

A formação e o conteúdo dos planos urbanísticos

João Miranda

**Professor da Faculdade de Direito
da Universidade de Lisboa -
Advogado**

Plano da exposição

- I – Problemas da interpretação de normas de planos**
- II – Questões respeitantes ao procedimento de formação do plano**
- III – Notas sobre a impugnação contenciosa de planos**

I – Problemas da interpretação de normas de planos

Decisões dos tribunais administrativos

**Acórdão do STA (2.^a SUBSECÇÃO do CA) – 3.5.2011 -
Proc. n.º 290/10**

“Não viola o artº32º, nº3 do PDM da Azambuja, aprovado pela RCM nº14/95, de 16.02, no que respeita à «*altura máxima dos edifícios*» para os aglomerados urbanos tipo D, ali permitida (*dois pisos*), um alvará de loteamento para edifícios com dois pisos e uma cave”.

Acórdão do STA (1.ª Subsecção do CA) – 14.07.2010 – Proc. n.º 321/10

- I - O Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa (RPDML) define a moda da cércea como a cércea que apresenta maior frequência num conjunto edificado (artigo 7.º).**

- II - Por cércea mais frequente deve entender-se aquela que se repete mais vezes, não existindo moda da cércea num quarteirão em que existem apenas quatro prédios, todos eles com cérceas diferentes (de 25, 12, 16 e 19 m).**

III - A regra relativamente a cérceas nas áreas consolidadas de edifícios de utilização coletiva habitacional, estabelecida no RPDML, é a da autorização do alinhamento pela moda da cércea [alínea a) do artigo 50.º], com o limite máximo de altura de 25 m [alínea b) do mesmo preceito].

IV - Aprovado um projeto de arquitetura num quarteirão em que apenas existiam os referidos quatro prédios, todos eles com cérceas diferentes, entre as quais havia uma de 25,22 m, para a reconstrução de um desses prédios com uma cércea de 25 m, essa aprovação não violava os critérios urbanísticos estabelecidos nos referidos

Acórdão do STA – 14.07.2010 (cont.)

preceitos do RPDML, em virtude de não existir moda da cêrcea no local e de não ter sido excedido o limite máximo permitido.

V - É, assim, ilegal, por erro nos seus pressupostos, a deliberação que declarou nulo o despacho que aprovou o projeto de arquitetura com essa cêrcea de 25 m, com o fundamento de que esse despacho violava esses critérios.

Acórdão do STA (2.ª Subsecção do CA) – 25.6.2009 - Proc. n.º 260/09

Município de Lisboa entendeu que, como no quarteirão a que se reporta o projeto existe uma incidência de edifícios de uso de armazenagem e industrial com apenas dois pisos, deduz-se que a cércea do edificio proposto com 8 pisos, “não será enquadrável” no citado art. 50º, 1, a) do PDM (moda da cércea)

Apreciação do STA

O art. 7º do PDM de Lisboa define a “Moda da Cércea” como sendo a cércea que apresenta maior frequência num conjunto edificado”.

Fundamentação da decisão

STA louvou-se no Regulamento do PDM anotado publicado pela CML, no qual é dada ainda a seguinte explicação: “(...) *Moda da Cércea constitui, essencialmente, uma referência reguladora da altura das fachadas numa frente edificada, através da determinação da cércea dominante, definidora da silhueta do arruamento.*

Fundamentação da decisão

STA considerou que “situando-se o projeto em área consolidada de edifícios para habitação coletiva a cêrcea predominante deve ser aferida tendo em conta a perspetiva de desenvolvimento da zona, e não os edifícios anteriores (armazéns e edifícios industriais) afetos a finalidades que não está já prevista para o local.

“Deste modo a decisão recorrida está correta e existe um erro na interpretação do art. 50º, 1, do PDM de Lisboa pois considera a “moda da cêrcea” sem ter em consideração a atual afetação do terreno, onde se pretende edificar”.

“o projecto de arquitectura não poderia ter sido indeferido com o fundamento na violação do art. 50º, 1, a) do PDM, tomando como referência os edifícios de 2 andares que ainda aí existem (*armazéns e edifícios industriais*)”.

Acórdão do STA (1.ª Subsecção do CA) – 26.5.2010 – Proc. n.º 120/09

“II - Perpassa pela legislação aplicável em matéria de urbanismo (...) uma ideia lógica e coerente de consideração do planeamento urbanístico “em função do uso dominante” do solo, o que claramente favorece a tese da conceção tipológica dos equipamentos, numa perspetiva de integração relacional, substituindo o tradicional modelo de zonamento monofuncionalista por um modelo de zonamento plurifuncional das diversas áreas ou componentes”.

III - O art. 41º, nº 1 do RPDM de Coimbra (“As zonas de equipamento são destinadas exclusivamente à instalação de equipamentos de interesse público e utilização coletiva”) adota um conceito tipológico de equipamento.

IV - Nesta perspetiva, o projeto a que se reportam os autos não afronta as previsões do plano aplicável, concretamente do disposto no art. 41º, nº 1 do RPDM de Coimbra, não se afigurando que a dita componente habitação especializada nele prevista, com a dimensão e as características técnicas e funcionais específicas que a enformam, seja de molde a descaracterizá-lo como equipamento de interesse público e utilização coletiva”.

II – Questões respeitantes ao procedimento de formação do plano

**Acórdão do STA de 30.9.2009 – 1.^a
Subsecção do CA – (Proc. n.º 220/05)**

“III - Para assegurar a eficácia da participação procedimental, a proposta de plano submetida a discussão pública deve estar aberta a modificações, *maxime* às que resultem dos contributos dos interessados”.

“IV - Sob pena de a fase de audição se tornar impraticável e interminável, nem toda a alteração da proposta determina a reabertura da discussão pública.

V - Esta só se torna imperativa, à luz da garantia de participação procedimental, se a modificação introduzida consubstanciar uma inovação normativa essencial, que represente a negação dos pontos nucleares que formaram a substância do texto legal participado, com consagração de soluções fundamentalmente diferentes”.

“Com efeito, para além de que apenas, a mera permissão da criação de uma zona de recreio balnear (Cfr. art. 14, do POACB) concretamente agora em causa, respeita a uma área diminuta, relativamente à área total da albufeira de Castelo do Bode, que não compromete, antes se adequa, ao objetivo essencial, prosseguido pelo POACB, de compatibilizar o interesse público de conservação dos valores ecológicos e ambientais e, principalmente, a qualidade da água, com o aproveitamento secundário dos recursos da albufeira, designadamente, para fins turísticos e de recreação”.

Acórdão do STA de 21.5.2008 (2.^a Subsecção do CA) – Proc. n.º 1159/05

“Comparando os dois normativos constatamos que as grandes opções quanto à ocupação, uso e transformação do solo, contidas na proposta publicitada, foram mantidas na versão final aprovada.

Nesta foi suprimida a área de proteção complementar de tipo III, mas o objetivo de manter a caracterização do espaço abrangido como predominantemente rural, funcionando como tampão à expansão urbana, passou a estar assegurado, em aglutinação, pelo regime de proteção complementar de tipo II.

“a correção da área mínima do prédio com eventual capacidade de construção, que era de 2,5 ha no projeto inicial e passou a ser de 5 ha na versão final aprovada e que foi motivada pela ponderação das participações na discussão pública e considerada pela Administração como a mais adequada ao objetivo de preservar “ as características paisagísticas nas áreas rurais do Parque, contrariando a tendência atual para a transformação de áreas rurais em áreas com características para-urbanas ou urbanas”, não consubstanciou uma mudança de opção de plano fundamentalmente diferente que impusesse a renovação da audição pública”.

III – Notas sobre a impugnação contenciosa de planos

Artigo 73.º, n.º 2 do CPTA

“(…), quando os efeitos de uma norma se produzam imediatamente, sem dependência de um ato administrativo ou jurisdicional de aplicação, o lesado ou qualquer das entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º pode obter a desaplicação da norma pedindo a declaração da sua ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso concreto”.

As normas dos planos urbanísticos com eficácia plurissubjetiva são imediatamente operativas?

Norma 1 – Admite a construção, desde que verificados vários pressupostos que serão aferidos no momento do controlo prévio da operação urbanística.

Norma 2 – Proíbe a construção num determinado terreno.

Acórdão do STA de 15 de maio de 2001 – 2.ª Subsecção do CA – Proc. n.º 47 323

“A norma do art. 31º do Regulamento do Plano de Urbanização do Luso, que destina determinada zona, em exclusivo, à instalação de unidades turísticas de hotelaria e similares, bem como de equipamentos complementares, opera imediatamente em relação à sociedade da Água de Luso, S.A., que tem aí instalada a sua unidade fabril, pelo que é próprio para o efeito de declaração de ilegalidade daquela, o processo a que se reportam os art.s 40º, al. c), do ETAF e 63º da L.P.T.A”.

Acórdão do STA de 28 de julho de 2010 – 2.^a Subsecção do CA – Proc. n.º 448/10

“a plena vigência das normas regulamentares do Plano de Ordenamento da Orla Costeira Alcobaça/Mafra, relativas ao “Plano de Praia 24”, não implica, por si só, isto é, sem necessidade de um ato administrativo ou jurisdicional de aplicação, a alegada (mas não ordenada) demolição de um apoio de praia que a requerente comercialmente explora na Praia 24 e consequente paralisação da atividade comercial ali desenvolvida”.