

Presidente da Câmara Municipal de Sintra
Número:70/ A/97
Processo:R-1088/95
Data:30.10.1997
Área:A1

Assunto:URBANISMO E OBRAS - ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO - PLANO DIRECTOR MUNICIPAL - INFORMAÇÃO PRÉVIA - ERRO DE DIREITO.

Sequência: Acatada

I- Exposição de Motivos

Introdução

1. O munícipe Sr..., pediu a intervenção do Provedor de Justiça junto da Câmara Municipal de Sintra por acto que considera em desconformidade com a lei e lesivo do seus direitos.
2. Ouvida a Câmara Municipal de Sintra, apreciados os factos e o direito aplicável, entendo ser procedente a reclamação, importando, por isso, providenciar por solução que contemple a posição do munícipe e contribua, do mesmo passo, para aperfeiçoar a prática administrativa.

Da Instrução

3. Assim, pedida informação à Câmara Municipal pelo munícipe identificado, em 3-5-1994, sobre o tipo de construção admitido para prédio que lhe pertence, foi- lhe respondido encontrar- se impedido de edificar no local com base em parecer do Departamento de Urbanismo.
4. Tal impedimento, não obstante o facto de o prédio se encontrar inscrito na matriz como prédio urbano, resultaria da área do prédio (1292 m2) ser inferior à área mínima com potencialidade edificatória, porquanto o terreno "de acordo com a proposta de projecto do Plano Director Municipal aprovado pela Câmara e Assembleia Municipal, formalizada na Carta de Ordenamento, se situa em espaço proposto como Agrícola Nível 5, onde de acordo com a respectiva proposta de regulamento é necessária a área de 5000 m2 para construção de uma moradia unifamiliar isolada, afigurando- se a área de terreno insuficiente" (cfr. informação de 2-12-1994).
5. Tal entendimento veio a ser mantido em 10-3-1995, apesar da revisão solicitada pelo queixoso.
6. Na instrução do processo pela Provedoria de Justiça foi a Câmara Municipal de Sintra confrontada com a situação de o Plano Director Municipal não ter ainda sido ratificado pelo Conselho de Ministros - pressuposto este que condiciona os requisitos da sua eficácia, quais sejam, o registo e publicação.
7. Informou a Câmara Municipal, pelo ofício n.º ..., que apesar da reconhecida ineficácia do instrumento de planeamento, o projecto "tem funcionado como instrumento de planeamento urbanístico do Concelho".
8. Da instrução resulta, ainda, não ter sido encontrado plano algum que se mostre aplicável ao local, por forma a inviabilizar, nos mesmos termos, a pretensão do munícipe. Chegou a ser ponderada tal hipótese à Câmara Municipal de Sintra, mas a resposta veio confirmar a convicção apontada.

Da Apreciação

9. Os planos directores municipais são elaborados pelas câmaras municipais e aprovados pelas assembleias municipais, de acordo com as pertinentes disposições do regime aprovado pelo Decreto- Lei n.º 69/90, de 2 de Março, alterado pelos Decretos- Lei n.ºs 211/92, de 8 de Outubro, e n.º 155/97, de 24 de Junho, cabendo ao Conselho de Ministros resolver sobre a sua ratificação.

10. Independentemente da questão da natureza jurídica desta ratificação, o certo é constituir condição do registo e publicação dos planos. Estes, por seu turno, são ineficazes enquanto não forem publicados.
11. Parece evidente o conteúdo genérico dos planos directores municipais, sujeitos, por isso, ao disposto no art. 122º, n.º 2 da Constituição, cominando com a ineficácia jurídica a inobservância da publicação.
12. A sua ineficácia mais não é que a inoponibilidade a terceiros, ensinando a doutrina administrativa que "enquanto não for publicado ou notificado, o acto será ineficaz, não produzirá efeitos - designadamente, não será obrigatório para os particulares" (FREITAS DO AMARAL, Diogo, Direito Administrativo, III, Lisboa, 1985, p. 259.
13. Ainda seria de admitir, apesar da falta de plano, poder a Câmara Municipal de Sintra obstar à construção com fundamento válido e suficiente que passaria pela adopção de normas provisórias ou medidas preventivas.
14. Na verdade, este tipo de meios visa, precisamente, permitir antecipar na ordem jurídica alguns dos efeitos dos instrumentos de planeamento territorial não concluídos na sua formação, de modo a impedir que antes da sua entrada em vigor seja o município confrontado com situações que inviabilizarão o cumprimento do plano.
15. Desconhecem-se, todavia, normas provisórias ou medidas preventivas, em tempo adoptadas pelos competentes órgãos municipais com esse desiderato.
16. Se o plano só entra em vigor na data da sua publicação, se só então ganha eficácia (art. 18º, n.º 5 do regime do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março) não poderia o queixoso ver-se conformado com o teor da informação que lhe foi prestada pela Câmara Municipal de Sintra.
17. As câmaras municipais encontram na disposição do art. 63º do regime jurídico do licenciamento municipal de obras particulares() um limite ao poder de indeferirem iniciativas de construção aos particulares, pois, o acto negativo obedece a um princípio de tipicidade ali enunciado.
18. Prevê-se na alínea a) do citado art. 63º o indeferimento de pedido de licenciamento com base em desconformidade com instrumentos de planeamento territorial válidos. Se é certo que não é referida - pressuposta - a sua eficácia, não é menos certo que o Plano Director Municipal de Sintra nem válido pode ser, de momento, pois não foi ratificado pelo Conselho de Ministros. Em bom rigor, o Plano é inexistente, por não se rever, por ora, em no quadro dos requisitos de qualificação essenciais que a lei lhe fixou.
19. Em caso análogo, aceitou a Exma. Câmara Municipal de Vila Real (em resposta à Recomendação n.º 33/A/96, de 7 de Fevereiro) rever informação negativa fundada em erro de direito e providenciar por informação prévia à luz dos parâmetros urbanísticos aplicáveis.
20. É, em conclusão, o que devo recomendar à Exma. Câmara Municipal de Sintra, por motivo de legalidade da sua actuação, mas também por imperativo de justiça para com o munícipe, a quem indevidamente foi imposto um sacrifício.
21. Ainda que por outras razões, de facto ou de direito, possa o proprietário ver-se impedido de ver aprovado projecto de construção de moradia unifamiliar para o prédio urbano identificado, que não o seja por motivo não conforme com a lei.

De acordo com o que ficou exposto, RECOMENDO

1. A revogação da informação prévia identificada por se mostrar fundada em indevidos fundamentos de direito, visto não poder o Plano Director, em projecto, ser oponente aos munícipes.
2. A prestação de informação prévia, sem encargos para o queixoso, que observe a disciplina urbanística aplicável, em rigorosa observância das garantias dos cidadãos retiradas da lei e da Constituição no seu art. 122º, n.º 2.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

José Menéres Pimentel