



Comissão de Coordenação e Desenvolvimento
Regional de Lisboa e Vale do Tejo

NOTA JURÍDICA

Medidas Preventivas. Efeitos da entrada em vigor dos Planos de Pormenor (PP) e Planos de Urbanização (PU)

LUISA ALVES DE SOUSA

dezembro de 2017

I. ENQUADRAMENTO FACTUAL

As situações no âmbito das quais se colocam as questões a abordar e às quais pretendemos responder, são aquelas que ocorrem quando, encontrando-se parcialmente suspenso um plano diretor municipal (PDM), foram decretadas medidas preventivas, e, na pendência do procedimento de elaboração, alteração ou revisão daquele plano, entrem em vigor um plano de pormenor ou um plano de urbanização.

II. DIPLOMA LEGAL APLICÁVEL

Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, consagrado no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

III. AS QUESTÕES

- a) *A entrada em vigor de um plano de pormenor ou plano de urbanização antes da conclusão do procedimento de elaboração, alteração ou revisão de um plano diretor municipal, quando se encontrem em vigor medidas preventivas, determina a caducidade destas?*
- b) *A entrada em vigor de um plano de pormenor ou plano de urbanização que consagre um regime de uso e ocupação do território que vá de encontro ao que se pretende ver consagrado no plano diretor municipal, opera a caducidade das medidas preventivas?*

IV. O QUE SÃO AS MEDIDAS PREVENTIVAS A QUE SE REFERE O RJGT

São regulamentos administrativos, comandos de natureza geral e abstrata, que disciplinam, com carácter transitório e por período de tempo determinado, o regime a que obedecem determinadas intervenções no solo, por forma a evitar a alteração da situação de facto em determinada área territorial (n.º 1, art.ºs 134.º e art.º 136.º do RJGT).

V. PRINCÍPIOS QUANTO À SUA ADOÇÃO

Princípio da necessidade, que determina que só devem ser adotadas medidas preventivas quando a sua não adoção se traduza num risco de alteração da situação de facto que se verifica no território, a ponto de essa mesma alteração ser suscetível de comprometer a liberdade de planeamento (n.ºs 1 e 2 do art.º 139.º do RJGT).

Princípio da adequação, que determina que as medidas preventivas a decretar, devem ser aquelas que permitirão assegurar que não se verifica a alteração da situação de facto a ponto de comprometer a liberdade de planeamento (n.º 1, do art.º 139.º do RJIGT).

VI. CADUCIDADE DAS MEDIDAS PREVENTIVAS

As medidas preventivas caducam quando:

- Forem revogadas (alínea a) do n.º 3 do art.º 141.º do RJIGT);
- Decorrer o prazo fixado para a sua vigência (alínea b) do n.º 3 do art.º 141.º do RJIGT);
- Entrar em vigor o plano que motivou a sua adoção (alínea c) do n.º 3 do art.º 141.º do RJIGT);
- Cessar o interesse na salvaguarda das situações excepcionais de reconhecido interesse público (alínea e) do n.º 3 do art.º 141.º do RJIGT).

A revogação

A revogação é o ato administrativo que determina a cessação dos efeitos de um outro ato administrativo por razões de mérito, conveniência ou oportunidade (n.º 1 do art.º 165.º do CPA).

Tem que constar de ato administrativo expresso proferido pelo órgão da entidade competente para aprovar as medidas preventivas.

Decurso do prazo da vigência

O prazo da vigência das medidas preventivas é de um ano, prorrogável por seis meses (n.º 2 do art.º 141.º do RJIGT).

Esse prazo pode ser, no máximo, de dois anos prorrogável por mais um, se o regulamento das medidas preventivas o prever expressamente (n.º 1 do art.º 141.º do RJIGT).

Entrada em vigor do plano que motivou a sua adoção

Somos de entendimento de que, nestes casos, a caducidade das medidas preventivas se opera automaticamente, e que o disposto no n.º 6 do art.º 141.º do RJIGT, segundo o qual os planos municipais que façam caducar as medidas preventivas devem referi-lo expressamente, é uma norma que se refere aos outros planos municipais, planos de pormenor e planos de urbanização. Isto porque há que distinguir esta causa de caducidade da revogação, sendo que uma declaração naquele sentido equivale a uma revogação, e se o legislador distinguiu a entrada em vigor do plano que motivou a adoção das medidas preventivas, como causa de caducidade, daquela outra que é a sua revogação, é porque pretendeu que aquela não se confundisse com a revogação.

Abandono da intenção de elaborar o plano que gerou as medidas preventivas

Verifica-se quando a entidade com competência para elaborar o plano declara, de forma expressa e formal, isto é, da mesma forma que a lei exige que deva revestir a decisão de o elaborar, que já não o pretende fazer.

Cessar o interesse na salvaguarda das situações excecionais de reconhecido interesse público

As medidas preventivas podem ser decretadas pelo Governo quando seja necessário salvaguardar situações excecionais de reconhecido interesse nacional ou regional, bem como quando seja necessário garantir a elaboração, alteração ou revisão de programas especiais (n.º 8 do art.º 134.º do RJIGT).

Verificar-se-á a caducidade das medidas preventivas sempre que o Governo revogue as decisões pelas quais reconheceu aquele tipo de interesses, como é o caso, por exemplo, da decisão pela qual se extingue a declaração de calamidade pública relativamente a uma determinada área do território.

VII. CONCLUSÕES

Em função do explanado, pode concluir-se:

Questão a)

A entrada em vigor de um plano de pormenor ou de um plano de urbanização aplicável à área territorial à qual se referem as medidas preventivas, não determina a caducidade destas, porquanto:

- esse facto não corresponde a nenhuma das possíveis causas de caducidade das medidas preventivas previstas no art.º 141.º, n.º 3 do RJIGT;
- a caducidade das medidas preventivas por via da entrada em vigor de um plano de pormenor ou de um plano de urbanização, apenas se pode verificar quando estes o previrem expressamente (n.º 6 do art.º 141.º do RJIGT);
- as medidas preventivas são consequência da suspensão de um plano, suspensão que a entrada em vigor de um plano de pormenor ou de um plano de urbanização não fazem cessar;
- as medidas preventivas são um regulamento administrativo que está intrinsecamente conexo com a decisão de suspender o plano diretor municipal, suspensão que, por sua vez, resulta da decisão de o elaborar, alterar ou de o rever;

- muito embora o plano de pormenor ou e o plano de urbanização sejam planos municipais, e como tal definam o regime de uso e ocupação do território, são planos com uma função diferente do plano diretor municipal, uma vez que este é aquele que define a estratégia de desenvolvimento territorial e o modelo territorial de referência e é o plano de referência para a elaboração dos demais planos municipais (art.ºs 95.º, n.ºs 1 e 2, art.º 98.º, n.º 1 e art.º 101.º do RJIGT);
- por essa razão, a aprovação de um plano de pormenor ou de um plano de urbanização não substitui a elaboração de um plano diretor municipal.

Questão b)

Para que um plano de pormenor ou um plano de urbanização opere a caducidade das medidas preventivas, é necessário que o ato administrativo de aprovação destes, determine expressamente a extinção do procedimento de elaboração, alteração ou revisão do plano diretor municipal, o que consubstancia a causa de caducidade a que e refere a alínea d) do n.º 3 do art.º 141.º do RJIGT, o que significa que, nestas situações não é a entrada em vigor do um plano de pormenor ou de um plano de urbanização que opera a extinção do procedimento relativo ao plano diretor municipal, nem faz caducar as medidas preventivas.