

# Alteração do PDM de Viseu

## RELATÓRIO

**Relatório de Análise e Ponderação das participações recebidas  
no período de Discussão Pública**

Câmara Municipal de Viseu

---

janeiro 2023



MUNICÍPIO DE  
VISEU



UEst . Urbanismo Estruturante

T +351 239 825 793 . [info@uest.mobi](mailto:info@uest.mobi) . [uest.mobi](http://uest.mobi)

# Índice

## 1. INTRODUÇÃO

- 1.1 O PROCESSO DE DISCUSSÃO PÚBLICA E DE PARTICIPAÇÃO
- 1.2 O CONTEUDO DAS PARTICIPAÇÕES RECEBIDAS E OS CRITÉRIOS ADOTADOS NA PONDERAÇÃO
- 1.3 NOTA JURÍDICA RELATIVA A PARTICIPAÇÕES QUE RECLAMAM A PERDA DE CAPACIDADE CONSTRUTIVA FACE AO PDM EM VIGOR

## 2. PONDERAÇÃO E FICHAS DE RESPOSTA, UMA A UMA, DAS PARTICIPAÇÕES RECEBIDAS NO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

## 1. INTRODUÇÃO

O presente documento constitui o Relatório de Análise e Ponderação das Participações ocorridas no período de discussão pública da Alteração ao Plano Diretor Municipal de Viseu (aPDMV).

Organiza-se:

- neste ponto introdutório, que transmite uma visão global do processo ocorrido;
- na ponderação, uma a uma, das participações recebidas, organizada em fichas de resposta.

### 1.1. O PROCESSO DE DISCUSSÃO PÚBLICA E DE PARTICIPAÇÃO

O processo de divulgação e de discussão pública da aPDMV ocorreu, de facto e para além do prazo legal, entre 11 de agosto e 17 de outubro de 2022.

Durante este período de discussão pública:

- Os serviços municipais organizaram um processo de atendimento específico presencial, no qual se registaram mais de 600 atendimentos.
- Ocorreram reuniões específicas entre os serviços da Câmara Municipal de Viseu e cada uma das Juntas de Freguesia.
- Foram realizadas 5 reuniões públicas, promovidas pela Câmara Municipal de Viseu e pelas Juntas de Freguesia, nas quais se verificou uma muito intensa participação.

Entraram na Câmara Municipal de Viseu, nesse período, 1212 participações escritas, em fichas produzidas e divulgadas para o efeito.

Consideraram-se, ainda, observações e sugestões não escritas, surgidas nas reuniões públicas e nas reuniões com as Juntas de Freguesia (integram fichas específicas).

Ocorreu, em suma, uma grande divulgação da aPDMV e uma participação pública muito intensa.

## **1.2. O CONTEÚDO DAS PARTICIPAÇÕES RECEBIDAS E OS CRITÉRIOS ADOTADOS NA PONDERAÇÃO**

Como é sabido, a presente aPDMV tem como objetivo central o cumprimento do objetivo legal de redução do “solo urbano” ao que “está total ou parcialmente urbanizado ou edificado”.

Não obstante a interpretação técnica adotada de incluir também nesta classe de espaço as áreas indispensáveis à estruturação e à colmatação do tecido urbano, e ainda a de considerar a ocupação híbrido urbano-rural existente (categorias UBD e RED, com admissibilidades executórias), é facto que esta alteração se traduz (como, legalmente, não poderia deixar de ser) numa redução significativa da edificabilidade admitida no PDM2013. Tal diminuição cumpre o objetivo coletivo de um melhor ordenamento do território, mas confronta-se com objetivo natural de cada proprietário, o de valorização do respetivo prédio.

Face ao referido, não é de estranhar que a grande maioria das participações recebidas sejam nesse sentido - valorização do respetivo prédio - propondo que seja classificado como urbano o que não o é, e pretendendo aumento de densidade quando já o seja.

Na ponderação “pretensão aumento de densidade” adotou-se o critério do respeito morfo-tipológico pela envolvente e referiu-se que, em qualquer caso, tal não afeta a edificabilidade a atribuir a cada proprietário, já que esta é igual para todas as categorias de solo urbano, conforme princípios perequativos.

A margem técnico-jurídica para aumentar solo urbano e categorias urbano-rurais perspectivava-se à partida como muito pequena, perante o imperativo legal e perante uma proposta já muito ponderada e pormenorizada. Adotou-se na ponderação de cada pretensão um critério muito exato, basicamente o já adotado na proposta, o qual integrou a ficha de cada ponderação e que se traduz no seguinte:

Subscritor –				N.º Pedido: ENT-CMV/202(.....)						
				Identificação –						
				Freguesia:						
Teor da participação:										
<b>Ponderação:</b> Critério técnico adotado considerando situação factual: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Integração em Urbano quando da avaliação resultar valor <math>\geq</math> a 6 pontos e for área contígua a mancha urbana já existente na proposta de <del>aPDMV</del>;</li> <li>– Integração em UBD ou AED quando da avaliação resultar valor <math>\geq</math> a 5 pontos e for área contígua a mancha de UBD ou AED já existente na proposta de <del>aPDMV</del>;</li> <li>– Integração em AED quando da avaliação resultar valor <math>\geq</math> a 4 pontos e for área contígua a mancha de UBD ou AED já existente na proposta de <del>aPDMV</del>;</li> <li>– Não aceitação da pretensão nos demais casos.</li> </ul>										
<b>Edificação na envolvente</b> (ao longo da via, considerando ambos os lados, no troço de 100 m centrado na área em questão)				<b>Serviços de infraestruturas</b> <del>marginantes</del> (na frente da área em questão)			<b>Integração da área em conjunto urbano</b> (já existente)			<b>Total</b> (pontos)
<b>Contínua</b> ( $\geq$ 6 edif. nos 100 ml) [3 <del>ptos</del> ]	<b>Dispersa</b> (3 a 5 edif. nos 100ml) [2 <del>ptos</del> ]	<b>Rarefeita</b> (1 a 2 edif. nos 100ml) [1 <del>pto</del> ]	<b>Inexistente</b> (0 edif. nos 100ml) [0 <del>ptos</del> ]	<b>Via</b> [1 <del>pto</del> ]	<b>Água</b> [1 <del>pto</del> ]	<b>Esgoto</b> [1 <del>pto</del> ]	<b>Integrada</b> [2 <del>ptos</del> ]	<b>Em contiguidade</b> [1 <del>pto</del> ]	<b>Não integrada</b> [0 <del>ptos</del> ]	
<b>Efeito na proposta de Alteração ao PDMV – proposta de decisão:</b>										

Não obstante a referida “pequena margem”, de uma análise ainda mais pormenorizada e porque a planta de infraestruturas utilizada (fornecida pelo SMAS) continha algumas omissões (agora sanadas), resultou a possível introdução de pequenos ajustes, indo ao encontro de pretensões apresentadas.

Em concreto foram introduzidas na Planta de Ordenamento 346 alterações, quase todas de pequena monta, não alterando o essencial da proposta antes produzida.

Também no Regulamento foram introduzidas algumas correções – 22 no total -, resultantes das observações que foram chegando. Não correspondendo, genericamente, a alterações substanciais, asseguram mais exatidão e/ou clareza.

Em conformidade com o número 3 do Artigo 89.º do RJIGT a ponderação e a resposta às participações deveriam incidir especialmente nas que invocam:

- a) A desconformidade ou a incompatibilidade com programas e planos territoriais e com projetos que devem ser ponderados em fase de elaboração.*
- b) A desconformidade com disposições legais e regulamentares aplicáveis.*
- c) A lesão de direitos subjetivos.*

Cumprindo tal obrigação e indo para além dela, todas as participações foram de facto ponderadas e objeto de resposta, sendo que a nota jurídica constante em 1.3 complementa as respostas dadas individualmente.

Esta ponderação foi realizada pela Divisão de Planeamento Territorial (Ana Blanco, Ana Rita Henriques, José Perdigão, Vera Lopes e Ana Helena Oliveira com o apoio de Serafim Peres), com a assessoria e participação da UEst (Frederico Moura e Sá, Jorge Carvalho, Fernanda Paula Oliveira, Inês Costa).

### **1.3. NOTA JURÍDICA RELATIVA A PARTICIPAÇÕES QUE RECLAMAM A PERDA DE CAPACIDADE CONSTRUTIVA FACE AO PDM EM VIGOR**

Um dos objetivos do procedimento de alteração do Plano Diretor Municipal de Viseu é o de o adequar às novas regras de classificação e de qualificação dos solos impostas pelo novo quadro legal em vigor. Segundo o artigo 10.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio e o artigo 71.º do atual RJIGT (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio), o solo urbano é agora “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação”. Pretendeu-se, com a nova definição de solo urbano, alterar o paradigma de planeamento dos últimos anos – de sobredimensionado dos perímetros urbanos (quase sempre muito acima das reais necessidades de urbanização e edificação, até por força do incontornável decréscimo demográfico) e que teve como consequência a dispersão urbana (das infraestruturas e das edificações no território), com todos os desperdícios associados –, e promover, em definitivo, um paradigma de *contenção*, de *colmatação* e de *reabilitação urbana*, mediante o aproveitamento do existente.

O cumprimento desta imposição legal vai implicar uma substancial redução dos perímetros urbanos constantes dos planos municipais elaborados à luz do quadro legal anterior (como é o caso do Plano Diretor Municipal de Viseu), o que, coloca, indubitavelmente, a questão de saber se, por força dessa redução, haverá lugar – e em que condições - ao pagamento de indemnizações a todos quantos sejam afetados pela nova classificação dos solos (em particular, nos casos em que estes deixem de ser classificados como urbanos). A resposta a esta questão depende da conceção que se tenha, do ponto de vista jurídico, quanto ao *jus aedificandi* (direito de lotear, de urbanizar e de construir): se como uma faculdade ínsita no direito de propriedade, se como uma faculdade que acresce à esfera jurídica do interessado por decisão administrativa.

Aceita-se hoje pacificamente, designadamente na jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal Constitucional, que o *jus aedificandi* não se apresenta, à luz do texto constitucional, em especial do seu artigo 62.º, como parte integrante do direito de propriedade privada, isto é, como uma faculdade ínsita no conteúdo prévio e substancial deste direito, tendo antes natureza jurídico-pública.

Não obstante esta afirmação, da qual decorre que o *jus aedificandi* é conferido por decisão da Administração, entende-se não serem os *planos* os “actos” através dos quais aquele direito é concedido, em especial quando os referidos planos sejam planos diretores municipais elaborados à luz do quadro legal anterior ao atualmente vigente.

Esta é, aliás, a posição que melhor se adequa ao tipo de planeamento que, durante anos, vigorou em Portugal: um planeamento que delimitou os perímetros urbanos muito acima das necessidades dos respectivos municípios, e que, por isso, não *orientou* a construção nem a *definiu*, apenas a *admitiu*. E é também a posição que está em consonância com o novo quadro legal entrado em vigor após a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que expressamente determina, no seu artigo 15.º, que as faculdades urbanísticas que integram o conteúdo do direito de propriedade do solo urbano (as referidas no n.º 3 do artigo 13.º) “*é efetuado de forma sucessiva e gradual e está sujeita ao cumprimento dos ónus e deveres urbanísticos estabelecidos na lei e nos planos territoriais*”, a significar que tais faculdades apenas se adquirem no âmbito de procedimentos de gestão urbanística desencadeados especificamente para o efeito e com o cumprimento dos encargos, que nessas operações, o interessado tem de cumprir (pagamento de taxas, cedência de parcelas de terrenos ou de compensações, etc.). Traduz, esta norma, o princípio de que o plano, por si só, não confere direitos nem posições jurídicas merecedoras de tutela, a significar, consequentemente, que quando a dinâmica normal do planeamento (traduzida nos procedimentos de revisão, alteração ou suspensão dos planos) determine uma *diminuição* ou *subtracção* a

modalidades de utilização dos solos conferidas pelo plano anterior, não haverá lugar a indemnização, a não ser que o interessado seja titular de uma posição jurídica concedida por atos administrativos de gestão urbanística anteriores. Este princípio é confirmado pelo disposto no artigo 171.º do Decreto-lei n.º 80/2015, 14 de maio, que apenas reconhece indemnização por restrições impostas por planos territoriais quando das mesmas decorra a caducidade, revogação ou alteração das condições de *licenças, comunicações prévias, informações prévias e aprovações de projetos de arquitetura* válidos e eficazes ou de atos equiparados (concretamente, certidões de planos de pormenor com efeitos registais – que têm, do ponto de vista jurídico, os mesmos efeitos que um alvará de loteamento – nos casos em que, ainda estivesse a decorrer o prazo da execução deste plano constante da respetiva programação).

A lei admite, igualmente, salvaguarda de expectativas resultantes da mera previsão do plano (isto é, de situações em que o interessado ainda não é titular de um dos atos de gestão urbanística anteriormente referidos), mas apenas nas situações em que as restrições às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo ocorram no decurso do período de três anos a contar da entrada em vigor do Plano ou da última alteração/revisão do plano. Na medida em que, desde a última revisão do Plano Diretor Municipal de Viseu, já passaram mais de três anos, esta disposição legal não tem aplicação, pelo que não interessa, sequer, analisar o que são “*possibilidades objetivas de aproveitamento do solo*” nem o que são “*restrições singulares ... que imponham um encargo ou um dano anormal*”.

Deste modo terá de se concluir que o Plano Diretor Municipal de Viseu *admitiu*, durante o período da sua vigência (praticamente 10 anos) certos usos e determinadas edificabilidades. Ao diminuir, agora ou subtrair (na sua alteração, por imposição legal), determinados usos ou capacidades edificativas, não podem os interessados, que, durante aquele período não vieram concretizar operações urbanísticas por ele admitidas, invocar a perda de direitos (que o plano nunca lhes deu) nem invocar uma lesão na confiança da manutenção das referidas normas por a alteração estar a ocorrer já depois do prazo de três anos em que a confiança merece ser protegida.



## **2. PONDERAÇÃO E FICHAS DE RESPOSTA, UMA A UMA, DAS PARTICIPAÇÕES RECEBIDAS NO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA**

- 1** Abraveses
- 2** Bodiosa
- 3** Calde
- 5** Campo
- 6** Cavernães
- 7** Côta
- 8** Coutos de Viseu
- 9** Fail e Vila Chã de Sá
- 10** Fragosela
- 11** Lordosa
- 12** Mundão
- 13** Orgens
- 14** Povolide
- 15** Ranhados
- 16** Repeses e S. Salvador
- 17** Rio de Loba
- 18** S. Cipriano e Vil de Souto
- 19** S. João de Lourosa
- 20** Santos Evos
- 21** S. Pedro de France
- 22** Silgueiros
- 23** União de Freguesias de Barreiros e Cepões
- 24** União de Freguesias de Boa Aldeia, Farminhão e Torredeita
- 25** Viseu
- 26** Gerais
- 27** Atas (reuniões de trabalho com o Órgão Executivo das Juntas de Freguesia)