão dos planos, que descambou

[43] **Introdução ao Ordenamento do Território**, Universidade Aberta, 1999, Lisboa, p. 103.
[44] Ob. cit, p. 285.

para uma prática baseada em processos de planeamento não explicitados, que tem permitido todos os oportunismos e conduzido à descrença e desagregação do próprio sistema de planeamento e gestão urbanísticos.»

A margem de livre apreciação das autoridades municipais, ao delimitarem os perímetros urbanos nos seus instrumentos de gestão territorial pode ultrapassar o parecer negativo da comissão regional da RAN (artigo 32°, n.°4, do Decreto-Lei n.°196/89, de 14 de Junho), até porque com a entrada em vigor do PDM caduca a carta de RAN para o concelho, o que já sucedeu com todas as existentes no território continental. No mais, basta ver que, de acordo com o disposto no artigo 32°, n.°3, a carta RAN nem sequer é exigível, em algumas situações de formação ou revisão de planos municipais de ordenamento do território.

Não podemos ainda deixar de concluir que a multiplicidade de critérios existentes, relativamente ao que se entende como prédio urbano ou rústico, criou situações de aparente contradição, como sejam, para um mesmo espaço, a classificação como prédio rústico na matriz predial fiscal e no registo predial e a classificação como solo urbano pelos planos municipais de ordenamento do território. Para mais, há prédios classificados como urbanos, pelos mesmos critérios, fora dos perímetros urbanos.

Toda esta teia de classificações não deixa de poder confundir quer o proprietário de um prédio classificado como urbano, ao não compreender por que motivo não lhe pode dar o devido

aproveitamento edificatório (v.g. um prédio urbano sito fora do perímetro urbano e dentro de mancha da RAN) quer os próprios órgãos da RAN que se poderão deixar motivar, na emissão de pareceres favoráveis em relação àqueles prédios, pelo facto de estes serem tributados como prédios urbanos.

Para além de toda esta problemática, que não é despicienda, a RAN está delimitada a uma escala – 1/25.000 – que não garante precisão quanto aos solos que a integram, do que resulta a inclusão de terrenos não aptos para a agricultura.

Não raro, foi-nos referido que alguns dos solos classificados como RAN não apresentam, a final, quaisquer qualidades agrícolas (como sejam solos pedregosos e solos muito declivosos), situando-se, muitos deles, no limite da zona referenciada como RAN. Haverá, contudo, casos em que os solos estarão classificados como RAN, não por mérito próprio, mas para constituírem um baluarte de defesa dos demais solos classificados (por ex. zonas pedregosas no Barrocal Algarvio).

Neste sentido, a Comissão Regional do Algarve informou que os pedidos de excepção são frequentemente empregues como alternativa a um procedimento mais complexo e moroso de desafectação de terrenos indevidamente classificados, o que nem sequer se encontra previsto na lei.

Ademais, faltará informação quanto à classificação dos solos na zona centro e norte do país. Apenas o sul e alguns pontos do

interior norte e centro (Trás-os-Montes e Beira Interior) dispõem de carta de capacidade de uso dos solos.

Entre 1953-1976 foram classificados os solos referidos por técnicos do Centro Nacional de Reconhecimento e Ordenamento Agrário (CNROA) que terão procedido a estudos pedológicos. Na zona do Minho já terão, entretanto, sido concluídos os estudos.

O leitor interrogar-se-á como foi possível a aprovação das cartas RAN sem estudos prévios. Ora, no Norte, as cartas foram elaboradas com base em fotografia, com identificação das culturas existentes. Com a transposição algo deficiente para elementos cartográficos dos dados obtidos teve lugar, não raras vezes, a delimitação de terrenos declivosos na RAN, deixando vales férteis fora dela. Uma pequena margem de erro assume, nestes casos, resultados substanciais e descredibiliza o valor técnico-científico da Reserva Agrícola Nacional, abrindo caminho a uma intervenção mais generosa para com os proprietários da parte das comissões regionais e do Conselho Nacional. Se aquilo que é RAN afinal não o é, senão formalmente, então por que não pôr em causa, por sistema, a classificação. A isto segue-se, depois, a abertura de um precedente e novas deliberações que, por uma questão de igualdade, vêm a sacrificar solos substancialmente relevantes (v.g. numerosos pareceres favoráveis apresentam como motivo principalmente determinante a pré-existência de outras edificações nas proximidades).

Falta uma cartografia de base que ofereça fiabilidade. Segundo o Conselho Nacional, esta situação apenas seria ultrapassável através do parcelário do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA) que apresenta elementos cartográficos muito importantes.

Abrimos agora um pequeno parêntesis para apurar da viabilidade da utilização deste sistema.

A aplicação da disciplina do *Sistema Integrado de Gestão e Controlo* (SIGC) em Portugal, deparou-se desde o início com a inexistência de um sistema de identificação das parcelas agrícolas que pudesse ser utilizado pelos agricultores nas suas declarações e demonstrasse uma correspondência com o terreno suficientemente clara para que fosse possível a determinação simples das áreas das culturas com o respeito pelas estritas margens de erro admitidas pela regulamentação comunitária. Até 1995 todas as declarações de cultura realizadas neste quadro foram apoiadas no Cadastro Rústico, existente no sul do país, e nas designações atribuídas pelo Ministério das Finanças aos diferentes prédios rústicos do norte. Contudo, a realização de múltiplas acções de controlo e medição de áreas pelos serviços do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA) permitiu concluir que a área real das parcelas era desconhecida de muitos agricultores e que, sem esta, a aplicação da regulamentação anti-fraude se traduzia pela generalização de situações em que os agricultores penalizados não possuíam a totalidade dos elementos necessários a uma boa preparação das suas candidaturas.

O INGA, como organismo de subvenção comunitária, viu-se obrigado a lançar o SIP, não obstante o organismo não possuir uma tradição de realização de levantamentos sistemáticos de índole cadastral.

Neste sentido, o SIP é um sistema que foi desenhado pelo seu utilizador. A estratégia definida pelo INGA a partir de 1995 passou pelo desenvolvimento de um grande projecto de identificação e numeração da totalidade das parcelas agrícolas declaradas no SIGC, em território português, com a determinação das áreas respectivas e o fornecimento aos agricultores de elementos de georeferenciação de precisão elevada para a totalidade das suas explorações. Este projecto permitiu a declaração em novos moldes a partir de 1995, o fornecimento de dados integralmente digitais a partir de 1996 para a totalidade do País e, em 1997, entrou na rotina de gestão e manutenção.

O estabelecimento da metodologia base e a definição da precisão cartográfica requerida foram consequência das necessidades regulamentares, no que diz respeito à atribuição de designações unívocas para a totalidade das parcelas agrícolas, à precisão da medição de áreas, à extensão a todo o território nacional, à possibilidade de ser estabelecido, por sistema, o recurso a técnicas de teledetecção e à possibilidade de manipular parcelas agrícolas com níveis diversos de representação cartográfica.

O incremento deste sistema foi, no início, totalmente efectuado a coberto de fundos comunitários.

A criação do mesmo foi antecedida de uma cobertura aerofotográfica à escala de voo de 1/43 000 ou 1/30 000, tendo em vista a produção de ortofotomapas (fotografias aéreas ortorectificadas) digitais e analógicos à escala de 1/5 000. Estes ortofotomapas são actualizados de cinco em cinco anos.

A identificação da parcela é feita pelo proprietário ou por quem esteja a explorar o terreno, com base, por exemplo, em arrendamento, na constituição de usufruto ou a outro título, através da fotografia do local. Para facilitar aos agricultores e aos técnicos envolvidos nesta tarefa a localização/identificação das parcelas, recorre-se, como auxílio, às cartas militares, com a escala 1/25.000, e a um ficheiro com a toponímia, de onde constam vários pontos de referência, nomeadamente, o nome das localidades, sítios, lugares e, nalguns casos, o nome de herdades.

Nas zonas de minifúndio será bastante mais difícil localizar determinadas parcelas, mas o sistema permite a sua localização e individualização, dado que, desde 2001, se efectua este trabalho das actualizações do sistema em suporte digital e consegue-se fazer *zooms* das imagens.

Neste sistema, desde 2002, utilizam-se os perímetros das áreas geridas pelo Instituto de Conservação da Natureza, os quais foram fornecidos por este organismo.

Esta componente teve que ser integrada no sistema, porque as parcelas identificadas pelos agricultores e que se encontram no interior das áreas protegidas, estão obrigados a cumprir determinadas regras especiais, sob pena de não receberem fundos comunitários.

Em relação a cada parcela será possível também calcular, através dum *software* desenvolvido para tal, o *Índice de Qualificação Fisiográfica*, vulgarmente conhecido como o declive da parcela.

Além da *Base de Dados Gráfica* (vectorial e fotográfica) das parcelas existe a *Base de Dados Alfanumérica*. Ambas se encontram articuladas.

Desta última constam todos os dados agronómicos e outros atributos da parcela, nomeadamente, a ocupação do solo, o número de árvores, o artigo matricial, a referência cadastral (quando existir), a secção de finanças, a titularidade, o nome da parcela etc.

Todos estes dados são declarativos, não tendo assim qualquer valor jurídico, nem tributário, protegidos que se encontram pela Lei da Protecção de Dados Pessoais.

Quando mais do que um interessado se afirma proprietário de uma determinada parcela de terreno ou os limites declarados se sobrepõem com a parcela de terreno de outro proprietário, ambos

são convocados com vista à verificação de erros na demarcação das propriedades e à obtenção de um acordo. Quando não é possível uma conclusão clara sobre a propriedade de uma determinada parcela, atribui-se aos vários interessados que a reivindicam como sua. Até que cheguem a um acordo ou seja, por outro modo, dirimido o conflito, nenhum deles poderá solicitar apoios comunitários.

Este sistema é aberto a todos os agricultores, pese embora seja obrigatório para todos os que já tenham recorrido a ajudas comunitárias ou pretendam vir a recorrer. Dado que o inventário é gratuito, muitos outros se dirigem aos locais de atendimento, a funcionar, anualmente, em várias localidades, durante um determinado período de tempo (este ano decorre de Fevereiro a finais de Abril, em 34 locais, após o que se seguirá um período de três meses de validação dos dados recolhidos). Alegadamente, a explicação deste interesse residirá num eventual pedido de fundos comunitários que queiram apresentar no futuro e ao facto de lhes ser fornecido um documento gráfico com fundo fotográfico (P3) e um documento alfanumérico (P1) em que são listadas todas as parcelas identificadas com a respectiva área, atributos agronómicos e outros.

Com base no SIP, existe hoje um sistema de informação geográfica (SIG) que gere a informação de base geográfica correspondente a mais de 420.000 produtores (dos quais, cerca de 180.000 se candidataram a ajudas no âmbito do SIGC – *Sistema Integrado de Gestão e Controlo*) e perto de 4.000.000 de parcelas agrícolas.

Estarão inventariadas as parcelas correspondentes a cerca de 5.200.000 hectares. Tendo presente que o território nacional dispõe de 9 milhões de hectares e que não estarão ali identificados nem os rios nem as parcelas de terreno edificadas, calcula-se que praticamente todo o território se encontre já abrangido pelo SIP.

O material cartográfico do SIP é disponibilizado pelo INGA. Como já se apontou, todavia, determinados dados, nomeadamente, a identificação do proprietário, só poderá ser fornecida com autorização do próprio e/ou mediante avaliação da Comissão Nacional de Protecção de Dados Pessoais, onde está registada a Base de Dados deste sistema.

Desejável seria a unificação do sistema por forma a abarcar a informação já existente relativamente à vinha e à floresta.

Será viável a integração neste sistema dos terrenos classificados como RAN desde que as autoridades competentes forneçam os elementos pertinentes, nomeadamente os limites da mancha RAN.

Posto isto, seria adequada a ponderação de uma possível utilização do SIP pelas comissões regionais de reserva agrícola, como forma de localização rigorosa das parcelas, ao invés dos documentos cartográficos (ou nem isso, por vezes) de escassíssimo rigor e de escala muito pequena, encontrados na larga maioria dos processos examinados.

Em face de tudo o que vem sendo referido sobre o cadastro e o SIP não se pode deixar de fazer uma breve referência à situação da Espanha, por comparação[45].

A elaboração de um cadastro geométrico, ao menos nas suas origens, é similar em Espanha e em Portugal. Ambos os territórios se viram confrontados com idênticos obstáculos de natureza política, social e financeira, ao longo dos dois últimos séculos. Contudo, e por força da necessidade de gestão do regime de apoios comunitários no âmbito da Política Agrícola Comum, a Espanha aproveitou o financiamento comunitário para suportar os custos da digitalização da cartografia, o que já teria sido, entretanto, iniciado.

Assim, entre 1996-2000, foram actualizados os dados físicos, jurídicos e económicos dos bens imóveis de natureza rústica, foi produzida cartografia urbana e cartografia rústica em formato digital, foram produzidos ortofotomapas à escala 1/5.000, e procedeu-se ainda à digitalização da existente sobre papel ou fotografia aérea, abrangendo-se 3.000 municípios.

Face aos resultados positivos obtidos, avançou-se para a actualização cadastral rústica de outros 1.358 municípios, com base no quadro comunitário de apoio de 2000-2006.

---

[45] Segue-se de perto JOSÉ FRANCISCO FERNÁNDEZ GARCIA - **El Catastro y el Justiprecio del Suelo,** in Revista de Urbanismo y Edificación, Monografias, n.°9, Navarra, 2004, pp. 99 e segs.

Em Portugal, com base nas mesmas fontes de financiamento e na ausência do cadastro, construiu-se o SIP e digitalizou-se menos de uma centena de PDM. Não obstante todas as virtualidades daquele sistema ele não detém as mesmas valências nem fiabilidade que o cadastro.

IV

No que diz respeito ao apuramento do território afecto à RAN, o Conselho Nacional confirmou-nos que, em meados de 1994/95 houve uma tentativa de progresso, juntamente com o ex-Centro Nacional de Informação Geográfica (CNIG), no âmbito do Programa de Apoio à Gestão Informatizada de planos municipais de ordenamento do território (PROGIP) e em protocolo com alguns municípios, que não logrou obter significativos resultados positivos.

Visava-se a informatização das plantas de cerca de 180 PDM, embora o objectivo não tenha sido alcançado na sua plenitude (há, em Portugal, 308 municípios).

Tendo presente que, actualmente, a delimitação da RAN resulta das plantas de condicionantes dos Planos Directores Municipais, cuja metodologia varia muito, assim como a cartografia utilizada, não se vislumbra a possibilidade técnica de tratar a informação ali contida.

A falta de digitalização daquelas plantas também constitui um óbice a este desiderato. A digitalização permitiria alcançar

inúmeras vantagens nomeadamente, a facilidade de realização de cópias de informação, o seu manuseamento e interactividade com outros elementos, a facilidade de actualização e conservação de um historial, assim como a utilização dessa informação como meio de suporte à decisão.

Ademais, a escala utilizada na elaboração daquelas plantas também não é uniforme (tanto é utilizada a escala 1/2.000, como 1/10.000 ou ainda 1/25.000).

A escala 1/25.000 será, aparentemente, a mais adoptada. A utilização desta escala, que garante pouca precisão, e o facto de não se atender à localização dos limites de propriedade naquelas plantas, cria situações de indefinição, as quais impedem concluir se os direitos de edificação de determinados prédios são atingidos pelas restrições regulamentares dos planos[46].

Ademais, as plantas de condicionantes acabam por ter tantos tracejados que será difícil apurar qual o traço que corresponde a cada uma das condicionantes ou os seus limites.

Quanto a este último aspecto, a Comissão Regional do Algarve referiu-nos que as cartas RAN dos PDM algarvios são extensas e imprecisas, abrangendo indiferenciadamente solos de elevada aptidão agrícola (classes A, B e agregados) e de menor aptidão.

[46] CAMPOS., V. *et al.*, "Problemas decorrentes da aplicação dos sistemas de informação geográfica na elaboração e controlo da execução dos Planos Directores Municipais", Comunicação apresentada no Seminário *Sistemas de Informação Geográfica no Planeamento e Gestão Municipal*, USIG, Lisboa, 22-24 Junho de.1994

Por fim, o Conselho Nacional informou-nos de que não dispõe de todas as plantas de condicionantes dos PDM e que haverá alguma resistência por parte dos municípios em fornecê-las.

A acrescer a estes problemas temos ainda um outro que, estranhamente, não nos foi relatado por nenhuma comissão regional nem sequer detectado nos processos consultados: a divergência de demarcação da RAN nas plantas de ordenamento e nas plantas de condicionantes dos PDM[47].

O plano director municipal é constituído por:

a) planta de ordenamento que representa o modelo da estrutura espacial do território municipal de acordo com a classificação e a qualificação dos solos, bem como com as unidades operativas de planeamento e gestão definidas; e

b) planta de condicionantes que identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento (cfr. art. 86.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro).

[47]Para esta problemática tomamos por base a exposição de MANUELA MOURÃO e de ROSÁRIO MONTEIRO, do ex-CNIG, apresentado no Instituto Superior de Agronomia, em Janeiro de 2001 - *A Reserva Agrícola Nacional e o Ordenamento do Território, reflexão sobre os planos municipais* - de ANA SOFIA SANTOS e de ROSÁRIO MONTEIRO, texto policopiado, 1998 - *Análise da cartografia dos Planos Directores Municipais em vigor*, gentilmente cedidos por estas autoras.

Há casos em que os municípios optam por representar a RAN na planta de ordenamento e nas plantas de condicionantes. Esta situação que, à partida, pareceria inócua, gera problemas de incoerência.

Assim, não só aparecem casos em que o número e/ou a dimensão das manchas de RAN não coincidem nas duas plantas, como também casos em que a sua geometria é diferente ou lhes é assinalada uma localização diversa (veja-se o caso do Plano Director Municipal de Penafiel e do Plano Director Municipal de Viana do Castelo) .

Assim, surge o problema de coexistirem no mesmo PDM, ratificado e publicado, duas plantas com diferente informação o que geraria alguns conflitos entre as comissões regionais e os municípios, não fora o caso de as primeiras se resignarem a um papel minimalista perante a informação prestada pelas autarquias locais[48].

Esta situação é tanto mais grave quanto a informação das áreas cuja integração na RAN deve ser garantida será facultada pela comissão regional de reserva agrícola nacional que deve, para tanto, aprovar uma carta, que, por sua vez, instruirá os processos de aprovação ou ratificação de planos municipais de ordenamento do território.

[48] Nem é de excluir que, apenas com base nos elementos cartográficos municipais, o interessado seja induzido pelos serviços municipais a não solicitar à comissão regional parecer para uso não agrícola.

Situações graves e complexas neste âmbito não se resumem ao plano especulativo. Assim, veja-se a situação tratada em parecer de JOÃO PACHECO DE AMORIM[49], em que se confronta a delimitação da RAN em PDM e em POOC com resultados absolutamente diferentes, imputados a diferenças de cartografia (oscilações de dez metros, no local).

Contudo, a razão destas discrepâncias, que põem em risco a aplicação do regime jurídico da RAN, fica por explicar[50].

Esperemos que, na elaboração da nova geração de PDM, haja uma maior intervenção por parte das comissões regionais e um maior rigor por parte dos municípios e no próprio processo de ratificação daqueles instrumentos urbanísticos.

A digitalização das plantas, que será, com os avanços tecnológicos, uma certeza expectável na elaboração daquela nova geração de PDM poderá evitar aqueles problemas, evidenciando as situações de incoerência devido à faculdade de sobreposição de informação digital.

---

[49] *Das relações entre a condicionante da RAN e os diversos instrumentos de planeamento urbanístico e ordenamento do território*, in **Revista Jurídica de Urbanismo e Ambiente**, n.°14 (2000), pp. 237 e segs.

[50] Segundo ANA SOFIA SANTOS e ROSÁRIO MONTEIRO, a planta de condicionantes foi, por regra, elaborada antes da planta de ordenamento e para ela foram transpostas as RAN entretanto delimitadas. Aquando da elaboração das plantas de ordenamento, as áreas RAN terão sofrido alguns ajustes o que não terá sido consagrado nas plantas de condicionantes. Subsistiram assim duas plantas que mereceram ratificação enquanto partes integrantes do PDM, *Análise da cartografia..., op. cit,*

A informação neste formato não se compadecerá «com os 'truques' comuns à análise da informação em suporte papel, como sejam o acerto de plantas por quadrícula ou por pequenas áreas por forma a conseguir a sobreposição requerida»[51].

Mas nem tudo é mau. Em algumas situações foram feitos progressos. Assim, a delimitação da RAN da Beira Interior foi objecto de um trabalho exaustivo, no âmbito de um protocolo de colaboração da Comissão Regional com a Direcção Regional de Agricultura e com a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, para além do ex- CNIG, assentando, em boa parte, no levantamento topográfico e aero-fotográfico, por forma a abranger apenas, com o rigor possível, os solos das classes A, B e agregados (solos de classes inferiores, como a C, adjacentes aos primeiros ou beneficiados por projectos de infra-estruturas hidro-agrícolas).

Esta Comissão Regional dispõe de cartografia digitalizada e informatizada das áreas afectas à RAN. Assim, foi possível concluir que apenas 8% dos solos da região se encontram defendidos, correspondendo a 89.500ha.

Concluíram que, dada a diminuta área de bons solos agrícolas, importaria preservar os mesmos, reunindo-se os esforços de todos no sentido de manter esses solos dedicados à produção agrícola.

[51] V.d. ANA SOFIA SANTOS e ROSÁRIO MONTEIRO, *Análise da cartografia..., op. cit.*

Contudo, apenas dispõe de dados estatísticos, relativos ao número de pedidos e à área de terreno cuja utilização não agrícola terá sido autorizada, para o ano de 2003, ou seja, 438.006,87 m².

A Comissão Regional de Algarve justifica a falta de apuramento da área de terreno afecta à RAN com a escassez de recursos humanos. Apenas para os anos 2000 e 2001 existem os dados relativos à área cuja utilização não agrícola foi autorizada, respectivamente, 1.970.480 m² e 208.555 m². Naquele valor encontram-se inseridos pedidos de parecer favoráveis para o Parque das Cidades (925.000 m²), assim como três campos de golfe (797.000 m²) e três locais para extracção de areias (93.000 m²).

A Comissão Regional de Entre-Douro e Minho informou que não existem dados precisos sobre a área RAN que se encontra sob a sua jurisdição. No entanto, estão a ser desenvolvidos esforços, no que respeita à elaboração de um Sistema de Informação Geográfico (SIG), com cartas digitais georeferenciadas, que se julga venha a permitir determinar com toda a precisão aquela área, assim como apurar qual a área cuja utilização não agrícola foi autorizada.

Também não existem dados estatísticos sobre a totalidade da área de solos afectos à RAN cuja utilização não agrícola tenha sido autorizada, exceptuando o ano de 2003, ou seja 1.968.739 m² contra os 1.997.397 m² pedidos.

A Comissão Regional do Alentejo informou não possuir cálculos da área RAN que se encontra sob a sua jurisdição, remetendo para a informação constante dos PDM, que, no entanto, também não procedem à sua contabilização. Indicaram como área aproximada cerca de 600 000ha, ou seja, 20% da região do Alentejo.

Ademais, também não dispõem de tratamento estatístico da totalidade da área cuja utilização não agrícola foi autorizada. Foi-nos facultada informação, em suporte informático, onde consta o elenco indiscriminado dos processos analisados pela Comissão Regional. Contudo, dessa informação não é possível retirar qualquer conclusão útil quanto a uma sistematização de dados.

Por seu turno, a Comissão Regional do Ribatejo e Oeste também desconhece a área de terreno que está sob a sua jurisdição, alegando não dispor da informação necessária ao seu apuramento. Entendem que, em futuro próximo, com a digitalização das cartas RAN, no âmbito da revisão dos planos directores municipais, será possível aquele apuramento.

Contudo, dispõe de dados quanto ao número de pedidos apresentados ao abrigo do art. 9.°, n.° 2, alínea d), assim como da área de terreno cuja utilização não agrícola foi autorizada ou seja, no ano 2000 foram emitidos pareceres favoráveis para 50,304,9ha, no ano 2001 para 49,871,2ha e no ano 2002 para 34,344,9ha.

A Comissão Regional de Trás-os-Montes, por seu turno, não dispõe de informação quanto à área RAN que se encontra sob a sua jurisdição nem estima vir a possuí-la num futuro próximo.

Por outro lado, não dispõe de dados estatísticos sobre a área afecta à RAN cuja utilização não agrícola tenha sido autorizada nem sobre o número de pedidos apresentados ao abrigo do art. 9.º, n.º 2.

A Comissão Regional da Beira Litoral informou que a área de terreno afecta aos solos RAN sob a sua jurisdição é de 1.134.229,8 hectares, dispondo ainda de informação por concelhos.

Estes dados dizem respeito à digitalização das cartas RAN, ao abrigo de protocolo com a Comissão de Coordenação Regional da Zona Centro. Aquando da elaboração dos PDM terão ocorrido desanexações de algumas parcelas de terreno, a pedido dos municípios, pelo que, o valor acima indicado já não corresponderá rigorosamente à realidade.

A informação quanto à área cuja utilização agrícola terá sido autorizada também está disponível para o mesmo período de tempo. Assim, durante o período 2000-2003, os proprietários de 717 hectares de terreno RAN terão sido autorizados a utilizá-los para outros fins, num universo total de 3014 pedidos, dos quais, 1151 terão sido indeferidos, ou seja mais de um terço.

Já o Conselho Nacional apenas terá reapreciado favoravelmente 4% dos processos, a que correspondeu uma área de 85.403m².

6. Fiscalização e medidas de polícia administrativa para reintegração dos interesses públicos da Reserva Agrícola Nacional, quando lesados

Trata-se de outro dos aspectos que motivou a realização da inspecção, tal como já oportunamente, a título introdutório, se deu conta.

I

Com efeito, de acordo com o disposto no artigo 40°, n.°1, do regime jurídico da RAN pode-se, após audição dos interessados, determinar aos responsáveis pelas acções violadoras do regime da RAN que procedam à **reposição da situação** anterior à infracção, fixando prazo e os termos que devem ser observados.

Prescreve a lei que aquela medida de reintegração da legalidade é adoptada independentemente de aplicação de sanção contra-ordenacional (coima e sanções acessórias). E bem se compreende que assim seja. A instauração de procedimento contra-ordenacional prossegue uma finalidade sancionatória, mas, por si só, não permite devolver à RAN o solo abusivamente sacrificado.

Só a reposição da situação anterior àquele comportamento permitirá a reintegração da legalidade e, consequentemente, dos interesses públicos lesados.

E mais. Não sendo cumprida voluntariamente a ordem de reposição, o director regional de Agricultura pode substituir-se na execução dos trabalhos, a expensas do infractor (artigo 40°, n.°2).

Trata-se, no fundo, da distinção entre sanções e medidas de polícia administrativa (também chamadas de tutela da legalidade), distinção essa que é hoje claramente recortada, por exemplo, no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (cfr. artigo 98° e artigos 102 ° seguintes).

Contudo, e como se verá, perante comportamentos lesivos da RAN, as comissões regionais limitam-se, regra geral, a instaurar procedimento contra-ordenacional. A este propósito, a Provedoria de Justiça já interpelara o Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural, alertando para a insipiência dos meios concedidos às comissões e à obnóxia dependência do Estado em relação às autarquias locais. Isto, em 1999 (proc. R-3647/97) e de novo em 2000 e em 2003. As respostas remeteram-nos sempre para uma futura revisão legislativa, parecendo ignorar, porém, a natureza eminentemente administrativa do problema[52]. Na

[52] Transcreve-se parte do ofício n.°2304, de 25.05.1999, a respeito de interpelação pela omissão no arranque de eucaliptos indevidamente plantados em solos da RAN: «A actual Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural considera que a florestação de terras agrícolas, desde que respeitados os princípios técnicos mínimos, não viola o espírito do regime da RAN, uma vez que apenas afecta temporariamente e de forma não irreversível o uso da terra sem alterar a sua aptidão e sem afectar negativamente o seu potencial agrícola. Pelo contrário, as acções necessárias à reposição da situação anterior à infracção, nomeadamente o corte do arvoredo, o arranque dos cepos e, se levadas até às suas últimas consequências e apesar do absurdo da situação, a plantação ou sementeira da vegetação inicial que em grande parte das situações são infestantes, matos, e culturas agrícolas perenes

verdade, o que parece é não disporem as comissões regionais nem as direcções regionais da Agricultura de recursos técnicos e humanos para cumprir e fazer cumprir as intimações. Ora, como já chegou a ser sugerido à Comissão Regional do Algarve, no proc. R-4436/99, é possível adjudicar a terceiros a empreitada de trabalhos para demolição e reposição de construções ilícitas na RAN. De resto, é o infractor que suportará as despesas.

II

Outro aspecto significativo prende-se com a intervenção de fiscalização meramente incidental e pontual dos usos não agrícolas. Por regra, as comissões regionais actuam apenas quando há denúncias. Não existe a prática de realização de inspecções periódicas.

A Comissão Regional do Alentejo informou que não é prática comum a realização de inspecções *in loco*, para verificar da efectiva utilização agrícola das construções licenciadas ao abrigo do art. 9.º, n.º 2. Isto, porque não dispõe de meios humanos ou financeiros que o permitam.

Quando as Comissões Regionais da Beira Interior, do Ribatejo e Oeste, do Alentejo e de Entre-Douro e Minho tomam conhecimento de um acto que indicie infracção ao regime jurídico da RAN, é elaborado auto de notícia, para instauração de procedimento

degradadas, são potencialmente mais agressivas e redutoras para a qualidade e produtividade do solo.»

contra-ordenacional, com remessa às direcções regionais de agricultura (artigo 38º).

Bastante peculiar é a posição da Comissão Regional do Algarve quanto aos pedidos de parecer de construções e impermeabilizações já pré-existentes. Esta Comissão Regional entende que não será competente para se pronunciar naqueles casos, uma vez que o objecto em análise não é o solo, mas sim uma estrutura que sobre ele terá sido implantada. Deste modo, considera já não poder apreciar as características do solo por este se encontrar inutilizado. Nestes termos, a Comissão declara-se incompetente em razão da matéria por não existir o elemento fundamental das suas atribuições – o solo RAN. Apenas emite parecer quando o pedido de legalização se reporte a uma utilização do solo agrícola objecto de anterior parecer desfavorável, obstando-se à legalização.

Esta situação de inacção perante os comportamentos lesivos da RAN já efectivados acalenta a impunidade da sua ocorrência futura, tanto mais que esta Comissão Regional se abstém, nestas situações, de ordenar a reposição dos solos.

Ora, é precisamente nestas situações que mais se impõe a actuação das comissões regionais, quer pela via do exercício da sua competência consultiva, quer pela via da adopção das medidas sancionatórias e de reintegração da legalidade adequadas como meio de prevenir e reprimir comportamentos idênticos por parte de outros interessados.

No que diz respeito às situações de infracção detectadas, que consistam em escavações, entulhos ou outras ocupações que gerem incómodos, a Comissão Regional do Algarve participa os factos à GNR.

Nos casos de construção ilegal, instaura procedimento contra-ordenacional, após vistoria ao local, mas não determina a reposição dos solos. Esta medida fica reservada para situações de extracção de areias clandestinas.

O Director-Regional de Agricultura do Algarve declarou conhecer apenas uma situação, relativa à exploração de um estaleiro, que tenha dado lugar à efectiva reposição dos solos. Trata-se porventura do caso já referido *supra* no proc. R-4436/99, em cuja conclusão a Provedoria de Justiça sugeriu o recurso à adjudicação da empreitada a terceiros, embora a expensas do infractor.

A Comissão Regional da Beira Litoral informou que, detectada a infracção, é instaurado procedimento contra-ordenacional e determinada a reposição dos solos no estado em que se encontrava anteriormente.

Por seu turno, parece-nos grave que a Comissão Regional de Trás-os-Montes afirme que só recebe pedidos de parecer de determinados concelhos porque haverá câmaras municipais que deferem pedidos de licenciamento em solos RAN sem previamente solicitarem o parecer à Comissão Regional. Isto, porém, sem que

este órgão se proponha tomar as medidas adequadas à observância da legalidade.

III

No geral, também não deixa de ser grave a ausência de um mecanismo que permita controlar a existência de mais do que um pedido para uma parcela de terreno, ao abrigo, por exemplo, das alíneas b) ou c) do art. 9.º, n.º 2.

A georeferenciação dos pedidos poderia ser utilizada para evitar a fraude, permitindo, inclusivamente, o cruzamento dos dados. O Conselho Nacional informou que, sendo este procedimento ideal, torna-se, muitas vezes, inviável devido à cartografia disponível. Como este método é aplicado numa cartografia 1/25.000, certos pedidos de utilização não agrícola acabam por não ter representatividade por se reportarem a parcelas muito pequenas. Apenas teriam representatividade numa escala de 1/2.000 ou 1/5.000.

Também aqui o parcelário agrícola poderia desempenhar uma importante função.

Deve-se ainda ter presente que, como acima referimos, apenas esporadicamente serão tidos em consideração os antecedentes de determinada parcela de terreno como condicionantes do parecer requerido, verificando se já anteriormente fora concedida derrogação para o mesmo prédio e conhecendo da

compatibilidade. Nomeadamente, parece de excluir, em absoluto, que para um mesmo prédio seja, por duas vezes, admitida a edificação pelo proprietário por razões de extrema necessidade. A inspecção permitiu, porém, encontrar-se situações destas.

7. Aspectos orgânicos do sistema: autonomia e coordenação

Todas as Comissões Regionais afirmaram que o Conselho Nacional se abstém de formular directrizes, quer para a instrução dos pedidos de parecer, quer para a emissão de pareceres, o que significa furtar-se ao exercício da competência assinalada pelo artigo 15°, n.°1, alínea e).

A Comissão Regional do Alentejo informou que, na fase inicial de aplicação do regime jurídico da RAN terão sido realizadas várias reuniões com vista à uniformização dos critérios e discussão de algumas questões controvertidas.

Contudo, embora tivesse sido acordado o significado a atribuir a vários conceitos, concluiu-se também que, face à peculiaridade das regiões sob jurisdição das várias comissões regionais, seria indesejável fixar critérios uniformes para todo o território continental.

Por seu turno, o Conselho Nacional entende que não tem de definir quaisquer directrizes para as comissões regionais quanto à decisão ou instrução dos processos na medida em que as comissões regionais disporão de um conhecimento mais profundo da realidade local.

Ora, nos termos do citado preceito do regime jurídico da RAN, compete ao Conselho Nacional assegurar, sem prejuízo das especificidades regionais, a uniformização de critérios de actuação das comissões regionais da reserva agrícola, podendo, para o efeito, emitir orientações genéricas que se mostrem necessárias, as quais, por via do n.º 3 da mesma disposição, carecem de homologação do Ministro que tutela a agricultura.

A inspecção realizada fez sentir, sobremaneira, a necessidade de definição destas orientações genéricas, competência que o Conselho Nacional se tem demitido de exercer.

De referir que os processos analisados no Conselho Nacional estão, na generalidade dos casos, mais bem instruídos, na medida em que os requerentes se preocupam em juntar novos elementos ou documentos de prova que, embora já apresentados, desta vez são articulados em termos mais cuidados (é o caso das certidões emitidas pelas juntas de freguesia). Nota-se, aliás, que a formulação destas certidões é mais próxima do teor do preceito legal correspondente. Julga-se, pois que o teor destes pareceres ganharia em ser divulgado junto das comissões regionais, de modo a fornecer-lhes um mínimo de orientações. Isto, desde que tais pareceres se mostrem devidamente fundamentados.

Por regra, o Conselho Nacional basta-se com os elementos do processo organizado na Comissão Regional e, eventualmente,

completado pelo requerente, embora, por vezes, solicite a junção de documentos adicionais (proc. 4815/02).

Da análise das deliberações do Conselho Nacional, foi possível concluir que este actua para além da sua competência, apreciando os recursos com poderes de revisão plena, substituindo-se deste modo, ao órgão competente (proc. 4815/02). Com efeito, na deliberação final encontram-se divergências entre o objecto do recurso e o objecto da decisão recorrida. Ora, não dispondo o Conselho Nacional de um poder hierárquico sobre as comissões regionais, julga-se que o recurso apenas deverá ser de reexame.

C – Conclusões e reflexões de natureza legislativa e administrativa

1 – Revelou-se na inspecção realizada, como se indiciara nos processos instruídos na Provedoria de Justiça, a **vulnerabilidade** da Reserva Agrícola Nacional por via do seu regime jurídico, em especial, da excepção aberta pelo disposto na alínea c), do artigo 9.º, n.º 2, desvirtuando-se a finalidade pensada pelo legislador para os casos a contemplar naquela norma.

A acção inspectiva permitiu ainda confirmar que o maior número de pareceres favoráveis para uso não agrícola de solos classificados na RAN é fundada nesta excepção legal (estimam-se em cerca de 6000 por ano). Para além do aspecto quantitativo da área sacrificada, interrogamo-nos sobre se não se estará, por esta via, a fomentar o povoamento disperso, afastado das redes de infra-estruturas e com custos acrescidos num futuro próximo. E sublinhe-se que os pressupostos desta derrogação – ao contrário do disposto nas alíneas a) e b), do mesmo artigo 9º, nº2 – em nada contribuem para a fixação de agricultores nem para o desenvolvimento rural.

Ali se admite que o possuidor de um terreno integrado na RAN – em razão da qualidade dos solos para cultura agrícola – possa vir a dar-lhe aproveitamento urbanístico, desde que prove a necessidade do mesmo para habitação, como única alternativa, por falta de meios económicos.

O modo generoso como as comissões regionais e o Conselho Nacional aplicam o **conceito de extrema necessidade**, leva a reduzir este pressuposto à ideia de simples utilidade, oportunidade ou conveniência para o requerente.

Ademais, não sendo a situação de carência e de fixação de residência senão verificada no momento em que é pedido o parecer favorável à Comissão Regional da RAN, nada impede a ulterior alienação do terreno, já construído, o mesmo se verificando com a norma da alínea b), onde se permite a construção de habitação para a residência habitual de um agricultor.

Não existe mecanismo legal algum que proteja contra a **fraude à lei**, no que concerne à não fixação de residência dos requerentes nos imóveis construídos ao abrigo das alíneas b) e c) do n.º 2 do art. 9.º.

Com efeito, nada impede que os requerentes, logo após a emissão da licença de utilização daqueles prédios, venham a aliená-los a terceiros (com forte mais-valia). Esta situação que, por si só, já desvirtua a proibição legal de construção em solos integrados na RAN, é agravada pelo facto destes terceiros, muito provavelmente, não preencherem os requisitos daquelas alíneas.

Assim, parece-nos indispensável a estipulação legal de constituição de um **ónus de inalienabilidade**, durante um prazo adequado, sujeito a inscrição na Conservatória de Registo Predial, por forma a adequadamente garantir que

o proprietário não se sirva da sua condição para obter um **indevido locupletamento**.

Todavia, este ónus pode apresentar o óbice de ser facilmente torneável através da atribuição de uma **procuração** do vendedor ao comprador, com **plenos poderes, irrevogáveis mesmo *post-mortem*** (como foi possível, aliás, encontrar no proc. 1019/01 da Comissão Regional do Alentejo em pedidos efectuados ao abrigo das alíneas b) e c) do art. 9.º, n.º 2) nomeadamente para celebração de negócio consigo mesmo, situação que ocorrerá com frequência no caso das casas adquiridas com recurso a crédito bonificado, de habitações construídas a custos controlados e ainda ao abrigo de outros programas como o Apoio Financeiro especial para obras em habitação (SOLARH). Ou seja, o proprietário, impedido de alienar o prédio, celebra um contrato-promessa de compra e venda e, ao mesmo tempo, e com a percepção da totalidade do valor do prédio, outorga uma procuração a favor do adquirente com poderes irrevogáveis de representação, mesmo *post-mortem*, para que este, cessando o prazo do ónus, possa celebrar a escritura consigo mesmo.

Assim, quando o ónus de inalienabilidade cessa, o promitente comprador, que, já há muito frui do prédio, celebra a escritura de compra e venda, torneando-se, deste modo, a proibição legal.

Para precaver esta fragilidade, haveria ainda de cominar-se com a **nulidade** o negócio de mandato, através deste tipo de procurações, para além da **recusa notarial** em reconhecer assinaturas nas procurações que envolvam o poder de alienar imóveis sem prévia apresentação dos pertinentes elementos de Registo Predial. Se o notário observar inscrito algum ónus de inalienabilidade, impedirá a outorga válida da procuração ou fará com que o seu objecto seja reduzido.

Por outro lado, e quanto à alínea c), parece paradoxal que um terreno classificado pelas suas qualidades intrínsecas

possa ser sacrificado para satisfazer necessidades assistenciais, o que nos leva a interrogar sobre o sentido da sua existência.

Se, com efeito, o proprietário do terreno não dispõe de outros recursos para prover à sua habitação e do seu agregado familiar, então devem ser o Estado e as autarquias locais os primeiros a incentivá-lo para conceder uso agrário ao prédio e assisti-lo na aquisição ou na tomada de arrendamento de uma casa de morada de família que preencha os requisitos constitucionais do art. 65.º n.º 1, mas fora de terrenos classificados como RAN.

Note-se que esta excepção é dificilmente compatível com interesses subjacentes ao regime jurídico da RAN, ao contrário do que sucede com as excepções previstas nas alíneas a) e b).

A todos os títulos parece-nos desejável ver **revogada**, pura e simplesmente, esta disposição. Se, com efeito, parece extremamente oneroso que alguém privado de habitação condigna se veja impedido de tirar partido do único bem que possui, por razões de superior interesse público, o certo é que não menos injusto é manter um quadro normativo – e sobretudo a sua aplicação administrativa – que deixa perpassar situações de evidente abuso e continua a limitar os proprietários que honestamente se subordinam às exigências que lhes foram impostas pela RAN.

Assim, pareceria mais adequada a sua eliminação total ou, pelo menos, a restrição da aplicação a situações especificadas taxativamente na lei. De facto, não chocaria a possibilidade de construção na RAN de uma habitação para um deficiente motor que, sendo proprietário daquele único terreno e sem meios financeiros para custear outra habitação se veja, de outro modo, impossibilitado de ter uma habitação ajustada à sua especial condição, nomeadamente através do arrendamento.

Como acima podemos verificar, é precisamente a invocação da extrema necessidade habitacional o fundamento mais utilizado pelos requerentes para se furtarem à utilização agrícola dos seus solos. Esta situação é tanto mais preocupante quanto se pode constatar a permissividade das comissões regionais e do próprio Conselho Nacional em deliberarem pareceres favoráveis, não obstante a **escassez dos meios de prova** apresentados.

2- Diante dos problemas probatórios acima enunciados, pareceria adequado que, por via regulamentar, se fixe um conjunto mínimo de **documentos** a entregar pelos requerentes. Veja-se, por exemplo, a **declaração de rendimentos** para efeitos de prova da carência económica e da **viabilidade da exploração agrícola**, a apresentação de **cartão de identificação de pessoa colectiva ou de entidade equiparada** (NIPC) ou, pelo menos, do cartão de empresário em nome individual.

O que, de modo nenhum, pode continuar a servir de fundamento único para reconhecer ou fazer prova plena de requisitos – como o da extrema necessidade – é o **atestado emitido pelas juntas de freguesia**. O teor de muitos destes documentos, amplamente retratado nos capítulos anteriores, mostra a exuberância de situações absolutamente inadmissíveis com que ninguém parece seriamente preocupado.

Por outro lado, parece-nos indispensável que cada parecer seja devidamente instruído por **visita ao local** dos técnicos da comissão regional, e obtida fotografia que permita uma leitura do espaço e da sua envolvente, seguindo de perto o modelo instituído na Comissão Regional de Entre-Douro e Minho.

3- Contudo, a subsistirem as razões que levam a manter, no actual quadro legislativo, esta previsão, consideramos que o legislador deveria então precisar com maior rigor os limites de tal conceito, deixando bem claro que se reporta a estados de **indigência**, devidamente atestados por via dos

elementos enunciados no capítulo anterior. Mas de uma **indigência sustentável**, ou seja, susceptível de ser amparada por subvenções ou outras formas de apoio à edificação de habitação própria por razões sociais ou humanitárias. A extensão do agregado familiar, a idade do requerente e a presença de dependentes com elevado grau de incapacidade motora podem contribuir para a caracterização deste estado de carência.

Por outro lado, parece-nos de alvitrar que as edificações consentidas ao abrigo desta alínea obedeçam aos requisitos legais e regulamentares próprios da **construção de habitação a custos controlados**, seja nas tipologias, seja nos materiais de construção, como também nos elementos decorativos (portaria n.º500/97, de 21 de Julho). Não pode continuar a admitir-se que solos da RAN continuem a servir para instalar benfeitorias voluptuárias, como piscinas e campos de ténis, nem tão-pouco com áreas de pavimento largamente excedentárias em face da composição do agregado familiar, como foram encontradas nesta acção inspectiva.

Por fim, a não ser simplesmente revogado o preceito contido no artigo 9º, n.º2, alínea c), haverá, pelo menos, de ponderar-se uma maior **concretização do conceito de extrema necessidade**. Designadamente, poderão estabelecer-se comparações com os pressupostos do acesso à justiça e mostra-se indispensável carrear com o pedido uma informação da parte dos serviços da Segurança Social ou dos serviços de acção social de nível municipal. No mais, o requerente que invoca extrema necessidade para edificar casa própria em solos classificados haveria de demonstrar como pretende angariar meios para a operação urbanística. Tratando-se de edificação apoiada ou subvencionada por parte de instituições particulares de solidariedade social, da parte do Estado ou de outras entidades públicas, como o Instituto Nacional de Habitação (v.g. através de cooperativas) – casos que indiciam a necessidade do requerente – este elemento constituiria decerto um elemento muito válido

para a apreciação das comissões regionais e do Conselho Nacional.

4 - A acrescer a estas garantias, e tendo presente que, quer a alínea b), quer a alínea c) exigem que os requerentes passem a residir na habitação construída será adequado exercer um **controlo *a posteriori*** sobre o domicílio principal do requerente por forma a garantir que a casa seja efectivamente ocupada por quem requereu a aplicação da excepção. Esta situação poderia ser controlada através da obrigatoriedade do requerente apresentar, junto da Câmara Municipal competente, a alteração de morada, nomeadamente fiscal e do recenseamento eleitoral, seis meses após a data de emissão da licença de utilização, ou outro prazo considerado razoável.

Do mesmo passo, deveria generalizar-se a prática de algumas comissões regionais (v.g. Ribatejo e Oeste) de assinalarem no parecer favorável que este se fundamenta em circunstâncias pessoais, sendo, por conseguinte, intransmissível.

5 - Verificou-se que as Comissões Regionais de Trás-os-Montes e do Alentejo não dispõem de **apoio técnico** nem **administrativo** minimamente adequados ao desempenho das suas funções. São os próprios representantes das direcções regionais de Agricultura a desempenhar todas as tarefas sem nenhum estipêndio adicional.

Se a generalidade dos demais órgãos parece minimamente servida de apoio, já no caso da Comissão Regional do Ribatejo e Oeste parece encontrar-se um excedente de pessoal – em exclusividade – e sem que este órgão, ao contrário do que sucede na Região de Entre-Douro e Minho, visite por sistema os locais cuja derrogação é pedida.

6 - Um dos aspectos que mais negativamente impressiona no termo desta inspecção é o da indigência dos órgãos da

RAN no que toca ao **conhecimento das áreas classificadas** e à identificação dos solos para os quais, concretamente, foi já autorizado o uso não agrícola. Exceptuam-se as comissões regionais da Beira Interior e da Beira Litoral que, por via de cooperação com as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, com as direcções regionais de Agricultura e com ex-Conselho Nacional de Reconhecimento e Ordenamento Agrário, procederam à inventariação.

Com a entrada em vigor dos planos directores municipais e a **caducidade *ope legis* das cartas concelhias**, a informação das comissões e do Conselho Nacional passou a depender dos municípios e das plantas de condicionantes em seu poder. Ora, estes não estão obrigados, ao contrário do que seria desejável, a facultar tais elementos e correm-se riscos não despiciendos com a extrapolação a partir de cartas e plantas com escalas demasiado baixas pela falta de precisão. Aconselha-se os órgãos da RAN a procurarem junto da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano um meio de articulação que permita, com destreza, obter as informações relevantes.

Não pode esperar-se dos municípios – que, não raro, vêm na Reserva Agrícola Nacional um obstáculo injustificado à expansão urbana – que sejam estes a zelar pela observância escrupulosa do regime jurídico destes solos.

Sintomático é o facto de ninguém saber com um mínimo de exactidão qual a **área da RAN** no território continental português. Observou-se já[53] que desde 1975, pelo menos, continua a afirmar-se que a RAN preenche 12% deste território. Paradoxalmente, em cada um dos sucessivos diplomas legislativos confessa-se o panorama assustador da inutilização de solos, em contraste com a referida proporção que parece singularmente intangível.

[53] Supra, nota 4.

Julga-se, pois, ser de diligenciar no sentido de as comissões regionais e os municípios apurarem a área afecta à Reserva Agrícola Nacional, em cada concelho, e por cada Comissão Regional da Reserva Agrícola Nacional, assim como a área cuja autorização não agrícola tenha obtido parecer favorável.

Em face da incipiência do cadastro a nível nacional, causa de muitos e graves males, poder-se-ia ponderar o recurso ao **Sistema de Identificação Parcelar**, através do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA). No mínimo, haveria vantagem na detecção de pedidos de derrogação abusivos ou fraudulentos, designadamente, a pluralidade de pedidos para um mesmo prédio.

7 – Essencial seria concluir o **cadastro predial**, tarefa cuja falta se faz sentir desde finais do século XVIII, o que representa motivo de atraso para a organização administrativa nacional e para o desenvolvimento económico sustentável.

É surpreendente verificar a mancha do território continental e insular que continua por cadastrar, apesar dos fundos comunitários a que Portugal não terá dado o uso adequado. Isto, em contraste com os demais Estados da Comunidade Europeia, mesmo aqueles cuja adesão teve lugar recentemente.

O cadastro tem uma função insubstituível e deve constituir o eixo de articulação entre outros sistemas de identificação predial – financeira, registral, urbanística - e topográfica (fins científicos e militares). A sua falta, para além de impedir precisão e rigor aos demais sistemas, determina a duplicação de esforços, de despesas e de suportes de organização.

Estão nesta ordem de preocupações os sucessivos levantamentos aerofotográficos a cargo das mais diversas entidades e serviços públicos, ora para fins de controlo urbanístico, ora para ordenamento da floresta, da vinha e do parcelário agrícola, em geral.

O cadastro revela-se imprescindível para a RAN. Esta afirmação ganha maior sentido se tivermos presente que a delimitação das cartas concelhias e das plantas de condicionantes e de ordenamento assenta, não raro, em bases erróneas por **deficiências de cartografia** que permitem deixar de fora terrenos de excelência e incluir na classificação solos de fraca aptidão.

8 - No mais, observa-se que o alargamento das áreas de perímetro urbano pelos municípios, em revisão dos seus planos, sacrifica extensas áreas da RAN, uma vez que, por definição, os solos, ainda que sejam dos mais aptos, desde que considerados urbanos ou urbanizáveis, deixam de estar classificados.

Não se vê motivo idóneo para impedir que existam solos classificados na RAN dentro das áreas urbanas, o que permitiria um maior equilíbrio ecológico e restituiria aos aglomerados alguma qualidade na paisagem.

9- Deparámo-nos em todas as comissões com a falta sentida de **orientações genéricas** a conceder pelo Conselho Nacional.

Na verdade, e como já se observou *supra*, compete ao Conselho Nacional «assegurar, sem prejuízo das especificades regionais, a uniformidade de critérios de actuação das comissões regionais da reserva agrícola, podendo, para o efeito, emitir as orientações genéricas que se mostrem necessárias» (art. 15°, n.°1, alínea e), do Decreto-Lei n.°196/89, de 14 de Julho).

Ora, o que pôde ser observado é que, em nome das especificidades regionais, não há um mínimo de uniformidade, em aspectos tão essenciais como a interpretação dos numerosos conceitos imprecisos contidos nas normas derrogatórias, nem sequer quanto ao modo de tratamento dos dados, organização de processos e inventariação, aspecto este que nada tem de particularmente local.

Particularmente notória é a disparidade das **minutas de requerimento** ao dispor dos interessados em cada comissão regional, elas próprias contribuindo decisivamente para a omissão de elementos absolutamente determinantes para fazer prova do preenchimento dos requisitos. Por exemplo, quando uma comissão regional indica ao interessado que lhe basta um atestado da junta de freguesia para fazer prova da extrema necessidade em edificar nos solos RAN, não pode exigir-se de boa fé ao requerente que seja ele a ir procurar por outros meios obter elementos que comprovem a sua situação económico-social.

10 - Em clara violação ao disposto no **artigo 99º, n.º1, do Código do Procedimento Administrativo**, os pareceres favoráveis não são, regra geral, fundamentados, chegando mesmo a ignorar-se as motivações dos votos de vencido e as razões que levam uma comissão ou o Conselho Nacional a reverem uma deliberação desfavorável anterior.

O automatismo e a excessiva rotina instaladas levam a resultados indesejados e não são próprios de uma Administração Pública transparente e eficaz. A simples aposição de um carimbo – como forma de registar uma deliberação favorável – sem sequer fazer o reporte à acta da reunião – deixa-nos algumas reservas, senão mesmo perplexidades, quanto ao uso deste expediente.

11 - Para além de as actas, na esmagadora maioria dos casos, não identificarem sequer os membros presentes e de as assinaturas destes, não raro ilegíveis, não permitirem compreender que órgãos estavam representados na reunião e por quem (artigo 27°, n.°1, do Código do Procedimento Administrativo) pôde observar-se que os votos de vencido não são, em geral, acompanhados por declaração dos seus autores.

Muito embora o registo na acta seja uma faculdade – e não um dever (artigo 28°, n.°1, CPA) – devemos propor sugestão a todos os membros das comissões regionais e do Conselho Nacional que utilizem esta prerrogativa, não só por força da isenção de responsabilidade por eventual facto ilícito (artigo 28°, n.°2), como também em prol do interesse público.

12 - Grave parece-nos também a diminuta ponderação manifestada pelos órgãos competentes, a fim de obstar a **prejuízos excessivos à RAN**. Há excepções, naturalmente, e que assinalámos em local próprio, como sejam, a imposição de condicionalismos de localização das construções e, bem assim, a distinção entre a mancha e a orla da RAN, muito embora, deva advertir-se contra a existência de alguma prodigalidade neste último caso.

Não pode esquecer-se que um solo da RAN, embora na sua orla, e podendo até não apresentar aproveitamento agrícola relevante tem um papel complementar muito significativo, em especial de natureza defensiva contra a erosão dos solos da mancha. Os ecossistemas naturais não são fixos. Há, biologicamente, uma interacção entre a mancha, a orla e o que a envolve, sendo certo que os solos têm vida própria, não representando simplesmente uma massa mineral.

Também não pode passar sem nota o facto de os **solos A e B** serem sacrificados indistintamente, não sendo cumprido,

por sistema, o disposto no artigo 9°, n.°3, que interdita a deliberação favorável sem a prova do facto negativo da inexistência de alternativas idóneas em outros afloramentos. Recorde-se que os solos A e B são considerados os melhores dentro dos melhores.

Tão-pouco pudemos assistir à **ponderação de alternativas** fora da RAN, uma vez que se limita os órgãos a dar por aceite o que consta dos parcos elementos instrutórios, como sejam, certidões das juntas de freguesia e das repartições de finanças locais. Não se vê por que motivo, as comissões não procedam oficiosamente à consulta electrónica (hoje, disponível a partir da identificação dos contribuintes) do conjunto de imóveis inscritos em nome do requerente.

E mais. É que, para além das certidões das repartições de finanças habitualmente apresentadas se limitarem aos prédios da sua área de circunscrição, não se exige qualquer controlo sobre o **património fundiário do cônjuge**[54] nem sobre o património fundiário sito em outros concelhos.

Não sendo falso o facto de o requerente não possuir outro prédio rústico ou urbano onde construir na área da freguesia, já nada pode garantir que o seu cônjuge ou ele próprio não disponham de outros terrenos em outras freguesias e em condições de não sacrificarem inutilmente a Reserva Agrícola Nacional.

[54] Exceptua-se a Comissão Regional do Algarve, no que toca ao artigo 9°, n.°1, alínea c).

Elementos de apoio:

Relatórios de inspecção às comissões regionais do **Algarve** (Assessores Maria Ravara e José Luís Cunha), do **Alentejo** (Assessoras Isabel Canto e Carla Vicente), do **Ribatejo e Oeste** (Coordenador, André Folque, e Assessores Miguel Feldmann, Carla Vicente), da **Beira Litoral** (Assessoras Isabel Canto e Manuela Barreto), da **Beira Interior** (Assessores Manuela Barreto e José Luís Cunha), de **Trás os Montes** (Assessores Miguel Feldmann e Cristina Sá Costa), de **Entre-Douro e Minho** (Coordenador, André Folque, e Assessores Maria Ravara, Miguel Feldmann e Cristina Sá Costa) e ao **Conselho Nacional** (Coordenador, André Folque, e Assessora Carla Vicente).

Agradecimentos:

Agradecemos, reconhecidamente, a prestimosa colaboração concedida pela Engenheira LURDES NASCIMENTO do INGA, pela Dr.ª ANA SOFIA SANTOS do ex-Centro Nacional de Informação Geográfica, pelo Major Engenheiro-Geógrafo VASCO ANTÓNIO do Instituto Geográfico do Exército, pelo Senhor Presidente do Conselho Nacional e pelo Senhor Engenheiro JAIME PAZ do mesmo órgão, assim como pelos presidentes, vogais e funcionários das comissões regionais.

Bibliografia:

AMORIM, João Pacheco de – *Das relações entre a condicionante da RAN e os diversos instrumentos de planeamento urbanístico e ordenamento do território*, in Revista Jurídica de Urbanismo e Ambiente, n.º14 (2000)

ANDRADE, José Carlos Vieira de - *Interesse Público*, **Dicionário Jurídico de Administração Pública**, V, 1993, Lisboa

BRANCO, Rui Miguel C. – O Mapa de Portugal – Estado, Território e Poder no Portugal de Oitocentos, 2003, Lisboa

CAMPOS, V./ MATOS, J. Silva/ SILVA, M. A. - Problemas decorrentes da aplicação dos sistemas de informação geográfica na elaboração e controlo da execução dos Planos Directores Municipais, Comunicação apresentada no Seminário *Sistemas de Informação Geográfica no Planeamento e Gestão Municipal*, USIG, Lisboa, 22-24 Junho de 1994

CORREIA, Paulo - Política de Solos no Planeamento Municipal, 2ª ed., Lisboa, 2002

FERNANDES, José Pedro – Dicionário Jurídico da Administração Pública, II, Lisboa, (reimp.) 1993.

FOLQUE, Filipe/ SILVESTRE, Ri beiro/ CYRILO, Machado - Memória sobre os Trabalhos Geodésicos Executados em Portugal Publicada por Ordem de Sua Majestade, Tipografia da Academia Real das Ciências, I, Lisboa, 1841

GARCIA, José Francisco Fernández – El Catastro y el Justiprecio del Suelo, in Revista de Urbanismo y Edificación, Monografias, n.º9, Navarra, 2004, pp. 99 e segs.

GOMES, Nuno Sá - Tributação do Património, Coimbra, 2005

- *Os conceitos fiscais de prédio*, in Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, n.º54 e nº101/102, Lisboa, 1967

INSTITUTO GEOGRÁFICO E CADASTRAL – Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica: elementos de informação económica, I (concelho de Beja), Lisboa, 1959

MASSENO, David - Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.º4 (1995)

MOURÃO, Manuela/ MONTEIRO, Rosário - *A Reserva Agrícola Nacional e o Ordenamento do Território, reflexão sobre os planos municipais,* Instituto Superior de Agronomia, 2001

SANTOS, Ana Sofia/MONTEIRO, Rosário - *Análise da cartografia dos Planos Directores Municipais em vigor,* texto policopiado, 1998

PARDAL, Sidónio/ CORREIA, Paulo/ LOBO, Manuel Costa – Normas Urbanísticas, III (Elementos de Direito Urbanístico, Loteamentos Urbanos e Ordenamento Agro-Florestal), Direcção-Geral do Ordenamento do Território/ Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 1993

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário - Introdução ao Ordenamento do Território, Universidade Aberta, Lisboa, 1999

PASCAL, Baud/ SERGE, Bourgeat/ CATHERINE, Bras – Dicionário de Geografia, Ed. Plátano, Lisboa, 1999

QUEIRÓ, Afonso - Dicionário Jurídico de Administração Pública, I, Lisboa (reimp.) 1993

SILVA, Maria Augusta Água - Modelo de Sistema de Cadastros Municipais, texto policopiado, Lisboa, 1996