



MUNICÍPIO DE CHAVES
CÂMARA MUNICIPAL

DIVISÃO DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E GESTÃO URBANÍSTICA

INFORMAÇÃO N.º 9/SPU/2022

Processo: 136/16

Assunto: Revisão do Plano Diretor Municipal de Chaves: Proposta de determinação do reinício do procedimento

Despacho – Titular do Cargo Político

À reunião do Executivo Municipal para apreciação e deliberação quanto ao proposto na informação técnica infra.

O Presidente da Câmara

Nuno Vaz
16-02-2022

Despacho – Chefe de Divisão

A presente informação/parecer satisfaz os requisitos legais e regulamentares estabelecidos sobre a matéria pelo que concordo com a mesma e proponho superiormente que o processo seja presente à reunião do Executivo Municipal para efeitos de deliberação quanto ao proposto na informação técnica infra.

16-02-2022

O Chefe da Unidade de Valorização
do Centro Histórico

Rui Lopes

I. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO DA PROPOSTA

1. A presente informação visa levar ao conhecimento superior as razões de facto e de direito que justificam a determinação do reinício do procedimento de revisão do Plano Diretor Municipal de Chaves, com aproveitamento de todos os atos até ao momento praticados no âmbito do procedimento em curso.
2. A determinação do reinício do procedimento de revisão do plano é agora necessária por recomendação da nova equipa da Direção de Serviços de Ordenamento do Território (DSOT) da CCDR-N, por considerar que a não publicação em Diário da República da deliberação que determinou o prazo de conclusão do plano, consubstancia uma imprecisão jurídica no processo e compromete a sua eficácia.
3. Esta conclusão foi comunicada numa reunião exploratória (solicitada por aquela DSOT, em concreto, pelo Sr. Arq.º Francisco Morais à equipa responsável pela revisão do PDM – GIPP – que, por sua vez, sugeriu a presença da signatária desta informação). A reunião realizou-se no pretérito dia 26 de janeiro das 11:30h às 12:19h via plataforma *Zoom*.
4. Subsequentemente, foram estabelecidos contactos e realizada uma reunião presencial no dia 7 de fevereiro nas instalações da CCDR-N na cidade do Porto, a qual contou com a presença da sua Vice-Presidente, Dr.ª Célia Ramos, bem como da nova Diretora de Serviços de Ordenamento do Território, Arq.ª Alexandra Cabral e da nova Chefe da Divisão de Gestão Territorial e Urbanismo, Arq.ª Maria Antónia Magalhães. Em representação do Município de Chaves participaram em tal reunião o Sr.



MUNICÍPIO DE CHAVES CÂMARA MUNICIPAL

Presidente da Câmara, Dr. Nuno Vaz, o Sr. Vice-Presidente, Dr. Francisco Melo e a signatária desta Informação, bem como o Eng.º António Lameiras em representação da equipa responsável pela revisão do PDM de Chaves.

5. Na reunião em causa foi debatida a questão mencionada no ponto 1 antecedente, tendo a mesma sido objeto de análise por parte dos serviços jurídicos deste município e da CCDR-N, cujo resultado se anexa à presente informação para os devidos efeitos.

II. FUNDAMENTAÇÃO

1. A deliberação que determinou o prazo de conclusão do plano foi tomada em reunião pública da Câmara Municipal de Chaves realizada no dia 23 de agosto de 2018, tendo por base a Informação/Proposta N.º 35/SPMOT/2018, de 2 de agosto, da Divisão de Gestão e Ordenamento do Território, consubstanciada no estabelecimento de um prazo de conclusão do plano para o dia 7 de outubro de 2019, para efeitos de cumprimento do novo Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) aprovado pelo DL n.º 80/2015, de 14 de maio, que entrou em vigor após a publicação da nova lei de bases gerais da política pública de solos, ordenamento do território e de urbanismo aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.
2. Este ato administrativo foi promovido por sugestão da Direção de Serviços de Ordenamento do Território (DSOT) da CCDR-N que, tendo constatado a omissão do estabelecimento de um prazo de conclusão do plano na deliberação que determinou o reinício formal dos trabalhos relacionados com o procedimento de revisão do PDM de Chaves (tomada em reunião da Câmara Municipal de 13 de agosto de 2012, para cumprimento do estabelecido no n.º 1 do artigo 2.º da Portaria n.º 1474/2007, de 16 de novembro¹), considerou ser necessário deliberar sobre o prazo de conclusão do procedimento em causa para cumprimento do n.º 1 do artigo 76.º do novo RJIGT.
3. Refira-se que, antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 80/20015, de 14 de maio, os prazos de elaboração dos instrumentos de gestão territorial eram meramente indicativos. Este novo RJIGT veio de forma inédita e inovadora determinar que tais prazos passassem a ser vinculativos ao prever expressamente que o prazo de elaboração² *“pode ser prorrogado, por uma única vez, por um período máximo igual ao previamente estabelecido”* e que o incumprimento de tais prazos determina *“a caducidade do procedimento”*³.
4. Tendo em vista o cumprimento desta norma e por indicação da DSOT da CCDR-N, a determinação do prazo de conclusão do procedimento de revisão do PDM não visava a obtenção de uma deliberação consubstanciada na substituição da deliberação sobre o reinício formal dos trabalhos inerentes à revisão do PDM, mas apenas uma deliberação complementar, ou seja, para efeitos de clarificação do prazo de conclusão.
5. Neste enquadramento e, tendo em vista o cumprimento das disposições combinadas no n.º 1 do artigo 76.º e do n.º 7, do artigo 89.º do RJIGT, tal deliberação foi objeto de divulgação, com exceção da sua publicação em Diário da República, pelas razões expressas na Informação/Proposta N.º 35/SPMOT/2018, de 2 de agosto da divisão de Gestão e Ordenamento do Território desta autarquia, que aqui se reproduzem:

¹ Diploma que, naquela data, regulava a constituição, composição e funcionamento da Comissão de Acompanhamento dos planos.

² O prazo de elaboração previsto no n.º 1 do artigo 76.º do RJIGT.

³ N.ºs 6 e 7 do artigo 76.º do RJIGT.



MUNICÍPIO DE CHAVES CÂMARA MUNICIPAL

- a) O envio de atos para publicação em Diário da República relacionados com planos territoriais é efetuado por via eletrónica através do Sistema de Submissão Automática de Instrumentos de Gestão Territorial (SSAIGT) – plataforma desenvolvida e operada conjuntamente pela Direção Geral do Território (DGT) e pela Imprensa Nacional Casa da Moeda (INCM), destinada à realização simultânea da publicação dos Instrumentos de Gestão Territorial no Diário da República e no Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT) e depósito na DGT;
 - b) O SSAIGT comunica diretamente com a Plataforma Colaborativa de Gestão Territorial (PCGT) – plataforma eletrónica oficial, de âmbito nacional, gerida pela DGT e destinada ao apoio das entidades envolvidas nos procedimentos de formação dos programas e planos territoriais⁴ – o que conduziria o procedimento de revisão do PDM à sua fase inicial, já ultrapassada há muito tempo, criando perturbação no decurso dos trabalhos e no acompanhamento por parte da Comissão Consultiva;
 - c) A PCGT só entrou em produção em 1 de julho de 2017 e integrou os procedimentos de elaboração, alteração ou revisão relativos a programas e planos territoriais cuja deliberação de início tivesse sido publicada no *Diário da República* a partir daquela data. Os procedimentos iniciados antes da data mencionada, como é caso da revisão do PDM de Chaves, constam de outras plataformas geridas pelas CCDR e não deveriam ser transferidos para a PCGT;
 - d) Ou seja, o SSAIGT e a PCGT estão preparados para procedimentos padrão e não para adaptações, como foi o caso da deliberação praticada sobre a determinação do prazo de conclusão da Revisão do PDM de Chaves;
 - e) Esta interpretação foi debatida e confirmada por contacto telefónico estabelecido entre a signatária desta informação e a Diretora de Serviços de Ordenamento do Território da CCDR-N no dia 31 de julho de 2018.
6. O prazo de conclusão do procedimento de revisão do PDM foi, subsequentemente, objeto de prorrogação por deliberação tomada em reunião pública da Câmara Municipal realizada em 30 de setembro de 2019 até ao prazo máximo legalmente estabelecido no RJIGT em vigor naquela data, que estabelecia a data de 13 de julho de 2020⁵ para a conclusão dos procedimentos de atualização dos planos, por aplicação combinada das seguintes disposições legais:
- a) N.º 1 do artigo 78.º da Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto, segundo o qual o conteúdo dos planos especiais de ordenamento do território em vigor deve ser transposto, nos termos da lei, para o plano diretor intermunicipal ou municipal e outros planos intermunicipais ou municipais aplicáveis à área abrangida pelos planos especiais, até 13 de julho de 2020⁶;
 - b) N.ºs 5 e 6 do artigo 46.º da Lei de Bases mencionada, que estabelece que, a falta de iniciativa, por parte dos municípios, tendente a desencadear o procedimento de atualização do plano municipal

⁴ Uma medida do Programa Simplex+2016 criada com o objetivo de disponibilizar, através de uma única plataforma, toda a informação documental e de gerir as comunicações entre todos os intervenientes, nos processos de acompanhamento dos programas e planos territoriais. O seu desenvolvimento teve por base a desmaterialização documental e um sistema de comunicação com perfis de acesso diferenciados e notificações programadas.

⁵ Prazo que acabou por ser suspenso devido à situação pandémica provocada pela Covid-19.

⁶ O prazo de integração das regras dos planos especiais de ordenamento do território acabou por ser prorrogado até 13 de julho de 2021, por força do Decreto-Lei n.º 3/2021, de 7 de janeiro, diploma que procedeu à segunda alteração à Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, alterada pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto, que estabelece as bases gerais da política pública de solos, ordenamento do território e de urbanismo.



MUNICÍPIO DE CHAVES CÂMARA MUNICIPAL

implica a suspensão das normas do plano territorial intermunicipal ou municipal que deveriam ter sido alteradas, não podendo na área abrangida, haver lugar à prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a alteração do uso do solo, enquanto durar a suspensão, assim como a rejeição de candidaturas de projetos a benefícios ou subsídios outorgados por entidades ou serviços públicos nacionais ou comunitários, bem como a não celebração de contratos-programa, até à regularização da situação;

- c) Artigo 82.º da Lei de Bases citada, em articulação com o artigo 199.º do RJIGT, que determinam que os planos municipais ou intermunicipais devem, no prazo máximo de 5 anos após a entrada em vigor deste último diploma, incluir as regras de classificação e qualificação nele previstas, sob pena de suspensão das normas do plano territorial que deveriam ter sido alteradas, não podendo, na área abrangida e enquanto durar a suspensão, haver lugar à prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a ocupação, uso e transformação do solo.
7. Entretanto, a situação de emergência de saúde pública de âmbito internacional causada pela doença COVID-19, foi acompanhada por uma produção legislativa relevante destinada ao estabelecimento de uma série de medidas excecionais e temporárias nas mais variadas matérias, nomeadamente, no domínio administrativo e do direito que o regula, salientando-se aqui a legislação referente aos procedimentos de planeamento territorial regulados pelo RJIGT, a qual determinou quer a suspensão, quer a prorrogação de alguns prazos procedimentais, acabando por dilatar o prazo de integração das regras dos planos especiais de ordenamento do território para os planos municipais de ordenamento do território até ao dia 9 de janeiro de 2021.
8. Perante esta situação, foi tomada uma deliberação de não caducidade do procedimento de revisão do PDM de Chaves em reunião pública da Câmara Municipal realizada em 21 de dezembro de 2020, cujos efeitos ficaram associados ao limite temporal estabelecido no artigo 199.º do RJIGT e subseqüentes alterações⁷, ou seja, até 31 de dezembro de 2022, ato administrativo que foi desencadeado também por recomendação da DSOT da CCDR-N.
9. Sucede ainda que o prazo previsto no artigo 199.º do RJIGT, originariamente até 13 de julho de 2020, posteriormente suspenso até 9 de janeiro de 2021, por força do segundo Estado de Emergência⁸, foi subseqüentemente prorrogado até 31 de dezembro de 2022, por força do Decreto-Lei n.º 25/2021, de 29 de março. Esta prorrogação legal correspondeu ao reconhecimento expresso de que o próprio legislador considerou exíguo o prazo legal inicialmente fixado e, como tal, inexecutável a 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 no caso do PDM de Chaves.
10. Os quatro atos administrativos executados pela Câmara Municipal, a saber, reinício dos trabalhos de revisão do PDM (1), determinação do prazo de conclusão (2), prorrogação do prazo de conclusão (3) e declaração de não caducidade do procedimento de revisão do plano (4) tiveram o aval da Direção de Serviços de Ordenamento do Território (DSOT) da CCDR-N até ao final de 2021. No início deste ano, com a nomeação de novos dirigentes da DSOT e da Divisão de Gestão Territorial e Urbanismo (DGTU) da CCDR-N, foi efetuado um ponto de situação de todos os procedimentos de revisão dos PDM na região norte, tendo aqueles serviços concluído que, no caso do procedimento de revisão do PDM de Chaves, existe uma imprecisão jurídica, por falta de publicação das deliberações em Diário da

⁷ A alteração ao RJIGT acabou por ser operada pelo Decreto-Lei n.º 25/2021, de 29 de março.

⁸ Operada pela alínea b) do artigo 35-D do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.



MUNICÍPIO DE CHAVES CÂMARA MUNICIPAL

República, a qual poderá ser sanada com uma nova deliberação sobre o reinício dos trabalhos, ainda que a proposta de plano esteja em fase de conclusão.

11. 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 atos até ao momento praticados no âmbito do procedimento de revisão, nomeadamente, com o aproveitamento do despacho de constituição da respetiva Comissão Consultiva.
12. Só assim se evitará que, de uma previsão legal que tem propósitos de disciplinar os procedimentos de elaboração de planos, resultem mais prejuízos que benefícios, sendo preferível, até por respeito aos deveres 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 atuais.
13. 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 efetuados), 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 atos já praticados e toda a documentação produzida), desde que, repita-se, os pressupostos de facto e de direito se mantenham atuais e válidos.
14. De salientar porque relevante, também, que a cartografia se mantém válida, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 e na alínea a) do n.º 5, ambos do artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 193/95, de 28 de julho, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 130/2019, de 30 de Agosto, sendo de referir que através do Ofício com a S/Ref. DGT_S_DGT/2019/3660, de 08-08-2019, foi comunicado a este município o Despacho da Direção-Geral do Território de 30-07-2019, relativo à renovação da homologação da cartografia vetorial à escala 1:10000 de Chaves (Processo n.º 591), que serve de referência à revisão do PDM.
15. Acresce ao exposto, que o intuito disciplinador que o legislador pretendeu impor já se encontra assegurado, *in casu*, pela obrigatoriedade que o Município tem de concluir o procedimento de revisão até 31 de dezembro de 2022⁹.
16. Diga-se, ainda, que no caso do Plano Diretor Municipal de Chaves, 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 CCDD-N, APA/ARH-Norte, DGADR, DRAP-N, ICNF, no que respeita aos dossiês setoriais mais relevantes, relacionados com a REN, a RAN, Perímetro Hidroagrícola da Veiga de Chaves, o Perímetro Florestal, bem como os novos perímetros urbanos preconizados na proposta de plano.
17. Apesar de todas as vicissitudes ocorridas, importa reforçar que os trabalhos de revisão foram elaborados de forma consistente e persistente, estando a proposta de plano praticamente finalizada, o que permite o agendamento da primeira reunião plenária da Comissão Consultiva (CC) – responsável pelo acompanhamento da revisão do plano – no estrito cumprimento do prazo previsto no n.º 3 do artigo 199.º do RJIGT, na sua redação atual, que estabelece um prazo intermédio, até 31 de março de 2022, para a realização da reunião da CC, nos termos previstos na alínea a), do n.º 1 do artigo 13, da Portaria

⁹ Ver artigo 198.º e artigo 199.º do RJIGT, na versão que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 25/2021, de 29 de março.



MUNICÍPIO DE CHAVES CÂMARA MUNICIPAL

n.º 277/2015, de 10 de setembro, ou a conferência procedimental a que se refere o n.º 3 do artigo 86.º do RJGT.

18. Diga-se, porque igualmente importante, que o dossiê setorial relativo à REN está na sua fase final, tendo este município apresentado a 8.ª versão da REN Bruta, a Planta de trabalho¹⁰ e a Proposta de Exclusões por razões de ordenamento à CCDR-N para devida apreciação¹¹, processo este que está, atualmente, muito perto da sua conclusão.
19. De facto, no âmbito deste dossiê, houve atrasos decorrentes da entrada em vigor das novas orientações estratégicas de âmbito nacional e regional, que compreendem as diretrizes 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, com a redação conferida pela Declaração de Retificação n.º 71/2012, de 30 de novembro. Isto porque, apesar de estas terem iniciado a sua vigência em 2012, tinham fixado um regime transitório que acabou por se prolongar até 2016. E porque ainda recentemente, através da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 124/2019, de 28 de agosto e da Portaria n.º 336/2019, de 29 de setembro, alterada pela Portaria n.º 264/2020, de 13 de novembro, vieram estas orientações estratégicas a ser alteradas.
20. Todas estas alterações obrigaram este município a proceder a uma revisão contínua dos trabalhos já efetuados nesse âmbito, o que motivou atrasos sucessivos que não lhe podem ser imputados. Acresce que a própria CCDR-N não recomendou a conclusão do procedimento de revisão do PDM de Chaves sem a nova REN aprovada¹², em virtude dos problemas de gestão do território que tal situação poderia gerar.
21. Em paralelo, também foi recentemente submetida a Proposta de Exclusões da RAN¹³ para a devida apreciação por parte da DRAP-Norte, estando este dossiê também muito próximo da sua conclusão.
22. Finalmente, importa referir que a participação preventiva do procedimento de revisão do PDM de Chaves tem vindo a ocorrer de forma continuada durante a sua elaboração, quer através da apresentação formal de requerimentos por parte dos interessados, quer através de atendimento e informação ao munícipe (presencial, através de telefone e de correio eletrónico) e que o novo período de participação preventiva que terá de acontecer, por força da deliberação de reinício do procedimento, é uma formalidade que decorre do RJGT.

III. DA PROPOSTA EM SENTIDO ESTRITO

1. Atentas as razões de facto e de direito enunciadas, sou a propor que a presente proposta seja submetida à próxima reunião pública da Câmara Municipal, de acordo com o previsto nas disposições combinadas no n.º 1 do artigo 76.º e no n.º 7, do artigo 89.º do RJGT, para obtenção de uma deliberação consubstanciada na determinação do reinício do procedimento de revisão do PDM de Chaves, com aproveitamento de todo conteúdo material e documental produzido até ao momento, incluindo do

¹⁰ Planta referente às Áreas de Elevado Risco de Erosão Hídrica do Solo (AEREHS) e às Áreas de Instabilidade de Vertentes (AIV), com a identificação de cada uma das propostas de ajustes cartográficos preconizadas e a respetiva justificação de eliminação e de inclusão.

¹¹ A coberto do Ofício n.º 535, com a N/Ref. 30/DOTGU/2022, de 1 de fevereiro.

¹² Embora a delimitação da REN a nível municipal ocorra em simultâneo com a revisão do PDM, a sua aprovação e publicação em Diário da República é da responsabilidade da CCDR-N.

¹³ A coberto do Ofício n.º 534, com a N/Ref. 29/DOTGU/2022, de 1 de fevereiro.



MUNICÍPIO DE CHAVES CÂMARA MUNICIPAL

despacho de constituição da respetiva Comissão Consultiva, bem como no estabelecimento de um prazo de elaboração até 31 de dezembro de 2022¹⁴.

2. Determinar, ainda, de acordo com as disposições mencionadas e com o preceituado no n.º 2 do artigo 88.º do mesmo diploma, a abertura de um período de participação preventiva com a duração de 15 dias, para a formulação de sugestões e para a apresentação de informações, sobre quaisquer questões que possam ser consideradas no âmbito do respetivo procedimento de elaboração.
3. Caso a presente proposta venha a merecer acolhimento, sou a propor a adoção das seguintes diligências complementares, no que respeita à publicitação e divulgação da deliberação em causa:
 - a) Publicação da deliberação que vier a ser tomada em Diário da República, 2.ª série, para cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 76.º, na alínea c) do n.º 4 e no n.º 8, ambos do artigo 191.º do RJIGT;
 - b) Publicitação de um Aviso no Boletim Municipal, na página de *Internet* e nos locais de atendimento do Município de Chaves, de acordo com o estabelecido no artigo 192.º do RJIGT;
 - c) Comunicação à CCDR-N, enquanto entidade que preside à Comissão Consultiva responsável pelo acompanhamento da revisão do PDM de Chaves, mediante a expedição de um Ofício e sua disponibilização na plataforma colaborativa gerida pela CCDR-N¹⁵, de acordo com o previsto na subalínea i), da alínea a), do n.º 1, do artigo 12.º da Portaria n.º 277/2015, de 10 de setembro¹⁶, com as devidas adaptações.

À consideração superior,

Chaves, 16 de fevereiro de 2022

A técnica superior,

Ana Isabel Augusto, Arq.^a

Em Anexo:

- Comunicações estabelecidas via correio eletrónico entre a CCDR-N e o Município de Chaves;
- Informação n.º 27/DAG/2022, de 11 de fevereiro, consubstanciando o parecer jurídico deste município.

(PROCESSADO POR COMPUTADOR) modelo: inf_tecn utilizador: anisabel - Inf_tecn

¹⁴ Prazo máximo estabelecido no RJIGT.

¹⁵ Em <http://212.55.137.35:8083/PMOT/ccdrn>, onde se encontra disponível todo o conteúdo documental produzido no âmbito da revisão do PDM de Chaves.

¹⁶ Portaria que regula a constituição, a composição e o funcionamento das comissões consultivas da elaboração e da revisão do Planos Diretores Intermunicipais e Municipais, nos termos do RJIGT.