

**Título:** ESCOLHA DE TERRENOS DESTINADOS À AMPLIAÇÃO DE CEMITÉRIO

**Data:** 22-12-2023

**Parecer N.º:** DAJ-Proc. nº 109/2023

**Informação N.º:** I13493-2023-DSAL/DAJ

Através do seu ofício com a referência 964, entendeu o Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal do ... submeter, à apreciação desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, pedido de parecer jurídico que, conforme identificado no assunto daquela comunicação, incide sobre a "admissibilidade de edificação em área de terreno para ampliação de cemitério".

Em ordem a alicerçar as dúvidas suscitadas, e conforme informação prestada no ofício que veiculou aquele pedido, veio o Exmo. Senhor Presidente da Câmara consulente expor o seguinte discurso argumentativo que se transcreve, na parte que aproveita à produção do presente parecer:

(...)

Encontra-se o Município do ... a cooperar e planear conjuntamente com a Junta de Freguesia do ... uma necessária e urgente intervenção no cemitério paroquial daquela localidade, de forma a ampliar o cemitério existente que se encontra com prementes necessidades de locais para inumações.

Neste sentido, foi constituída e doada uma parcela de terreno à Junta de Freguesia para ao efeito, conforme Doc. 1. Como é descrito neste documento a mencionada parcela tem origem no prédio rústico descrito na conservatória do registo predial do ... sob o número 827 de 15/11/2006 e inscrito na matriz sob o artigo 270 da seção G da referida freguesia do ..., constituindo-se por doação, uma área de 1.266 m<sup>2</sup> (mil duzentos e sessenta e seis metros quadrados).

(...)

A área identificada está classificada na carta de ordenamento do PDM, folha 1.1 (DOC. 4) como "Outras áreas silvo pastoris". Regem-se as intervenções nesta classe de espaços pelo estabelecido no artigo 10º do regulamento do PDM (Doc. 5), na redação dada pela declaração nº 237-A/2010, publicada na 2ª série, nº 236 de 7 de Dezembro de 2010 do Diária da República, que regula a adaptação do PDM do ... ao Plano Regional de Ordenamento do território do Alentejo (PROTA). Neste diploma, em concreto, o nº 3.1 do artigo 10º estabelece como único uso admissível a habitação, nas condições elencadas nas subseqüentes alíneas. É ainda admitido o uso turístico em solo rural, no nº 3.2 do mencionado artigo, desde que sejam garantidos os condicionamentos expressos nas subseqüentes alíneas. Conclui-se, assim, pela aparente não admissibilidade da edificação destinada a outros usos que não os mencionados.

Situação idêntica à ora exposta foi alvo de parecer da CCDR Alentejo, Parecer DAJ-Proc. 29/2021, de 31/03/2021 (...).

No parecer admite-se por princípio a edificabilidade em espaço rural, com uso de cemitério, afeto à Reserva Agrícola Nacional, por via do regime jurídico previsto no DL 73/2009, sempre e quando estejam em causa obras de construção, requalificação ou beneficiação de infraestruturas públicas ou de serviço público poderá verificar-se um uso não agrícola de áreas integradas na RAN; que não exista alternativa viável fora das terras RAN e na condição de se localizarem, preferencialmente, nas terras e solos classificados com menor aptidão.

(...)

Estando na vigência das referidas alterações por adaptação ao PROTA, podemos inferir que a admissibilidade de edificação em solos rurais, extra urbanos é admissível, uma vez que, não tendo os solos silvo pastoris pela sua natureza uma aptidão agrícola superior ao dos afetos à RAN; por corolário,

a) poderão estes ter o mesmo entendimento, relativamente à edificabilidade de infraestruturas públicas de serviço público, em concreto a ampliação do cemitério existente?

Verifica-se também que não existe uma alternativa viável dentro do perímetro urbano, afigura-se como a única alternativa a ampliação para solos rurais. No caso dos solos silvo pastoris, estes não possuem uma tutela como é o caso da RAN, nem um regime jurídico próprio, tal como o dos solos RAN (DL 73/2009 de 31 de março, alterado pelo DL 199/2015 de 16 de setembro).

b) A ser admissível quais os requisitos para a instalação do mesmo? O DL 44240 de 3 de março de 1962, na sua atual redação, o qual estabelece, entre outros, a escolha de terrenos para a instalação de cemitérios ou a ampliação dos existentes?

Ademais questiona sobre a (...) interpretação dos artigos 9º e 10º do regulamento do PDM, sobre a admissão da edificabilidade e do uso proposto para o local, bem como do melhor enquadramento técnico jurídico para a sua operacionalização.

Termos em que cumpre formular o solicitado parecer o qual, sendo prestado no âmbito das atribuições de apoio técnico às autarquias locais integradas na circunscrição territorial desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, se confina ao esclarecimento do quadro legal concretamente aplicável, conforme previsão da alínea p) do n.º 1 do artigo 4º do Anexo ao Decreto-Lei nº 36/2023, de 26 de maio e alínea a) do nº 2 da Portaria nº 406/2023, de 5 de dezembro.

Conforme decorre do nº 4 do artigo 65º da Constituição da República Portuguesa, compete ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais definir (...) as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo (...).

Preceito constitucional que motivou a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo - Atualmente, Lei nº 31/2014, de 30 de maio - que, nos termos do disposto no seu artigo 9º, capacita os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal a estabelecer o regime de uso do solo, definindo este a disciplina relativa à respetiva ocupação, utilização e transformação, através da respetiva classificação e utilização.

Classificação, do solo, que o artigo 10º do referido diploma determina como o (...) destino básico do solo, com respeito pela sua natureza, e assenta na distinção entre solo rústico (1) e solo urbano (2) e que se traduz, à semelhança da respetiva qualificação, numa opção de planeamento.

Sobre a política de solos, de ordenamento do território e do urbanismo, estabelece o artigo 38º, daquela Lei de Bases, que a mesma se desenvolve através de instrumentos de gestão territorial os quais se materializam em:

(...)

a) Programas, que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento;

b) Planos, que estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território bem como definem o uso do solo.

(...)

Os quais identificam, classificam e compatibilizam os vários interesses públicos e privados com tradução no ordenamento do território e que se estruturam em diversos âmbitos (nacional, regional, intermunicipal e municipal).

Quando de âmbito municipal, e atendendo ao princípio da tipicidade, estabelece o artigo 43º da Lei de Bases, que os respetivos planos territoriais estabelecem, de acordo com a legislação em vigor e as diretrizes estratégicas de âmbito regional, as opções próprias de desenvolvimento local, o regime de uso do solo e a respetiva execução (cfr. nº 1 do referenciado artigo).

Planos territoriais que o mesmo artigo, no seu nº 2, reconduz ao plano de pormenor, ao plano de urbanização e plano diretor municipal. Este último, de elaboração obrigatória e que estabelece, entre outros aspetos, a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos.

Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo que veio a ser desenvolvida pelo Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio (adiante, abreviadamente, designado por RJIGT) o qual, em sede da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, define o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial (cfr. artigo 1º do referido Decreto-Lei).

Sobre os planos diretores municipais, e conforme previsão do nº 1 do artigo 95º do RJIGT, trata-se [do] instrumento que estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, a política municipal de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos, integrando e articulando as orientações estabelecidas pelos programas de âmbito nacional, regional e intermunicipal. Trata-se, portanto, do instrumento legal fundamental para a estratégia de desenvolvimento territorial dos municípios, sendo ainda referencial para a elaboração dos demais planos municipais, bem como para as intervenções do Estado no território do Município (cfr. nº 2 do artigo 95º do RJIGT).

Instrumentos de gestão do território que, conforme previsão dos artigos 115º e seguintes do RJIGT, podem ser objeto de alteração, correção material, revisão, suspensão ou revogação, tendo em vista a respetiva adaptabilidade a novas necessidades.

O Plano Diretor Municipal do ..., aprovado pela Assembleia Municipal daquela Autarquia Local em 28 de abril de 1995, foi ratificado através da Resolução do Conselho de Ministros nº 147/95, de 23 de novembro, abrangendo a área contida nos limites do concelho do ..., em toda a sua extensão.

Instrumento de gestão do território que veio a ser objeto de alteração em 2010 (3) (4) , tendo em vista a sua adaptação ao Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010 publicada em Diário da República, 1ª série, nº 148, de 2 de Agosto de 2010, e que incidiu sobre os artigos 7º, 8º, 9º, 10º e 11º do respetivo Regulamento (o qual prevê as regras aplicáveis ao uso, transformação e ocupação do solo, com carácter vinculativo para as entidades públicas e particulares).

Estando a área onde agora se pretende proceder à ampliação do cemitério existente classificada no respetivo PDM como "Outras áreas Silvo pastoris" relevam as disposições dos artigos 9º e 10º do Regulamento os quais, na sua atual redação, determinam a possibilidade de nas referidas áreas, e desde que respeitados os respetivos condicionamentos, se proceder a edificação exclusivamente destinada ao apoio a atividades agrícolas, à habitação e, nas situações legalmente admissíveis, à implementação de novos empreendimentos turísticos isolados (ETI) em solo rural.

Quadro regulamentar que, no imediato, condiciona o uso pretendido e que, salvo melhor entendimento, não é passível de ser afastado com recurso ao regime previsto no Decreto-Lei nº 73/2009, de 31 de março (diploma que aprovou o regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional) relativo à utilização de áreas da RAN para outros fins (cfr. artigo 22º) porquanto o mesmo apenas ser passível de aplicação aos solos abrangidos por aquela restrição de utilidade pública.

Importa, ainda assim, referenciar o disposto no artigo 74º do RJIGT e, conseqüentemente, o Decreto

Regulamentar nº 15/2015, de 19 de agosto o qual (...) estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante, aplicáveis a todo o território nacional (cfr. artigo 1º).

Uso, do solo, que implica, para além da respetiva classificação, a determinação do conteúdo do seu aproveitamento, por referência às potencialidades de desenvolvimento do território, fixando os respetivos usos dominantes e, quando admissível, a edificabilidade (cfr. artigo 74º do RJIGT).

Através do plano territorial de âmbito municipal ou intermunicipal, a Administração determina a utilização dominante dos solos em função da classe em que os mesmos se inserem e define, em regulamento, os regimes dos usos compatíveis com a utilização dominante e da edificabilidade do solo através de parâmetros, índices ou indicadores. Ou seja, e salvo melhor entendimento, a qualificação processa-se por meio da delimitação, dentro de cada classe, de categorias de uso do solo tendo em consideração o seu uso dominante, rejeitando, como regra, o uso de categorias reservadas para usos exclusivos (cfr. nº 1 do artigo 74º do RJIGT e nº 3 do artigo 12º do Decreto Regulamentar nº 15/2015).

Regime que, em nosso entendimento, justifica a necessidade de se proceder a uma interpretação das normas do regulamento inserto no instrumento de gestão do território em vigor que se conforme com as realidades atuais, vigentes ao tempo da sua aplicação. Com efeito, perante o quadro legal e regulamentar em vigor (5), torna-se necessário proceder a uma interpretação que não se reconduza somente ao elemento literal mas que tome em conta as novas exigências sociais e valorativas (interpretação atualista).

Deste modo, admitindo o atual regime, dentro de cada categoria, além do uso dominante, os chamados usos complementares ou acessórios (6) e utilizações ou usos compatíveis (7), e que tal se traduz na possibilidade de coexistência de diversos usos e porque o pretendido incide sobre a ampliação de um cemitério que já não consegue corresponder às atuais necessidades da freguesia, porquanto existir uma falta de locais para inumações, com reflexos na saúde pública, poderá o Município Consulente aferir sobre a compatibilização do pretendido com o plano em vigor (8).

Não obstante, e atenta a finalidade pretendida (ampliação de cemitério existente), releva para o presente o disposto no Decreto nº 44220, de 3 de março de 1962, na redação que resultou das alterações introduzidas pelo Decreto nº 45864, de 12 de agosto de 1964; do Decreto nº 463/71, de 2 de novembro; do Decreto nº 857/76, de 20 de dezembro e do Decreto-Lei nº 168/2006, de 16 de agosto. Diploma que estabelece as "normas para a construção e polícia de cemitérios".

Deste modo, e atento o disposto no artigo 1º daquele diploma, na sua redação atual, quando os terrenos que se pretende afetar à construção ou ampliação de um cemitério se situem em área que nos termos do Plano de Urbanização ou do Plano de Pormenor não esteja afeta ao uso proposto (9), tal determina a necessidade de, em primeiro lugar, aquela escolha ser precedida de uma vistoria, a realizar nos termos do disposto nos artigos 2º e 3º daquele diploma, a realizar por uma comissão constituída pelo Presidente da Câmara Municipal ou Junta de Freguesia ou seu representante, pelo Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional territorialmente competente ou por quem o substitua e pelo Subdelegado, Delegado ou Inspetor de Saúde.

Seguidamente, e desde que verificada a aptidão dos terrenos para o uso pretendido, estatui o artigo 4º do Decreto nº 44220, de 3 de março de 1962 que (...) As câmaras municipais ou as juntas de freguesia que pretendam construir, ampliar ou remodelar um cemitério, com ou sem participação do Estado, submetem o respectivo processo à apreciação da Direção-geral da Saúde para emissão de parecer (...). Processo que, conforme previsão do artigo 5º daquele diploma, deve ser instruído com os seguintes elementos: (i) Auto de vistoria previsto no artigo 3º; (ii) o projeto das obras a realizar; (iii) Parecer da Comissão Municipal de Higiene.

No que ao projeto das obras a realizar respeita, o mesmo deve incluir as peças previstas no artigo 6º do diploma sob análise.

Ademais, e conforme previsão do seu artigo 7º, o referido diploma exige ainda que seja calculada a área necessária segundo os parâmetros ali consagrados, sendo a área da zona destinada aos enterramentos (...)

calculada em função do número de Habitantes das povoações a servir, previsto para o fim de um período de 50 anos a contar do ano em que se elabora o projeto, arredondado por excesso, e da mortalidade média nos últimos 5 anos. Para um cálculo expedito desta área poder-se-á contar com uma superfície de 2 m<sup>2</sup> por cada sepultura e com o período legal de inumação de 5 anos (cfr. artigo 8º).

Referir ainda, e sem embargo de outros parâmetros ali previstos, que aquele diploma estabelece a necessidade das áreas a considerar para as sepulturas perpétuas serem justificadas e determinadas a partir de dados locais, tendo em atenção as percentagens destas em relação às sepulturas temporárias que se verificarem em cemitérios da região, da mesma categoria (cfr. artigo 8º, § 2º); Que as áreas destinadas a jazigos e ossários devem ser fixadas e justificadas, tendo em atenção as condições locais (cfr. artigo 9º); Quando os terrenos a utilizar tenham uma inclinação superior a 5 por cento os respetivos talhões deverão ser dispostos em socalcos, com uma largura mínima de 10 metros e inclinações não superiores àquela percentagem; A necessidade de proteção contra a erosão dos muros ou taludes que os limitam, de altura não superior a 2 metros (cfr. artigo 13º). Equipamentos que, conforme previsto no artigo 16º, deverão ainda ser vedados, em toda a sua periferia, por muros, gradeamentos metálicos ou de outro material resistente, ou por sebes vivas de folhagem persistente, com altura entre 1,50 metros e 2 metros, podendo, em casos especiais devidamente justificados, aceitar-se medida diferente.

---

(1) Que nos termos do disposto na alínea a) do nº 2 do artigo 9º da referida Lei de Bases se reconduz aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano.

(2) o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação [cfr. alínea b) do nº 2 daquele artigo 9º].

(3) Através da deliberação da Assembleia Municipal do Município do Crato de 27 de setembro de 2010, publicitada através da Declaração nº 237-A/2010, Diário da República, 2ª série, nº 236, de 7 de dezembro de 2010.

(4) Instrumento de gestão do território que ainda objeto de uma segunda alteração (Aviso nº 2899/2013, publicado em Diário da República, 2ª Série, nº 41, de 27 de fevereiro de 2013), a qual incidiu sobre o artigo 14º do respetivo Regulamento.

(5) O qual determina a necessidade de alteração dos planos municipais ou intermunicipais de modo a incluir as regras de classificação e qualificação previstas.

(6) Que se reconduz àqueles que não se encontram incorporados nos dominantes, mas cuja presença contribui para a sua valorização ou reforço (por exemplo, o turismo no espaço rural, relativamente às categorias que integram o solo rústico).

(7) Que não estando necessariamente ligados com os dominantes, com estes podem coabitar desde que cumpridos os requisitos que assegurem essa compatibilização.

(8) O que não afasta a necessidade de se ponderar a adequação do plano à evolução do território, na sequência das dinâmicas económicas, sociais, ambientais entre outras.

(9) Quando os planos prevejam o uso pretendido, tal determina a dispensa de realização daquela vistoria, porquanto se entender que as entidades competentes na matéria já se pronunciaram em sede de elaboração daqueles.

**Relator:** Nuno Sousa