

Título: VIABILIDADE DE CONSTRUÇÃO DESTINADA A CENTRAL FOTOVOLTAICA e CENTRO DE INVESTIGAÇÃO. ALTERAÇÃO/REVISÃO DO PDM

Data: 29-10-2025

Parecer N.º: Proc.º n.º 89-DAJAL/2025

Informação N.º: I11377-2025-USJAAL/DAJAL

Na sequência de pedido formulado pelo Município de ..., vem a UOT solicitar à DAJAL que se pronuncie sobre o que, em suma, se expõe:

Foi solicitado à Câmara Municipal de ..., informação sobre a viabilidade e os condicionalismos leais e regulamentares das operações urbanísticas de construção destinada a Central Fotovoltaica e Centro de Investigação, a levar a efeito num prédio misto, com uma área de 688,6275ha, sito em ?

Feita a apreciação ao pedido, tendo em conta que o prédio é abrangido quase na sua totalidade por Estrutura Ecológica Municipal (EEM), concluiu-se que a pretensão (com uma área de ocupação de 610ha) não seria viável nos termos n.º 3 do artigo 16.º do PDM de ..., uma vez que o prédio não teria área suficiente fora da Estrutura Ecológica Principal (EEP) e da Estrutura Ecológica Fundamental (EEF).

Face à informação desfavorável, a requerente solicitou à CM que ponderasse a abertura de um procedimento de alteração ao Regulamento do PDM, revogando a alínea c) do n.º 3 do Artigo 16.º.

Com base em parecer jurídico interno de 11 de janeiro p.p., a CM entendeu que a requerida alteração ao regulamento do PDM, deve ser integrada num procedimento de revisão, tendo em conta que determina a reconsideração dos regimes de salvaguarda e de valorização dos recursos e valores territoriais do PDM, plasmados no Título III do respetivo regulamento.

Em resposta, a requerente vem apresentar parecer jurídico externo de 21 de abril p.p., o qual vem defender a possibilidade de a alteração solicitada ao PDM ser efetuada por via de um procedimento de alteração, nos termos do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

Contudo, após reanálise jurídica interna de 2 de junho p.p, a CM mantém o entendimento que a alteração solicitada implica uma reponderação quanto aos valores naturais em presença e ao regime adequado à proteção do sistema ambiental, que assumem uma dimensão estratégica e fazem parte essencial do modelo territorial proposto e, portanto, tal reponderação deve integrar um procedimento de revisão do PDM.

Perante a existência de uma divergência jurídica entre as partes, vem a CM solicitar parecer a matéria.

Estão anexos ao pedido do Município de ... os três Pareceres Jurídicos mencionados, pelo que será de referir, muito sumariamente, as conclusões de cada um.

Refere o primeiro Parecer Jurídico interno, de 11 de janeiro, fundamentalmente que:

A alteração pretendida incide sobre o Título III do PDM, relativo ao "Regime de proteção de valores e recursos o que significa que se trata de uma alteração que determina a reconsideração dos regimes de salvaguarda e de valorização dos recursos e valores territoriais do PDM e que, por isso, deve integrar um procedimento de revisão deste plano.

O regime de proteção de recursos e valores, que integra o sistema ambiental, visa garantir o equilíbrio ecológico do processo de transformação do território municipal, promovendo a sua sustentabilidade ambiental, a melhoria das condições de fruição dos recursos naturais e paisagísticos, como estabelece o artigo 12.º do Regulamento do PDM.

A importância do sistema ambiental é evidenciada pelo facto de, na economia do PDM, o respetivo regime prevalecer sobre o regime de uso do solo definido para cada categoria e subcategoria de espaço, a par do que acontece com as regras atinentes a servidões administrativas e restrições de utilidade pública, como resulta do disposto no artigo 30.º do Regulamento do PDM.

Deste modo, importa reconhecer que a admissão da possibilidade de utilizar as áreas que integram a estrutura ecológica municipal para parques solares é uma opção que tem um impacto significativo no regime do sistema ambiental e no quadro da proteção de valores que esteve na base das opções estratégicas e dos objetivos a que se propôs o PDM.

Com efeito, entre os desafios estratégicos, os objetivos estratégicos e os sub-objetivos estratégicos, do modelo de desenvolvimento territorial do PDM, podemos encontrar o desígnio de "..., ativo florestal nacional", no âmbito

do qual se pretende contribuir para a potenciação da fileira agroflorestal, enriquecendo e multiplicando as suas múltiplas valências, e, sobretudo, o desafio de "..., santuário natural e humano", o qual exige a promoção e salvaguarda dos recursos e valores ecológicos, ambientais, paisagísticos, culturais e identitários do concelho, nomeadamente a definição de mecanismos de proteção ativa e valorização dos recursos naturais do concelho, a dinamização de ações de proteção e recuperação de recursos naturais, dinamizando a cooperação de entidades para o efeito e a as ações de sensibilização.

Pelo exposto, sem prejuízo da avaliação que venha a ser feita do conteúdo material da alteração proposta ao regime definido pelo PDM, concluímos que a mesma deve integrar um procedimento de revisão do PDM que venha a ser desencadeado, pelas razões expostas e nos termos da disciplina constante do RJIGT.

Conclui o Parecer Jurídico externo, de 21 de abril, fundamentalmente que:

- A modificação que se pretende promover não incide sobre todo o regime de proteção de recursos e valores, nem sobre todos o sistema ambiental, nem, sequer, sobre toda a EEM que é apenas uma das componentes daqueles.
- Não se pode afirmar, sem mais, que o regime do sistema ambiental (e, dentro dele, a EEM) prevalece sobre o regime de uso do solo definido para cada categoria e subcategoria de espaço, a par do que acontece com as regras atinentes a servidões administrativas e restrições de utilidade pública. É que, por um lado, a EEM não corresponde a qualquer categoria de espaço com um regime especial de uso (artigo 13.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015) e, por outro lado, não tem a natureza de uma restrição de utilidade pública, não se apresentando como uma condicionante que se imponha à tarefa da qualificação do solo. Pelo contrário, é partindo do regime que o plano define para as várias categorias de uso do solo que se determina a Estrutura Ecológica Municipal. Portanto, não sendo uma restrição de utilidade pública, a sua identificação no plano não está na base da tarefa da qualificação dos solos, mas no seu terminus: apenas após a classificação dos solos e a identificação das respetivas categorias (com a definição dos respetivos usos e regimes) é que se define a respetiva EEM.
- Não é verdade que a modificação que se pretende promover corresponde a uma opção que tem um impacto significativo no regime do sistema ambiental e no quadro da proteção de valores em que se fundamentam as opções do PDM. Como referido, tal impacto é apenas sobre uma parte -que nem se pode afirmar ser a mais relevante - daquele sistema ambiental. Também não tem um impacto estrutural ou essencial em todas as opções estratégicas e objetivos a que se propôs o PDM, até porque cumprimento de alguns deles é favorável à "adoção de sistemas alternativos de produção de energia", como é o caso do objetivo "..., reserva geológica e energética nacional".

Refere o segundo Parecer Jurídico interno, de 2 de junho, fundamentalmente que:

- O artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento do PDM de ... estabelece expressamente, de forma clara e inequívoca, que: "Os regimes das servidões administrativas e restrições de utilidade pública e do sistema ambiental prevalecem sobre o regime de uso definido para cada categoria e subcategoria de espaço". Assim, a argumentação expendida sobre a natureza das regras relativas ao sistema ambiental não parecem relevantes para a conclusão a adotar, porquanto não afastam o afirmado de que o legislador do PDM de ... decidiu, ao abrigo da sua discricionariedade planificadora, fazer prevalecer as regras do sistema ambiental sobre as definidas para as categorias e subcategorias de espaço, a par do que acontece com as regras atinentes a servidões administrativas e restrições de utilidade pública.
 - Nem todas as alterações ao sistema ambiental e, em concreto, à Estrutura Ecológica Municipal, têm um caráter estrutural ou essencial. Contudo, a permissão da instalação de parques solares, que atualmente é proibida para proteção dos recursos ecológicos em causa, atentas as vastas áreas que estão envolvidas neste tipo de atividade, a procura que se tem registado para a instalação deste tipo de infraestruturas e os efeitos que lhe estão associados, com consequências evidentes e devastadoras sobre os valores da fauna, da flora e da paisagem, seria uma situação que poria em risco a própria existência da Estrutura Ecológica Municipal ou teria, pelo menos, efeitos de grande impacto sobre os valores ecológicos em presença.
- Reconhece-se, também, que a alteração em causa não afetaria todas as estratégias e objetivos do PDM de ..., como é invocado, tal não é necessário, contudo, para que se possa considerar que a alteração tem um impacto, de caráter essencial, no modelo territorial proposto.
- A admissão da possibilidade de utilizar as áreas que integram o sistema ambiental, na medida em que fazem parte da estrutura ecológica municipal, para parques solares, é uma opção que terá, em nosso entender, um impacto significativo no quadro da proteção de valores que esteve na base das opções estratégicas e dos

objetivos a que se propôs o PDM de ...

- A Estrutura Ecológica Municipal abrange, de acordo com dados solicitados aos serviços municipais, 57.728 hectares do território municipal (82.593 hectares) e corresponde, assim, a quase 70% do mesmo.

No que se refere, em concreto, às componentes da Estrutura Ecológica Municipal onde é restrita as instalações para aproveitamento de energias renováveis, nos termos do artigo 16.º, n.º 3, alínea c), do Regulamento do PDM de ... - quais sejam as áreas contíguas aos cursos de água, cabeceiras dos cursos de água, solos de elevado valor ecológico, povoamentos mistos de pinheiro manso e sobro, áreas com declive superior a 25 % e áreas de conectividade ecológica -, as mesmas totalizam cerca de 43,7% do território municipal 36.116 hectares).

Cumpre informar:

1. Começamos por acompanhar o que de mais especificamente o RJIGT estabelece sobre a matéria:

Os planos municipais definem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial do município e o correspondente modelo de organização territorial (artigo 96.º) e visam estabelecer (artigo 75.º):

- A definição da estrutura ecológica para efeitos de proteção e de valorização ambiental municipal;

- Os princípios e as regras de garantia da qualidade ambiental, da integridade paisagística, da preservação do património cultural e de transição energética;

- Os princípios e os critérios subjacentes a opções de localização de infraestruturas, de equipamentos, de serviços e de funções;

- Os critérios de localização e a distribuição das atividades industriais, de armazenagem e logística, turísticas, comerciais e de serviços, que decorrem da estratégia de desenvolvimento local.

Os planos municipais são alterados em função da evolução das condições ambientais, económicas, sociais e culturais que lhes estão subjacentes ou sempre que essa alteração seja necessária, em resultado da entrada em vigor de novas leis ou regulamentos (artigo 118.º).

A revisão dos planos territoriais implica a reconsideração e a reapreciação global, com carácter estrutural ou essencial, das opções estratégicas do plano, dos princípios e dos objetivos do modelo territorial definido ou dos regimes de salvaguarda e de valorização dos recursos e valores territoriais (artigo 115.º).

A revisão dos planos municipais decorre (artigo 124.º):

a) Da necessidade de adequação à evolução, a médio e longo prazo, das condições ambientais, económicas, sociais e culturais, que determinaram a respetiva elaboração, tendo em conta os relatórios sobre o estado do ordenamento do território;

b) De situações de suspensão do plano e da necessidade da sua adequação à prossecução dos interesses públicos que a determinaram.

2. Relativamente ao PDM de ..., afigura-se ser importante, para uma melhor compreensão, enunciar o seguinte articulado:

Artigo 8.º

Regime

1 - Nas áreas abrangidas por servidões administrativas e restrições de utilidade pública, os respetivos regimes legais aplicam -se cumulativamente com a disciplina de uso, ocupação e transformação do solo estabelecida no PDM, prevalecendo sobre esta quando aqueles regimes forem materialmente mais restritivos, mais exigentes ou mais condicionadores.

2 - Nas áreas abrangidas pela RAN e pela REN, são admissíveis como usos compatíveis com a utilização dominante da categoria de espaço em que se encontrem integradas, todas as ações e atividades consideradas compatíveis com tais restrições de utilidade pública pelos regimes legais em vigor ou noutros que os venham a alterar ou substituir.

(...)

TÍTULO III

Regime de proteção de valores e recursos

(...)

Artigo 12.º

Identificação

(...)

2 - O regime de proteção de valores e recursos integra:

a) O sistema ambiental, composto por:

- i) A EEM;
 - ii) Os riscos naturais, tecnológicos e mistos;
 - iii) O zonamento acústico;
 - iv) O regime da Costa Alentejana;
 - v) As regras de salvaguarda relativas aos perímetros de proteção às captações de água para abastecimento público.
- b) O sistema do património cultural

CAPÍTULO II

Sistema ambiental

SECÇÃO I

Estrutura Ecológica Municipal

Artigo 13.º

Noção e identificação

1 - A Estrutura Ecológica Municipal (EEM) em solo rústico integra o conjunto das áreas, valores e sistemas fundamentais que, em virtude das suas características biofísicas ou culturais, da sua continuidade ecológica e do seu ordenamento, têm por função principal contribuir para o equilíbrio ecológico e para a proteção, conservação e valorização ambiental do território do Município de ...

2 - A EEM (...) é constituída pela Estrutura Ecológica Fundamental (EEF) e pela Estrutura Ecológica Principal (EEP), em ambas se distinguindo áreas nucleares e áreas de conectividade.

Artigo 14.º

Estrutura Ecológica Fundamental

(...)

2 - As áreas nucleares correspondem a:

a) Áreas integradas no Sistema Nacional de Áreas Classificadas, a seguir identificadas:

- REN;
- RNES;
- Zona de Proteção Especial do Estuário do Sado;
- Sítio Ramsar «Estuário do Sado»;
- SIC Estuário do Sado - habitats prioritários;
- SIC Comporta/Galé - habitats prioritários;

b) Povoamentos de sobro e de azinho.

3 - As áreas de conectividade ecológica correspondem a:

- a) Cursos de água e respetivos leitos e margens;
- b) Áreas contíguas aos cursos de água

Artigo 15.º

Estrutura Ecológica Principal

(...)

2 - As áreas nucleares correspondem a:

a) Áreas integradas no Sistema Nacional de Áreas Classificadas, identificadas no n.º 1 do artigo 11.º

(A saber,

- RNES
- Zona de Proteção Especial do Estuário do Sado
- Sítio Ramsar «Estuário do Sado»
- SIC Estuário do Sado
- SIC Comporta/Galé
- Áreas integradas no domínio hídrico

- REN

- RAN)

b) Cabeceiras dos cursos de água;

c) Solos de elevado valor ecológico;

d) Povoamentos mistos de pinheiro manso

e) Áreas com declive superior a 25 %.

3 - As áreas de conectividade ecológica integram a rede hidrográfica de conectividade

Artigo 16.º

Regime

(...)

2 - Nas áreas integradas na EEF e na EEP que fazem parte do Sistema Nacional de Áreas Classificadas e às restantes componentes que constituem servidões ou restrições de utilidade pública, aplicam -se os regimes legais e regulamentares que se encontram definidos para proteção dos valores em causa, cumulativamente com as disposições do PDM compatíveis com aqueles regimes.

3-Nas restantes áreas da EEF - áreas contíguas aos cursos de água e nas áreas da EEP identificadas nas alíneas b) a e) do n.º 2 e no n.º 3 do artigo anterior (Cabeceiras dos cursos de água; Solos de elevado valor ecológico; Povoamentos mistos de pinheiro manso e sobre; Áreas com declive superior a 25 %) são interditos os seguintes usos e atividades:

(...)

TÍTULO IV

Uso do solo

(...)

Artigo 30.º

Condições gerais de viabilização dos usos do solo

1 - Os regimes das servidões administrativas e restrições de utilidade pública e do sistema ambiental prevalecem sobre o regime de uso definido para cada categoria e subcategoria de espaço no presente Título.

(...)

(...)

CAPÍTULO III

Usos especiais do solo

(...)

Artigo 39.º

Recursos energéticos renováveis

1 - À localização e construção de centrais de biomassa, unidades de valorização orgânica, parques eólicos, mini-hídricas ou outras instalações de produção de energia a partir de fontes renováveis, bem como aos perímetros que lhes ficarem afetos, aplicam -se, com as devidas adaptações, os critérios de avaliação e de decisão e a disciplina constante do artigo anterior.

(Vejamos, desde logo o que estabelece o Artigo 38.º: (...) podem, em geral, ser viabilizadas em qualquer área ou local do território municipal, salvo se interditas por via do regime das servidões administrativas e restrições de utilidade pública aplicáveis, do sistema ambiental ou do regime específico de cada categoria de espaço (...)).

Das disposições (do PDM) que antecedem resulta que:

- O regime do sistema ambiental prevalece sobre o regime aplicável aos usos especiais do solo, impondo-se, nomeadamente, à localização e construção de instalações de produção de energia a partir de fontes renováveis.

- A interdição que ora está em causa, determinada pela alínea c) do n.º 3 do artigo 16.º, recai sobre as seguintes áreas da EEM:

- Áreas contíguas aos cursos de água

- Cabeceiras dos cursos de água

- Solos de elevado valor ecológico

- Povoamentos mistos de pinheiro manso
- Áreas com declive superior a 25 %.
- Nas restantes áreas que integram a EEM - áreas integradas no Sistema Nacional de Áreas Classificadas e componentes que constituem servidões ou restrições de utilidade pública -, aplicam-se os regimes legais e regulamentares que se encontram definidos para proteção dos valores em causa, cumulativamente com o estabelecido no PDM, com prevalência daqueles.
- No entanto, no que tange às servidões REN e RAN, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º, vigorarão simplesmente os respetivos regimes, uma vez que «são admissíveis como usos compatíveis com a utilização dominante da categoria de espaço em que se encontrem integradas, todas as ações e atividades consideradas compatíveis com tais restrições de utilidade pública pelos regimes legais».
- As áreas sobre as quais vigora a proibição em causa são uma parte integrante da EEM, que constitui, a par de outras áreas, uma parte integrante do Sistema ambiental, que, por sua vez, integra, a par com o Sistema do património cultural, o Regime de proteção de valores e recursos.

Coloca-se, assim, a questão de saber se a alteração ao regime da EEM, nas áreas já descritas, materializando-se na revogação da interdição de uso para instalações para aproveitamento de energias renováveis e/ou parques eólicos e na regulação do uso que venha a ser admitido, pode ser efetuada por alteração ou só pode ser ponderada em sede de revisão do PDM.

Numa interpretação estritamente jurídica, baseada exclusivamente na conjugação das disposições do Regulamento do PDM e na sua articulação com o disposto no RJIGT, tendemos a acompanhar a conclusão a que se chegou no Parecer Jurídico externo, de 21 de abril, no sentido de admitir a possibilidade de a alteração solicitada ao PDM ser efetuada por via de um procedimento de alteração.

Com efeito, não colocando em dúvida que o regime do sistema ambiental, estabelecido pelo PDM, prevalece sobre o regime de uso do solo definido para cada categoria de espaço - aqui divergimos do Douto Parecer referido -, afigura-se-nos que a modificação que, concretamente, se pretende, considerando as áreas a abranger e as áreas a que, por opção do PDM, não será aplicável, não significará a reconsideração e a reapreciação global, com carácter estrutural ou essencial, do regime em apreço.

Recorde-se, nos termos, do RJIGT, a revisão dos planos territoriais implica a reconsideração e a reapreciação global, com carácter estrutural ou essencial, das opções estratégicas do plano, dos princípios e dos objetivos do modelo territorial definido ou dos regimes de salvaguarda e de valorização dos recursos e valores territoriais.

Trata-se, porém, de uma interpretação que não está isenta de dúvidas, que, como já referido, tem por base o estabelecido no Regulamento do PDM e a articulação que do mesmo se faz com os conceitos, já de si indeterminados, de alteração e de revisão expressos no RJIGT.

Diferentemente, o Município de ..., entidade responsável pela elaboração e aplicação do PDM, bem como pela gestão do correspondente território, e, ainda, por via das competências públicas que exerce, detém, forçosamente, elementos que constituem uma base alargada para a aferição da questão.

O Município de ... tem a informação que lhe permite ter a noção das consequências e do impacto, no território, da modificação pretendida e avaliar, se, efetivamente, tal implica repensar o modelo de desenvolvimento e organização territorial que esteve subjacente à definição das normas em causa.

Aliás, o Douto Parecer Jurídico interno, de 2 de junho, manifesta o conhecimento de que estamos a falar e fundamenta o carácter estrutural da modificação que se pretende efetuar. Permitimo-nos transcrever o seguinte trecho do referido Parecer: «Nem todas as alterações ao sistema ambiental e, em concreto, à Estrutura Ecológica Municipal, têm um carácter estrutural ou essencial. Contudo a permissão da instalação de parques solares, que atualmente é proibida para proteção dos recursos ecológicos em causa, atentas as vastas áreas que estão envolvidas neste tipo de atividade, a procura que se tem registado para a instalação deste tipo de infraestruturas e os efeitos que lhe estão associados, com consequências evidentes e devastadoras sobre os valores da fauna, da flora e da paisagem, seria uma situação que poria em risco a própria existência da Estrutura Ecológica Municipal ou teria, pelo menos, efeitos de grande impacto sobre os valores ecológicos em presença».

Relativamente às componentes da EEM sobre as quais recai a interdição consagrada artigo 16º, n.º 3, alínea c), esclarece ainda o mesmo Parecer interno que «totalizam certa de 43,7% do território municipal 36.116 hectares».

Face ao que vimos de expor, e não obstante a interpretação jurídica que fizemos do normativo em causa, afigura-se que o Município tem fundamentos para decidir que a modificação em apreço deve ser ponderada no âmbito de

um procedimento de revisão do PDM.

Relator: Filomena Mendes