

Título: MUNICÍPIO DE ... PEDIDO DE PARECER SOBRE PROTA E EIA

Data: 27-12-2023

Parecer N.º: DAJ-Proc. Nº 132-DAJ/2023

Informação N.º: I13552-2023-DSAL/DAJ

Vem o Município de ... questionar o seguinte:

"Deu entrada nesta autarquia um projeto de licenciamento (...), para a produção de proteínas, óleos animais e fertilizantes orgânicos, recorrendo a tecnologia de base biológica.

À data atual, e tendo em consideração o PDM de ... que, em solo rústico, apenas permite a instalação de "estabelecimentos industriais de primeira transformação de produtos agrícolas", este projeto não poderá ser aprovado por incompatibilidade de uso.

No entanto, o PDM encontra-se em processo de revisão e, em solo rústico, além dos "estabelecimentos industriais de primeira transformação de produtos agrícolas", passarão a ser admissíveis, em conformidade com a alínea f) da norma 155 (afigura-se que quer referir 153) do PROTA, as construções "(...) de outros edifícios indispensáveis à diversificação de atividades produtivas dentro e fora das explorações (...)".

Neste sentido, e tendo em consideração o ponto 2 da memória descritiva (em anexo), vimos solicitar o V. parecer sobre a viabilidade deste projeto face ao PROTA, nomeadamente, sobre a sua compatibilidade com a com a alínea f) da norma 155 (153, afigura-se) do regulamento, a única que, à primeira vista, nos oferece uma possibilidade de enquadramento num futuro próximo".

(O Município vem ainda referir que "existindo parecer favorável sobre a viabilidade deste projeto, solicitamos parecer quanto à necessidade de existir um EIA para o efeito".

Esta última questão colocada não será do âmbito do solicitado parecer jurídico, devendo ser reencaminhada para a sede própria).

Assim, cumpre informar:

Solicita o Município que, para aferir da compatibilidade com o PROTA (Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo, aprovado pela RCM nº 53/2010) tomemos por base o ponto 2 da memória descritiva. Ora, deste ponto, que se reporta à caracterização da atividade industrial, será de ter presente que a mesma tem os CAE 10893 - Outros produtos alimentares diversos - fabricantes, 10411 - Produção de óleos e gorduras animais brutos e 20152 - Adubos orgânicos e organo minerais, sendo uma Indústria Tipo 1 nos termos do Artigo 11º do SIR (Sistema de Indústria Responsável).

Já no que tange ao processo produtivo (descrito no mesmo ponto), a análise da sua compatibilidade com o estabelecido na alínea f) da norma 153 do PROTA implicará uma avaliação técnica que extravasa a disciplina jurídica.

Por outro lado, e antes do mais, haverá que referir que o PROTA, enquanto programa territorial, vincula apenas as entidades públicas. Somente os planos territoriais, entre os quais, o PDM, vinculam, além das entidades públicas, direta e imediatamente, os particulares (artigo 3º do Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio). De mencionar, ainda, que cabe aos planos municipais desenvolver o quadro estratégico definido no programa regional, mantendo sempre a conformidade e a compatibilidade com este instrumento de gestão territorial. Em conformidade, deverá o projeto em causa cumprir o PDM em vigor à data do seu licenciamento/implementação, não lhe bastando ser compatível com o PROTA. Nos termos do informado, o PDM de ... encontra-se em revisão, pelo que, afigura-se, esta deverá ser a sede para a ponderação e acomodação da matéria em análise.

Sem prejuízo do que antecede, vamos corresponder ao pedido do Município que é o de saber se o projeto de

licenciamento em causa (e sem recurso à análise do processo produtivo) pode ser acolhido no âmbito da alínea f) da norma nº 153 do PROTA. A referida norma, sob a epígrafe "Planeamento e Edificação em Solo Rural" dispõe o seguinte:

"153 - A Edificação Isolada pode destinar-se a:

- a) Construções de apoio às atividades agrícolas, pecuárias e florestais (...)
- b) Residência própria do proprietário-agricultor de exploração agrícola (...)
- c) Estabelecimentos industriais de primeira transformação de produtos agrícolas ou florestais, podendo ocorrer apenas nas seguintes condições: é imprescindível a localização destes estabelecimentos na proximidade da produção primária ou porque há inconvenientes técnicos na sua instalação nas zonas industriais. Ambas as situações devem ser devidamente comprovadas pela entidade reguladora do licenciamento. Os PMOT devem definir as condições de edificação destas construções, nomeadamente, índices de ocupação máximos do solo e altura da fachada;
- d) Empreendimentos turísticos: (...)
- e) Estabelecimentos industriais afetos à atividade extrativa ou de transformação primária de produtos minerais: a transformação pode ocorrer na proximidade do local de extração quando tal seja imprescindível ou quando existem inconvenientes técnicos na sua instalação em zonas industriais, delimitadas nos PMOT em vigor. Ambas as situações devem ser devidamente comprovadas pela entidade reguladora do licenciamento. O PDM deve definir as condições de implantação destas construções, nomeadamente, índices de ocupação máximos do solo e altura da fachada;
- f) Construção de outros edifícios indispensáveis à diversificação de atividades produtivas dentro e fora das explorações: devem ser edifícios indispensáveis à diversificação de atividades produtivas dentro e fora das explorações agrícolas (1) que contribuam para reforçar a base económica e para promover o emprego nos espaços rurais e que, pela sua natureza técnica e económica, só possam ser instaladas em solo rural. A instalação destes edifícios depende da autorização fundamentada dos serviços setoriais competentes, nos termos legalmente previstos".

Para uma melhor interpretação do que está em causa, será de fazer apelo aos seguintes conceitos estabelecidos no SIR (aprovado pelo Decreto-Lei nº 169/2012, de 1 de agosto), bem como ao seu artigo 11º:

«Atividade industrial», a atividade económica prevista na Classificação Portuguesa das Atividades Económicas (CAE - rev. 3), aprovada pelo Decreto-Lei nº 381/2007, de 14 de novembro, nos termos definidos no anexo I ao SIR

«Estabelecimento industrial», a totalidade da área coberta e não coberta sob responsabilidade do industrial, que inclui as respetivas instalações industriais, onde é exercida atividade industrial;

«Instalação industrial», a unidade técnica dentro de um estabelecimento industrial na qual é exercida uma ou mais atividades industriais incluindo as atividades de armazenagem ou pré-processamento de resíduos para introdução no processo ou quaisquer outras atividades diretamente associadas que tenham uma relação técnica com as atividades exercidas;

Artigo 11º

Tipologias dos estabelecimentos industriais

1 - Os estabelecimentos industriais classificam-se, em função do grau de risco potencial inerente à sua exploração, para a pessoa humana e para o ambiente, em três tipos.

2 - São incluídos no tipo 1 os estabelecimentos cujos projetos de instalações industriais se encontrem abrangidos por, pelo menos, um dos seguintes regimes jurídicos ou circunstâncias:

- a) Regime jurídico de avaliação de impacte ambiental (RJAIA);
- b) Regime jurídico da prevenção e controlo integrado de poluição (RJPCIP), a que se refere o capítulo ii do Regime das Emissões Industriais (REI);
- c) Regime jurídico de prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas (RPAG);
- d) Realização de operação de gestão de resíduos que careça de vistoria prévia ao início da exploração, à luz do regime de prevenção, produção e gestão de resíduos;
- e) (Revogada)

Estando patente que projeto de licenciamento em causa - para a produção de proteínas, óleos animais e fertilizantes orgânicos, recorrendo a tecnologia de base biológica - se reporta a uma atividade industrial (de tipo 1), dúvidas também não surgirão de que o seu exercício se efetua no âmbito de um estabelecimento industrial.

Ora, a norma nº 153, no âmbito da edificação isolada em solo rústico, prevê a possibilidade de localização de estabelecimentos industriais, estabelecendo, desde logo, quais são os admissíveis (alíneas c) e e)). Assim, quando a alínea f) refere "outros edifícios", em nosso entendimento não se reportará a qualquer ocupação já prevista em outra alínea da mesma norma, especificamente não se reportará a estabelecimentos industriais. A norma residual, digamos, aplica-se ao que não está previsto, que não poderia ser previsto, não devendo ser interpretada, em nosso entendimento, no sentido de complementar/corrigir a previsão já estabelecida em outras alíneas.

Por outro lado, mesmo os estabelecimentos industriais admissíveis, a sua localização em solo rústico será, parece-nos, a evitar. Com efeito, afigura-se que o objetivo genérico será o da localização dos estabelecimentos industriais nos espaços previstos para o efeito nos instrumentos de gestão territorial, estando a possibilidade de localização em solo rústico dependente do cumprimento de condições, como a imprescindibilidade da sua localização na proximidade da produção primária ou a existência de inconvenientes técnicos na sua instalação em zonas industriais.

Acresce que a alínea f) da sempre referida norma impõe como requisito da sua aplicabilidade que as atividades produtivas em causa, pela sua natureza técnica e económica, só possam ser instaladas em solo rústico, o que não nos parece evidenciado no caso em análise.

Em face do que antecede e numa interpretação estritamente jurídica dos elementos disponíveis, afigura-se-nos que o projeto em questão não se integrará no previsto na alínea f) da norma 153 do PROTA.

Contudo, insiste-se, o enquadramento do estabelecimento industrial em causa terá que ser efetuado face ao PDM, instrumento este que, por sua vez, deve obediência ao PROTA e no âmbito do qual deve a questão ser aferida e definida.

Relator: Filomena Mendes