



Câmara Municipal de Penafiel

Informação Interna 155 / 2022

Data do documento: 04-03-2022

Assunto: Reinício do procedimento da 2.ª Revisão do Plano Diretor Municipal de Penafiel

A Unidade de Planeamento e Mobilidade (UPM), vem por este meio, informar e propor o seguinte:

Considerando que:

- 1 A Câmara Municipal deliberou (deliberação n.º746), na reunião ordinária pública realizada no dia 18 de março de 2019, dar início ao procedimento da 2.ª revisão do Plano Diretor Municipal de Penafiel, tendo aprovado os termos de referência para a respectiva revisão, fixado o prazo de elaboração da revisão em 14 meses, e estabelecido a abertura de um período de participação pública, por um prazo de 30 dias, a contar da publicação do aviso no Diário da República, para a formulação de sugestões e para a apresentação de informações, sobre quaisquer questões que possam ser consideradas no âmbito do procedimento de revisão do PDM de Penafiel, tendo sido a mesma publicada no Diário da República, 2.ª série — N.º 66 — de 3 de abril de 2019, sob o Aviso n.º 6061/2019, dando assim início oficial ao procedimento.
- 2 O prazo inicialmente fixado foi prorrogado por igual período previamente estabelecido (14 meses), na reunião ordinária pública realizada no dia 20 de abril de 2020, por deliberação camarária n.º 1233, publicada em Diário da República, 2.ª série, Parte H, n.º 95, de 15 de maio de 2020 sob o Aviso n.º 7810/2020.
- 3 Como é sabido, antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 80/20015, de 14 de Maio, novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (adiante RJGT), os prazos de elaboração dos instrumentos de gestão territorial eram meramente indicativos. Este novo RJGT, veio de forma inédita e inovadora determinar que tais prazos passassem a ser vinculativos ao prever expressamente que tal prazo¹ “pode ser prorrogado, por uma única vez, por um período máximo



Câmara Municipal de Penafiel

igual ao previamente estabelecido” e que o incumprimento de tais prazos determina “a caducidade do procedimento”².

4 Dúvidas não subsistem, portanto, relativamente à aplicabilidade desta nova norma ao procedimento de revisão do Plano Director Municipal de Penafiel, nem tão pouco incertezas se geram quanto à natureza verdadeiramente peremptória de tal prazo e da sua eventual prorrogação.

5 Como defende Fernanda Paula Oliveira³ “(...) o legislador visa, com esta novidade, “disciplinar” a entidade responsável pelo programa sectorial ou especial⁴, por forma a que os procedimentos em causa não se arrastem no tempo. Julgamos, porém, que ela não impede (não pode impedir, naturalmente) de, na sequência da caducidade, ser desencadeado um novo procedimento e de, no âmbito deste, se aproveitarem elementos, documentos, estudos ou relatórios constantes do procedimento caducado.

Acréscimo que esta caducidade não pode funcionar se o atraso no procedimento não for imputável à entidade por ele responsável, como sucede (e sucedeu, muitas vezes) com atrasos que decorrem da alteração sucessiva de regimes jurídicos mobilizáveis, que obriga aquela entidade, muitas vezes, a voltar à «estaca zero».

6 Neste contexto, consideramos que a caducidade do prazo procedimental não é imputável ao Município de Penafiel, o que de seguida demonstrar-se-á.

6.1. De facto, houve atrasos decorrentes da entrada em vigor das novas orientações estratégicas de

1 O prazo de elaboração previsto no n.º 1 do artigo 76.º do RJIGT.

2 N.ºs 6 e 7 do artigo 76.º do RJIGT.

3 In Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio, Anotado, Livraria Almedina, 2016 (comentário 2 ao artigo 46.º, pág. 151).

4 Mutatis mutandis para os planos directores municipais (vd comentário 10 ao artigo 76.º, pág. 209).



Câmara Municipal de Penafiel

âmbito nacional e regional, que compreendem as directrizes e os critérios para a delimitação das áreas integradas na REN a nível municipal, aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2012, de 3 de Outubro. Isto porque, apesar de estas terem iniciado a sua vigência em 2012, tinham insito um regime transitório que se prolongou até 2015. E porque ainda recentemente, através da entrada em do Decreto-Lei n.º 124/2019, de 28 de Agosto e da Portaria n.º 336/2019, de 29 de Setembro, vieram estas orientações estratégicas a ser alteradas.

6.2.A demora na homologação da cartografia digital vetorial à escala 1/5000, atempadamente submetida à Direcção-Geral do Território (DGT) mas que apenas foi homologada por despacho de 7 de julho de 2020.

6.3.A falta de cumprimento de prazos para inclusão de informação e emissão de pareceres de entidades que constituem a Comissão Consultiva, relativamente aos documentos iniciais que foram atempadamente disponibilizados na PCGT, sendo que grande parte da informação/pareceres apenas foram disponibilizados entre dezembro de 2021 e fevereiro de 2022, havendo ainda entidades por se pronunciar;

Ora estes são certamente motivos que não podem ser imputados ao Município.

6.4.Os efeitos da pandemia provocada pelo COVID-19, que, desde março de 2020, impôs inúmeras limitações no desenvolvimento deste procedimento de trâmites encadeados e com determinadas complexidades, nomeadamente na relação com as entidades envolvidas no processo de Revisão do PDM;

7 Sucede ainda que o prazo previsto no artigo 199.º do RJGT, originariamente 13 de Julho de 2020, posteriormente suspenso até 9 de Janeiro de 2021, por força do segundo Estado de Emergência⁵ e foi subsequentemente prorrogado até 31 de Dezembro de 2022, por força do Decreto-Lei n.º 25/2021, de 29 de Março. Esta prorrogação legal corresponde ao reconhecimento expresso de que o próprio legislador considerou o prazo legal inicialmente fixado exíguo e, como tal, inexecutável a

⁵ Operada pela alínea b) do artigo 35-D do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.



Câmara Municipal de Penafiel

tarefa imposta aos Municípios. O que manifestamente sustenta que também os prazos procedimentais – fixados em função do prazo legal – vieram a manifestar-se irrealistas, como se verificou em Penafiel.

- 8** Pode, assim, a entidade responsável pela sua elaboração (no caso a Câmara Municipal) deliberar o reinício do procedimento de revisão, com aproveitamento de todos os actos até ao momento praticados no âmbito do procedimento de revisão que caducou no pretérito dia 24 de dezembro de 2021, nomeadamente com o aproveitamento do despacho de constituição da respectiva Comissão Consultiva.
- 9** Só assim se evitará que de uma previsão legal que tem intuitos de disciplinar os procedimentos de elaboração de planos resultem mais prejuízos que benefícios, sendo preferível, até por respeito aos ditames da proporcionalidade, deixar o procedimento reiniciar os seus termos, com o aproveitamento de todos os *iter* praticados no anterior procedimento, evitando a sua replicação sempre que os pressupostos de facto e de direito se mantenham actuais.
- 10** Esta é a solução que decorre quer do princípio da boa administração previsto no artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo (que exige que a Administração se pautar por princípios da eficiência e economicidade e, deste modo, a obriga a aproveitar todo o trabalho realizado e os gastos já efectuados), quer do princípio da proporcionalidade, já que seria mais gravoso para o interesse público que ao reiniciar o procedimento de revisão do Plano Diretor Municipal não se pudessem aproveitar todos os actos e documentação já praticados, desde que, repita-se, os pressupostos de facto e de direito se mantenham actuais e válidos.
- 11** Refira-se porque relevante, também, que a cartografia se mantém válida, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea a) do n.º 4 do artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 193/95, de 28 de Julho, na redacção que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 130/2019, de 30 de Agosto, atendendo que o despacho da homologação data de 7 de julho de 2020.

12 Acresce ao exposto, que o intuito disciplinador que o legislador pretendeu impor já se encontra



Câmara Municipal de Penafiel

assegurado, *in casu*, pela obrigatoriedade que o Município tem de concluir o procedimento de revisão até 31 de Dezembro de 2022⁶.

- 13 Diga-se, ainda, que no caso do Plano Diretor Municipal de Penafiel, o procedimento de revisão esteve sempre em tramitação, ou seja, nunca esteve parado. Ocorreram, para além dos trabalhos técnicos, várias reuniões sectoriais, nomeadamente com a CCDRN.
- 14 Razão pela qual o procedimento de revisão, no momento em que se operou a caducidade, encontrava-se em fase adiantada de trabalhos, estando prevista a primeira reunião da comissão consultiva para o final de março de 2022.
- 15 Por último, diga-se, porque igualmente importante, que o processo relativo à REN já se encontra em fase adiantada de trabalhos da REN Bruta para posterior proposta de exclusões, processo este que está, actualmente, muito perto da sua conclusão.

Somos a propor:

Que a Câmara Municipal de Penafiel, delibere:

- a) **O reinício do procedimento da 2.ª Revisão do Plano Diretor Municipal de Penafiel;**
- b) A fixação, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 76.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) de um **prazo de 10 meses para a respectiva conclusão**, estabelecer o **período de participação por um prazo de 15 dias**, prazos estes cuja contagem se iniciará a partir da data da publicação da presente deliberação em *Diário da República*.
- c) **O aproveitamento de todos os actos praticados no procedimento da 2.ª revisão caducado, bem como a utilização de toda a documentação produzida**, nomeadamente termos de

⁶ Vd artigo 198.º e artigo 199.º do RJIGT, na versão que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 25/2021, que integram a comissão consultiva, desde que os pressupostos de facto e de direito se mantenham actuais e válidos.



Câmara Municipal de Penafiel

referência, pareceres emitidos pelas diferentes entidades da administração central que integram a comissão consultiva, desde que os pressupostos de facto e de direito se mantenham actuais e válidos.

À Consideração Superior,

Técnico Superior

Ricardo Coelho

DOSMA - Chefe Unidade Planeamento / RFSC