

Exmo. Senhor
Presidente da Câmara Municipal de Lisboa
Praça do Município – Paços do Concelho
1149-014 Lisboa

Lisboa, 15 de junho de 2015

Vossa Ref.ª

OF/445/CVMS/14

ENT/1992/GVMS/14

Vossa Comunicação

41-08-2014

5-08-2014

Nossa Ref.ª

Proc. Q-1081/14 (UT1)

RECOMENDAÇÃO N.º 3/A/2015

(alínea a), do n.º 1, do artigo 20.º, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação da Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro)

Assunto: Unidade de Execução do Interior do Quarteirão dos Marianos - Licenciamento de obra de construção e demolição - Imóvel da estrutura patrimonial municipal - Rua das Janelas Verdes, 60 a 68, freguesia da Estrela

Nos termos e para os efeitos do disposto na alínea a), do n.º 1, do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação da Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro, e em face das motivações seguidamente apresentadas, recomendo à Câmara Municipal superiormente presidida por V. Ex.ª que:

Declare a nulidade, nos termos do artigo 103.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial¹, do ato de aprovação dos termos referência da

¹ Aprovado pelo Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de setembro, republicado com o Decreto-lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro, e alterado pelo Decreto-lei n.º 181/2009, de 7 de agosto, e pelo Decreto-lei n.º 2/2011, de 6 de

Unidade de Execução do Interior do Quarteirão dos Marianos e dos demais atos conexos, por desconformidade com o Plano Diretor Municipal, aprovado pela Assembleia Municipal de Lisboa em 24 de julho de 2012².

Bem assim, declare a nulidade, nos termos dos artigos 103.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, 67.º e alínea a) do artigo 68.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação³, do ato administrativo de aprovação do projeto de arquitetura relativo à obra de construção nova e demolição proferido no processo Proc. n.º 671/EDI/2013 por ter sido aprovado em desconformidade com a versão revista do Plano Diretor Municipal e por se encontrar violado, quando à obra de demolição e construção do edifício sito na Rua das Janelas Verdes, n.º 60 a 68, o disposto nos artigos 7.º e 8.º do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa, aprovado pela Assembleia Municipal em 24 de outubro de 1996⁴.

Convido V. Exa a atender às motivações que se apresentam, no termo de uma aturada apreciação das questões controvertidas, a qual compreendeu, como não poderia deixar de ser, as explicações prestadas pelos serviços superiormente dirigidos pelo Senhor Vereador Manuel Salgado. Entendo, assim, contribuir para uma mais correta e razoável aplicação do direito vigente.

§1.º - *Da queixa*

Foi-me apresentada uma queixa por oposição ao 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.

janeiro. Será revogado pelo Decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio, cuja entrada em vigor se fixou no 60.º dia subsequente à publicação, mas aplica-se à invalidade dos atos praticados sob a sua vigência.

² Aviso n.º 11622/2012, publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 168, de 30 de agosto de 2012.

³ Na versão republicada com o Decreto-lei n.º 26/2010, de 30 de março, e alterado pela Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro.

⁴ Declaração n.º 270/97, publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 242, de 18 de outubro de 1997.

Analisada a queixa e interpelada a Câmara Municipal sobre as objeções suscitadas, conclui-se pela ilegalidade dos atos de aprovação do projeto de arquitetura de construção nova e demolição, bem como da aprovação dos termos de referência da Unidade de Execução do Quarteirão dos Marianos que seguidamente se enunciam.

§2.º - *Do Plano Diretor Municipal aplicável*

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).

O que vale, por maioria de 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/EDI/2013).

Entendem os serviços municipais superiormente dirigidos por V. Exa que estes 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 1994⁵, 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 são quantificadas nos termos do PDM revisto, por se tratar de matéria omissa no Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa.

Não posso acompanhar o entendimento municipal quanto à aplicabilidade da anterior versão do PDM.

⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/94, de 14 de julho, publicada no *Diário da República*, n.º 226-B, 1.ª Série-B, de 29 de setembro de 1994.

Vejamos: no n.º 3 do artigo 25.º, do Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de setembro⁶, determina-se que, nas deliberações municipais que aprovam os planos, devem ser expressamente indicadas as normas dos instrumentos de gestão territorial preexistentes revogadas ou alteradas.

Em consonância, no artigo 5.º do regulamento do PDM revisto prescreve-se que, *enquanto não forem alterados, revistos ou suspensos, mantêm-se em vigor e prevalecem sobre as disposições do presente plano, os planos de urbanização e os planos de pormenor eficazes à data da entrada em vigor deste plano, identificados e delimitados no anexo I* entre os quais consta o Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa.

O Plano Diretor Municipal revisto consagra, no referido artigo 5.º, a prevalência do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa sobre o PDM revisto.

Contudo, a consagração da prevalência do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa sobre o PDM em vigor é apenas isso mesmo. Apenas confirma o disposto no n.º 3, do artigo 7.º, do Código Civil. Ou seja, o Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa prevalece sobre o PDM em vigor sempre que aí sejam reguladas matérias em concorrência e em sentido divergente.

A regra da prevalência não pode, porém, ser utilizada como pretexto para desaplicar as normas do PDM revisto quando o Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa remete para as normas específicas do PDM, reportando-se à numeração da versão originária deste instrumento de gestão territorial.

Na taxinomia das normas de remissão, esta diz-se estática ou material quando é feita para certa norma, em atenção ao seu conteúdo; diz-se 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

⁶ Aprova o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. *Vide supra* nota 1.

posteriormente alterado, da norma remetida⁷. Por outras palavras, a remissão dinâmica acompanha as alterações de conteúdo das normas visando a versão em vigor no momento da aplicação da lei.

Deve entender-se que o âmbito preferente da remissão material é o dos negócios jurídicos. Isto porque nos negócios jurídicos as partes remetem para a lei que conhecem e com que contam, não sendo justo alterar posteriormente o conteúdo negocial⁸. Valem razões de segurança jurídica e de salvaguarda das expectativas legitimamente criadas pelos particulares.

Quando a remissão decorra da lei ou de regulamento administrativo entende-se que, estando em causa o interesse público a prosseguir pela Administração Pública e não meros interesses particulares divergentes, a entrada em vigor de uma regulamentação nova significa que esta cuida melhor do interesse público e, por tal facto, deve aplicar-se de imediato.

Esta posição é confirmada pelo disposto no princípio geral de direito consagrado no artigo 12.º do Código Civil. Dispondo a lei sobre as condições de validade substancial ou formal de quaisquer factos ou sobre os seus efeitos, entende-se, em caso de dúvida, que só visa os factos novos. Pelo contrário, quando a lei dispõe sobre o conteúdo de certas relações jurídicas entende-se que abrange as relações já constituídas que subsistam à data da sua entrada em vigor.

No caso em apreço não existem efeitos jurídicos ou relações jurídicas a ressalvar ou salvaguardar, para efeito do disposto no artigo 12.º do Código Civil. As situações jurídicas relevantes e a delimitação da Unidade de Execução para o Interior do Quarteirão dos Marianos e pedido de licença de construção e demolição iniciaram-

⁷ Cf. Parecer n.º 51/97-C do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, de 24 de junho de 1999, in: *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 166, de 21 de julho de 2003.

⁸ Menezes Cordeiro, António, *Anotação à sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa de 15 de Março de 1987*, em *O Direito*, I (Janeiro-Março), Ano 121.º, 1989, pp. 192-193. *Vide* Castro Mendes, João de, *Introdução ao Estudo do Direito*, Lisboa: Dislivro, 1984, p. 67.

se já na vigência do Plano Diretor Municipal revisto, pelo que não haverá que tutelar efeitos jurídicos já produzidos ao abrigo do artigo 12.º do Código Civil.

Defende António Menezes Cordeiro que a remissão «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 noutra 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»⁹.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo converge pacificamente. Em aplicação do princípio *tempus regit actum*, conclui-se que a apreciação da legalidade dos atos administrativos deve ter apenas em conta a realidade fáctica existente no momento da sua prática e o quadro normativo então em vigor¹⁰.

O mesmo entendimento tem vindo a ser adotado no Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República¹¹.

Mas além de termos em conta a jurisprudência e a doutrina sobre concursos de aplicação normativa, quando existe alteração do direito, temos de ter presente um argumento que justamente circunscrito ao direito do urbanismo adquire aqui um peso determinante.

No direito do urbanismo, o artigo 67.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação determina que «A validade das licenças (...) das operações urbanísticas depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares em vigor à data da sua prática, sem prejuízo do disposto no artigo 60.º».

⁹ Menezes Cordeiro, António, op. cit. p. 194.

¹⁰ Acórdão da 1.ª Secção, de 9 de abril de 2014 (Proc. n.º 928/13), Acórdão da 1ª Secção, de 29 de abril de 2014 (Proc. n.º 966/13), Acórdão da 1.ª Subsecção, de 19 de abril de 2012 (Proc. n.º 1187/11), Acórdão da 2.ª Subsecção, de 2 de dezembro de 2002 (Recurso n.º 40 141), Acórdão da 1.ª Subsecção, de 4 de julho de 2002 (Proc. n.º 852/02) e Acórdão da 1ª Subsecção de 7 de fevereiro de 2002, (Recurso n.º 48295), consultáveis em www.dgsi.pt

¹¹ Vide por todos, Parecer n.º 4222/2010, de 23 de fevereiro de 2012, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 100, de 23 de maio de 2012, pág. 18344).

Ou seja, a lei só num pressuposto específico admite que ceda o princípio do *tempus regit actum*, regendo-se os atos administrativos pelas normas em vigor no momento em que são praticados.

Esse caso específico - o do artigo 60.º - respeita exclusivamente a edificações construídas ao abrigo de normas de construção ou planos urbanísticos anteriores. Em nome da proteção da confiança salvaguarda essas edificações contra normas supervenientes que, se fossem aplicadas, ditariam a ilegalidade.

Assim, no n.º 1 dispõe-se que «As edificações construídas ao abrigo do direito anterior e as utilizações respetivas não são afetadas por normas legais e regulamentares supervenientes». E no n.º 2 vai um pouco mais longe para permitir obras de reconstrução ou de alteração dessas edificações que se desviem das novas prescrições, contanto que «não originem ou agravem a desconformidade com as normas em vigor ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação».

No termo de responsabilidade, o autor do projeto tem de especificar as normas desaplicadas e as razões técnicas que fundamentam a sua inobservância (n.º 5 do artigo 10.º).

Não é esse o caso visado na queixa, motivo por que se não de aplicar as normas legais e regulamentares em vigor presentemente: o Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa e o PDM revisto¹².

E nem sequer o referido artigo 5.º do PDM, que determina a prevalência (por especialidade) do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa sobre o PDM, nem o artigo 91.º deste último, que dispõe sobre a validade dos atos e preexistências, ressalvam a aplicabilidade do PDM na versão anterior.

¹² A versão anterior do PDM já tinha sido alterada por força da entrada em vigor da versão revista publicada oficialmente em 30 de agosto de 2012.

Assim, quando a norma do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa remete para uma específica norma do PDM na versão originária, que já não tenha correspondência sistemática com a nova norma vigente, o princípio do *tempus regit actum* determina que se procure a correspondência material entre as normas do plano objeto de revisão com as normas do plano em vigor.

Pelo contrário, o entendimento adotado pelos serviços municipais foi o de repristinar um plano revogado.

As dúvidas e divergências encontradas têm de ser resolvidas segundo as regras da hermenêutica jurídica. O aparente concurso de normas que se sucedem no tempo tem de solucionar-se de acordo com a preferência pela lei nova para regular situações novas.

Em suma, de acordo com os princípios *tempus regit actum* e da natureza dinâmica das remissões, a devolução prevista no Plano de Urbanização há de adaptar-se às vicissitudes do Plano Diretor Municipal.

Nem sequer alcançamos como possam aplicar-se a novas operações urbanísticas dois planos diretores municipais ao mesmo tempo e ao mesmo território.

E para além da incongruência lógica, nenhuma razão de interesse público justificaria aplicar um plano diretor municipal preterido por um novo, amplamente revisto.

Note-se que, conforme dispõe o próprio PDM na versão revista, este instrumento de gestão territorial estabelece o modelo de organização espacial e a estratégia de desenvolvimento do território municipal (*cf.* n.º 2 do artigo 1.º).

E se o próprio PDM na versão revista (2012) admite que este modelo e esta estratégia são compatíveis com a aplicação prevalecente do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa, o mesmo já não faz quanto à compatibilidade do modelo e das estratégias atuais com o modelo e estratégia da anterior versão do PDM (1994).

Não faz sentido que uma estratégia e modelo já abandonados possam perpetuar até que todos os planos de urbanização e todos os planos de pormenor sejam revistos, revogados ou suspensos.

Para melhor percebermos o alcance dos diferentes modelos e estratégias definidos pelas duas versões do PDM, vejamos as normas do PDM para as quais o Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa remete.

O Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa determina no artigo 14.º que nos logradouros não serão permitidas construções com «exceção das admitidas no artigo 33.º, n.º1 do PDM», ou seja, nas áreas históricas habitacionais e desde que cumpridas determinadas condições.

Não se encontra especial dificuldade em discernir nas disposições do PDM revisto as normas relativas às condicionantes de utilização de logradouros, nomeadamente no artigo 44.º, em que se determina a observação de uma «superfície vegetal ponderada.»

O mesmo vale para o n.º 1, do artigo 15.º, do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa, ao determinar que deverão ser previstas áreas de estacionamento segundo o Capítulo III do PDM, excetuando-se o caso das construções destinadas a habitação nas situações elencadas no artigo 9.º do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa, ou seja, no caso de alterações e ampliações.

É certo que o Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa procede à remissão para um capítulo específico da anterior versão do PDM. Contudo, para concluirmos tratar-se de uma remissão estática (que não integraria as alterações posteriores efetuadas por via da revisão do PDM), teríamos de reconhecer, por não haver nenhuma expectativa digna de tutela jurídica, a existência de um interesse público que o justificasse, tendo presente, como acima explanámos, que a regra no direito

público em geral e no direito do urbanismo, em especial, é a aplicação da regra vigente à data da apreciação dos pedidos de licenciamento.

Não antevemos motivo algum de interesse público que determine o afastamento daquelas regras. Antes pelo contrário. Com efeito, as conceções da cidade vão evoluindo, assim como a dinâmica viária da mesma. Hoje em dia há um combate aos excessos da circulação viária nos centros urbanos, em especial, nas zonas históricas, que não é o mesmo em extensão nem em conteúdo do que aquele que valia há 20 anos.

É notória a escassez de estacionamento automóvel nestas zonas e, em especial, na zona da Madragoa. Não se alcança por que razão o aplicador deva entender que, na dúvida, se aplica a versão revogada do PDM com uma conceção de estacionamento desatualizada.

Note-se que o PDM na sua versão anterior não exigia a criação de lugares de estacionamento em espaço exterior do lote, por não se tratar de loteamento (*cf.* artigo 115.º).

Na atual versão do PDM, e em consonância com as preocupações hodiernas quanto ao estacionamento automóvel em Lisboa, exige-se no artigo 76.º, por se tratar de obras de edificação com impacte relevante ou semelhante a uma operação de loteamento, a criação de lugares de estacionamento de uso público nos termos do artigo 76.º e quadro anexo XI.

Ao tempo da aprovação do originário PDM ainda não tinha sido prevista na lei a categoria das obras de impacte relevante ou semelhante a uma operação de loteamento.

Toda a conceção do PDM de 1994 estava também em sintonia com as conceções do legislador, consagradas no Regime Jurídico das Operações de Loteamento e das Obras de Urbanização, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/91, de

29 de novembro, menos exigente quanto a obrigatoriedade de cedência e/ou criação de estacionamento automóvel.

Foi apenas com o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, e com as suas sucessivas alterações e revisões, que o legislador veio criar aquela figura por reconhecer existirem obras de edificação que, pela sua dimensão e abrangência, acabam por ter a mesma repercussão do que um loteamento no tecido urbano envolvente.

Perpetuar 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.

Mais ainda: no n.º 2, do artigo 15.º, do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa determina-se que «para efeitos do cálculo das áreas de estacionamento» aplica-se o disposto no PDM. Sem se remeter para uma norma em concreto nem provendo qualquer orientação sobre qual o PDM aplicável. E não se oponha tratar-se aqui do cálculo de «área por lugar de estacionamento» mas sim das áreas de estacionamento necessárias e adequadas a cada um dos usos discriminados no PDM.

Ora, tendo presentes as razões enunciadas, não se justifica que o cálculo das áreas de estacionamento seja efetuado com base num plano diretor revogado.

Apesar destas considerações, a verdade é que o promotor previu, além da criação de dois lugares por cada fogo habitacional conforme exigível pelo PDM, cerca de 90 lugares excedentários.

Todavia, apesar de ter sido esta a livre opção do promotor, a Câmara Municipal propõe-se analisar a necessidade desta oferta. Ao invés de se congratular pela criação

deste número de lugares por proposta do promotor, vai antes analisar a possibilidade da sua dispensa.

Pergunto-me se é preferível agravar os problemas de estacionamento automóvel nas zonas históricas de acordo com o entendimento que vem sendo defendido pelos serviços que V. Exa superiormente dirige ou se não será de aproveitar estas iniciativas para permitir a requalificação da zona abrangida e para não prejudicar ainda mais a zona envolvente. Tanto mais que o promotor assim concebeu a oferta de estacionamento. Não concebo por que razão há de a Câmara Municipal dispensar esta opção do projeto.

Por último, não se encontra dificuldade na aplicação do artigo 18.º do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa à luz da versão revista do PDM quando este estabelece que «nos edifícios classificados constantes na planta de condicionantes só serão autorizadas as seguintes intervenções, após parecer da estrutura consultiva criada nos termos do disposto do n.º 2 do artigo 4.º do PDM.» Também o novo PDM conhece uma estrutura consultiva para este efeito, pelo que não há dificuldade na correspondência.

O mesmo se diga do disposto no artigo 20.º do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa quando prescreve que «Ao abrigo do disposto nos artigos 7.º (Definições), 13.º (Inventário Municipal do Património), 14.º (Imóveis e Conjuntos Edificados) e 118.º (Planos do Regulamento do PDM) do Regulamento do PDM é avaliado o inventário municipal nos seguintes termos», passando depois a elencar os bens que passam a integrar a carta municipal do património.

Não se pode admitir que um imóvel que veio a ser inventariado pelo PDM revisto possa vir a ser demolido por não se encontrar inventariado na versão revogada do PDM. Não é razoável, pois não faz sentido. A sua inventariação na Carta Patrimonial Municipal perderia todo e qualquer sentido útil.

O interesse público na preservação do património arquitetónico é superior, impondo-se a aplicação do novo PDM.

Detenhamo-nos na seguinte situação: o projeto aprovado contempla a demolição dos edifícios da antiga Fábrica de Cerâmica Constância, os quais se encontram inventariados como um conjunto arquitetónico com valor patrimonial na Carta Municipal do Património da versão revista do PDM.

Se o interesse público concretizado na inventariação deste conjunto na atual versão do PDM, é no mínimo contraditório autorizar a sua demolição com base no pretérito plano diretor municipal. A demolição de património arquitetónico, mais a mais, é irreversível.

De resto, não conseguimos alcançar as razões por que os técnicos municipais consideram que a inventariação deste conjunto resulta de um lapso, dispensando, sem mais, a sua aplicação.

Em um Estado de Direito, os lapsos das normas corrigem-se ou retificam-se se forem materiais ou de cálculo. Não pode simplesmente desaplicar-se a qualificação de um imóvel porque o aplicador, ainda que possa conhecer ou ter tomado parte nos trabalhos preparatórios, entende tratar-se de um erro.

Se e enquanto esta inventariação se mantiver na Carta Patrimonial Municipal, a demolição apenas pode admitir-se uma vez preenchidos os restritos pressupostos dos artigos 26.º, 27.º e 29.º, do PDM, assim como dos artigos 7.º e 29.º do Plano de Urbanização.

Parece, aliás, que a Câmara Municipal aplica e desaplica, alternadamente, as disposições do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa, da versão inicial PDM e do novo PDM sem que se alcance o critério e fundamentação.

Veja-se, por exemplo:

(i) A versão revista do PDM que, segundo o entendimento da Câmara Municipal, não se aplica ao projeto do Quarteirão dos Marianos, serviu,

paradoxalmente, como motivo para alterar os termos de referência da Unidade de Execução a coberto da deliberação da Câmara Municipal n.º 104/CM/2013, de 20.02.2013 «de forma a adaptarem-se à atual redação do PDM»;

(ii) Nesta deliberação afirma-se estar «em vigor a 1.ª revisão do Plano Diretor Municipal de Lisboa (PDM) aprovada pela Assembleia Municipal de Lisboa, na sua reunião de 24 de julho de 2012, e publicada no Diário da República (...) e, designadamente, os n.ºs 2 e 3 do artigo 58.º no que se refere aos sistemas de execução que a lei prevê para a realização das Unidades de Execução e aos critérios a que deve obedecer a sua delimitação. A delimitação da Unidade de Execução do Interior do Quarteirão dos Marianos atende à necessidade de conformação com os objetivos gerais definidos na 1.ª revisão do PDM de Lisboa, entretanto aprovada, bem como com os objetivos constantes no Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa (PUNHM) (...) os Termos de Referência, anteriormente submetidos à apreciação da Câmara através da Proposta n.º 241/2011, tiveram que ser pontualmente revistos de forma a adaptarem-se à atual redação do PDM». Para este efeito, aplica-se a versão revista do PDM ao contrário do que se tem vindo a defender e a decidir posteriormente;

(iii) O artigo 17.º do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa determina que a área definida em planta de zonamento como área sujeita a projeto urbano ficará sujeita à elaboração de projeto urbano. A Câmara Municipal decide ignorar a área definida na planta do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa e, sem fundamento legal, retira da delimitação da unidade de execução alguns edifícios por considerar que se encontram devidamente consolidados. Em suma, desaplica a seu bel-prazer o próprio Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa.

Em face do exposto, tanto a definição dos termos de referência, como o pedido de licenciamento das obras de construção e de demolição deveriam ter sido analisados em consonância com a nova versão do PDM, ou seja, a versão revista.

Não o tendo sido, as deliberações da Câmara Municipal de Lisboa mostram-se nulas por colisão com o disposto no PDM em vigor (*cf.* alínea a), do artigo 68.º, do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação).

§3.º - Do licenciamento das obras de demolição e de construção do edifício sito à Rua das Janelas Verdes, n.ºs 60 a 68 e da violação do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa

Em 14 de agosto de 2013 foi aprovado o projeto de demolição parcial do edifício sito à Rua das Janelas Verdes, n.ºs 60 a 68.

De acordo com a alínea c), do n.º 1, do artigo 7.º, do Plano de Urbanização, a validade da licença depende, cumulativamente, do preenchimento dos seguintes pressupostos:

- a. Quando o edifício for considerado de manutenção inconveniente por motivo de ruína parcial; e
- b. Quando o projeto apresentado contribua para a valorização do conjunto em que se integra, resultando uma vantagem evidente da substituição total ou parcial do edifício existente;
- c. Após parecer da comissão municipal competente, precedido de vistoria municipal.

De acordo com o que consta da informação de 9 de agosto¹³, o imóvel foi vistoriado em 4 de junho de 2012 pela Divisão de Loteamentos Urbanos e pelo Núcleo Residente Estrutura Consultiva.

Da vistoria concluiu-se que «o edifício não se encontra em ruína».

¹³ Informação n.º 35660/INF/DLU/GESTURBE/2013

A isto seguiu-se a recolha do parecer do Núcleo Residente Estrutura Consultiva que se pronunciou do seguinte modo:

«Relativamente ao programa de alterações proposto para o edifício da Rua das Janelas Verdes 60/68, também se confirma a respetiva viabilidade chamando porém a atenção para o impacto, eventualmente negativo, da dimensão do vão projetado, certo que a mesma decorre de um princípio pré estabelecido que consiste em criar neste edifício os acessos para um percurso pedonal e para a entrada e saída de veículos no estacionamento subterrâneo».

O autor, porém, conclui que se infere «então a aceitação do Núcleo Residente Estrutura Consultiva para a demolição do edifício da Rua das Janelas Verdes».

Ora, como se pode observar, nem o Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa, nem a versão originária do PDM (nem mesmo a versão revista do PDM) permitem que o parecer do Núcleo Residente Estrutura Consultiva exclua a verificação dos pressupostos fixados para o licenciamento da demolição daquele edifício.

Ademais, da leitura do artigo 7.º resulta claramente que os requisitos para validar a demolição do edifício são cumulativos. Isto é:

- a. O edifício tem de estar em ruína parcial;
- b. O novo projeto para o local tem de contribuir para a valorização do conjunto;
- c. Tem de ser realizada vistoria municipal; e
- d. Tem de ser obtido parecer prévio da comissão municipal competente.

A partir do momento em que na vistoria se verifica que o edifício não se encontra em ruína, deixa de ser relevante o parecer a emitir pela comissão municipal. Ou melhor, o parecer, a ser emitido, não poderia ser senão negativo por não se encontrar preenchido um dos pressupostos para se admitir a demolição do edifício.

O Senhor Chefe da Divisão de Loteamento Urbanos reconhece, naquela informação, que embora «a proposta de demolição parcial do edifício existente com frente para a Rua das Janelas Verdes (para substituição por uma construção nova) não se enquadra em nenhuma das alíneas do artigo 7.º, n.º 1, do PUNHM) (...) entende-se s.m.o. de aceitar a demolição proposta».

Consequentemente, o ato que define a unidade de execução e os seus termos de referência, como ainda todos os demais atos praticados subsequentemente, porque desconformes com o disposto na alínea c) do n.º 1, do artigo 7.º, do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa, mostram-se nulos (*cf.* alínea a), do artigo 68.º, do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação), por admitirem a demolição do edifício da Rua das Janelas Verdes n.ºs 60 a 68.

Igual consequência resulta da desconformidade do projeto com o disposto no artigo 8.º do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa.

De acordo com esta disposição regulamentar as «obras de construção de novos edifícios em substituição dos demolidos nos casos previstos no artigo 7.º ficarão sujeitas» a alguns condicionamentos.

Deve haver, nomeadamente, manutenção do alinhamento dos planos de fachadas, salvo em casos devidamente fundamentados, relativamente aos quais o serviço municipal competente fixe novo alinhamento através de projeto urbano.

Verifica-se das peças desenhadas do projeto de arquitetura que ocorre um avanço da fachada tardoz do edifício a construir nos n.ºs 60 a 68 da Rua das Janelas Verdes sem que esta opção tenha sido fundamentada e sem que seja cumprido o disposto na alínea d) daquela disposição normativa: garantir que a profundidade das empenas é igual à dos edifícios confinantes. Não é o caso.

§4.º - *Conclusões*

A) Os atos administrativos de aprovação dos termos de referência da Unidade de Execução do Interior do Quarteirão dos Marianos, bem como do projeto de arquitetura de obra nova e de demolição tiveram como enquadramento legal a versão inicial do Plano Diretor Municipal de Lisboa, quando, de acordo com o princípio geral *tempus regit actum* consagrado no artigo 67.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação deveriam ter observado a versão revista. Esta opção constitui, nos termos do artigo 68.º deste diploma legal, causa de nulidade dos atos administrativos praticados;

B) O ato administrativo de aprovação do projeto de arquitetura para construção nova e precedente demolição do edifício sito na Rua das Janelas Verdes n.º 60 a 68¹⁴, é igualmente nulo por violar o disposto no artigo 7.º e 8.º do Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa.

Dignar-se-á V. Exa, em cumprimento do disposto no n.º 2, do artigo 38.º, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação da Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro, transmitir-me, nos próximos 60 dias a posição que a Câmara Municipal de Lisboa vier a assumir.

Queira aceitar, Senhor Presidente, os meus melhores cumprimentos,

O Provedor de Justiça

José de Faria Costa

¹⁴ Proc. n.º 671/EDI/2013.