



PARTE D

TRIBUNAL DA COMARCA DE LISBOA OESTE

Despacho n.º 7079/2016

Na sequência da publicação do Despacho n.º 2814/2016, no passado dia 24 de fevereiro do Senhor Diretor-Geral da Administração da Justiça, designadamente no seu ponto n.º 2 e ao abrigo do disposto no n.º 5 do Artigo 106.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, bem como do Artigo 109.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de janeiro:

1 — Subdelego nos Secretários de Justiça constante do anexo ao presente despacho, do qual faz parte integrante, as seguintes competências:

a) Autorizar a escolha do tipo de procedimento, praticar todos os atos inerentes à abertura e desenvolvimento dos processos de aquisição de bens e serviços, assim como, autorizar as despesas inerentes, até ao montante máximo de € 25.000,00, ao abrigo do artigo 109.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, em conformidade com o previsto na alínea a) do n.º 1 do Artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, em vigor por força da resolução da A.R. n.º 86/2011, de 11 de abril, com exceção das competências para:

- i) Aquisição de mobiliário (não incluindo módulos de bancadas);
- ii) Aquisição de estantes;
- iii) Aquisição de equipamentos fixos de Aquecimento, Ventilação e Ar Condicionado (AVAC), salvo nos casos de substituição de equipamento existente e nos de ampliação de sistemas previamente instalados, precedendo esta ampliação de parecer favorável da Direção Geral da Administração da Justiça;
- iv) Aquisição de equipamento informático (não incluindo cabos, adaptadores e transformadores);
- v) Aquisição de aparelhos áudio e de videoconferência;
- vi) Aquisição de equipamentos de cópia e impressão (fotocopiadoras ou multifuncionais);
- vii) Aquisição de equipamentos de segurança, salvo nos casos de substituição de equipamento existente e nos de ampliação de sistemas previamente instalados, precedendo esta ampliação de parecer obrigatório favorável da Direção-Geral da Administração da Justiça;
- viii) Aquisição de papel, material de arquivo, material de encadernação, material de escritório, material de escrita, suportes digitais e consumíveis de impressão, produtos de higiene e limpeza, na medida em que a sua requisição é exclusivamente assegurada através da plataforma eletrónica de compras públicas;
- ix) Celebração de contratos de fornecimento de Eletricidade BTE/MT (baixa tensão especial/ média tensão);
- x) Aquisição de serviços de vigilância e segurança;
- xi) Aquisição de serviços de higiene e limpeza;
- xii) Aquisição de serviços de comunicações fixas e móveis (voz e dados);
- xiii) Aquisição de serviços de assistência técnica a equipamentos de cópia e impressão (onde não se inclui a reparação pontual de impressoras);
- xiv) Aquisição de serviços de execução continuada de manutenção de edifícios, assistência técnica de sistemas integrados de AVAC, segurança passiva, elevadores, equipamentos informáticos, aparelhos áudio e videoconferência.

b) Autorizar a destruição ou a remoção, e o subsequente abate, de bens insuscetíveis de reutilização, precedendo parecer obrigatório favorável da Direção-Geral da Administração da Justiça, sempre que os bens sejam anteriores a 1980, ou, no caso de equipamento informático, de áudio e de comunicações, precedendo avaliação técnica do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP;

c) Autorizar, no âmbito dos direitos atribuídos na proteção da parentalidade, previstos nos artigos 33.º a 69.º do Código do Trabalho, os a seguir indicados:

- i) Licença em situação de risco clínico durante a gravidez;
- ii) Licença por interrupção de gravidez;
- iii) Licença parental, em qualquer das modalidades;
- iv) Licença por adoção;
- v) Licença parental complementar em qualquer das modalidades;
- vi) Dispensa para consulta pré-natal;
- vii) Dispensa para avaliação para adoção;
- viii) Dispensa para amamentação ou aleitação;
- ix) Faltas para assistência a filho;
- x) Faltas para assistência a neto;
- xi) Licença para assistência a filho;
- xii) Licença para assistência a filho com deficiência ou doença crónica

2 — O exercício de funções em regime de substituição abrange os poderes delegados no substituído.

O presente despacho produz efeitos nas datas constantes do anexo.

20 de maio de 2016. — O Administrador Judiciário, *Daniel Pires da Costa*.

ANEXO

Núcleo	Nome
Núcleo de Sintra	Virgílio Manuel Assunção Correia (a)
Núcleo de Cascais	Joaquim Mateus Libânio Santos (a)
Núcleo de Oeiras	Constança Milagre Pena da Silva (a)
Núcleo de Amadora	Ana Maria Lopes Ramos Gonçalves (b)
Núcleo de Amadora	Luís Manuel Andrade Barroso Martins (c)
Núcleos de Sintra e Mafra	Maria João Baptista André Gonçalves (a)

(a) Com efeitos a 3 de fevereiro de 2016

(b) Com efeitos de 3 de fevereiro de 2016 a 31 de março de 2016

(c) Com efeitos a 1 de abril de 2016

209604473

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Despacho (extrato) n.º 7080/2016

Por despacho do Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura de 12.05.2016, foi a Dr.ª Maria de Fátima Batista da Silva, juíza de direito, interina, na Instância Local do Seixal — Secção Criminal, Juiz 3, nomeada, como requereu, juíza de direito efetiva no mesmo lugar, nos termos do artigo 45.º, n.º 1 e 5 do Estatuto dos Magistrados Judiciais. (Posse imediata)

13 de maio de 2016. — O Juiz-Secretário do Conselho Superior da Magistratura, *Joel Timóteo Ramos Pereira*.

209590088

Despacho (extrato) n.º 7081/2016

Por despacho do Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura de 13.05.2016, foi a Dra. Lara Alexandra Almeida Rodrigues, juíza de direito, interina, na Comarca de Castelo Branco, Instância Local da Covilhã — Secção Cível, Juiz 2, nomeada, como requereu, juíza de direito efetiva no mesmo lugar, nos termos do artigo 45.º, n.º 1 e 5 do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

(Posse imediata.)

13 de maio de 2016. — O Juiz-Secretário do Conselho Superior da Magistratura, *Joel Timóteo Ramos Pereira*.

209590144

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 37/2015

Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa — Urbanismo — Ordenamento do Território — Instrumento de Gestão Territorial — Plano Diretor Municipal — Princípio da Hierarquia — Princípio da Articulação — Remissão Legislativa — Remissão Dinâmica — Remissão Estática — Tempus Regit Actum.

Proc.º n.º 37/2015

1.ª O Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa (PU-NHM) foi aprovado por deliberação, de 24 de outubro de 1996, da Assembleia Municipal de Lisboa, tendo sido efetuado o respetivo registo

após a verificação da sua conformidade com o Plano Diretor Municipal de Lisboa (PDML), ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/94;

2.ª Entre o PDML e o PUNHM — planos municipais de ordenamento do território — há uma relação de hierarquia;

3.ª O PDML foi objeto de revisão pelas Deliberações n.ºs 46/AML/2012 e 47/AML/2012, de 24 de julho de 2012, da Assembleia Municipal de Lisboa, ao abrigo do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) — Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro;

4.ª - Ao plano diretor municipal cabe a definição do modelo de organização municipal do território (cf. 85.º do RJIGT);

5.ª O PUNHM remete nos seus artigos 14.º (“Logradouros”) e 15.º (“Estacionamento”) para o PDML (Regulamento), respetivamente, artigo 33.º, n.º 1, e capítulo III, matérias tratadas no PDML (Regulamento) revisto — artigo 44.º (“Logradouros”) e artigos 73.º a 79.º;

6.ª As remissões legais — normas que determinam a aplicação de outras normas do seu sistema jurídico — são, em regra, remissões *dinâmicas* ou *formais* — aceitam o conteúdo, ainda que posteriormente alterado, da norma remetida;

7.ª Esta solução é justificada comumente com a igualdade de institutos e soluções;

8.ª Ora, no caso do PUNHM e do PDML, devem também ser convocados os princípios da hierarquia e da articulação dos planos, bem como a sua dinâmica, impelindo a aceitar a absorção de novos valores e referências, consequentemente, das novas soluções, com vista a garantir uma estratégia uma para todo o território municipal;

9.ª Assim, as remissões do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa referidas na conclusão 5.ª têm de se considerar *dinâmicas*, ou seja, devem ser feitas para o PDM revisto, após a sua entrada em vigor.

Senhora Secretária de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, Excelência:

I

Solicitou o antecessor de Vossa Excelência parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República relativamente à seguinte questão (¹):

«No quadro de aplicação do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa atualmente em vigor, designadamente no âmbito do seu artigo 14.º e 15.º, as remissões para artigos ou capítulos (PDM) devem ser feitas para o PDM vigente à data de aprovação do Plano de Urbanização (que remonta a 1996) — prevalecendo assim o regime neste previsto quanto à ocupação do logradouro e estacionamento — ou para o PDM entretanto em vigor?»

Cumpra, pois, emitir o parecer.

II

No pedido de consulta é referido que a questão suscitada surge na sequência da Recomendação do Provedor de Justiça n.º 3/A/2015, «na qual se considera que existindo um instrumento de gestão territorial aplicável que contém remissões para o Plano Diretor Municipal (PDM), deve entender-se que as remissões são *dinâmicas* e que por isso se deve aplicar o regime agora vigente, e não a versão que estava em vigor aquando da aprovação daquele instrumento de gestão territorial».

E no parecer da Direção-Geral do Território, que acompanhou aquele pedido, nota-se que «a técnica remissiva utilizada aquando da elaboração do Plano de Urbanização da Madragoa não é a mais adequada do ponto de vista da ciência legística, considerando o caráter dinâmico do sistema de planeamento», nesse contexto, «preconizando uma outra solução destinada a clarificar o sentido das disposições do Plano de Urbanização da Madragoa, a qual se traduz na alteração a este plano, por via dos mecanismos de dinâmica dos planos legalmente previstos, de forma a expressamente nele incluir a regulamentação cuja aplicação se defende e que resulta da remissão para as normas do anterior PDM operada por via deste PU, solução que deverá ter enquadramento no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprovou o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial».

Por sua vez, na nota informativa dos Serviços da Câmara Municipal de Lisboa (²), que acompanhou o ofício da Câmara Municipal dirigido ao antecessor de Vossa Excelência e em que se solicitava a consulta a este Conselho Consultivo, considerou-se que as remissões em causa do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa são estáticas e «incorporam o regime do PDM de 1994».

E, conquanto a consulta extravase qualquer situação concreta, não será despidendo, com vista a uma melhor compreensão, uma breve alusão ao caso que a originou.

Como decorre da referida Recomendação do Provedor de Justiça, estava em causa o licenciamento de uma obra de demolição e de construção nova no denominado Quarteirão dos Marianos, na atual freguesia da Estrela, com uma área de 11.000 m², aproximadamente.

Assim, «[o] pedido de delimitação da Unidade de Execução para o Interior do Quarteirão dos Marianos, bem como os termos de referência próprios, foram aprovados em 20 de fevereiro de 2013, a coberto da deliberação municipal n.º 104/2013, ou seja, já depois de entrar em vigor a revisão do Plano Diretor Municipal de Lisboa (PDM)» e «[o] que vale, por maioria da razão, para a aprovação do projeto de arquitetura relativo à obra de construção nova e demolição, em 14 de agosto de 2013 (Proc. n.º 671/ED/2013)».

Ora, os serviços municipais entenderam que os pedidos têm enquadramento no Regulamento do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa e na anterior versão do Plano Diretor Municipal, ratificado pelo Conselho de Ministros, em 14 de julho de 1994, para o qual o plano de urbanização remeteria. Neste pressuposto, o apuramento das áreas de estacionamento e de ocupação do logradouro seriam quantificadas de acordo com a anterior versão do PDM, enquanto as áreas a ceder para o domínio público seriam quantificadas nos termos de PDM revisto, por se tratar de matéria omissa no Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa (³).

III

1 — A problemática em análise remete-nos para os domínios do direito do ordenamento do território e do urbanismo e mesmo do direito do ambiente.

Com efeito a defesa do ambiente compreende um conjunto de atividades que se projetam em diversas áreas.

E, conforme assinala LUIS CABRAL DE MONCADA, uma das projeções estratégicas da proteção ambiental é precisamente a do urbanismo, significando isto «que as normas (legislativas) ambientais têm consequências na disciplina jurídica do urbanismo» e «[p]or esta razão, as considerações ambientais devem estar presentes logo ao mais alto nível na elaboração dos planos e programas de desenvolvimento nacionais, regionais, sectoriais e especiais» (⁴).

Por outro prisma, referia SÉRGIO ABRANTES MENDES que, «[n]o que concerne ao ordenamento do território e ao urbanismo, a sua repercussão em setores tão diversificados como os da conservação da natureza, património arquitetónico, sociologia, economia, etc., aconselha uma visão mais alargada que permita equacionar os modelos de desenvolvimento das sociedades» (⁵).

O direito do urbanismo e o direito do ordenamento do território apresentam-se intensamente conexonados e a sua distinção nem sempre é fácil, interpellando a doutrina nacional e estrangeira.

Em Portugal, como sintetiza FERNANDA PAULA OLIVEIRA, encontramos três conceções de direito do urbanismo (⁶).

Assim, numa conceção que se pode designar de *restrita*, e que é defendida por DIOGO FREITAS DO AMARAL, o direito do urbanismo pode ser definido como «o sistema de normas jurídicas que, no quadro de um conjunto de orientações em matéria de Ordenamento do Território, disciplinam a atuação da Administração Pública e dos particulares com vista a obter uma ordenação racional das cidades e da sua expansão» (⁷).

Nos termos de uma conceção *intermédia* de direito do urbanismo, «este deve ser entendido como o direito que integra o conjunto de normas e princípios jurídicos que disciplinam a atuação da Administração e dos particulares com vista ao *correto ordenamento da ocupação, utilização e transformação dos solos para fins urbanísticos*, isto é, para fins que excedam um aproveitamento agrícola, florestal, pecuário ou cinegético dos solos» (⁸).

E de acordo com a conceção ampla de direito do urbanismo, este é entendido como a disciplina jurídica que abrange «o conjunto das normas e institutos que disciplinam não apenas a expansão e renovação dos aglomerados populacionais mas também o complexo das intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo que dizem respeito às edificações, valorização e proteção das belezas paisagísticas e dos parques naturais, à recuperação de centros históricos, etc.» (⁹).

Esta noção lata de direito do urbanismo é defendida por FERNANDO ALVES CORREIA (¹⁰). Segundo este Autor, «[o] objeto do direito do urbanismo — e estamos a considerar apenas o chamado *direito do urbanismo geral*, falando-se já de um *direito do urbanismo especial*, que abrange outras matérias, para além das que a seguir se vão indicar — engloba os seguintes cinco grandes setores: as *regras jurídicas* que disciplinam a ocupação, uso e transformação do solo, ou seja, as *normas* que determinam os tipos ou modalidades de utilização dos solos, as quais podem ter como fonte a *lei*¹¹ ou (como sucede mais frequentemente) os *planos territoriais* (designados pelo legislador “instrumentos de gestão territorial”), no âmbito dos quais assumem uma importância particular os planos municipais de ordenamento do território (os quais remetem, múltiplas vezes, com autorização legal, a disciplina, de algumas matérias para regulamentos municipais de urbanização e ou de edificação); o *direito e política de solos* (que inclui, entre o mais, o regime urbanístico do direito de propriedade privada do solo e os mecanismos de intervenção

da Administração Pública nos solos urbanos); *os sistemas e instrumentos de execução dos planos* (sendo os primeiros os sistemas de compensação, de cooperação e de imposição administrativa e contando-se, entre os segundos, como figuras principais, a expropriação por utilidade pública, o direito de preferência urbanística, o parcelamento do solo urbano e o licenciamento e a comunicação prévia das operações urbanísticas); o *direito administrativo da construção*, que abrange as regras técnicas e jurídicas a que deve obedecer a construção de edifícios [não somente normas respeitantes à segurança, salubridade e estética das edificações, mas também normas que visam garantir, de acordo com os princípios do Estado de Direito Social, que as habitações sejam saudáveis e apresentem os requisitos (de espaço, luminosidade, conforto, etc.) necessários para que se tornem verdadeiramente dignas do homem^[1], e o *contencioso do urbanismo*, que tem assumido nos últimos 15-20 anos, um relevo crescente, devido à consciencialização dos cidadãos em relação à importância das questões jurídico-urbanísticas, ocupando hoje uma boa parte do trabalho dos tribunais administrativos»⁽¹¹⁾.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA, que refere justamente a tendência de se adotar uma noção ampla de direito do urbanismo, preconiza um critério de distinção entre o direito do ordenamento do território e o direito do urbanismo que não seja unitário, mas sim um critério misto que combine os *objetivos prosseguidos* (mais amplos no ordenamento do território do que no urbanismo), a *eficácia jurídica dos respetivos instrumentos* (diretamente vinculativos para entidades públicas e particulares, no caso dos instrumentos de urbanismo, apenas vinculativos para as entidades públicas, no caso dos instrumentos de ordenamento do território) e ainda o seu *conteúdo* (meras diretivas, opções, orientações ou estratégias no caso dos instrumentos de ordenamento do território, verdadeiras normas de ocupação dos solos e portanto normas mais precisas e operativas no caso dos instrumentos do urbanismo»⁽¹²⁾.

E, dado o caráter mais amplo e abrangente do ordenamento do território, considera aquela Autora mais correto perspetivar-se o urbanismo como um prolongamento daquele uma vez que é o urbanismo que tem de ser enquadrado pelas opções e estratégias definidas pelo ordenamento do território⁽¹³⁾.

Feito este enquadramento, cabe convocar o texto constitucional.

2 — A Constituição da República Portuguesa consagra, na alínea e) do artigo 9.º, como tarefa fundamental do Estado, «[p]rotoger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território».

E o artigo 65.º da Constituição, que após a revisão constitucional de 1997 passou a conter uma referência expressa ao urbanismo, estabelece no n.º 4 que «[o] Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem 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, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística».

De acordo com o consagrado no artigo 66.º da Constituição, no que ora nos interessa, «[p]ara assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos»:

- «Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem» — alínea b) do n.º 2;
- «Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico» — alínea c) do n.º 2;
- «Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas» — alínea e) do n.º 2.

3 — Apenas em 1998, foi aprovada a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo⁽¹⁴⁾ — Lei n.º 48/98, de 11 de agosto⁽¹⁵⁾.

3.1 — Mas, diga-se, deste diploma, como observa FERNANDA PAULA OLIVEIRA, não decorre claramente quais são os instrumentos de gestão territorial específicos do ordenamento do território e quais aqueles que cabem no âmbito do urbanismo, «tratando ainda a lei, conjuntamente, os princípios gerais e os objetivos de ambos os ramos sem que daí resulte quais os que cabem especificamente a cada um».

Deve, aliás, acrescentar-se que a ausência de critérios delimitadores daqueles dois domínios se manteve no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, que vem estabelecer o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial em desenvolvimento da Lei de Bases.

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU) introduziu uma alteração na tipologia de instrumentos de planeamento, com a criação de novos tipos de planos (o Programa

Nacional da Política de Ordenamento do Território e os planos intermunicipais de ordenamento do território) e com a reformulação do regime jurídico de alguns dos planos já existentes.

Para além disso, a LBOTU (1998) procedeu ainda ao enquadramento de alguns instrumentos de gestão territorial já existentes. Foi o que aconteceu com os planos municipais de ordenamento do território, que abrangem o plano diretor municipal, o plano de urbanização e o plano de pormenor, e com os planos especiais de ordenamento do território (os planos de ordenamento de áreas protegidas, os planos de albufeiras de águas públicas e os planos de ordenamento da orla costeira).

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 1.º da LBOTU, «[a] política de ordenamento do território e de urbanismo define e integra as ações promovidas pela Administração Pública, visando assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspetiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos».

E o *objeto* da lei é desenhado no artigo 2.º, nos seguintes termos:

«Artigo 2.º

Objeto

Constitui objeto da presente lei:

a) A definição do quadro da política de ordenamento do território e de urbanismo, bem como dos instrumentos de gestão territorial que a concretizam;

b) A regulação, no âmbito da política de ordenamento do território e de urbanismo, das relações entre os diversos níveis da Administração Pública e desta com as populações e com os representantes dos diferentes interesses económicos e sociais.»

De entre os princípios gerais a que deve obedecer a política de ordenamento do território e de urbanismo, destacamos, agora, o primeiro elencado no artigo 5.º: o princípio da sustentabilidade e solidariedade intergeracional, assegurando a transmissão às gerações futuras de um território e de espaços edificados corretamente ordenados⁽¹⁶⁾.

E, entre os objetivos do ordenamento do território e do urbanismo, merecem, também, agora, destaque: «[a] reabilitação e a revitalização dos centros históricos e dos elementos de património cultural classificados» [alínea h) do n.º 1 do artigo 6.º] e «[a] recuperação ou reconversão de áreas degradadas» [alínea i) do n.º 1 do artigo 6.º].

Segundo o artigo 7.º da LBOTU, a política de ordenamento do território e de urbanismo assenta no sistema de gestão territorial organizado num quadro de interação coordenada, em três âmbitos distintos: nacional, regional e municipal.

Os instrumentos de gestão territorial são classificados, de acordo com as funções diferenciadas que desempenham, em *instrumentos de desenvolvimento territorial*, *instrumentos de planeamento territorial*, *instrumentos de política sectorial* e *instrumentos de natureza especial* (cf. artigo 8.º), obedecendo a sua caracterização ao disposto no artigo 9.º

E quanto aos instrumentos de planeamento territorial estabelece, justamente, o n.º 2 do artigo 9.º:

«2 — São instrumentos de planeamento territorial os planos municipais de ordenamento do território, que compreendem as seguintes figuras:

a) O plano diretor municipal, que, com base na estratégia de desenvolvimento local, estabelece a estrutura espacial, a classificação básica do solo, bem como parâmetros de ocupação, considerando a implantação dos equipamentos sociais, e desenvolve a qualificação dos solos urbano e rural;

b) O plano de urbanização, que desenvolve, em especial, a qualificação do solo urbano;

c) O plano de pormenor, que define com detalhe o uso de qualquer área delimitada do território municipal.»

Sobre as *relações entre instrumentos de gestão territorial* dispõe o artigo 10.º, que no seu n.º 1 estabelece que «[o]s instrumentos de planeamento territorial devem prosseguir as orientações definidas pelos instrumentos de desenvolvimento territorial».

No que concerne à vinculação dos instrumentos de gestão territorial, estabelece o artigo 11.º:

«Artigo 11.º

Vinculação dos instrumentos de gestão territorial

1 — Os instrumentos de gestão territorial vinculam as entidades públicas.

2 — Os planos municipais e especiais de ordenamento do território são ainda vinculativos para os particulares.»

De acordo com o estatuído no artigo 19.º, «[o] regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial é estabelecido através de diplomas locais complementares da presente lei».

Relativamente ao plano diretor municipal, refira-se ainda o artigo 23.º da LBOTU (17):

«Artigo 23.º

Ratificação pelo Governo

1 — A ratificação pelo Governo do plano diretor municipal tem como efeito a derrogação das normas dos planos regionais e planos sectoriais incompatíveis com as opções municipais.

2 — A ratificação do plano diretor municipal pode ser parcial, aproveitando apenas a parte objeto de ratificação».

3.2 — As bases da política de ordenamento do território e de urbanismo foram desenvolvidas pelo já citado Decreto-Lei n.º 380/99 (18) — *regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial* (RJIGT) —, diploma que, conforme se afirma no seu artigo 1.º, define o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional 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.

O sistema de gestão territorial é enunciado no artigo 2.º do RJIGT:

«Artigo 2.º

Sistema de gestão territorial

1 — A política de ordenamento do território e de urbanismo assenta no sistema de gestão territorial, que se organiza, num quadro de interação coordenada, em três âmbitos:

- a) O âmbito nacional;
- b) O âmbito regional;
- c) O âmbito municipal.

2 — O âmbito nacional é concretizado através dos seguintes instrumentos:

- a) O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território;
- b) Os planos sectoriais com incidência territorial;
- c) Os planos especiais de ordenamento do território, compreendendo os planos de ordenamento de áreas protegidas, os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas, os planos de ordenamento da orla costeira e os planos de ordenamento dos estuários.

3 — O âmbito regional é concretizado através dos planos regionais de ordenamento do território.

4 — O âmbito municipal é concretizado através dos seguintes instrumentos:

- a) Os planos intermunicipais de ordenamento do território;
- b) Os planos municipais de ordenamento do território, compreendendo os planos diretores municipais, os planos de urbanização e os planos de pormenor.»

Sobre vinculação jurídica, rege o artigo 3.º:

«Artigo 3.º

Vinculação jurídica

1 — O programa nacional da política de ordenamento do território, os planos sectoriais com incidência territorial, os planos regionais de ordenamento do território e os planos intermunicipais de ordenamento do território vinculam as entidades públicas.

2 — Os planos municipais de ordenamento do território e os planos especiais de ordenamento do território vinculam as entidades públicas e ainda direta e imediatamente os particulares.»

Em conformidade com o disposto no artigo 8.º, os instrumentos de gestão territorial identificam os interesses públicos prosseguidos, justificando os critérios utilizados na sua identificação e hierarquização, e asseguram a harmonização dos vários interesses públicos com expressão espacial, tendo em conta as estratégias de desenvolvimento económico e social, bem como a sustentabilidade e a solidariedade intergeracional na ocupação e utilização do território (cf. n.ºs 1 e 2).

O artigo 10.º enumera os recursos territoriais que os instrumentos de gestão territorial devem identificar, merecendo aqui destaque o pa-

trimónio arquitetónico e arqueológico [cf. alínea e)], a que se refere o artigo 15.º, nos seguintes termos:

«Artigo 15.º

Património arquitetónico e arqueológico

1 — Os elementos e conjuntos construídos que representam testemunhos da história da ocupação e do uso do território e assumem interesse relevante para a memória e a identidade das comunidades são identificados nos instrumentos de gestão territorial.

2 — Os instrumentos de gestão territorial, designadamente através do programa nacional da política de ordenamento do território, dos planos regionais e planos intermunicipais de ordenamento do território e dos planos sectoriais relevantes, estabelecem as medidas indispensáveis à proteção e valorização daquele património, acautelando o uso dos espaços envolventes.

3 — No quadro definido por lei e pelos instrumentos de gestão territorial cuja eficácia condicione o respetivo conteúdo, os planos municipais de ordenamento do território estabelecerão os parâmetros urbanísticos aplicáveis e a delimitação de zonas de proteção.»

A articulação das estratégias de ordenamento territorial determinadas pela prossecução dos interesses públicos com expressão territorial impõe ao Estado e às autarquias locais o dever de coordenação das respetivas intervenções em matéria de gestão territorial (cf. n.º 1 do artigo 20.º).

As entidades responsáveis pela elaboração, aprovação, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial devem assegurar, nos respetivos âmbitos de intervenção, a necessária coordenação entre as diversas políticas com incidência territorial e a política de ordenamento do território e urbanismo, mantendo uma estrutura orgânica e funcional apta a prosseguir uma efetiva articulação no exercício das várias competências (n.º 1 do artigo 21.º), incumbindo a coordenação das políticas municipais consagradas nos planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território às associações de municípios e às câmaras municipais (cf. n.º 4 do artigo 21.º).

Desenvolvendo o disposto no artigo 10.º da LBOTU, os artigos 23.º a 25.º do RJIGT regulam as relações entre os instrumentos de gestão territorial.

Cabe aqui ter presente que temos: no âmbito nacional, o programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT), os planos sectoriais e os planos especiais de ordenamento do território (PEOT); no âmbito regional, os planos regionais de ordenamento do território (PROT), e no âmbito municipal, os planos intermunicipais de ordenamento do território e os planos municipais de ordenamento do território (PMOT), sendo que estes, como vimos, compreendem o plano diretor municipal (PDM), o plano de urbanização (PU) e o plano de pormenor (PP).

Ora, sobre a relação entre os instrumentos de âmbito nacional ou regional e os instrumentos de âmbito municipal, estabelece o artigo 24.º:

«Artigo 24.º

Relação entre os instrumentos de âmbito nacional ou regional e os instrumentos de âmbito municipal

1 — O programa nacional da política de ordenamento do território e os planos regionais definem o quadro estratégico a desenvolver pelos planos municipais de ordenamento do território e, quando existam, pelos planos intermunicipais de ordenamento do território.

2 — Nos termos do número anterior, os planos municipais de ordenamento do território definem a política municipal de gestão territorial de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo programa nacional da política de ordenamento do território, pelos planos regionais de ordenamento do território e, sempre que existam, pelos planos intermunicipais de ordenamento do território.

3 — Os planos municipais de ordenamento do território e, quando existam, os planos intermunicipais de ordenamento do território, devem acautelar a programação e a concretização das políticas de desenvolvimento económico e social e de ambiente, com incidência espacial, promovidas pela administração central, através dos planos sectoriais.

4 — Os planos especiais de ordenamento do território prevalecem sobre os planos intermunicipais de ordenamento do território, quando existam, e sobre os planos municipais de ordenamento do território.»

O legislador estabeleceu, pois, uma relação de inferioridade hierárquica dos planos municipais face aos restantes instrumentos de gestão territorial (19).

Porém, a ratificação pelo Governo do plano diretor municipal tem como efeito a derrogação das normas dos planos sectoriais e dos planos

regionais de ordenamento do território incompatíveis com as opções municipais (cf. n.º 1 do artigo 80.º), podendo ser parcial (cf. n.º 3 do artigo 80.º) (20).

E quanto aos planos municipais — instrumentos de natureza regulamentar, aprovados pelos municípios (21) —, também se pode continuar a falar de uma relação de hierarquia mitigada, muito embora as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 316/2007 (22), ao eliminarem, como sublinha DULCE LOPES (23), o requisito de ratificação estadual para que os planos de pormenor e de urbanização possam alterar, respetivamente, planos de urbanização e/ou o plano diretor municipal, imponham uma exigência de clara e inequívoca articulação entre os planos de imputação municipal e requeiram uma melhor coordenação interna entre os serviços municipais.

Assim, competirá, segundo aquela Autora, «aos órgãos municipais competentes avaliar em que medida poderão planos municipais de nível inferior alterar planos municipais mais amplos, tendo em consideração, sobretudo, a salvaguarda do conteúdo material próprio de cada plano e, em particular, a garantia da implementação de uma estratégia una e consequente para o território municipal (estratégia esta em regra definida ao nível do respetivo plano diretor municipal)» (24).

Importa, ainda, considerar que de entre os planos dotados de eficácia plurisubjectiva, são os planos municipais de ordenamento do território que procedem a um tratamento «tendencialmente global e integrado da área de intervenção, assumindo, assim, um papel charneiro na estruturação do sistema territorial português» (25).

Ao plano diretor municipal compete a definição do modelo de organização municipal do território, nos termos do artigo 85.º do RJIGT (26).

E o plano de urbanização concretiza, para uma determinada área do território municipal, a política de ordenamento do território e de urbanismo, fornecendo o quadro de referência para a aplicação das políticas urbanas e definindo a estrutura urbana, o regime de uso do solo e os critérios de transformação do território (artigo 87.º, n.º 1).

O plano de urbanização pode abranger:

«a) Qualquer área do território do município incluída em perímetro urbano por plano diretor municipal eficaz e ainda o solo rural complementar de um ou mais perímetros urbanos, que se revele necessário para estabelecer uma intervenção integrada de planeamento;

b) Outras áreas do território municipal que, de acordo com os objetivos e prioridades estabelecidas no plano diretor municipal, possam ser destinadas a usos e funções urbanas, designadamente à localização de instalações ou parques industriais, logísticos ou de serviços ou à localização de empreendimentos turísticos e equipamentos e infraestruturas associadas.» (artigo 87.º, n.º 2).

Cabe também referir que os instrumentos de gestão territorial podem ser objeto de alteração, de correção material, de retificação, de revisão e de suspensão (n.º 1 do artigo 93.º (27)), nos termos dos artigos 93.º e ss. do RJIGT.

Impõe-se, ainda, mencionar, no que concerne à violação dos instrumentos de gestão territorial, os artigos 101.º a 103.º, que de seguida se reproduzem:

«Artigo 101.º

Princípio geral

1 — A compatibilidade ou conformidade entre os diversos instrumentos de gestão territorial é condição da respetiva validade.

2 — A conformidade dos atos praticados com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis é condição da respetiva validade.

Artigo 102.º

Invalidez dos planos

1 — São nulos os planos elaborados e aprovados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial com o qual devessem ser compatíveis ou conformes.

2 — Salvo menção expressa em contrário, acompanhada da necessária comunicação do dever de indemnizar, a declaração de nulidade não prejudica os efeitos dos atos administrativos entretanto praticados com base no plano.

Artigo 103.º

Invalidez dos atos

São nulos os atos praticados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial aplicável.»

4 — Já se referiu que a LBPSOTU foi revogada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio — *Lei de Bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo* (LBPPSOTU) —, no

seguimento da qual, mais recentemente, o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, procedeu à revisão do RJIGT, revogando, por sua vez, o Decreto-Lei n.º 380/99.

E, apesar destas novas regras de gestão territorial não relevarem à partida na presente consulta, não pode deixar de se lhes fazer uma breve alusão, até porque não se pode ignorar que nos elementos que acompanharam o pedido de consulta se menciona o Decreto-Lei n.º 80/2015.

4.1 — A LBPPSOTU consagra o direito a um ordenamento do território nacional, proporcional e equilibrado, de modo a que a prossecução do interesse público em matéria de solos, ordenamento do território e urbanismo, se faça no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos (cf. artigo 5.º).

O regime de uso do solo é agora estabelecido pelos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal através da classificação e qualificação do solo (cf. n.º 3 do artigo 9.º) e desaparece a qualificação de solo urbanizável (cf. artigo 10.º (28)).

A LBPSOTU — *nova Lei de Bases* — introduziu, como salienta CARLOS JOSÉ BATALHÃO (29), «uma “nova” diferenciação entre os instrumentos de gestão territorial (atendendo ao princípio da tipicidade destes), com implicações (designadamente) a nível da respetiva eficácia jurídica».

De acordo com o disposto no artigo 38.º, os *programas* «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» [cf. alínea a) do n.º 1] e os *planos* «estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território bem como definem o uso do solo» [cf. alínea b) do n.º 1] (30).

Os artigos 40.º, 41.º e 42.º (31) referem-se, respetivamente, aos programas territoriais de âmbito nacional, aos programas regionais e ao programa intermunicipal.

Por sua vez, o artigo 43.º dispõe sobre os planos territoriais de âmbito municipal nos seguintes termos:

«Artigo 43.º

Âmbito municipal

1 — Os planos territoriais de âmbito municipal estabelecem, nos termos da Constituição e da lei, de acordo com as diretrizes estratégicas de âmbito regional, e com opções próprias de desenvolvimento estratégico local, o regime de uso do solo e a respetiva execução.

2 — Os planos territoriais de âmbito municipal são o plano diretor municipal, o plano de urbanização e o plano de pormenor.

3 — O plano diretor municipal é de elaboração obrigatória, salvo se houver um plano diretor intermunicipal, e estabelece, nomeadamente, 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.

4 — O plano de urbanização desenvolve e concretiza o plano diretor municipal e estrutura a ocupação do solo e o seu aproveitamento, definindo a localização das infraestruturas e dos equipamentos coletivos principais.

5 — O plano de pormenor desenvolve e concretiza o plano diretor municipal, definindo a implantação e a volumetria das edificações, a forma e organização dos espaços de utilização coletiva e o traçado das infraestruturas.»

E o artigo 44.º define, assim, as relações entre programas e planos territoriais:

«Artigo 44.º

Relações entre programas e planos territoriais

1 — O programa nacional da política de ordenamento do território, os programas sectoriais e os programas especiais prosseguem objetivos de interesse nacional e estabelecem os princípios e as regras orientadoras da disciplina a definir pelos programas regionais.

2 — Os programas regionais prosseguem os objetivos de interesse regional e respeitam o disposto nos programas territoriais de âmbito nacional.

3 — Os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal devem desenvolver e concretizar as orientações definidas nos programas territoriais preexistentes de âmbito nacional ou regional, com os quais se devem compatibilizar.

4 — Os planos territoriais de âmbito municipal devem ainda atender às orientações definidas nos programas intermunicipais preexistentes.

5 — A existência de um plano diretor, de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor de âmbito intermunicipal exclui a possibilidade de existência, ao nível municipal, de planos territoriais

do mesmo tipo, na área por eles abrangida, sem prejuízo das regras relativas à dinâmica de planos territoriais.

6 — Sempre que entre em vigor um programa territorial de âmbito nacional ou regional, é obrigatória a alteração ou atualização dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, que com ele não sejam compatíveis, nos termos da lei.

7 — O programa ou o plano territorial posterior avalia e pondera as regras dos programas ou planos preexistentes ou em preparação, identificando expressamente as normas incompatíveis a alterar ou a revogar nos termos da lei.»

Os programas territoriais vinculam as entidades públicas (cf. n.º 1 do artigo 46.º) e os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal vinculam as entidades públicas e ainda, direta e imediatamente, as particulares (cf. n.º 2 do artigo 46.º) (32).

Normas que, aliás, são replicadas no Decreto-Lei n.º 80/2015 (cf. n.º 1 do artigo 3.º).

Verifica-se, portanto, que os *planos especiais*, agora, *programas especiais*, não vinculam diretamente os particulares.

No que concerne à dinâmica dos programas e planos territoriais, interessam-nos os artigos 50.º e 51.º:

«Artigo 50.º

Dinâmica

1 — Os programas e planos territoriais podem ser objeto de revisão, alteração, suspensão ou revogação, em razão da evolução ou reponderação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais subjacentes à sua elaboração, com fundamento em relatório de avaliação a elaborar nos termos estabelecidos na lei.

2 — A atualização de planos territoriais decorrentes da entrada em vigor de normas legais e regulamentares, que não implique uma decisão autónoma de planeamento, é obrigatória e depende de declaração da entidade responsável pela elaboração do plano.

Artigo 51.º

Ratificação de planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal

1 — A ratificação pelo Governo do plano diretor intermunicipal ou do plano diretor municipal é excecional, ocorrendo nas situações em que, no âmbito do respetivo procedimento de elaboração e aprovação, seja suscitada pela associação de municípios ou pelo município a sua incompatibilidade com programa especial, regional ou sectorial.

2 — A ratificação pelo Governo do plano diretor intermunicipal ou do plano diretor municipal tem como efeito a revogação ou alteração das normas do programa regional, sectorial ou especial incompatíveis com as opções municipais ou intermunicipais ratificadas.

3 — A ratificação pelo Governo do plano diretor intermunicipal ou do plano diretor municipal pode ser total ou parcial, aproveitando apenas a parte objeto de ratificação.»

4.2 — O Decreto-Lei n.º 80/2015 (33) — *novo RJIGT* — como se pode ler no seu preâmbulo, pretende, também, clarificar o âmbito das relações entre os diversos níveis de planeamento, «estabelecendo-se um princípio de prevalência cronológica uniforme, com obrigatoriedade de atualização e adaptação dos instrumentos anteriores».

No desenvolvimento das *bases gerais*, o novo RJIGT desenha no artigo 2.º o sistema de gestão territorial:

«Artigo 2.º

Sistema de gestão territorial

1 — A política de ordenamento do território e de urbanismo assenta no sistema de gestão territorial, que se organiza, num quadro de interação coordenada, em quatro âmbitos:

- a) O âmbito nacional;
- b) O âmbito regional;
- c) O âmbito intermunicipal;
- d) O âmbito municipal.

2 — O âmbito nacional é concretizado através dos seguintes instrumentos:

- a) O programa nacional da política de ordenamento do território;
- b) Os programas setoriais;
- c) Os programas especiais.

3 — O âmbito regional é concretizado através dos programas regionais.

4 — O âmbito intermunicipal é concretizado através dos seguintes instrumentos:

- a) Os programas intermunicipais;
- b) O plano diretor intermunicipal;
- c) Os planos de urbanização intermunicipais;
- d) Os planos de pormenor intermunicipais.

5 — O âmbito municipal é concretizado através dos seguintes planos:

- a) O plano diretor municipal;
- b) Os planos de urbanização;
- c) Os planos de pormenor.»

E, no que respeita às relações entre programas e planos territoriais, o artigo 27.º estabelece:

«Artigo 27.º

Relações entre programas e planos territoriais

1 — Os programas regionais definem o quadro estratégico a desenvolver pelos programas e pelos planos intermunicipais e municipais.

2 — Os programas e os planos intermunicipais, bem como os planos municipais devem assegurar a programação e a concretização das políticas com incidência territorial, que, como tal, estejam assumidas pelos programas territoriais de âmbito nacional e regional.

3 — Os planos territoriais de âmbito municipal devem atender às orientações definidas nos programas intermunicipais preexistentes.

4 — A existência de um plano diretor, de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor de âmbito intermunicipal exclui a possibilidade de existência, na respetiva área de abrangência, de planos municipais do mesmo tipo, sem prejuízo das regras relativas à dinâmica de planos territoriais.

5 — O plano diretor municipal define o quadro estratégico de desenvolvimento territorial do município, sendo o instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais.

6 — Sempre que entre em vigor um programa territorial de âmbito nacional ou regional é obrigatória a alteração ou a atualização dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, que com ele não sejam conformes ou compatíveis.»

À atualização refere-se o artigo 28.º:

«Artigo 28.º

Atualização dos programas e planos territoriais

1 — Os programas estabelecem o prazo para a atualização dos planos de âmbito intermunicipal ou municipal preexistentes, após audição, respetivamente, da entidade intermunicipal ou de outra associação de municípios responsável pelo plano territorial a atualizar ou dos municípios abrangidos.

2 — Sem prejuízo do disposto no número anterior, a entidade responsável pela elaboração do programa deve dar conhecimento, à comissão de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competente, dos prazos estabelecidos para a atualização dos planos territoriais.

3 — A atualização dos planos territoriais, decorrente da entrada em vigor de normas legais e regulamentares, é obrigatória.

4 — A atualização dos programas e dos planos territoriais, que não implique uma decisão autónoma de planeamento, segue o procedimento previsto no Artigo 121.º

5 — Quando procedam à alteração de programa ou de plano territorial preexistente, os novos programas e planos territoriais indicam expressamente as disposições incompatíveis que determinam a sua alteração.»

Os planos intermunicipais e municipais são instrumentos de natureza regulamentar e estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de ocupação territorial e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo, bem como de garantia da sustentabilidade socioeconómica e financeira e da qualidade ambiental (artigo 69.º).

O plano diretor municipal é o 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 a articulando as orientações estabelecidas

pelos programas de âmbito nacional, regional e intermunicipal (n.º 1 do artigo 95.º).

E o PDM é um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais, bem como para o desenvolvimento das intervenções sectoriais da administração do Estado no território do município, em concretização do princípio da coordenação das respetivas estratégias de ordenamento territorial (n.º 2 do artigo 95.º).

De acordo com o disposto no artigo 96.º, o PDM define o quadro estratégico de desenvolvimento territorial do município e o correspondente modelo de organização territorial, estabelecendo nomeadamente «[a] especificação qualitativa e quantitativa dos índices, dos indicadores e dos parâmetros de referência urbanística ou de ordenamento, a estabelecer em plano de urbanização e em plano de pormenor, bem como os de natureza supletiva aplicáveis na ausência destes» [alínea *k*] do n.º 1] e «[a]s condições de atuação sobre áreas de reabilitação urbana, situações de emergência ou de exceção, bem como sobre áreas degradadas em geral» [alínea *o*] do n.º 1].

E o n.º 2 daquele artigo estatui:

«2 — Não obstante a existência dos índices, parâmetros e indicadores de natureza supletiva a que alude a alínea *k*) do número anterior, são diretamente aplicáveis às operações urbanísticas a realizar em zona urbana consolidada, como tal identificada no plano, os índices, os parâmetros e os indicadores de referência, para elaboração de plano de urbanização ou de plano de pormenor, nas seguintes condições:

a) Tenha decorrido o prazo de cinco anos sobre a data da entrada em vigor do plano diretor municipal, sem que haja sido aprovado o plano de urbanização ou o plano de pormenor;

b) Os índices e os parâmetros de referência estabelecidos no plano diretor municipal definam os usos e a altura total das edificações ou a altura das fachadas, bem como os indicadores relativos à definição da rede viária e do estacionamento.»

Por seu turno, «[o] plano de urbanização desenvolve e concretiza o plano diretor municipal e estrutura a ocupação do solo e o seu aproveitamento, fornecendo o quadro de referência para a aplicação das políticas urbanas e definindo a localização das infraestruturas e dos equipamentos coletivos principais» (n.º 1 do artigo 98.º).

A dinâmica dos programas e dos planos encontra-se regulada nos artigos 115.º a 127.º do novo RJIGT.

E o artigo 118.º, atinente à *alteração dos planos intermunicipais e municipais*, estabelece que «[o]s planos intermunicipais e 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».

O novo RJIGT é de aplicação imediata nos termos do artigo 197.º⁽³⁴⁾.

5 — Afigura-se, ainda, pertinente sublinhar as formas de relacionamento entre os instrumentos de gestão territorial.

Conforme assinala FERNANDA PAULA OLIVEIRA⁽³⁵⁾, são dois os princípios fundamentais da planificação territorial com relevo ao nível das relações jurídicas entre os diversos instrumentos de gestão territorial: o *princípio da hierarquia* e o *princípio da articulação dos planos*.

5.1 — No sistema de planeamento anterior à Lei de Bases de 1998 e ao RJIGT de 1999, as relações entre os mais importantes instrumentos de planificação territorial (planos regionais, planos especiais e planos municipais) era regida, essencialmente pelo princípio da hierarquia.

Nas relações entre os planos municipais vigorava um princípio de hierarquia mitigada, pois, como refere FERNANDA PAULA OLIVEIRA, não obstante a relação de hierarquia entre estes planos, em casos excecionais admitia-se que os planos de urbanização e os planos de pormenor não se conformassem com o plano diretor municipal ratificado, ou que o plano de pormenor se desviasse, em algumas das suas regras, do estabelecido no plano de urbanização ratificado. Quando tal sucedesse, esses planos hierarquicamente inferiores que contivessem regras desconformes com os planos municipais superiores estariam sujeitos a ratificação governamental⁽³⁶⁾.

5.2 — No domínio da LBOTU e do RJIGT, as relações entre os instrumentos de gestão territorial tornaram-se mais complexas.

E, como decorre do já atrás referenciado, se bem que continuasse a vigorar o princípio da hierarquia, este passou a ficar bastante mais mitigado.

Ainda nos dizeres de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, «[a]s relações entre vários instrumentos de gestão territorial tornaram-se, com a Lei de Bases de 1998, mais flexíveis, sendo o estabelecimento de relações de hierarquia mitigada — ou seja, de uma hierarquia entre instrumentos de gestão

territorial que admite desvios — o modo encontrado pelo legislador para flexibilizar e tornar mais operativa e célere a planificação territorial, garantindo, apesar de tudo, uma maior articulação e coordenação das várias entidades públicas envolvidas»⁽³⁷⁾.

E, no que respeita aos planos municipais, como se deu conta, a eliminação do requisito da ratificação estadual relativamente aos planos de urbanização e de pormenor veio impor uma exigência de clara e inequívoca *articulação* entre os planos de imputação municipal.

5.3 — Após a nova Lei de Bases (2014), e considerando os artigos 26.º e ss. do novo RJIGT (2015), constata-se a dificuldade de o legislador encontrar um critério para hierarquizar os instrumentos de gestão territorial, daí o princípio da prevalência cronológica.

De todo o modo, determina-se que o plano diretor municipal fornece o quadro de referência para a elaboração dos demais planos municipais (cf. n.º 5 do artigo 27.º do novo RJIGT, *supra* reproduzido).

IV

Importa agora atentar no PDM de Lisboa e no Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa, designadamente nas normas referidas na consulta.

1 — Ora, começando, justamente, pelo Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa (PUNHM), cabe referir que foi aprovado por deliberação, de 24 de outubro de 1996, da Assembleia Municipal de Lisboa, tendo a Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano procedido ao seu registo, em 10 de outubro de 1997, verificada a sua conformidade com o Plano Diretor Municipal de Lisboa, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/94, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 226, de 29 de setembro de 1994⁽³⁸⁾.

Como se pode ler no respetivo preâmbulo o Regulamento da PUNHM visa regular a ocupação, uso e transformação da área de intervenção, localizada «na carta das UOPG do PDM».

E, de acordo com o artigo 3.º, com a epígrafe “vinculação”, «[t]odas as intervenções quer de iniciativa pública, quer privada, a realizar na área abrangida pelo Plano de Urbanização obedecerão obrigatoriamente às presentes disposições, sem prejuízo das atribuições e competências cometidas pela lei em vigor às demais entidades de direito público».

Os artigos, em foco, na presente consulta, são os artigos 14.º e 15.º, que a seguir se reproduzem:

«Artigo 14.º

Logradouros

1 — Nos logradouros não serão permitidas as seguintes intervenções:

- a)* Execução de quaisquer construções, com exceção das admitidas no artigo 33.º, n.º 1, do PDM;
- b)* Destruição do solo vivo e coberto vegetal;
- c)* Destruição de elementos edificados sem o parecer favorável do serviço municipal competente;
- d)* Descarga de entulho de qualquer tipo.

2 — Deverão ser preservados todos os espaços privados ajardinados e ou arborizados que, pela sua qualidade e inserção urbana, contribuam para a qualificação ambiental.

Artigo 15.º

Estacionamento

1 — Em obras novas deverão ser previstas áreas de estacionamento, nos termos estabelecidos no PDM, capítulo III, excetuando-se as construções destinadas a habitação nas situações previstas no artigo 9.º deste Regulamento.

2 — Para efeitos do cálculo das áreas de estacionamento, aplicar-se-á o disposto no PDM.»

Temos, pois, que na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 14.º se remete para o n.º 1 do artigo 33.º do PDM e no n.º 1 do artigo 15.º se remete para o capítulo III do PDM.

Face à referência naquele n.º 1 do artigo 15.º ao artigo 9.º, parece também pertinente convocar este preceito:

«Artigo 9.º

Alterações e ampliações

1 — Serão admitidas as seguintes obras de alteração e ampliação desde que simultaneamente sejam efetuadas obras de beneficiação e ou restauro de todo o edifício, seja garantida a sua estabilidade e as condições de segurança de todos os seus elementos, não seja afetada

a estabilidade dos edifícios confinantes, sejam mantidos os elementos de valor patrimonial previamente identificados pelo serviço municipal competente e desde que não contendam com o usufruto público de vistas panorâmicas:

a) Aproveitamento do sótão para fins habitacionais ou arrecadações, desde que:

Não sejam alteradas as características essenciais e à configuração geral da cobertura, nomeadamente através da alteração da sua forma ou volumetria, da construção de mansardas ou pisos recuados;

Não seja modificada a fachada;

Seja previsto e executado isolamento térmico;

b) Construção de caves para estacionamento e áreas técnicas sob os edifícios e ou terrenos livres dos lotes condicionada a:

Possibilidade de integração arquitetónica da entrada;
Inexistência de vestígios arqueológicos cuja salvaguarda seja de reconhecido interesse;

Que o edifício se encontre em via de circulação automóvel com largura mínima de 5 m;

Que a ocupação do terreno livre não seja superior a 20 %;

Ter em consideração mediante parecer técnico municipal, a existência de áreas ajardinadas, equipamentos de jardim ou espécies arbóreas a preservar;

c) Reabilitação dos edifícios, com conservação de todos os elementos arquitetónicos e construtivos considerados de valor cultural ou que constituam contributo para a caracterização do conjunto em que se insere, antecedida de vistoria municipal realizada por comissão específica e homologada;

d) Alteração do alinhamento das fachadas posteriores, de acordo com o disposto nas alíneas c), d), e) e f) do n.º 1 do artigo 8.º, desde que daí resultem vantagens justificadas pelo projeto para a utilização, habitabilidade e salubridade de edifício e ou edifícios confinantes, comprovadas por prévia vistoria municipal e nos seguintes casos:

Não alinhamento com os edifícios confinantes;

Degradação acentuada;

Desvirtuamento da traça original,

e) Derrube de paredes ou aberturas de vãos com vista à comunicação entre edifícios contíguos, em caso de edifícios situados em área abrangida por projeto urbano especial onde se preveja a reestruturação do edificado.

2 — Serão também permitidas as seguintes obras de alteração e ampliação, sem obrigatoriedade de executar obras de beneficiação ou restauro:

a) Eliminação de compartimentos originalmente interiores que não reúnam as condições mínimas de habitabilidade, nomeadamente ventilação e iluminação natural;

b) Dotação das habitações de instalações sanitárias e cozinhas. Nos casos em que não seja possível a sua introdução no interior dos fogos, será permitida a sua construção no logradouro, desde que os compartimentos não ultrapassem as dimensões mínimas previstas no RGEU e desde que a fachada a alterar não tenha valor patrimonial ou ambiental.

3 — Nos edifícios onde se efetue qualquer das intervenções previstas neste artigo serão respeitadas as normas sobre materiais e acabamentos exteriores estabelecidos no artigo 11.º (materiais e acabamentos exteriores).

4 — Na área de intervenção do Plano de Urbanização da Madragoa não serão autorizados os aumentos de cêrcea e de altura total dos edifícios, exceto nos casos singulares indicados na planta de síntese 1 e desde que os mesmos não ultrapassem o que decorre da aplicação do artigo 59.º do RGEU.»

O PUNHM foi aprovado no domínio do PDM de Lisboa de 1994, vejamos, então, o que trata o seu artigo 33.º e bem assim o Capítulo III, acima referidos.

No artigo 33.º, estabelece-se:

«Artigo 33.º

Logradouros

1 — Nas áreas históricas habitacionais os logradouros devem constituir áreas verdes permeáveis, sendo interdita a sua ocupação com construções ou pavimentos impermeáveis, exceto nos seguintes casos:

a) Para os efeitos referidos no n.º 2 do artigo 32.º;

b) Naquelas situações em que a sua manutenção possa gerar insalubridade, nomeadamente por os logradouros confinantes estarem ocupados com construções ou por a topografia do terreno envolvente determinar más condições de fruição do logradouro;

c) Para estacionamento em cave ou em construção à superfície, desde que num e noutra caso não ultrapasse 20 % da área livre do logradouro existente.

2 — A admissão das exceções estabelecidas nas alíneas do número anterior é precedida da realização de vistoria pelos serviços municipais que verifique o respeito pelas prescrições do RGEU.

3 — Sempre que possível deve promover-se a melhoria das condições ambientais destes logradouros, nomeadamente através de áreas verdes, árvores, pavimentos permeáveis e semipermeáveis e utilização preferencial de coberturas com telha.»

Em no n.º 2 do artigo 32.º⁽³⁹⁾, referido no n.º 1 do artigo 33.º, prevê-se que «[n]as áreas históricas habitacionais são permitidas obras de alteração e de ampliação, sem obrigatoriedade de executar obras de beneficiação ou restauro em todo o edifício, quando destinadas a dotar os edifícios de instalações sanitárias ou cozinhas ou a melhorar a sua funcionalidade e condições de habitabilidade, desde que não seja alterado ou afetado o sistema construtivo e estrutural do edifício, nomeadamente no que respeita a paredes mestras, elementos de madeira da estrutura portante, pavimentos e coberturas.»

Quanto ao capítulo III (integrado também no Título III, com a epígrafe “Do uso dos solos”), que trata da *rede viária, do estacionamento e garagens*, interessam-nos, agora, as normas atinentes ao estacionamento e garagens (artigos 105.º a 117.º⁽⁴⁰⁾).

Ora, com efeito, o PDM de Lisboa foi objeto de revisão pelas Deliberações n.ºs 46/AML/2012 e 47/AML/2012, de 24 de julho de 2012, da Assembleia Municipal de Lisboa⁽⁴¹⁾.

Assim, a matéria constante do n.º 1 do artigo 33.º do Regulamento do PDM de 1994 passou a estar prevista no artigo 44.º do *novo* Regulamento, nos seguintes termos:

«Artigo 44.º

Logradouros

1 — Os logradouros dos espaços centrais e residenciais consolidados têm por função assegurar a salubridade das construções, atendendo, em particular, à ventilação e insolação dos edifícios, garantir a privacidade das habitações, o desafogo e a fruição e recreio, assim como a infiltração das águas pluviais.

2 — As intervenções nos logradouros devem respeitar as condicionantes e salvaguardar as características ambientais, paisagísticas e patrimoniais, nomeadamente arqueológicas e devem promover a sua valorização como espaços de fruição ao ar livre e o enquadramento paisagístico da envolvente edificada.

3 — Os logradouros dos espaços centrais e residenciais consolidados compreendem:

a) Logradouros verdes permeáveis a preservar assinalados na Planta de qualificação do espaço urbano;

b) Quintais dos Traçados urbanos A, localizados nas áreas de intervenção do Plano de Urbanização da Avenida da Liberdade e do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico de Alfama e da Colina do Castelo, os quais são espaços onde historicamente se processaram formas de agricultura urbana e que, pelo seu valor cultural e paisagístico, devem ser salvaguardados;

c) Restantes logradouros, que já se encontram, em grande medida, total ou parcialmente ocupados ou impermeabilizados, os quais se pretendem requalificar, com aumento de área permeável.

4 — Os planos de urbanização e de pormenor devem identificar os quintais dos Traçados urbanos A, estabelecer as regras para a sua salvaguarda e, sempre que possível, articulá-los em percursos contínuos de fruição pública.

5 — Com o objetivo de reverter a situação atual de ocupação com anexos e construções destinadas a múltiplos usos no interior dos quarteirões dos traçados urbanos A e B, são criados os seguintes incentivos:

a) A possibilidade de reordenamento das construções preexistentes, nos termos do n.º 11 do presente artigo;

b) A criação de incentivos à deslocalização de área edificável, nos termos da alínea f) do n.º 3 do artigo 84.º do presente Regulamento.

6 — Para efeitos de requalificação ambiental e paisagística dos logradouros a que se refere o n.º 3, tem que ser observada uma superfície vegetal ponderada (Svp), calculada de acordo com o artigo 4.º e os seguintes parâmetros e fatores de ponderação:

$$Svp = A + 0,6 B + 0,3 C$$

7 — A Svp e A variam em função do tipo de logradouro e da inserção na estrutura ecológica municipal, de acordo com o seguinte quadro:

QUADRO

Critérios de localização *	Svp (aplicável à área total do logradouro)	A (aplicável à área total do logradouro)
Logradouros verdes permeáveis a preservar assinalados na Planta de qualificação do espaço urbano e Quintais dos Traçados urbanos A localizados nas áreas de intervenção do Plano de Urbanização da Avenida da Liberdade e do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico de Alfama e da Colina do Castelo	—	≥ 0,9.ATLog
Restantes logradouros localizados nos Traçados urbanos A	—	≥ 0,65.ATLog
Logradouros localizados nos Corredores Estruturantes e nos Sistemas Húmido e de Transição Fluvial Estuarino	≥ 0,7.ATLog	≥ 0,3.ATLog
Restantes logradouros	≥ 0,5.ATLog	≥ 0,2.ATLog

* No caso de a operação urbanística estar abrangida por mais do que um dos critérios de localização, prevalecem os valores mais elevados de Svp e de A aplicáveis

8 — Excecionam-se do regime previsto nos n.ºs 6 e 7 os pequenos logradouros situados em gaveto, salvo os logradouros a preservar assinalados na Planta de qualificação do espaço urbano, desde que para satisfação da captação mínima de estacionamento privativo exigida no presente Regulamento.

9 — Os logradouros fronteiros ao espaço público com uma extensão de frente de rua superior a 10 metros têm de ser mantidos, pelo que nessas parcelas ou lotes não é autorizada a colmatação.

10 — É permitido o prolongamento construtivo do piso térreo para além do alinhamento a tardo sobre as áreas impermeabilizadas em subsolo, com um máximo de 3,5 metros de altura, medida até à face inferior da laje da cobertura, desde que o tratamento das respetivas coberturas permita atingir os parâmetros de Svp fixados nos n.ºs 6 e 7, bem como o cumprimento das regras sobre a profundidade da empena e salvaguardada a salubridade dos prédios confinantes.

11 — Nos logradouros ocupados ao abrigo do direito anterior, à data da entrada em vigor do PDML, pode ser autorizado o reordenamento das construções preexistentes, com aumento da superfície de pavimento até um máximo de 10 %, com ou sem mudança de uso, desde que, cumulativamente, se verifique:

- Aumento de área permeável no logradouro em que: $Svp \geq 0,7.ATLog$ e $A \geq 0,2.ATLog$;
- Preservação dos elementos arbóreos de interesse;
- Adequada integração das novas construções.

12 — Excetua-se do número anterior as operações urbanísticas nos traçados urbanos A e B, previstas em plano de pormenor de salvaguarda, desde que de interesse relevante para a regeneração urbana da área em que se inserem.

13 — Quando os edifícios ou conjuntos tenham frente para duas ruas opostas, pode prever-se o atravessamento pedonal do quarteirão, sempre que tal seja possível e urbanisticamente desejável, podendo, nessas situações, quando se trate de áreas totalmente impermeabilizadas, admitir-se a reconversão do edificado existente para serviços, comércio, nomeadamente restauração e bebidas, ou equipamento para enquadramento e vitalização desses atravessamentos.

14 — Nas situações de obra de construção nova, as regras sobre logradouros aplicam-se à área da parcela que não possa ser ocupada pela construção prevista face às regras relativas à profundidade da empena.

15 — Nas situações admitidas ao abrigo deste artigo de obras no logradouro, os projetos devem assegurar uma correta drenagem das águas superficiais e subsuperficiais, minimizando situações de acumulação das mesmas nessas zonas que possam ter impacto sobre estruturas e infraestruturas existentes.»

Para cabal compreensão, reproduz-se, de seguida, o artigo 40.º que define os traçados urbanos:

«Artigo 40.º

Traçados urbanos

1 — Os traçados urbanos, cartografados na Planta de qualificação do espaço urbano, compreendem os espaços centrais e residenciais

onde, pela singularidade dos respetivos traçados e características de ocupação urbana, devem ser preservadas as características morfológicas, ambientais e paisagísticas e elementos mais relevantes, no sentido da sua qualificação.

2 — Identificam-se os seguintes traçados:

a) Traçados urbanos A — correspondem a traçados orgânicos ou regulares que abrangem essencialmente o centro da formação da cidade, as frentes ribeirinhas e os antigos núcleos rurais. Os traçados orgânicos caracterizam-se por um traçado de caráter espontâneo adequado às condições e topografia do terreno com ruas estreitas e sinuosas: Castelo, Alfama, Mouraria; os traçados regulares caracterizam-se pela implementação de quarteirões retangulares que sofrem torções pela adaptação da sua implantação à topografia e preexistências: Bairro Alto, Madragoa e Lapa;

b) Traçados urbanos B — correspondem aos traçados planeados, organizados em quarteirão que abrangem partes da cidade edificada em várias épocas, desde o século XVIII até hoje. Caracterizam-se maioritariamente pela aplicação de planos ortogonais perfeitos, sobre os quais resultam ruas direitas e perpendiculares entre si, sofrendo alterações ao nível da implantação pela adaptação ao terreno ou a preexistências. Constituem exemplos mais marcantes: Baixa Pombalina, Avenidas Novas, Campo de Ourique e Alvalade;

c) Traçados urbanos C — correspondem aos traçados de implantação livre que abrangem tecidos urbanos edificados desde a segunda metade do século XX. Caracterizam-se essencialmente pela implantação de edifícios isolados, em forma de banda ou torre, e de grandes áreas livres que circundam as edificações. Constituem exemplos mais marcantes: Olivais, Telheiras e Chelas;

d) Traçados urbanos D — correspondem aos traçados de moradias que abrangem tecidos urbanos essencialmente construídos na primeira metade do século XX. Caracterizam-se pela implantação de edifícios destinados maioritariamente a habitação unifamiliar. Estes traçados diferem, ao nível da implantação das edificações, por serem de moradias isoladas, agrupadas em banda ou geminadas. Constituem exemplos mais marcantes: Encarnação, Madre de Deus, Santa Cruz de Benfica, Serafina, Alvito, Caselas e Restelo.»

E por sua vez, a matéria de estacionamento encontra-se agora regulada nos artigos 73.º a 79.º do novo Regulamento (por comodidade, PDM de 2012), merecendo-nos destaque aqui os artigos 75.º e 76.º:

«Artigo 75.º

Parâmetros de estacionamento de uso privativo

1 — Nas operações de loteamento e nas obras de construção e de ampliação, independentemente da categoria de uso do solo onde se inserem e das demais normas aplicáveis, exige-se a observância de valores mínimos e máximos de áreas destinadas a estacionamento.

2 — Para efeitos do cálculo de áreas a alocar a cada lugar de estacionamento de veículos ligeiros e pesados aplica-se o disposto no seguinte quadro.

QUADRO

	Áreas por veículo ligeiro	Áreas por veículo pesado
Estacionamento à superfície	20 m ²	75 m ²
Estacionamento em estrutura edificada (enterrada em cave ou silo)	25 m ²	130 m ²

3 — Os valores mínimos e máximos dos parâmetros de dimensionamento de estacionamento no interior da parcela ou lote, para cada zona de estacionamento identificadas na Planta de acessibilidades e transportes, em função da proximidade à rede de transporte coletivo de 1.º nível e da disponibilidade de espaço público para estacionamento, são os constantes do Anexo X ao presente Regulamento, do qual faz parte integrante.

4 — A Câmara Municipal pode dispensar a aplicação do estabelecido no número anterior se o total de lugares de estacionamento daí resultante for igual ou inferior a 5 lugares ou quando a operação urbanística se localize em área consolidada e existam condicionamentos regulamentares ou físicos à construção do estacionamento, sem prejuízo da legislação específica aplicável.

5 — As áreas ou lugares de estacionamento privado, calculadas com base nos parâmetros mínimos estabelecidos, são insuscetíveis de constituir frações autónomas independentes das unidades de utilização dos edifícios a que ficam imperativamente adstritas.

Artigo 76.º

Parâmetros de estacionamento de uso público

1 — Nas operações de loteamento e nas obras de edificação com impacte relevante ou semelhante a uma operação de loteamento devem ser previstas, além dos lugares de estacionamento estabelecidos no artigo anterior, as dotações de lugares de uso público indicadas no Anexo XI ao presente Regulamento, do qual faz parte integrante.

2 — Para o cálculo dos lugares de uso público são contabilizados os lugares localizados no passeio confinante com o lote ou parcela, dentro do espaço limitado pelo seu alinhamento.

3 — Os lugares de estacionamento de uso público podem ser previstos à superfície ou em estrutura, nos termos previstos em regulamento municipal.

4 — Os lugares de estacionamento de uso público à superfície constituem cedência obrigatória para o domínio municipal.

5 — Os lugares de estacionamento de uso público ficam sujeitos ao regime tarifário definido pela Câmara Municipal de Lisboa para a respetiva zona».

Dado que o desiderato da presente consulta não é efetuar o tratamento de determinada situação, parece dispensável um olhar mais abrangente do PDM de Lisboa revisto (2012), há, sim, que analisar as remissões que o PUNHM faz, designadamente as que se referiram e que vêm mencionadas no pedido de parecer.

2 — Com efeito, a questão sob consulta prende-se, essencialmente, com as remissões que os artigos 14.º e 15.º do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa fazem para o PDM de Lisboa.

Impõe-se, assim, uma abordagem, ainda que breve, da figura da remissão.

A remissão, como refere J. BATISTA MACHADO⁽⁴²⁾, é um expediente técnico-legislativo de que o legislador se serve com frequência para evitar a repetição de normas.

«São normas *remissivas* (ou *indiretas*), de uma maneira geral, aquelas em que o legislador, em vez de regular diretamente a questão de direito em causa, lhe manda aplicar outras normas do seu sistema jurídico, contidas no mesmo ou noutro diploma legal (remissão *intrassistemática*). Exatamente porque não regulam diretamente a questão de direito, tais normas são também designadas por “normas indiretas”»⁽⁴³⁾.

Nos dizeres de JOSÉ DIAS MARQUES, «[a]s normas remissivas constituem um instrumento de técnica legislativa a que se recorre com frequência e que tem cabimento sempre que um dado facto ou instituto jurídico possui já uma disciplina jurídica própria e o legislador quer que essa disciplina se aplique também a outro facto ou instituto. Para tal efeito, elabora então uma norma em que declara que as relações jurídicas que a este último respeitam se regulam (*mutatis mutandis*) pelas normas que integram regime jurídico do primeiro»⁽⁴⁴⁾.

Conforme a doutrina costuma distinguir, a remissão diz-se *estática* ou *material* quando é feita para certa norma em atenção ao seu conteúdo e *dinâmica* ou *formal* quando é feita para certa norma, em atenção apenas ao facto de ser aquela que, em certo momento, regula determinada matéria, aceitando-se o conteúdo, ainda que posteriormente alterado, da norma remitida.

E, como assinala JOÃO DE CASTRO MENDES, «[a] remissão na lei é, em regra, formal, nos negócios jurídicos é, em regra, material. Nos negócios jurídicos, as partes remetem para a lei que conhecem, não sendo justo posteriormente alterar o conteúdo negocial»⁽⁴⁵⁾.

Em abono da remissão legal *formal* ou *dinâmica* depõem as razões de fundo que justificam a existência de normas remissivas — a economia de textos e a igualdade de institutos e soluções.

A remissão, defende MENEZES CORDEIRO, «é sempre uma mensagem de igualdade», «equivale a um juízo de valor de igualdade; num certo momento, o legislador entendeu que as razões que justificavam um regime num ponto o justificavam também noutro ponto: fez a remissão; quando essas razões se alterem, a modificação a introduzir no regime do primeiro ponto deverá sê-lo também no outro. A manutenção da igualdade assim o exige»⁽⁴⁶⁾.

Porém, adverte aquele Autor que «não devem ser estabelecidas regras rígidas no domínio da interpretação das normas de remissão; apenas em cada caso será possível determinar o seu sentido e, designadamente, a natureza estática ou dinâmica da remissão efetuada. Mas a realidade jurídica subjacente a essa técnica legislativa, tal como tem sido, sem discordâncias, enfocada pela doutrina, aponta para a *natural prevalên-*

cia das remissões dinâmicas ou formais: apenas as especiais razões concretas — *maxime* uma norma expressa — poderão explicar a adoção da saída inversa»⁽⁴⁷⁾.

Antes de retomar a abordagem concreta, vale, ainda, uma referência ao caso de remissão normativa que DIAS MARQUES designou de normas intertemporais «as quais são de aplicar sempre que as normas que regulam determinada relação jurídica vêm a ser substituídas por outras»⁽⁴⁸⁾.

«Por vezes, a lei nova, ao mesmo tempo que revoga a antiga, ocupa-se deste problema [delimitação temporal de vigência das leis sucessivas] através de um certo número de “disposições transitórias”. Tal é o direito intertemporal especial.

Quando, porém, isto não acontece, ou na medida de insuficiência de tais normas, há que recorrer à norma fundamental do direito intertemporal que vem a ser o princípio da não retroatividade das leis»⁽⁴⁹⁾.

Princípio que, como indica DIAS MARQUES⁽⁵⁰⁾, se encontra para o Direito Civil (e por via deste para o sistema jurídico em geral) consagrado no artigo 12.º do Código Civil.

E que, no domínio do direito administrativo, se designa habitualmente por princípio *tempus regit actum*, significando que os atos administrativos se regem pelas normas em vigor no momento em que são praticados.

O argumento comumente invocado em defesa daquela solução assenta no pressuposto de que a lei nova tutela melhor o interesse público que à Administração cabe prosseguir do que a lei antiga.

3 — Regressando às normas remissivas do PUNHM em análise na presente consulta, há, portanto, que buscar elementos interpretativos que permitam definir a sua natureza — estática ou dinâmica.

À partida, não pode, obviamente, deixar-se de observar que, dada a natureza regulamentar do Plano de Urbanização (Regulamento) e do PDM (Regulamento), face ao que se vem de explanar, as remissões parecem configurar-se como dinâmicas.

Mas vejamos.

Na nota informativa elaborada pelos serviços da Câmara Municipal de Lisboa, referida no pedido da presente consulta, defende-se a natureza estática das normas remissivas do PUNHM, considerando os vários elementos interpretativos.

Destarte, e em síntese, quanto ao elemento literal, «verifica-se que estas remissões são específicas para um regime jurídico próprio, o PDM de 1994».

Quanto ao elemento histórico, refere-se que o Plano de Urbanização foi aprovado em 1996, no âmbito da vigência do Plano Diretor Municipal de 1994, num contexto temporal em que as soluções eram distintas.

Relativamente ao elemento teleológico, considera-se que «pende também para a aplicação do PDM de 1994: a racionalidade própria do Plano e o propósito que originalmente serviu foi estabelecer uma disciplina específica para um determinado território. Foi feita uma ponderação própria, tendo em conta a especificidade da área que determinou a aplicação daquelas regras em concreto.»

Apenas quanto ao elemento sistemático se considera que permite duas leituras. «Por um lado, e na perspetiva da coerência interna do Plano de Urbanização, a aplicação de um PDM novo é incongruente para a unidade do próprio Plano, uma vez que se está a introduzir, num instrumento de 1996, disposições não pensadas pelo legislador originário. Assumindo-se as remissões como sendo para o novo PDM, o Plano da Madragoa torna-se de aplicação praticamente impossível. Contudo, também é defensável que numa perspetiva sistemática, existe uma tendencial propensão para a articulação entre os vários instrumentos de gestão territorial, sendo que uma alteração ao PDM poderia tender também para a atualização das remissões.»

Pois é, como se afirma na citada Recomendação do Provedor de Justiça, «[p]erpetuar a aplicabilidade da versão do PDM de 1994 por via das remissões do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa, é também perpetuar uma conceção de cidade que remonta à legislação de 1991. Trata-se de um modelo de cidade em que o poder legislativo não se revê porque os problemas urbanos mudaram e com ele mudou também a legislação aplicável.»

Com efeito, não se pode ignorar que o PDM de 1994 surge num quadro normativo então ainda muito recente — O Decreto-Lei n.º 69/90 — e que a própria figura do plano diretor municipal foi introduzida pela Lei n.º 79/77, de 25 de outubro⁽⁵¹⁾, tendo o seu quadro regulamentar sido definido pela primeira vez pelo Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de maio⁽⁵²⁾.

E não se pode, por outro lado, ignorar também toda a evolução jurídico-constitucional em matéria de ordenamento do território e urbanismo acima descrita.

Na nota informativa da Câmara Municipal de Lisboa, alude-se ao Parecer n.º 33/2009, de 8 de outubro de 2009, deste Conselho Consultivo⁽⁵³⁾.

Este órgão consultivo tem, efetivamente, tratado diversas vezes questões relacionadas com normas de remissão, podendo, aliás, dizer-se que nos casos que têm sido apresentados se tem considerado de um modo geral tratar-se de remissões dinâmicas⁽⁵⁴⁾.

No Parecer n.º 33/2009, entendeu-se é certo que «[a] remissão, nos precisos termos das normas revogatórias indicadas, passou a assumir uma natureza estática ou material...», mas deve, independentemente de uma análise mais completa, notar-se que, desde logo, no caso, estava em discussão a interpretação da norma remetida à data da remissão e não de modificações posteriores da norma remetida, ou seja, tratava-se basicamente de uma questão de legística — conceção e redação de atos normativos.

Na presente consulta, na interpretação das remissões do PUNHM para o PDM há que considerar, como vimos, as relações entre os planos de ordenamento municipal — hierarquia mitigada.

Ao tempo, aliás, os planos de urbanização quando não se conformassem com os planos municipais ratificados estavam sujeitos a ratificação⁽⁵⁵⁾ [cf. artigo 16.º, n.º 1 alínea d), do Decreto-Lei n.º 69/90, na redação originária⁽⁵⁶⁾].

Mas, considerando também a dinâmica dos instrumentos de ordenamento territorial, parece ser de atender às modificações que as normas remetidas vierem a sofrer.

Assim, ao remeter-se no PUNHM (artigos 14.º e 15.º) para o PDM de Lisboa (PDML), ter-se-á pretendido, desde logo, respeitar a hierarquia entre os planos, garantindo, conseqüentemente, uma estratégia una para todo o território municipal.

E tal não pode deixar de implicar a aceitação das alterações introduzidas naquelas matérias no PDM.

Aliás, recorde-se que a revisão do PDM teve lugar no âmbito do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial — RJIGT (1999) —, conforme se impunha⁽⁵⁷⁾.

Considerando os diversos elementos de interpretação, aquelas remissões do PUNHM devem considerar-se *dinâmicas*, não se vislumbrando razões sérias que permitam afastar este entendimento.

É certo que no n.º 3 do artigo 5.º do PDML (2012) — *Regulamento* — se dispõe que «[e]nquanto não forem alterados, revistos ou suspensos, mantêm-se em vigor e prevalecem sobre as disposições do presente PDML, os planos de urbanização e os planos de pormenor eficazes à data da entrada em vigor deste plano, identificados e delimitados no Anexo I, o qual faz parte integrante do presente Regulamento».

Porém, esta norma não obsta à classificação das remissões como dinâmicas.

O contrário é que viria ao arripio dos valores entretanto concretizados e permitiria, sem qualquer justificação, a aplicação simultânea, sobre as mesmas matérias, de normativos de versões diferentes do PDM de Lisboa, uma remontando ao início da década de 90 do século passado e a outra do ano de 2012.

Mas que estamos perante normas remissivas dinâmicas, também parece ser o entendimento da Direção-Geral do Território que preconiza uma alteração do PUNHM, enquadrada no novo RJIGT, com vista a consagrar expressamente as soluções que resultavam da versão originária do PDML.

Não conseguimos, agora, alcançar os fundamentos dessa alteração, face, designadamente, ao disposto no artigo 118.º, acima reproduzido.

Acresce que, conquanto se esteja a apreciar as relações entre planos territoriais, não se pode ignorar a regra *tempus regit actum* a que já nos referimos, recordando o argumento comumente invocado de que a lei nova tutela melhor o interesse público que à Administração cabe prosseguir e que, no caso vertente, assume, face ao já explanado, especial relevância.

Em suma, para além do aspeto de *igualização* que está na base das remissões dinâmicas, no caso sob consulta, são também convocados os princípios da hierarquia e da articulação dos planos, bem como a sua dinâmica, impelindo a aceitar a absorção de novos valores e referências e, conseqüentemente, das novas soluções consagradas.

V

Em face do exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

1.ª O Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa (PUNHM) foi aprovado por deliberação, de 24 de outubro de 1996, da Assembleia Municipal de Lisboa, tendo sido efetuado o respetivo registo após a verificação da sua conformidade com o Plano Diretor Municipal de Lisboa (PDML), ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/94;

2.ª Entre o PDML e o PUNHM — planos municipais de ordenamento do território — há uma relação de hierarquia;

3.ª O PDML foi objeto de revisão pelas Deliberações n.ºs 46/AML/2012 e 47/AML/2012, de 24 de julho de 2012, da Assembleia Municipal de Lisboa, ao abrigo do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) — Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro;

4.ª Ao plano diretor municipal cabe a definição do modelo de organização municipal do território (cf. 85.º do RJIGT);

5.ª O PUNHM remete nos seus artigos 14.º (“Logradouros”) e 15.º (“Estacionamento”) para o PDML (Regulamento), respetivamente, artigo 33.º, n.º 1, e capítulo III, matérias tratadas no PDML (Regulamento) revisto — artigo 44.º (“Logradouros”) e artigos 73.º a 79.º;

6.ª As remissões legais — normas que determinam a aplicação de outras normas do seu sistema jurídico — são, em regra, remissões *dinâmicas* ou *formais* — aceitam o conteúdo, ainda que posteriormente alterado, da norma remetida;

7.ª Esta solução é justificada comumente com a igualdade de institutos e soluções;

8.ª Ora, no caso do PUNHM e do PDML, devem também ser convocados os princípios da hierarquia e da articulação dos planos, bem como a sua dinâmica, impelindo a aceitar a absorção de novos valores e referências, conseqüentemente, das novas soluções, com vista a garantir uma estratégia una para todo o território municipal;

9.ª Assim, as remissões do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa referidas na conclusão 5.ª têm de se considerar *dinâmicas*, ou seja, devem ser feitas para o PDM revisto, após a sua entrada em vigor.

Este parecer foi votado na Sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral, de 17 de dezembro de 2015.

Maria Joana Raposo Marques Vidal — Maria Manuela Flores Ferreira (Relatora) — Paulo Joaquim da Mota Osório Da Mesquita — (Com declaração de voto anexo) — Luís Armando Bilro Verão — Maria de Fátima da Graça Carvalho (Com declaração de voto anexo) — Fernando Bento — Fernando José Rosa Simões.

(**Maria de Fátima da Graça Carvalho**)

Declaração de Voto

Votei o parecer e acompanho-o no entendimento de que, em princípio, as remissões legais devem, pelas razões expostas, ser consideradas dinâmicas.

Contudo, não me parece evidente que todas as remissões efetuadas no Plano de Urbanização em causa assim devam ser qualificadas, ou seja, que em todos os casos em que o mesmo remete para normas do PDM se tenha querido incorporar tais normas, quer como estabelecidas na ocasião, quer com o conteúdo que, em cada momento, viesse a vigorar.

Em particular, no que respeita à remissão efetuada pelo artigo 14.º, n.º 1, a), que, após consagrar a regra geral de proibição de construções em logradouros, admite as exceções previstas em determinado preceito do PDM então em vigor (artigo 33.º, n.º 1), afigura-se-me que, a considerar-se essa remissão para o novo PDM se criará uma incoerência, visto que daí resultará a aplicação das regras de exceção sem que se apliquem simultaneamente (pelo menos por ora, dado o disposto no n.º 3 do artigo 5.º do atual PDM) as demais regras sobre a matéria.

Aliás, a leitura do extenso artigo 44.º do atual PDM, sobre “Logradouros” — que, conforme refere o parecer, substituiu o artigo 33.º do anterior PDM — revela um conteúdo inovador, designadamente no que respeita às definições e delimitações, projetadas para o futuro, o que permite configurar sérias dificuldades ou mesmo inviabilidade de articulação das regras de exceção nele previstas com o regime constante do Plano de Urbanização e que teve como referência o PDM anterior.

Nesse contexto, a disposição do n.º 3 do artigo 5.º (segundo a qual «*enquanto não forem alterados, revistos ou suspensos, mantêm-se em vigor e prevalecem sobre as disposições do presente PDML, os planos de urbanização e os planos de pormenor eficazes à data da entrada em vigor deste plano [...]*») deveria, em meu entender, assumir maior peso no âmbito do parecer, não excluindo que a mesma permita a manutenção da aplicação de todo o regime, incluindo as normas do anterior PDM para que remetia, designadamente nos casos em que a aplicabilidade das correspondentes normas do novo PDM se mostra inviável ou manifestamente incoerente.

(Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita)

Declaração de Voto

§ I. Na resposta à questão suscitada em termos dicotómicos pela entidade consulente, concorda-se com a alternativa acolhida no parecer mas não se acompanha parte substancial da fundamentação que a sustenta. Pelo que, na presente declaração pretende-se, apenas, explicitar de forma sintética os motivos que determinam o afastamento quanto à referida fundamentação e o motivo determinante para se considerar que a resposta adotada deve ser no sentido preconizado⁽⁵⁸⁾.

A questão suscitada em termos abstratos reporta-se exclusivamente ao problema de saber se determinadas normas do Plano Diretor Municipal de Lisboa (PDM) de 1994 revogado em 2012 subsistem em vigor na área abrangida pelo Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa (PUNHM) por força dos artigos 14.º, n.º 1, alínea a), 15.º, n.º 1 e 15.º, n.º 2 do PUNHM.

Entendemos que uma interpretação sistemático-teleologicamente correta implica que, depois da entrada em vigor do PDM de 2012, se deve concluir que:

1 — O artigo 14.º, n.º 1, alínea a), do PUNHM apenas legitima construções nos logradouros admissíveis como exceções no PDM vigente no momento da prática do ato administrativo (em particular o disposto no artigo 44.º do PDM de 2012), não sendo, consequentemente, admissíveis novas construções proibidas em termos gerais pelo PDM que se encontrar em vigor nessa data (quando não existir nenhum ato administrativo prévio válido que confira esse direito de construção);

2 — Por força do disposto no artigo 15.º, n.º 1, do PUNHM, em obras novas deverão ser previstas áreas de estacionamento, nos termos estabelecidos no PDM que se encontre em vigor na data do ato, excetuando-se as construções destinadas a habitação nas situações previstas no artigo 9.º do PUNHM.

3 — O artigo 15.º, n.º 2, do PUNHM prescreve que para efeitos do cálculo das áreas de estacionamento, aplicar-se-á o disposto no PDM vigente à data do ato.

As referidas conclusões estribam-se, importa sublinhar, numa interpretação histórico-teleológica das referidas normas não estando suportadas em frágeis axiomas gerais sobre remissões legislativas. Isto é, a tarefa hermenêutica exigível envolve, antes do mais a compreensão e aprofundamento do conteúdo normativo das normas objeto da consulta.

A *ratio* das três normas objeto da consulta, sobre construções admissíveis em logradouros e exigências em matéria de áreas de estacionamento derivadas novas construções, têm de ser enquadradas no PUNHM enquanto regulamento especial relativo à «ocupação, uso e transformação do solo na área de intervenção do Plano de Urbanização da Madragoa, localizada na carta das UOPG do PDM».

De forma sintética, o PUNHM é conformado por um programa em que, como se explicita no artigo 5.º desse regulamento, «a área de intervenção é considerada globalmente como área histórica habitacional dotada de infraestruturas urbanísticas consolidadas, de formação pré-pombalina, em geral configurada até final do século XVIII, que constitui o núcleo antigo a preservar e onde não são possíveis alterações significativas».

Isto é, o particularismo da regulamentação do PUNHM envolve especiais exigências de preservação e proibição de alterações significativas por contraponto à generalidade do território abrangido pelo PDM.

§ II. Na nossa perspetiva, a fundamentação do parecer é afetada, no plano metodológico, por uma abordagem axiomático-dedutiva inadequada sobre remissões legislativas (sem a correta análise compreensiva das questões específicas) e, ainda, por erros sobre as implicações hermenêuticas advenientes do critério da especialidade — neste último ponto o equívoco da estrutura argumentativa da fundamentação do parecer culmina na conclusão 8.ª, a qual, em bom rigor, não é uma conclusão interpretativa mas, apenas, um argumento (que não se acompanha) que pretende fundamentar uma conclusão precedente.

O conceito de especialidade reporta-se a uma relação entre normas. Seguindo os critérios doutrinários clássicos, quando se sobrepõem duas previsões, sendo uma geral e outra especial, deve aplicar-se a regra especial, sendo a regra geral apenas aplicável naquilo que não for regulado na especial e se compatibilize com esta.

A luz dessa matriz metodológica, sustentada em parâmetros abstratos, as regras gerais estabelecidas no PDM aplicam-se às áreas abrangidas pelo PUNHM desde que não exista cobertura por previsão de regra especial e a específica regra geral não se apresente incompatível com prescrições do regime especial. Por outro lado, a previsão especial também pode ceder quando violar uma específica proibição fixada em norma superior — sendo certo que, no caso concreto, ao contrário do que se afirma na fundamentação do parecer, além de as relações entre normas de planos de urbanização e PDM carecer de valoração especificada, a

prevalência do regime especial é assegurada por via do artigo 5.º, n.º 3, do PDM de 2012.

Aplicação da regra geral na falta de regra especial que deriva de modelos hermenêuticos há muito estabelecidos pela teoria geral do direito. Como se destacou no parecer n.º 26/2012, de 13-9-2012⁽⁵⁹⁾, e foi recentemente reafirmado no parecer n.º 23/2015, de 18-11-2015⁽⁶⁰⁾, «as relações de especialidade entre normas não são confundíveis, no plano conceptual, com relações de especialidade entre leis, e muitas vezes o que alegadamente constitui uma relação de especialidade normativa, por referência a supostas relações de especialidade entre regimes, deriva de equívocos interpretativos sobre a previsão das normas».

A relação de especialidade é, apenas, aquela «que se estabelece entre dois ou mais preceitos, sempre que numa lei (a *lex specialis*) se contêm todos os elementos de outra (*lex generalis*)»⁽⁶¹⁾. Verificado esse pressuposto, e dependente do mesmo, pode formular-se uma inferência baseada no axioma de que *lex specialis derogat legi generali*.

As estatuições dos artigos 14.º, n.º 1, alínea a), 15.º, n.º 1 e 15.º, n.º 2 do PUNHM não derivam de na respetiva previsão se encontrar qualquer especificidade que vise aumentar a latitude de construção em logradouros por confronto com as regras do PDM ou reduzir as exigências em matéria de área de estacionamento para novas construções na área do PUNHM por comparação com o que se impõe no PDM. Nas referidas matérias, a opção regulamentar do PUNHM foi claramente a de remeter para o regime geral vigente, visando as regras especiais apenas consagrar salvaguardas reforçadas do «núcleo antigo a preservar e onde não são possíveis alterações significativas». Em particular no artigo 14.º, n.º 1, a), da PUNHM não se consagra uma exceção especial apenas se admite que também vale uma exceção do regime geral, enquanto, como é óbvio, a mesma vigorar.

A solução interpretativa da questão suscitada deve ser conformada pelo princípio *tempus regit actum*, relembado num outro parecer deste Conselho em matéria de ordenamento do território, parecer n.º 40/2012, de 15-9-2011⁽⁶²⁾, onde se destaca que o mesmo «constitui a regra geral de aplicação das leis no tempo e significa que as normas jurídicas têm efeito apenas para o futuro, valendo no direito público e no privado», expressamente consagrado no artigo 67.º do RJUE — na mesma linha sobre o tema, refiram-se, ainda, os pareceres n.º 135/2001, de 2-5-2002⁽⁶³⁾, e n.º 77/2005, de 19-4-2007⁽⁶⁴⁾ (citados naquele).

Nesta medida, embora a norma do artigo 5.º, n.º 3, do PDM de 2012⁽⁶⁵⁾ seja incompatível com a tese que integra a fundamentação do presente parecer, no sentido de que «o princípio da hierarquia» implica a prevalência das normas do PDM divergentes com normas do PUNHM (neste domínio o subtexto do parecer compreende, aliás, potenciais aporias que não se justifica aprofundar nesta sede), no caso, a questão nuclear objeto de consulta reporta-se ao critério de aplicação da regra geral no tempo conformada pelo parâmetro *tempus regit actum*.

Acrescente-se que não tem qualquer suporte a tese defendida por serviços municipais no sentido de que existiria uma ripristinação de regras menos exigentes, em matéria de construções em logradouros e áreas de estacionamento, do PDM revogado. Pelo contrário, uma análise sobre as conceções urbanísticas relevantes nas normas objeto de análise, deve atender a que as mesmas são o resultado de uma evolução, tanto quanto aos limites ao excesso de construção em logradouros de zonas históricas (artigo 14.º, n.º 1, do PUNHM), assim como à dinâmica viária (artigo 15.º, n.ºs 1 e 2, do PUNHM). Ou seja, o novo PDM é o resultado da evolução de políticas urbanísticas nos últimos 20 anos em larga medida fruto de uma renovada sensibilidade das mesmas na esfera pública, tendo presente, aliás que o novo RJUE foi aprovado em 1999 (depois do PDM de 1994) e, entretanto, foi objeto de múltiplas alterações. Limites e exigências impostas a novas construções cujo sentido se apresenta reforçado em zonas históricas, sendo as opções legislativas e regulamentares, obviamente, incompatíveis com a paradoxal ripristinação administrativa de regras menos protetivas para zonas especialmente carecidas de proteção.

As zonas históricas cuja especificidade é constituída por um «núcleo antigo a preservar e onde não são possíveis alterações significativas» não podem, à luz de uma interpretação histórico-teleologicamente fundada, transformar-se em ilhas onde o interesse público que determinou o reforço de proteções aplicáveis em termos gerais, entretanto revogadas, não seria salvaguardado.

No plano metodológico, ao invés de abordagens formalistas, deve, assim, seguir-se, de forma efetiva e não através da mera invocação, a formulação de MENEZES CORDEIRO no sentido de que as concretas remissões efetuadas nos artigos 14.º, n.º 1, alínea a), 15.º, n.º 1 e 15.º, n.º 2 do PUNHM (de normas de regime especial para regras do regime geral) carecem de uma interpretação que vise *determinar*

o seu sentido ⁽⁶⁾, o qual torna inequívoca a natureza dinâmica da remissão efetuada.

III. Em resumo, pelas razões expostas, embora se discorde, no plano metodológico, de aspetos centrais da fundamentação do parecer, entende-se que a conclusão sobre a específica questão colocada pela entidade consulente deve ser no sentido de que as remissões efetuadas para o regime geral pelos artigos 14.º, n.º 1, alínea *a*) (sobre exceções aos limites a construções novas admissíveis em logradouros) e 15.º, n.ºs 1 e 2 (sobre áreas de estacionamento) do PUNHM se reportam às regras gerais consagradas no PDM vigente no momento da prática do ato administrativo.

⁽¹⁾ O parecer foi solicitado pelo ofício n.º 1847, de 10 de novembro de 2015, com entrada na Procuradoria-Geral da República e distribuição, como parecer urgente, na mesma data.

⁽²⁾ Referenciada no pedido de consulta e posteriormente enviada por correio eletrónico.

⁽³⁾ Cfr. fl. 3 da citada Recomendação n.º 3/A/2015, de 15 de junho de 2015.

⁽⁴⁾ “O Ambiente e a Relação Jurídica Administrativa”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.ºs 29/30, jan./dez. 2008, pág. 30.

⁽⁵⁾ “Ambiente, Ordenamento do Território e Urbanismo”, in *Textos, Ambiente e Consumo*, III volume, 1996, Centro de Estudos Judiciários, pág. 10.

⁽⁶⁾ *Direito do Ordenamento do Território*, Almedina, janeiro 2002, pág. 18.

⁽⁷⁾ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *ibidem*.

⁽⁸⁾ *Idem*, *ob. cit.*, pág. 19.

⁽⁹⁾ *Idem*, *ibidem*.

⁽¹⁰⁾ *Manual de Direito do Urbanismo*, volume I, 4.ª edição, julho 2008, Almedina, pág. 64.

⁽¹¹⁾ *Ob. cit.*, págs. 66/67/68.

⁽¹²⁾ *Ob. cit.*, págs. 20 e 25/26.

⁽¹³⁾ *Ob. cit.*, pág. 26.

⁽¹⁴⁾ Refira-se, porém, que a Lei de Bases do Ambiente — Lei n.º 11/87, de 7 de abril, alterada pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, e revogada, a partir de 19 de abril de 2014, pela Lei n.º 19/2014, de 14 de abril — definia na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 5.º ordenamento do território como «o processo integrado da organização do espaço biofísico, tendo como objetivo o uso e a transformação do território, de acordo com as suas capacidades e vocações e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geológica, numa perspetiva de aumento da sua capacidade de suporte de vida».

⁽¹⁵⁾ Alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto, e revogada, a partir de 29 de junho de 2014, pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

⁽¹⁶⁾ A redação, na íntegra, do artigo 5.º é a seguinte:

«Artigo 5.º

Princípios gerais

A política de ordenamento do território e de urbanismo obedece aos princípios gerais de:

a) Sustentabilidade e solidariedade intergeracional, assegurando a transmissão às gerações futuras de um território e de espaços edificados corretamente ordenados;

b) Economia, assegurando a utilização ponderada e parcimoniosa dos recursos naturais e culturais;

c) Coordenação, articulando e compatibilizando o ordenamento com as políticas de desenvolvimento económico e social, bem como as políticas sectoriais com incidência na organização do território, no respeito por uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados em causa;

d) Subsidiariedade, coordenando os procedimentos dos diversos níveis da Administração Pública, por forma a privilegiar o nível decisório mais próximo do cidadão;

e) Equidade, assegurando a justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes da aplicação dos instrumentos de gestão territorial;

f) Participação, reforçando a consciência cívica dos cidadãos através do acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial;

g) Responsabilidade, garantindo a prévia ponderação das intervenções com impacto relevante no território e estabelecendo o dever de reposição ou compensação dos danos que ponham em causa a qualidade ambiental;

h) Contratualização, incentivando modelos de atuação baseados na concertação entre a iniciativa pública e a iniciativa privada na concretização dos instrumentos de gestão territorial;

i) Segurança jurídica, garantindo a estabilidade dos regimes legais e o respeito pelas situações jurídicas validamente constituídas.»

⁽¹⁷⁾ Na redação dada pela Lei n.º 54/2007.

⁽¹⁸⁾ Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 53/2000, de 7 de abril, e 310/2003, de 10 de dezembro, pelas Leis n.ºs 58/2005, de 29 de dezembro, e 56/2007, de 31 de agosto, e pelos Decretos-Leis n.ºs 316/2007, de 19 de setembro, 46/2009, de 20 de fevereiro, 181/2009, de 7 de agosto, e 2/2011, de 6 de janeiro.

E revogado, a partir de 13 de julho de 2015, pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

No presente excurso, refere-se, salvo indicação noutro sentido, a última versão vigente do Decreto-Lei n.º 380/99.

⁽¹⁹⁾ Ver, a propósito, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *ob. cit.*, pág. 101.

⁽²⁰⁾ Cfr. também o já referido artigo 23.º da LBOTU.

⁽²¹⁾ Ver n.º 1 do artigo 69.º do RJGT.

⁽²²⁾ A redação anterior, dada pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, do artigo 80.º do RJGT era a seguinte:

«Artigo 80.º

Ratificação

1 — A ratificação pelo Governo dos planos municipais de ordenamento do território exprime o reconhecimento da sua conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes, bem como com quaisquer outros instrumentos de gestão territorial eficazes, abrangendo:

a) Os planos diretores municipais;

b) Os planos de urbanização, na falta de plano diretor municipal eficaz;

c) Os planos de pormenor, na falta de plano diretor municipal ou plano de urbanização eficazes.

2 — A ratificação dos planos municipais de ordenamento do território pode ser parcial, aproveitando apenas à parte conforme com as normas legais e regulamentares vigentes e com os instrumentos de gestão territorial eficazes.

3 — Quando não se verifique a conformidade devida, o Governo pode ainda proceder à ratificação no caso de:

a) O plano diretor municipal, não obstante a incompatibilidade com o plano regional de ordenamento do território, ter sido objeto de parecer favorável da comissão mista de coordenação;

b) O plano diretor municipal, não obstante a desconformidade com o plano sectorial, ter sido objeto de parecer favorável da entidade responsável pela elaboração deste no âmbito da comissão mista de coordenação;

c) O plano diretor municipal, não obstante a incompatibilidade com o plano intermunicipal de ordenamento do território, ter sido objeto de parecer favorável da comissão mista de coordenação, ouvidos os restantes municípios;

d) O plano de urbanização, não obstante a incompatibilidade com o plano diretor municipal, ter sido objeto de parecer favorável da comissão de coordenação e desenvolvimento regional;

e) O plano de pormenor, não obstante a incompatibilidade com o plano diretor municipal ou o plano de urbanização, ter sido objeto de parecer favorável da comissão de coordenação e desenvolvimento regional.

4 — Os pareceres referidos nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do número anterior devem mencionar expressamente a concordância da alteração proposta com os resultados da avaliação do plano efetuada.

5 — A ratificação de qualquer plano municipal de ordenamento do território nos termos do n.º 3 implica a automática revogação das disposições constantes dos instrumentos de gestão territorial afetados, determinando, nos casos previstos nas alíneas *a*), *b*) e *c*), a correspondente alteração de regulamentos e plantas por forma que traduzam a atualização da disciplina vigente.

6 — São igualmente objeto de ratificação as alterações dos planos municipais de ordenamento do território que não resultem do disposto no número anterior.

7 — Após a aprovação do programa nacional da política de ordenamento do território e dos planos regionais de ordenamento do território, a ratificação pelo Governo dos planos municipais de ordenamento do território terá caráter excecional, ocorrendo apenas nos seguintes casos:

a) Quando, no âmbito do procedimento municipal de elaboração e aprovação, for suscitada a violação das disposições legais e regulamentares vigentes ou a incompatibilidade com instrumentos de gestão territorial eficazes;

b) A solicitação da câmara municipal.

8 — A ratificação dos planos municipais de ordenamento do território é feita por resolução do Conselho de Ministros.»

(²³) “O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial: Evoluções Recentes e Desafios Futuros”, in *Direito do Urbanismo e do Ambiente, Estudos Compilados*, Quid Juris, Lisboa 2010, págs. 91/92.

(²⁴) *Ob. cit.*, pág. 92.

(²⁵) DULCE LOPES, *ob. cit.*, pág. 106.

(²⁶) O teor do artigo 85.º é o seguinte:

«Artigo 85.º

Conteúdo material

1 — O plano diretor municipal define um modelo de organização municipal do território nomeadamente estabelecendo:

a) A caracterização económica, social e biofísica, incluindo da estrutura fundiária da área de intervenção;

b) A definição e caracterização da área de intervenção, identificando as redes urbana, viária, de transportes e de equipamentos de educação, de saúde, de abastecimento público e de segurança, bem como os sistemas de telecomunicações, de abastecimento de energia, de captação, de tratamento e abastecimento de água, de drenagem e tratamento de efluentes e de recolha, depósito e tratamento de resíduos;

c) A definição dos sistemas de proteção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais, identificando a estrutura ecológica municipal;

d) Os objetivos de desenvolvimento estratégico a prosseguir e os critérios de sustentabilidade a adotar, bem como os meios disponíveis e as ações propostas;

e) A referenciação espacial dos usos e das atividades nomeadamente através da definição das classes e categorias de espaços;

f) A identificação das áreas e a definição de estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços;

g) A definição de estratégias para o espaço rural, identificando aptidões, potencialidades e referências aos usos múltiplos possíveis;

h) A identificação e a delimitação dos perímetros urbanos, com a definição do sistema urbano municipal;

i) A definição de programas na área habitacional;

j) A especificação qualitativa e quantitativa dos índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em plano de urbanização e plano de pormenor, bem como os de natureza supletiva aplicáveis na ausência destes;

l) A definição de unidades operativas de planeamento e gestão, para efeitos de programação da execução do plano, estabelecendo para cada uma das mesmas os respetivos objetivos, bem como os termos de referência para a necessária elaboração de planos de urbanização e de pormenor;

m) A programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas;

n) A identificação de condicionantes, designadamente reservas e zonas de proteção, bem como das necessárias à concretização dos planos de proteção civil de caráter permanente;

o) As condições de atuação sobre áreas críticas, situações de emergência ou de exceção, bem como sobre áreas degradadas em geral;

p) As condições de reconversão das áreas urbanas de gênese ilegal;

q) A identificação das áreas de interesse público para efeitos de expropriação, bem como a definição das respetivas regras de gestão;

r) Os critérios para a definição das áreas de cedência, bem como a definição das respetivas regras de gestão;

s) Os critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística a concretizar nos instrumentos de planeamento previstos nas unidades operativas de planeamento e gestão;

t) A articulação do modelo de organização municipal do território com a disciplina consagrada nos demais instrumentos de gestão territorial aplicáveis;

u) O prazo de vigência e as condições de revisão.

2 — Não obstante a existência dos índices, parâmetros e indicadores de natureza supletiva a que alude a alínea j) do número anterior, são diretamente aplicáveis às operações urbanísticas a realizar em zona urbana consolidada, como tal identificada no plano, os índices, parâmetros e indicadores de referência para elaboração de plano de urbanização ou de plano de pormenor, nas seguintes condições:

a) Tenha decorrido o prazo de cinco anos sobre a data de entrada em vigor do plano diretor municipal, sem que haja sido aprovado o plano de urbanização ou o plano de pormenor;

b) Os índices e parâmetros de referência estabelecidos no plano diretor municipal definam os usos e a cêrcea máxima a observar, bem como os indicadores relativos à definição da rede viária e do estacionamento.»

(²⁷) A redação do artigo 93.º, na íntegra, é a seguinte:

«Artigo 93.º

Dinâmica

1 — Os instrumentos de gestão territorial podem ser objeto de alteração, de correção material, de retificação, de revisão e de suspensão.

2 — A alteração dos instrumentos de gestão territorial pode decorrer:

a) Da evolução das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que lhes estão subjacentes e que fundamentam as opções definidas no plano, desde que revista caráter parcial, designadamente se restrinja a uma parte delimitada da respetiva área de intervenção;

b) Da ratificação ou da aprovação de planos municipais ou da aprovação de planos especiais de ordenamento do território que com eles não se compatibilizem ou conformem;

c) Da entrada em vigor de leis ou regulamentos que colidam com as respetivas disposições ou que estabeleçam servidões administrativas ou restrições de utilidade pública que afetem as mesmas.

3 — A revisão dos instrumentos de gestão territorial implica a reconsideração e reapreciação global, com caráter estrutural ou essencial, das opções estratégicas do plano, dos princípios e objetivos do modelo territorial definido ou dos regimes de salvaguarda e valorização dos recursos e valores territoriais.

4 — A suspensão dos instrumentos de gestão territorial pode decorrer da verificação de circunstâncias excecionais que se repercutam no ordenamento do território pondo em causa a prossecução de interesses públicos relevantes.»

(²⁸):

«Artigo 10.º

Classificação e qualificação do solo

1 — A classificação do solo determina o destino básico do solo, com respeito pela sua natureza, e assenta na distinção entre solo rústico e solo urbano.

2 — Para efeitos do disposto no número anterior, entende-se por:

a) «Solo rústico», 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;

b) «Solo urbano», o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação;

3 — A classificação e reclassificação do solo como urbano traduzem uma opção de planeamento, nos termos e condições previstos na lei.

4 — A qualificação do solo define, com respeito pela sua classificação, o conteúdo do seu aproveitamento por referência às potencialidades de desenvolvimento do território.»

(²⁹) “A revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial de 2015: as novas regras de gestão territorial”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 6 — abril/junho de 2015, AEDRL — Associação de Estudos de Direito Regional e Local, pág. 46.

(³⁰) Criticando esta opção, veja-se FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Notas e Comentários à Revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial de 2015*, Almedina, 2015, pág. 8.

(³¹) O texto dos artigos 40.º, 41.º e 42.º é o seguinte:

«Artigo 40.º

Âmbito nacional

1 — Os programas territoriais de âmbito nacional definem o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional e para a sua integração na União Europeia, estabelecendo as diretrizes a considerar a nível regional e a compatibilização das políticas públicas sectoriais

do Estado, bem como, na medida do necessário, a salvaguarda de valores e recursos de reconhecido interesse nacional, nos termos dos números seguintes.

2 — O programa nacional da política de ordenamento do território estabelece, em concretização das opções europeias de desenvolvimento territorial e do quadro de referência europeu:

a) As opções estratégicas de organização do território nacional e o modelo de estruturação territorial tendo em conta o sistema urbano, as infraestruturas e os equipamentos de utilização coletiva de interesse nacional, bem como as áreas de interesse nacional em termos de defesa nacional e segurança pública, agrícolas, florestais, ambientais, patrimoniais e económicos, de exploração de recursos geológicos e de aproveitamento das energias renováveis;

b) As grandes opções de investimento público, com impacte territorial significativo, suas prioridades e programação, em articulação com as estratégias definidas para a aplicação dos fundos europeus e nacionais.

3 — Os programas sectoriais estabelecem, no âmbito nacional e de acordo com as políticas sectoriais da União Europeia, a incidência territorial da programação ou concretização de políticas públicas dos diversos setores da administração central do Estado, nomeadamente, nos domínios da defesa, segurança pública, prevenção de riscos, ambiente, recursos hídricos, conservação da natureza e da biodiversidade, transportes, comunicações, energia, cultura, saúde, turismo, agricultura, florestas, comércio ou indústria.

4 — Os programas especiais constituem um meio de intervenção do Governo e visam a prossecução de objetivos considerados indispensáveis à tutela de interesses públicos e de recursos de relevância nacional com repercussão territorial, estabelecendo exclusivamente regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, através de medidas que estabeleçam ações permitidas, condicionadas ou interditas em função dos objetivos de cada programa, prevalecendo sobre os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal.

5 — Os programas especiais compreendem os programas da orla costeira, programas das áreas protegidas, programas de albufeiras de águas públicas e os programas dos estuários.

Artigo 41.º

Âmbito regional

1 — Os programas regionais estabelecem:

a) As opções estratégicas de organização do território regional e o respetivo modelo de estruturação territorial, tendo em conta o sistema urbano, as infraestruturas e os equipamentos de utilização coletiva de interesse regional, bem como as áreas de interesse regional em termos agrícolas, florestais, ambientais, ecológicos e económicos, integrando as redes nacionais de infraestruturas, de mobilidade e de equipamentos de utilização coletiva com expressão regional;

b) As grandes opções de investimento público, com impacte territorial significativo, suas prioridades e programação, em articulação com as estratégias definidas para a aplicação dos fundos europeus e nacionais.

2 — Os programas regionais constituem o quadro de referência estratégico para a elaboração dos programas intermunicipais e dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal.

Artigo 42.º

Âmbito intermunicipal

1 — O programa intermunicipal é de elaboração facultativa e abrange dois ou mais municípios territorialmente contíguos integrados na mesma comunidade intermunicipal, salvo situações excecionais, autorizadas pelo membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território, após parecer das comissões de coordenação e desenvolvimento regional.

2 — O programa intermunicipal assegura a articulação entre o programa regional e os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, no caso de áreas que, pela interdependência estrutural ou funcional ou pela existência de áreas homogêneas de risco, necessitem de uma ação integrada de planeamento.

3 — O programa intermunicipal estabelece as opções estratégicas de organização do território intermunicipal e de investimento público, suas prioridades e programação, em articulação com as estratégias definidas nos programas territoriais de âmbito nacional, sectorial e

regional, definindo orientações para os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal.

4 — Os planos territoriais de âmbito intermunicipal são o plano diretor intermunicipal, o plano de urbanização intermunicipal e o plano de pormenor intermunicipal.

5 — O plano diretor intermunicipal estabelece, de modo coordenado, a estratégia de desenvolvimento territorial intermunicipal, o modelo territorial intermunicipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização pública locais e as relações de interdependência entre dois ou mais municípios territorialmente contíguos, e a sua aprovação dispensa a elaboração de planos diretores municipais, substituindo-os.

6 — Os planos de urbanização e os planos de pormenor intermunicipais abrangem parte do território contíguo dos concelhos a que respeitam.

7 — A existência de um plano intermunicipal não prejudica o direito de cada município gerir autonomamente o seu território, de acordo com o previsto nesse plano.»

(32) A redação do artigo 46.º, na íntegra, é a seguinte:

«Artigo 46.º

Vinculação

1 — Os programas territoriais vinculam as entidades públicas.

2 — Os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal vinculam as entidades públicas e ainda, direta e imediatamente, os particulares.

3 — O disposto no n.º 1 do presente artigo não prejudica a vinculação direta e imediata dos particulares relativamente a normas legais ou regulamentares em matéria de recursos florestais.

4 — Os programas territoriais que prossigam objetivos de interesse nacional ou regional, cujo conteúdo em função da sua incidência territorial urbanística deva ser vertido em plano diretor intermunicipal ou municipal e em outros planos territoriais estabelecem, ouvidos a associação de municípios ou os municípios abrangidos, o prazo para a atualização destes planos e indicam expressamente as normas a alterar, nos termos da lei.

5 — Findo o prazo estabelecido nos termos do número anterior, se a associação de municípios ou o município não tiver procedido à referida atualização, suspendem-se as normas do plano territorial intermunicipal ou municipal que deveriam ter sido alteradas, não podendo, na área abrangida, haver lugar à prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a alteração do uso do solo, enquanto durar a suspensão.

6 — Sem prejuízo de outras sanções previstas na lei, a falta de iniciativa, por parte de associação de municípios ou município, tendente a desencadear o procedimento de atualização do plano intermunicipal ou municipal referida no número anterior, bem como o atraso da mesma atualização por facto imputável às referidas entidades, implica a rejeição de candidaturas de projetos a benefícios ou subsídios outorgados por entidades ou serviços públicos nacionais ou comunitários, bem como a não celebração de contratos-programa, até à regularização da situação.»

(33) Que aprovou a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99.

(34) A redação do artigo 197.º, integrado nas disposições finais e transitórias, é a seguinte:

«Artigo 197.º

Aplicação direta

1 — As regras estabelecidas no presente decreto-lei aplicam-se aos procedimentos já iniciados à data da sua entrada em vigor, sem prejuízo da salvaguarda dos atos já praticados.

2 — Excecionam-se do disposto no número anterior os procedimentos relativos aos instrumentos de gestão territorial que se encontrem em fase de discussão pública, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei.»

(35) *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 2.ª edição, setembro 2015, pág. 105, que, por momentos, se acompanha.

(36) *Direito do Urbanismo...*, cit., pág. 107.

(37) *Direito do Urbanismo...*, cit., pág. 108.

(38) Cfr. Declaração n.º 270/97, de 24 de setembro de 1997, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 242, de 18 de outubro de 1997, que publicou em anexo o Regulamento e planta de síntese do PUNHM.

(³⁹) A redação, na íntegra, do artigo 32.º era a seguinte:

Artigo 32.º

Alterações e ampliações

1 — Nas áreas históricas habitacionais são admitidas as seguintes obras de alteração e ampliação, desde que, simultaneamente, sejam efetuadas obras de beneficiação e ou restauro de todo o edifício, seja garantida a sua estabilidade e as condições de segurança de todos os seus elementos, não seja afetada a estabilidade dos edifícios confinantes e sejam compatíveis com as suas características arquitetónicas e construtivas:

a) Reabilitação dos edifícios, com conservação de todos os elementos arquitetónicos e construtivos considerados de valor cultural ou que constituam contributo para a caracterização do conjunto em que se inserem, antecedida de vistoria municipal homologada pela Câmara;

b) A demolição das fachadas posteriores pode, excecionalmente, ser admitida, desde que daí resultem vantagens justificadas pelo projeto para a utilização, habitabilidade e salubridade do edifício e ou edifícios confinantes, antecedida por vistoria, nos seguintes casos:

Não alinhamento com os edifícios confinantes;

Degradação acentuada;

Desvirtuamento da traça original;

c) Aproveitamento do sótão, desde que não seja alterada a configuração geral do telhado, designadamente mantendo as inclinações das suas águas, sem prejuízo do disposto na alínea seguinte;

d) Quando as características dos telhados sejam consideradas inadequadas à sua função de cobertura ou seja verificado que estão descaracterizadas, pela estrutura consultiva criada nos termos do n.º 2 do artigo 4.º, poderá ser autorizada a correção da sua configuração geral;

e) Construção sob o edifício de caves para estacionamento, áreas técnicas e arrecadações afetas às diversas unidades de utilização do edifício e respetivas ampliações, condicionada à possibilidade de integração arquitetónica da entrada e à inexistência de vestígios arqueológicos cuja salvaguarda seja de reconhecido interesse. A possibilidade de ocupação de logradouros com estacionamento fica sujeita às condições estabelecidas no artigo 33.º

2 — Nas áreas históricas habitacionais são permitidas obras de alteração e de ampliação, sem obrigatoriedade de executar obras de beneficiação ou restauro em todo o edifício, quando destinadas a dotar os edifícios de instalações sanitárias ou cozinhas ou a melhorar a sua funcionalidade e condições de habitabilidade, desde que não seja alterado ou afetado o sistema construtivo e estrutural do edifício, nomeadamente no que respeita a paredes mestras, elementos de madeira da estrutura portante, pavimentos e coberturas.

3 — Nas obras de ampliação a que se refere o número anterior, os compartimentos a construir não podem ultrapassar as dimensões mínimas previstas no RGEU. Em qualquer caso devem ser respeitados os regulamentos referentes ao afastamento dos lotes confinantes.

4 — Nas obras de ampliação pode ser autorizado o nivelamento da cêrcea e da altura total pelas médias respetivas dos edifícios da frente edificada do lado do arruamento onde se integra o edifício no troço entre duas transversais, condicionado à beneficiação e restauro de todo o edifício e desde que fiquem asseguradas as condições mínimas de salubridade exigíveis. Os projetos referentes a estas obras de ampliação devem contribuir para a valorização arquitetónica do imóvel e para a valorização urbanística e ambiental do conjunto edificado em que se integra.

5 — A cêrcea final que resulta do número anterior não pode ultrapassar em um terço a do edifício existente. Nos edifícios existentes, com cêrcea até três pisos, é possível aumentar um piso, sem prejuízo dos condicionamentos estabelecidos no número anterior.»

(⁴⁰) Para melhor compreensão, reproduz-se, aqui, os artigos 105.º, 106.º e 116.º:

«Artigo 105.º

Área por lugar de estacionamento

1 — Para efeitos do cálculo da área de estacionamento necessária a veículos ligeiros, deve considerar-se:

a) Uma área bruta mínima de 20 m² por cada lugar de estacionamento à superfície;

b) Uma área bruta mínima de 25 m² por cada lugar de estacionamento em estrutura edificada, enterrada ou não.

2 — Para efeitos do cálculo da área de estacionamento necessária a veículos pesados, deve considerar-se:

a) Uma área bruta de 75 m² por cada lugar de estacionamento à superfície;

b) Uma área bruta de 130 m² por cada lugar de estacionamento em estrutura edificada, enterrada ou não.

3 — As áreas ou lugares de estacionamento obrigatório estabelecidos na presente secção são insuscetíveis de constituir frações autónomas independentes das unidades de utilização dos edifícios a que ficam imperativamente adstritas.

4 — As características e dimensões mínimas para os diversos tipos de estacionamento são estabelecidas em regulamento municipal.

Artigo 106.º

Edifícios para habitação

1 — Nos edifícios para habitação coletiva é obrigatória a existência de uma área de estacionamento no interior do lote necessária a um lugar de estacionamento por cada fogo, exceto quando os fogos tiverem uma área bruta superior a 150 m² e ou tipologia superior ou igual a T4, caso em que a área de estacionamento no interior do lote é a correspondente a dois lugares de estacionamento por fogo.

2 — Nas moradias unifamiliares é obrigatória a existência de dois lugares de estacionamento no interior do lote, exceto quando a área bruta edificada for inferior a 150 m², situação em que se admite apenas um lugar de estacionamento no interior do lote.

Artigo 116.º

Casos especiais

1 — Nos casos especiais tipificados nas alíneas seguintes é admitido o licenciamento de projetos de obras e de utilização de edificações, sem que os mesmos prevejam as capacitações aplicáveis estabelecidas no âmbito do presente capítulo:

a) Intervenções em edifícios classificados ou localizados em áreas históricas ou a preservar, quando a criação de acesso de viaturas ao seu interior prejudique ou seja incompatível com as suas características arquitetónicas ou com vestígios arqueológicos passíveis de salvaguarda e valorização;

b) Edificações a levar a efeito em parcelas sem possibilidade de acesso de viaturas ao seu interior, seja por razões de topografia, das características do arruamento ou de tráfego;

c) Nas áreas consolidadas, quando se verifiquem mudanças de uso residencial e não seja possível criar áreas de estacionamento e nas seguintes situações:

Para comércio, indústria e serviços, no piso térreo e com entrada independente da do uso residencial;

Para comércio, indústria e serviços em cave e sobreloja, desde que esses espaços contactem diretamente com o piso térreo;

d) Quando a parcela onde se pretenda e seja possível levar a efeito uma nova construção tenha uma largura média inferior a 7 m, à exceção das moradias unifamiliares às quais se aplica o disposto no n.º 2 do artigo 106.º;

e) Quando da impossibilidade ou da inconveniência de natureza técnica, nomeadamente em função de características geológicas do solo, níveis friáticos, comprometimento da segurança de edificações envolventes, interferência com equipamentos e infraestruturas do Metropolitano de Lisboa e da CP.

2 — Verificando-se as situações referidas no número anterior, há lugar a prestação de uma caução destinada a garantir, pelo prazo de um ano, prorrogável por mais um ano, a aquisição dos lugares de estacionamento devidos nos termos das presentes normas, num raio de 300 m relativamente à localização do edifício em causa.

3 — O valor da caução é o estabelecido em regulamento municipal, devendo ser anualmente atualizado através da aplicação dos índices de preços do consumidor na cidade de Lisboa (com exclusão da habitação) publicados pelo INE.

4 — A Câmara Municipal pode prescindir da aplicação do estabelecido no n.º 2 deste artigo nos casos de reabilitação integral dos edifícios a que se referem o n.º 1 do artigo 34.º, o artigo 59.º, o n.º 4 do artigo 60.º e a alínea a) do artigo 63.º

5 — As obras de alteração com vista à reutilização de salas de uso público existentes, desde que não seja aumentada a sua capacidade inicial, não obrigam ao estacionamento previsto no artigo 111.º

6 — Não são aplicáveis as condições previstas no presente capítulo às áreas destinadas a terciário, comércio retalhista e indústria compatível localizadas em áreas históricas habitacionais e com superfície igual ou inferior a 150 m², sempre que se verifique não ser possível integrar lugares de estacionamento no interior da parcela, atendendo aos condicionamentos estabelecidos no artigo 33.º

7 — Nas áreas consolidadas e de reconversão urbanística os valores de estacionamento estabelecidos nos artigos 106.º, 107.º, 109.º, e 112.º podem ser afetos a áreas de parqueamento coletivo, definidas pela Câmara Municipal, desde que:

a) As áreas servidas se localizem a menos de 300 m das áreas de parqueamento;

b) As áreas de estacionamento em falta sejam executadas pelos proprietários nos locais definidos pela Câmara Municipal ou adquiridas ao município ou a entidades licenciadas para procederem à sua promoção.»

(⁴¹) Cfr. Aviso n.º 11622/2012, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 168, de 30 de agosto de 2012.

(⁴²) *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 1993, pág. 105.

Sobre esta matéria, ver, também, designadamente, JOSÉ DIAS MARQUES, *Introdução ao Estudo do Direito*, Lisboa, 1994, págs. 171 e ss., JOÃO DE CASTRO MENDES, *Introdução ao Estudo do Direito*, edição revista pelo Prof. Miguel Teixeira de Sousa, Lisboa, 1994, págs. 56 e ss., MENEZES CORDEIRO, “Anotação” à sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa de 15 de março de 1987, em *O Direito*, Ano 121.º, 1989, I (janeiro — março), págs. 192/193, e RAFAEL HERNÁNDEZ MARÍN, *Introducción a la teoría de la norma jurídica*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 1998, págs. 298 e ss.

(⁴³) *Idem, ibidem*.

(⁴⁴) *Ob. cit.*, págs. 171/172.

(⁴⁵) *Ob. cit.*, pág. 59.

(⁴⁶) *Local citado*, págs. 192 e 194.

(⁴⁷) *Local citado*, pág. 194.

(⁴⁸) *Ob. cit.*, pág. 172.

(⁴⁹) *Idem, ob. cit.*, pág. 173.

(⁵⁰) *Ibidem*.

(⁵¹) *Vide* alínea i) do n.º 1 do artigo 48.º

(⁵²) Revogado pelo referido Decreto-Lei n.º 69/90.

(⁵³) *Diário da República*, 2.ª série, n.º 56, de 22 de março de 2010.

(⁵⁴) Veja-se, por exemplo, o Parecer Complementar n.º 51/97, de 30 de novembro de 2000, *Diário da República*, 2.ª série, n.º 166, de 21 de julho de 2003.

(⁵⁵) Refira-se, aqui, que a subordinação de um plano a outro hierarquicamente superior pode ser entendida com base nos princípios da *compatibilidade* ou da *conformidade*. A nossa legislação do ordenamento do território e urbanística tem vindo, por vezes, a utilizar indistintamente os conceitos de compatibilidade e de conformidade, como se se tratasse da mesma coisa. Porém, estamos perante conceitos jurídicos diversos: a obrigação de compatibilidade é mesmo rigorosa do que a obrigação de conformidade, como é o caso de que estamos a falar.

Sobre as relações de compatibilidade e de conformidade, veja-se FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coleção teses, Almedina, Coimbra, 1989, págs. 194 a 197.

(⁵⁶) A redação do artigo 16.º, na íntegra, era a seguinte:

Artigo 16.º

Ratificação

1 — Estão sujeitos a ratificação:

a) Os planos diretores municipais;

b) Os planos de urbanização, quando falte plano diretor municipal plenamente eficaz;

c) Os planos de pormenor, quando falte plano diretor municipal ou plano de urbanização plenamente eficaz;

d) Os planos de urbanização e os planos de pormenor, quando não se conformem com planos municipais ratificados;

e) Os planos de urbanização e os planos de pormenor, nos casos previstos no n.º 5 do artigo 19.º, relativo à revisão dos planos municipais.

2 — A ratificação destina-se a verificar a conformidade do plano municipal aprovado:

a) Com as disposições legais e regulamentares vigentes, nomeadamente a Reserva Agrícola Nacional, a Reserva Ecológica Nacional e áreas protegidas;

b) Com outros planos municipais plenamente eficazes, incluindo a sua adequada articulação;

c) Com outros planos, programas e projetos de interesse para outro município ou supramunicipal, incluindo a sua adequada articulação.

3 — A ratificação pode ser parcial.

4 — A ratificação ou a sua recusa são notificadas à respetiva câmara municipal no prazo de 30 dias a contar da data em que o ato foi praticado.

5 — A obtenção da ratificação é promovida pela câmara municipal nos 30 dias subseqüentes à aprovação pela assembleia municipal, através da Direção-Geral do Ordenamento do Território, que informa e submete o processo ao Ministro do Planeamento e da Administração do Território.

6 — Para efeitos do disposto no número anterior, o processo é instruído com os elementos referidos no artigo 15.º e com cópia autenticada da ata da sessão da assembleia municipal na parte que respeita à aprovação.

7 — Entre a data de receção do processo na Direção-Geral do Ordenamento do Território e a data da ratificação não pode mediar um período superior a 90 dias, no caso de plano diretor municipal e de plano de urbanização, e de 60 dias, nos restantes casos.

8 — Os pareceres previstos no n.º 4 do artigo 3.º são emitidos no prazo de 15 dias, interpretando-se a sua não emissão como parecer favorável.

9 — O disposto nos números anteriores é aplicável, com as necessárias adaptações, ao estabelecimento de medidas preventivas e de normas provisórias e a alteração e suspensão de planos.

(⁵⁷) Cfr. artigo 154.º

(⁵⁸) Num exercício drasticamente condicionado pelos tempos de vista, estudo e deliberação de pareceres do Conselho Consultivo por parte dos membros que não são relatores.

(⁵⁹) Parecer que ainda não se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, estando, apenas, na «área reservada».

(⁶⁰) Publicado no *Diário da República* 2.ª série, de 16-12-2015 (depois de uma anterior publicação anulada por gralhas, o parecer também está acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>).

(⁶¹) ASSIM EDUARDO CORREIA, invocando a formulação de HONIG, relativa ao concurso de normas incriminadoras mas que parte de bases doutrinárias assentes na metodologia jurídica geral (*I- Unidade e pluralidade de infrações; II- Caso julgado e poderes de cognição do juiz*, Coimbra, Almedina (reimp.), 1983, p. 127).

(⁶²) Publicado no *Diário da República* 2.ª série, de 23-5-2012 (também acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>).

(⁶³) Parecer que ainda não se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, estando, apenas, na «área reservada».

(⁶⁴) Parecer que ainda não se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, estando, apenas, na «área reservada».

(⁶⁵) «Enquanto não forem alterados, revistos ou suspensos, mantêm-se em vigor e prevalecem sobre as disposições do presente PDML, os planos de urbanização e os planos de pormenor eficazes à data da entrada em vigor deste plano, identificados e delimitados no Anexo I, o qual faz parte integrante do presente Regulamento».

(⁶⁶) «Anotação à sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa de 15 de março de 1987», *O Direito*, Ano 121.º (I), 1989, p. 194.

Este parecer foi homologado por despacho de 12 de maio de 2016, de Sua Excelência a Secretária de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza.

Está conforme.

Lisboa, 23 de maio de 2016. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira*.