

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo

0168/07.5BELRA

Data do documento

13 de maio de 2021

Relator

Fonseca Da Paz

DESCRIPTORIOS

Plano de pormenor > Revogação

SUMÁRIO

I - Se, em 14/12/2006, a Assembleia Municipal, aprovou a proposta de revogação do plano de pormenor ratificado pela Portaria n.º 67/99, de 28/1 e a deliberação impugnada – que aprovou um estudo urbanístico e a realização de obras que não respeitavam esse plano – embora fosse datada de 30/4/2007 retroagiu os seus efeitos a 10/7/2006, terá de se concluir que, à data em que esta produziu efeitos, aquele plano ainda não fora revogado.

II - Assim, porque o referido plano de pormenor estava em vigor à data da produção de efeitos da deliberação impugnada, deverá ser confirmado o acórdão que considerara ilegal a revogação operada.

TEXTO INTEGRAL

ACORDAM NA SECÇÃO DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO:

1. Município de Ourém, inconformado com o acórdão do TCA-Sul, que negou provimento ao recurso que interpusera da decisão do TAF de Leiria, que julgara procedente a acção administrativa especial contra ele intentada pelo **Ministério Público**, dele recorreu, para este STA, formulando, na respectiva alegação, as seguintes conclusões:

I. Os instrumentos de planeamento territorial, que são os planos municipais de ordenamento do território são instrumentos de natureza regulamentar, conforme assinalado pelo legislador na alínea b) do artigo 8º da LBOTU e do artigo 69º, nº 1 do RJCT (vigentes nas versões aplicáveis) e como resulta da natureza essencialmente normativa da sua parte regulamentar.

II. Pelo que o regime estabelecido para os planos municipais de ordenamento do território é um regime especial face ao regime geral dos regulamentos administrativos, e não um regime excepcional.

III. Não existe regra especial no RJIGT que proíba ou introduza especialidades em matéria de revogação pura e simples de Planos de Pormenor (PP), pelo que é aplicável directamente o regime geral previsto no art. 119º do CPA, pois é certo que o regulamento dos PP – e claro está do PP em causa – é um regulamento autónomo, desenvolvendo independentemente dos regulamentos de Planos mais abrangentes (em área) um conteúdo distinto que a lei meramente enuncia.

IV. Aliás, tal é confirmado pela inexistência de uma obrigação legal ou regulamentar de emitir e manter um PP, ou sequer um princípio de irreversibilidade do grau de detalhe das opções urbanísticas (que manifestamente nunca sequer foi enunciado pela doutrina, pois não tem qualquer apoio ou afloramento na disciplina jurídica positiva);

V. Tal decorre obviamente de um espaço de decisão discricionária quanto ao an que a própria lei pretendeu reservar à Administração Municipal.

VI. Aliás, a inexistência do dever de regulamentar através de um PP pode ser verificada pela necessária falta de pressupostos para a “declaração de ilegalidade da não emanação de norma que devesse ser emitida (cfr. art, 46º, nº 2, al. d) do CPTA);

VII. Com efeito, para ser declarada a ilegalidade por omissão, seria imperioso que a adopção da norma (omitida) fosse “necessária para dar exequibilidade a actos legislativos carentes de regulamentação” (art. 77º, nº 1 do CPTA) – norma essa que manifestamente o Tribunal nunca identificou no seu douto acórdão, ora recorrido; simplesmente porque não existe.

VIII. Pelo que houve um erro de julgamento ao não aplicar o regime geral da revogação dos regulamentos administrativos previsto no art. 119º do CPA, que permite a revogação de PP in casum.

IX. O Acórdão recorrido incorreu ainda em violação de lei substantiva quando interpretou o artigo 83.º do Plano de Urbanização de Fátima como atribuindo ao PU a possibilidade de atribuir a si próprio o valor de uma fonte de direito que determinasse ele próprio a necessidade da existência de um PP, diferente da legal competência autárquica regulamentar autónoma para emitir normas, e, ainda de atribuir um valor de fonte de direito ao PP do Quarteirão distinto da que ele tem, integrando-o no PUF, o que é proibido e em violação do n.º 5 do artigo 112.º da CRP, que assim foi violado pelo Acórdão recorrido;

X. A que acresce o erro de aplicação do Direito de não o ter interpretado como uma norma de remissão, designadamente dinâmica (na esteira da doutrina v.g. do Parecer do CC PGR n.º 37/2015, homologado em 12.05.2016 (PGRP00003353));

XI. Aliás, a situação tem paralelo nas normas de Planos Directores Municipais e de Planos de Urbanização

que exigem para a sua execução a elaboração, numa certa área, muitas vezes referida como UOPG, de um PP, decisão que por lei tem uma discricionariedade que não pode regulamentarmente ser limitada, pois que a lei quis que fosse casuisticamente tomada por decisão individual de emissão ou não da norma, sem autovinculação para além da heterovinculação legal da competência;

XII. A decisão de aprovar ou não um plano de pormenor e de o revogar ou não corresponde a um tipo legal de ato administrativo de aprovar ou revogar, consoante o caso, um regulamento administrativo;

XIII. Este último tipo de decisões tem sido entendido como integrante da modalidade de ato administrativo, de entre as várias formas de atividade da Administração (cfr. Acórdãos STA -1.^a S de 03.11.2005 (P. 239/05), e de 26.03.1992 (P. 29902) – não obstante haver também jurisprudência e doutrina noutro sentido como a do Ac. STA de 09.06.1999 (P.44614) e na doutrina também algumas vozes, porque, a nosso ver, centradas na preocupação das consequências adjetivas da conclusão quanto à natureza do ato de aprovação do regulamento como ato;

XIV. Assim como a se coloca a questão de saber se a Administração pode autovincular-se através de regulamentos sobre a densificação do conteúdo de conceitos legais imprecisos quando o legislador lhe confere um poder discricionário para sobre eles decidir através de decisões individuais e concretas (cfr. Acórdão do STA -1.^a S de 03.11.2005 (P. 239/05)), também no presente caso se coloca a questão de saber se o mesmo pode acontecer de a Administração se autovincular por um regulamento (PDM ou PU) à decisão de aprovar ou manter em vigor outro regulamento (PP) quando a lei lhe comete o poder discricionário de decidir individual e concretamente sobre essa emissão regulamentar através de um ato de sua aprovação ou da sua omissão – ou revogação.

XV. Questão que só pode ser respondida negativamente, na esteira do acima referido Acórdão do STA -1.^a S de 03.11.2005 (P. 239/05), até porque à norma do PU em causa lhe faltaria qualquer habilitação em norma legal que tal permitisse, violando assim os n.ºs 6 e 7 do artigo 112.º CRP;

XVI. A jurisprudência a extrair do Acórdão recorrido, caso não proceda a revista, configura um tipo de pensamento jurídico de uma certa concepção da normatividade que não atenta inteiramente na função administrativa da norma, na elaboração de graus ótimos de precisão/discricionariedade das normas de atribuição (competência), etc., tudo assuntos típicos de teoria da norma que não cabem inteiramente explicar num recurso ainda que de revista, pois o Supremo Tribunal melhor sabe de tudo isto e melhor ainda da sua valia para a comunidade;

XVII. O Acórdão recorrido incorreu ainda no vício de violação de lei substantiva ao afirmar que não pode “por deliberação da AM sem mais possa ser revogada norma constante do PP que foi aprovada na Resolução de Conselho de Ministros” (p. 22 do Acórdão sob recurso), porquanto viola as normas de atribuição de competência para ratificação ao Conselho de Ministros invocadas na RCM n.º 148-A/2020, in

DR n.º 301/202, 4.º suplemento, série I-B de 2020-12-30: a al. a) do n.º 1 e o n.º 8 do artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, (na redação vigente à data aplicável);

XVIII. Na medida em que a ratificação não é uma aprovação e obviamente integra a eficácia de um procedimento regulamentar, distinto do ato de aprovação, é logicamente impossível exigir, aliás sem que se indique qual a norma que o exige, que a revogação de PP só seja eficaz (ou perfeita) após ratificação do Governo que exprima “o reconhecimento da sua conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes” (cfr. al. a) do n.º 1 e o n.º 8 do artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro), uma vez que a ratificação tem por objeto o PP e não o ato de aprovação, como também, segundo o seu próprio tipo legal, não poderia ter por objeto a revogação de um regulamento.”.

O recorrido contra-alegou, tendo enunciado as conclusões seguintes:

“**1.** O presente recurso de Revista vem interposto pelo R. e Recorrente, Município de Ourique, do Douto Acórdão proferido em sede do TCA-Sul, em 14 Maio 2020, decisão essa que confirmou o Acórdão proferido em primeira instância, em 31 Março 2008, no TAF de Leiria no âmbito de acção administrativa especial ali proposta pelo Ministério Público para declaração de nulidade da deliberação da Câmara Municipal de Ourém, tomada em 10 Julho 2006, que aprovou o Estudo Urbanístico do Quarteirão do Museu da Vida de Cristo e autorizou a realização das respectivas obras, em cumulação com a condenação daquela edilidade à adopção dos actos e operações necessários e tendentes à reconstituição da situação que existiria se o acto nulo não tivesse sido praticado;

2. O recurso de Revista excepcional previsto no artigo 150º do CPTA só é admissível por esse Colendo Tribunal se for claramente necessário para uma melhor aplicação do direito ou se estivermos perante uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revele de importância fundamental, sendo que esta importância fundamental tem de ser detectada não perante o interesse teórico da questão, mas perante o seu interesse prático e objectivo, medido pela utilidade da Revista em face da capacidade de expansão da controvérsia ou da sua vocação para ultrapassar os limites da situação singular;

3. Neste recurso, a intervenção desse Supremo Tribunal só se justifica em matérias de notória importância, sob pena, obviamente, de tal recurso deixar claudicar o seu carácter de excepcionalidade;

4. Neste processo estão em causa, essencialmente, questões relacionadas com a natureza jurídica dos Planos de Pormenor (PP), enquadramento sistemático e bem assim o seu posicionamento no âmbito da hierarquia dos instrumentos de gestão territorial;

5. Trata-se, pois, de matéria que, como é público, tem sido amplamente tratada, não só em sede

Jurisprudencial, mas também no âmbito Doutrinal;

6. Pese embora a clara exigência de rigor que é exigida aos Recorrentes neste tipo de recurso, especialmente pelos rigorosos requisitos exigidos pelo artigo 150º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, o facto é que, in casu, o Recorrente não carreou na respectiva motivação o necessário argumentário que, de forma clara, permita concluir, sem reserva, estarem reunidos os requisitos para admissão da pretendida Revista perante esse Colendo Tribunal;

7. Limitou-se o recorrente, por um lado, a **invocar questões de natureza meramente processual que, claramente, não preenchem tais requisitos**, tanto mais que já foram objecto de duas decisões no mesmo sentido em jurídica dos PP's e bem assim do seu lugar na sistemática dos instrumentos de gestão territorial, matéria esta que, como referido, não se evidencia como preenchendo os exigentes requisitos para a pretendida admissão da Revista, como referido;

8. Assim, salvo melhor opinião de V.Exas, na perspectiva do Ministério Público e pelas razões apontadas, não estão reunidos os requisitos para a admissão da Revista;

9. **A motivação deste recurso de Revista, nos exactos termos em que o Recorrente a apresenta perante esse Colendo Tribunal, revela-se não como um verdadeiro recurso de Revista perante o STA, como já referido, mas sim como (mais) um recurso de Apelação apresentado pelo Recorrente e no qual, em bom rigor, suscita, em mais uma instância, as mesmas questões já apreciadas e decididas nas instâncias inferiores;**

10. O Douto Acórdão proferido pelo TCA-Sul pronunciou-se, de forma inequívoca, pela clamada inexistência material do artigo 68º-A do Decreto-Lei nº555/99, de 16 Dezembro, esclarecendo, sem ambiguidades, o manifesto erro material decorrente da invocação do alegado preceito, razão pela qual mal se entende a insistência do Recorrente sobre tal questão;

11. Face às suas características próprias, os planos municipais - PDM's, PU's e PP's - contêm normas envolvidas de generalidade e abstracção e, consequentemente, são qualificados de regulamentos administrativos, não só em sentido formal como também em sentido material;

12. O Recorrente, pretende demonstrar, de forma artificial, uma construção jurídica ampla sobre o actual regime jurídico que define os moldes em que os Planos de Pormenor são susceptíveis de ser objecto de alteração/revogação, ou seja, em bom rigor, o Recorrente pretende equiparar/reduzir os PP's a "meros regulamentos" e, a partir daí, recorrendo à respectiva teorização, torná-los, de forma artificial, juridicamente vulneráveis. Dito doutro modo, **construir uma concepção de ordenamento do território em que a Administração goze, no limite, de plenos poderes para, quando e como, alterar/revogar os instrumentos de gestão do território, fazendo, em termos práticos, tábua**

rasa do respectivo regime legal;

13. Em bom rigor, pretende o Recorrente fazer tábua rasa do regime jurídico próprio dos PP's e, em sua substituição, recorrer aos princípios gerais do Direito Administrativo sobre Regulamentos, como se fosse possível que o artigo 119º do Código de Procedimento Administrativo se transformasse, subitamente, no quadro legal de referência para definir o regime jurídico dos PP's;

14. É inquestionável que, actualmente, a Administração Municipal, na actividade de planeamento urbanístico, goza de uma ampla margem de liberdade na conformação das operações de classificação e qualificação dos solos e bem assim em outras áreas adjacentes a esta realidade as quais se apresentam como o fim último da actividade de planeamento urbanístico, mas tal não deve obstar, como pretende o Recorrente, à subtracção da Administração Municipal ao efectivo controlo decorrente do princípio da tutela jurisdicional efectiva;

15. Não decorre do argumentário subscrito pelo Recorrente a existência de quaisquer factos que, de algum modo, indiciem, com um mínimo de razoabilidade, que a Douta decisão proferida no TCA – Sul e objecto deste recurso tenha, na respectiva fundamentação, violado o disposto no artigo 112º, nºs. 5, 6 e 7 da Constituição.”

Pela formação de apreciação preliminar a que alude o art.º 150.º, do CPTA, foi proferido acórdão a admitir a revista.

Pelo relator foi proferido o seguinte despacho:

“O acórdão recorrido entendeu que a deliberação impugnada, ao aprovar o Estudo Urbanístico e as obras realizadas sem respeitar o PPQ ratificado pela Portaria n.º 67/99, de 28/1, que então se encontrava em vigor, enfermava de nulidade por violação do art.º 103.º, do DL n.º 380/99, de 22/9 (na redacção resultante do DL n.º 310/2003, de 10/12) e do art.º 68.º, al. a), do RJUE. E considerou que o aludido Plano vigorava por ser ilegal a revogação operada pela deliberação, de 14/12/2006, da Assembleia Municipal de Ourém, visto não ter sido respeitado o procedimento previsto no DL n.º 380/99 para as alterações e revisões dos planos, designadamente a ratificação governamental, nem o estabelecido nos artºs. 114.º e segs. do CPA na hipótese de se considerar este diploma aplicável.

Constata-se, porém, que a deliberação impugnada, embora datada de 30/4/2007, retroagiu os seus efeitos à data de 10/7/2006.

Sendo a data da produção de efeitos da deliberação impugnada anterior à aprovação da referida revogação, parece que a aprovação do Estudo Urbanístico e das obras em causa ocorreu numa data em

que ainda não fora proferida a deliberação revogatória.

Assim, para a eventualidade de a confirmação do acórdão recorrido ocorrer não com o fundamento nele invocado da revogação ilegal por desrespeito dos requisitos procedimentais, mas por essa revogação nem sequer existir à data de produção de efeitos da deliberação impugnada, determina-se, ao abrigo do art.º 3.º, n.º 3, do CPC, a audição das partes, pelo prazo de 10 (dez) dias, sobre esta questão”.

Apenas o recorrido se pronunciou sobre este despacho, exprimindo concordância com o seu teor e concluindo que se deveria negar provimento à revista.

Colhidos os vistos legais, foi o processo submetido à conferência para julgamento.

2. O acórdão recorrido considerou provados os seguintes factos:

“1. A Câmara Municipal de Ourém deliberou, por unanimidade, com data de 6 de Dezembro de 2006, aprovar proposta de revogação do Plano de Pormenor aprovado pela Portaria n.º 67/99, de 28 de Janeiro, e solicitar à Assembleia Municipal que aprove a sua revogação (doc. n.º 1 anexo à pi e que aqui se dá como inteiramente reproduzido);

2. A Assembleia Municipal de Ourém, através de deliberação datada de 14 de Dezembro de 2006, decidiu aprovar a proposta de revogação do Plano de Pormenor para o “Quarteirão/Envolvente formado pelas Ruas Francisco Marto, estrada da lomba D´ Égua e Rua do Mercado” (doc. n.º 4 anexo à pi e que aqui se dá como inteiramente reproduzido);

3. Na reunião da Câmara Municipal de Ourém, datada de 10/07/2006, foi decidido aprovar Estudo Urbanístico referente à Rua Francisco Marto onde se prolongou “ o mesmo perfil utilizado no URBCOM, faixa de rodagem de sentido único com 4,5 metros de largura, mas com estacionamento perpendicular à rua...” (doc. n.º 3 anexo à pi e que aqui se dá como inteiramente reproduzido);

4. No Plano de Pormenor aprovado pela Portaria n.º 67/99, de 28 de Janeiro, a Rua Francisco Marto dispunha de uma largura de 8 metros (doc. n.º 7 anexo à pi);

5. Com data de 30 de Abril de 2007 a Câmara Municipal de Ourém decidiu “...**Declarar nula a deliberação da Câmara Municipal de Ourém de 10 de Julho de 2006**, que aprovara o Estudo Urbanístico do Quarteirão do Museu da Vida de Cristo, em Cova da Iria da Freguesia de Fátima, abrangendo a Rua do Mercado, parte das Ruas Francisco Marto e 13 de Maio e autorizada a realização das obras no arruamento e nos passeios do troço que confinam com o edifício da Vida de Cristo; **Aprovar o Estudo urbanístico do Quarteirão do Museu da Vida de Cristo, em Cova da Iria - Fátima, abrangendo a Rua do Mercado e parte das Ruas de Francisco Marto e 13 de Maio**, constante das Plantas que aqui

se dão como reproduzidas e que fazem parte integrante da presente deliberação, com fundamento na disciplina Urbanística contida no Plano de Urbanização de Fátima, em especial do disposto nos artigos 36.º, n.º 5 e 37.º n.º 2, do respectivo regulamento e tendo em conta que as larguras totais dos perfis transversais tipo ali fixadas se aplicam às vias com dois sentidos de trânsito, o que não é o caso; **Aprovar, com fundamento na disciplina Urbanística acima referida, as obras realizadas no troço da Rua Francisco Marto, confinante com o Edifício do Museu da Vida de Cristo; Determinar que a presente deliberação retroaja os seus efeitos à data de 10 de Julho de 2006** (documento junto com a contestação e que aqui se dá como inteiramente reproduzido) (d/n).”

3. Resulta da matéria de facto provada que a Assembleia Municipal de Ourém, por deliberação de 14/12/2006, revogou o Plano de Pormenor ratificado pela Portaria n.º 67/99 e que a Câmara Municipal de Ourém, após ter aprovado, em 10/7/2006, um Estudo Urbanístico deliberou o seguinte, em 30/4/2007:

- Declarar a nulidade da referida deliberação de 10/7/2006 que aprovara o Estudo Urbanístico do Quarteirão do Museu da Vida de Cristo, em Cova da Iria, Fátima;
- Aprovar o Estudo Urbanístico do mesmo Quarteirão constante das plantas anexas que aí se davam por reproduzidas, com fundamento na disciplina urbanística constante do Plano de Urbanização de Fátima (art.ºs. 36.º, n.º 5 e 37.º, n.º 2, do respectivo Regulamento);
- Aprovar, com fundamento na disciplina urbanística acima referida, as obras realizadas no troço da Rua Francisco Marto confinante com o Edifício do Museu da Vida de Cristo;
- Determinar que esta deliberação retroaja os seus efeitos à data de 10/7/2006.

Esta deliberação foi impugnada na acção administrativa especial intentada pelo ora recorrido, que veio a ser julgada procedente pelo TAF que declarou a sua nulidade, acrescentando que se deveria considerar em vigor o Plano de Pormenor aprovado pela Portaria n.º 67/99, de 28/1, “condenando-se a entidade demandada a proceder às operações necessárias à reposição da situação que existiria se o acto nulo não tivesse sido praticado”.

Para o efeito, considerou que a Assembleia Municipal de Ourém não poderia ter revogado o aludido Plano de Pormenor, quer porque os planos não podiam ser objecto de revogação total, pura e simples, quer porque, tendo ele sido ratificado pelo Governo, a Assembleia Municipal nunca o poderia revogar, quer ainda porque o Plano de Urbanização de Fátima referia expressamente, no seu art.º 83.º, que aquele Plano de Pormenor se encontrava em vigor, o que implicava que a deliberação impugnada, ao não o aplicar, padecesse de nulidade, nos termos dos art.º 103.º, do DL n.º 308799, de 22/9, com a redacção do DL n.º 310/2003, de 10/12, e do art.º 68.º, n.º 1, al. a), do RJUE.

Por sua vez, o acórdão recorrido, para confirmar esta decisão, entendeu que a aludida deliberação de 30/4/2007, ao aprovar o novo Estudo Urbanístico e as obras realizadas, sem respeitar o Plano de Pormenor ratificado pela Portaria n.º 67/99, que se encontrava em vigor por ser ilegal a revogação operada pela deliberação de 14/12/2006 – em virtude de não ter sido respeitado o procedimento previsto no DL n.º 380/99 para as alterações e revisões dos planos, designadamente a ratificação governamental, nem o estabelecido nos art.ºs. 114.º e segs. do CPTA, na hipótese de se considerar este diploma aplicável –, enfermava de nulidade, por violação do art.º 103.º, do DL n.º 380/99, na redacção resultante do DL n.º 310/2003, e do art.º 68.º, al. a), do RJUE.

Na presente revista, o recorrente, não contestando que o Estudo Urbanístico e as obras aprovadas pela deliberação impugnada violavam o mencionado Plano de Pormenor, impugna a vigência deste plano, em virtude de ter sido revogado pela referida deliberação de 14/12/2006, imputando ao acórdão recorrido erros de julgamento, resultantes de não aplicar ao caso o regime geral da revogação dos regulamentos constante do art.º 119.º, do CPA, de não interpretar o art.º 83.º, do Plano de Urbanização de Fátima, como tendo operado uma remissão dinâmica e por considerar a ratificação governamental do plano como sinónimo de aprovação.

Resulta do exposto que a questão fundamental a decidir é a de saber se à data da produção de efeitos da deliberação de 30/4/2007 estava em vigor o referido Plano de Pormenor, o que implica averiguar se nessa data ele já havia sido objecto de revogação.

Ora, em consonância com o despacho do relator que ficou transcrito, entendemos que, à data em que a deliberação impugnada produziu efeitos, tal Plano ainda vigorava, não porque, como consideraram as instâncias, a sua revogação fora ilegal, mas, pura e simplesmente, porque esta ainda não tivera lugar. Efectivamente, como vimos, essa deliberação, embora datada de 30/4/2007, retroagiu os seus efeitos à data de 10/7/2006, quando o Plano ainda vigorava por o acto revogatório só ter sido praticado, com fundamento em inconveniência, em 14/12/2006.

Assim, porque a deliberação impugnada infringiu o mencionado Plano de Pormenor que ainda estava em vigor à data em que ela produziu efeitos, não pode proceder a presente revista, devendo ser confirmado o acórdão recorrido, embora com uma fundamentação não coincidente.

4. Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso, confirmando o acórdão recorrido, embora com uma fundamentação distinta.

Custas pelo recorrente.

Lisboa, 13 de Maio de 2021.

O Relator consigna e atesta que, nos termos do disposto no art.º 15.º-A, do DL n.º 10-A/2020, de 13-03, aditado pelo art.º 3.º, do DL n.º 20/2020, de 1-05, têm voto de conformidade com o presente acórdão os restantes integrantes da formação de julgamento, Conselheira Maria do Céu Neves e Cláudio Ramos Monteiro.

José Francisco Fonseca da Paz

Fonte: <http://www.dgsi.pt>