

23. DECLARAÇÃO DE NÃO CADUCIDADE DOS PROCEDIMENTOS DE ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE BRAGA EM SETE FONTES E DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE URBANIZAÇÃO DAS SETE FONTES

Do **Sr. Vereador Miguel Bandeira** submetendo à consideração do Executivo Municipal proposta de declaração de não caducidade dos procedimentos de Alteração do Plano Diretor Municipal de Braga em Sete Fontes e elaboração do Plano de Urbanização das Sete Fontes, nos seguintes termos:

-Declaração de não caducidade dos procedimentos de alteração do Plano Diretor Municipal de Braga, em Sete Fontes, e da elaboração do Plano de Urbanização das Sete Fontes, com efeitos retroativos à data em que tal caducidade operou;

- Fixação do prazo necessário à conclusão do procedimento até ao fim da primeira semana do mês de abril próximo.

Tudo conforme proposta em anexo e documentos que fazem parte integrante da mesma.



A m de Entro
2102.23

Pelouros da Regeneração Urbana, Património,
Ligação à Universidade, Planeamento, Ordenamento e Urbanismo

PROPOSTA

ASSUNTO: DECLARAÇÃO DE NÃO CADUCIDADE DOS PROCEDIMENTOS DE ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE BRAGA EM SETE FONTES E DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE URBANIZAÇÃO DAS SETE FONTES

Remete-se à consideração superior proposta para ser submetida a aprovação da Ex.ma Câmara Municipal de declaração de não caducidade dos procedimentos de Alteração do Plano Diretor Municipal de Braga em Sete Fontes e elaboração do Plano de Urbanização das Sete Fontes, com os fundamentos jurídicos acompanhados pelo Douto parecer coadjuvante.

Em conformidade, proponho a observância dos seguintes procedimentos e atos para aprovação:

- - Declaração de não caducidade dos procedimentos de alteração do Plano Diretor Municipal de Braga, em Sete Fontes, e da elaboração do Plano de Urbanização das Sete Fontes, com efeitos retroativos à data em que tal caducidade operou;

A declaração de não caducidade é proferida com os seguintes fundamentos:

1. Os procedimentos em referência nunca estiveram nunca parados, tendo, antes, estado a decorrer os seus trâmites normais (sendo, como se sabe, trâmites que envolvem alguma complexidade e, por isso, tempo).
2. Ter a fase final dos procedimentos ocorrido já durante um período de pandemia de Covid-19 que teve forte impacto na forma e na duração dos processos de concertação, de negociação, de apresentação e divulgação das propostas, atraso este que teve uma repercussão muito superior aos 88 dias de suspensão que decorre do n.º 3 do artigo 7.º, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

3. Terem as propostas, pelo seu alcance e natureza inovadora (dando já resposta ao novo enquadramento legal), exigido amplo período de esclarecimento junto de proprietários e entidades implicadas.
4. Ter implicado uma demorada negociação com a ARS-N e a Direção do Hospital de Braga com vista à formalização de entendimentos para a concretização das propostas.
5. Terem as propostas uma componente executória que exigiu validação e levantamento detalhado e, consequentemente, demorado do cadastro da área em questão.
6. Ter a CCDR-N, no quadro da concertação a que o RJIGT obriga (artigo 87.º), recomendado que, face à situação pandémica, a fase de participação pública fosse o mais alargada, extensa e abrangente possível. Por isso o prazo da discussão pública foi bastante mais alargado do que o mínimo legalmente imposto e que previamente ao prazo formal, se promoveu ampla divulgação das propostas organizando mesmo duas exposições, na Avenida da Liberdade e no Hospital de Braga (locais importantes e com grande volume de visitantes), do conjunto de elementos considerados mais relevantes.
7. O eventual incumprimento do prazo não pode, por estes motivos, ser imputável exclusivamente ao Município, não podendo, por isso, daí decorrer a caducidade dos referidos procedimentos, que está legalmente prevista como uma sanção pela negligência processual da entidade planificadora não podendo, por isso, funcionar naquelas situações, como a presente, em que houve uma atuação diligente e sem interrupções.
8. 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 reiniciar os procedimentos em causa (ainda que se pudessem aproveitar alguns dos elementos já elaborados) do que permitir a sua continuação e conclusão.

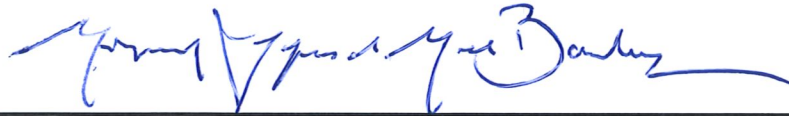
A presente deliberação — que integra a declaração de não caducidade do procedimento de alteração do Plano Diretor Municipal de Braga, em Sete Fontes e a declaração de não caducidade do procedimento de elaboração do Plano de Urbanização das Sete Fontes —, tem efeitos retroativos à data em que cada um daqueles procedimentos caducou, data essa que corresponde ao período inicialmente fixado, acrescido da respetiva prorrogação e, ainda, do período de 88 dias decorrentes do n.º 3 do artigo 7.º, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

- Fixação do prazo necessário à conclusão do procedimento (conclusão que opera, nos termos do artigo 92.º do RJIGT, com a aprovação da Assembleia Municipal), devendo estes estar concluídos com a aprovação das propostas pela Assembleia Municipal, o mais tardar até ao fim da primeira semana de abril.

Tudo conforme documentos em anexo que fazem parte integrante da presente proposta.

Braga, 2 de fevereiro de 2021

O Vereador do Planeamento, do Património e da Regeneração Urbana

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Miguel Sopas de Melo Bandeira', is written over a horizontal line.

(Miguel Sopas de Melo Bandeira)

DECLARAÇÃO DE NÃO CADUCIDADE DOS PROCEDIMENTOS DE

Alteração do Plano Diretor Municipal de Braga em Sete Fontes e de elaboração do Plano de Urbanização das Sete Fontes

(Proposta a ser aprovada em reunião de Câmara)

Aprovação da declaração de não caducidade dos procedimentos referidos, devendo estes estar concluídos com a aprovação das propostas pela Assembleia Municipal o mais tardar até ao fim da primeira semana de abril.

A declaração de não caducidade é proferida com os seguintes fundamentos:

1. Os procedimentos em referência nunca estiveram nunca parados, tendo, antes, estado a decorrer os seus trâmites normais (sendo, como se sabe, trâmites que envolvem alguma complexidade e, por isso, tempo).
2. Ter a fase final dos procedimentos ocorrido já durante um período de pandemia de Covid-19 que teve forte impacto na forma e na duração dos processos de concertação, de negociação, de apresentação e divulgação das propostas, atraso este que teve uma repercussão muito superior aos 88 dias de suspensão que decorre do n.º 3 do artigo 7.º, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.
3. Terem as propostas, pelo seu alcance e natureza inovadora (dando já resposta ao novo enquadramento legal), exigido amplo período de esclarecimento junto de proprietários e entidades implicadas.
4. Ter implicado uma demorada negociação com a ARS-N e a Direção do Hospital de Braga com vista à formalização de entendimentos para a concretização das propostas.
5. Terem as propostas uma componente executória que exigiu validação e levantamento detalhado e, consequentemente, demorado do cadastro da área em questão.
6. Ter a CCDR-N, no quadro da concertação a que o RJIGT obriga (artigo 87.º), recomendado que, face à situação pandémica, a fase de participação pública fosse o mais alargada, extensa e abrangente possível. Por isso o prazo da discussão pública foi bastante mais alargado do que o mínimo legalmente imposto e que previamente ao prazo formal, se promoveu ampla divulgação das propostas organizando mesmo duas exposições, na Avenida da Liberdade e no Hospital de Braga (locais importantes e com grande volume de visitantes), do conjunto de elementos considerados mais relevantes.
7. O eventual incumprimento do prazo não pode, por estes motivos, ser imputável exclusivamente ao Município, não podendo, por isso, daí decorrer a caducidade dos referidos procedimentos, que está legalmente prevista como uma sanção pela negligência processual da entidade planificadora não podendo, por isso, funcionar

naquelas situações, como a presente, em que houve uma atuação diligente e sem interrupções.

8. 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 reiniciar os procedimentos em causa (ainda que se pudessem aproveitar alguns dos elementos já elaborados) do que permitir a sua continuação e conclusão.

A presente deliberação — que integra a declaração de não caducidade do procedimento de alteração do Plano Diretor Municipal de Braga, em Sete Fontes e a declaração de não caducidade do procedimento de elaboração do Plano de Urbanização das Sete Fontes —, tem efeitos retroativos à data em que cada um daqueles procedimentos caducou, data essa que corresponde ao período inicialmente fixado, acrescido da respetiva prorrogação e, ainda, do período de 88 dias decorrentes do n.º 3 do artigo 7.º, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

A. CONSULTA

A decisão de alteração do Plano Diretor Municipal de Braga, em sete Fontes, ocorreu com a deliberação camarária de 25 de fevereiro de 2019, a qual foi publicitada através do Edital n.º 220/2019, e Aviso n.º 7497/2019, publicado no Diário da República n.º 83, 2ª Série, de 30 de abril. Na mesma deliberação fixou-se um prazo de seis meses para o procedimento.

Este prazo foi prorrogado por igual período, por deliberação camarária de 21 de outubro de 2019 (Aviso n.º 6192/2020, publicado no Diário da República n.º 73, 2ª Série, de 14 de abril).

Contados os referidos prazos, iniciados da data de publicação da deliberação do início do procedimento, o prazo para a conclusão do procedimento terminaria em 30 de abril de 2020.

Por sua vez o início do procedimento de elaboração do Plano de Urbanização das Sete Fontes foi deliberado pela Câmara Municipal de Braga em 13 de janeiro de 2020, deliberação publicitada através Aviso (extrato) n.º 7127/2019, no Diário da República n.º 78/2019, Série II de 22 de abril de 2019. Nessa deliberação fixou-se um prazo de seis meses para o procedimento.

Este prazo foi prorrogado por deliberação publicitada pelo Aviso (extrato) n.º 6193/2020, publicado no Diário da República n.º 73/2020, Série II de 14 abril de 2020.

Atentas estas deliberações, o prazo para a conclusão deste procedimento terminaria em 22 de outubro de 2020.

Em face do referido, pretende saber-se:

- se os referidos procedimentos se encontram caducados por força do n.º 7 do artigo 76.º do RJIGT e,
- em caso afirmativo, qual o procedimento que a Câmara Municipal de Braga deve tomar de modo a superar esta situação e poder terminar os referidos procedimentos

B. PARECER

1. Refira-se, desde logo, que um dos elementos que deve constar do despacho que determina a elaboração, revisão ou alteração de um plano é o respetivo *prazo*, determinando o legislador, no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial atualmente em vigor (Decreto-Lei n.º 80/2025, de 14 de maio), de forma inovadora, que tal prazo não é agora, como era ao abrigo da legislação anterior, meramente indicativo, mas de *cumprimento obrigatório*, na medida em que *apenas pode ser prorrogado por uma única vez por prazo máximo igual ao primeiramente fixado*, tendo o seu incumprimento como consequência a *caducidade do procedimento*.

Como já tivemos oportunidade de defender, consideramos que o legislador visa, com esta novidade, “disciplinar” a entidade responsável pelo plano, por forma a que os procedimentos em causa não se arrastem no tempo. A caducidade funciona, deste modo, como uma sanção pela negligência processual da entidade planificadora (no caso de um plano municipal, o próprio Município, que atua através dos seus órgãos: a Câmara Municipal que o elabora e a Assembleia Municipal, que o aprova).

2. Independentemente do que acabamos de referir, consideramos que esta caducidade é de funcionamento automático, ou seja, *ope legis*, por mero decurso do prazo, sem necessidade de ser declarada.

No entanto, tendo em consideração a finalidade da norma que prevê esta caducidade, ela não pode funcionar, como temos vindo a defender, se o atraso no procedimento não for imputável (ou, pelo menos não o for, na sua totalidade) à entidade por ele responsável. Mais, também não pode não funcionar naqueles casos em que a entidade planificadora atuou sempre de forma diligente e sem interrupções e, por motivos vários, não conseguiu alcançar o objetivo de concluir o plano dentro do prazo fixado.

Em casos como estes, considerar que o procedimento caducou e que é necessário iniciar um novo pode ter repercussões mais negativas do que deixar o procedimento prosseguir os seus termos.

Por isso temos defendido que, neste caso, decorrido que seja o prazo de elaboração do plano sem que ele se encontre concluído, o órgão responsável pelo início do respetivo procedimento pode (e deve) *deliberar a não caducidade do procedimento*, invocando os fundamentos justificativos para tal¹.

Portanto, e em suma, sendo a caducidade de funcionamento automático, não é necessário que seja proferida uma declaração nesse sentido para que ela opere; mas pode (e deve) ser proferida uma declaração de sentido contrário sempre que se considere que ela não deve operar, por os atrasos no procedimento não poderem ser imputados à entidade responsável pela elaboração do Plano ou tenham motivos que validamente justifiquem a impossibilidade de cumprimento desses prazos.

3. Reportando-nos agora em concreto a estes dois procedimentos de planeamento (os quais se encontram estritamente relacionados e que se justificam reciprocamente), devemos ter presente, desde logo, o facto de ambos tirarem partido da suspensão de prazos a que se refere o n.º 3 do artigo 7.º, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março (alterada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril)², segundo a qual “A situação excecional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de (...) de caducidade relativos a todos os tipos de (...) procedimentos.”, determinando o n.º 4 que “O disposto no número anterior prevalece sobre quaisquer regimes que estabeleçam

¹ Neste sentido cfr. o nosso *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 151.

² Esta lei aprovou medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19. Nos termos do artigo 6.º, n.º 2 da Lei 4-A/2020, de 6 de abril “O artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação introduzida pela presente lei, produz os seus efeitos a 9 de março de 2020, com exceção das normas aplicáveis aos processos urgentes e do disposto no seu n.º 12, que só produzem efeitos na data da entrada em vigor da presente lei”.

prazos máximos imperativos de (...) caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo em que vigorar a situação excecional". Como tivemos oportunidade de defender, uma das situações a que este artigo se aplica é, precisamente, às situações de caducidade dos procedimentos de planeamento inovadoramente introduzidos pelo Decreto-Lei n.º 80/2025³.

Refira-se, a este propósito, o artigo 6.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, segundo o qual estes prazos deixam de estar suspensos a partir da entrada em vigor desta Lei (3 de junho), sendo os procedimentos alargados pelo período em que vigorou a suspensão (desde 9 de março a 3 de junho), praticamente 3 meses (mais concretamente 88 dias).

Ora somando este prazo aos anteriormente referidos teríamos que:

- o prazo para a alteração do Plano Diretor Municipal, em Sete Fontes, terminaria aproximadamente em 20 de julho de 2020;
- O prazo de elaboração do Plano de Urbanização de Sete Fontes terminaria aproximadamente em 18 de janeiro de 2021

O que significa que, em ambos os casos, os referidos procedimentos já caducaram.

Dúvidas não temos, porém, que esta caducidade, atenta a fase em que os referidos procedimentos se encontram (estando apenas por terminar a ponderação dos resultados da discussão pública⁴ e a sua aprovação na Assembleia Municipal), implicará enormes prejuízos para o município, não só pela necessidade de aquisição de novos serviços, mas também pelos atrasos que repercutirá nos procedimentos de gestão urbanística relativos a investimentos privados e públicos (colocando em causa, no presente caso, um conjunto de ações

³ Cfr. o nosso "Impacto da Covid nos Procedimentos Urbanísticos", in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 26, abril/junho de 2020.

⁴ Participação pública esta que, no que se refere ao Plano de Urbanização, teve um número significativo de participações, algumas dotadas de um grau de elevada complexidade.

devidamente programadas e concertadas com proprietários da área, indispensáveis para a concretização de objetivos assumidos como estratégicos para o Município e para a proteção de um bem classificado como Monumento Nacional).

Por seu lado, é necessário ter presente que nunca ocorreu nestes procedimentos qualquer negligência procedimental. Com efeito, os dois procedimentos em causa nunca estiveram parados, tendo, antes, decorrido sempre de forma diligente (sem prejuízo de, como se sabe, a sua tramitação envolver alguma complexidade e precisar, por isso, de tempo).

Acresce que a fase final destes procedimentos ocorreu já durante o período de pandemia de Covid-19, o que teve um forte impacto na forma e na duração dos processos de concertação, de negociação, de apresentação e divulgação das propostas, atraso este que teve uma repercussão muito superior aos 88 dias de suspensão a que nos referimos supra e que decorrem do n.º 3 do artigo 7.º, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

5

A todos estes motivos, que justificam e apontam para que a caducidade não opere, acrescem, ainda, os seguintes:

- i. Terem as propostas, pelo seu alcance e natureza inovadora (dando já resposta ao novo enquadramento legal), exigido amplo período de esclarecimento junto de proprietários e entidades implicadas.
- ii. Ter havido uma demorada na negociação com a ARS-N e a Direção do Hospital de Braga, com vista à formalização de entendimentos para a concretização das propostas.
- iii. Terem as propostas uma componente executória que exigiu validação e levantamento detalhado e, conseqüentemente, demorado do cadastro da área em questão.
- iv. Ter a CC DR-N, no quadro da concertação a que o RJIGT obriga (artigo 87.º),

recomendado que, face à situação pandémica, a fase de participação pública fosse o mais alargada, extensa e abrangente possível. Por isso o prazo da discussão pública foi bastante mais alargado do que o mínimo legalmente imposto (sendo certo que, previamente ao prazo formal, se promoveu ampla divulgação das propostas organizando mesmo duas exposições do conjunto de elementos considerados mais relevantes, as quais decorreram na Avenida da Liberdade e no Hospital de Braga, locais importantes e com grande volume de visitantes.

A não declaração de caducidade decorre, ainda, por fim, quer do *princípio da boa administração* previsto no artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo (que exige que a Administração se paute 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 reiniciar os procedimentos em causa (ainda que se pudessem aproveitar alguns dos elementos já elaborados) do que permitir a sua continuação e conclusão.

6

Torna-se, assim, indispensável, da perspetiva do interesse público, garantir que a caducidade destes procedimentos não opere de modo a que se possa, no lapso de tempo estritamente necessário e indispensável ao cumprimento dos tramites em falta, proceder à conclusão deste procedimento.

4. Como proceder, porém, no presente momento, considerando que a declaração de não caducidade devia ter sido proferida antes de esta caducidade ter operado (tendo em conta que a mesma funciona *ope legis*).

Dando resposta a esta questão consideramos que a Câmara Municipal deve proferir a declaração de não caducidade dos referidos dois procedimentos, conferindo-lhe efeitos retroativos ao momento em que tal caducidade operou. Refira-se, a este propósito, que a retroatividade das decisões administrativas é

admitida entre nós desde que não esteja proibida por lei (e no caso, não está, pelo contrário ela é permitida e, até, imposta pelos princípios da boa administração, do aproveitamento dos atos administrativos e da adequação procedimental) e à data a que se pretende fazer remontar a eficácia do ato já existissem os pressupostos justificativos dos efeitos a produzir.

É aliás bastante frequente atribuir às decisões administrativas que fixam prazos ou os prorrogam efeitos retroativos. Veja-se, apenas a título de exemplo, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 125/2002, de 15 de outubro⁵ e o Aviso n.º 15465/2017, de 22 de dezembro de 2017⁶.

C. CONCLUSÃO

Em face de tudo quanto foi referido consideramos que deve a Câmara Municipal:

- 1º Declarar a não caducidade dos procedimentos de alteração do Plano Diretor Municipal de Braga, em sete Fontes, e da elaboração do Plano de Urbanização das Sete Fontes, podendo fazê-lo na mesma deliberação, uma vez que os fundamentos são os mesmos;
- 2º Conferir a esta declaração efeitos retroativos, de modo a que a mesma opere desde a data em que tal caducidade operou;
- 3º Fixar um prazo estritamente necessário à conclusão do procedimento (conclusão que opera, nos termos do artigo 92.º do RJIGT, com a aprovação da Assembleia Municipal)

Este é, salvo melhor, o nosso Parecer

⁵ Resolução que ratificou as medidas preventivas de salvaguarda da elaboração do Plano Diretor Municipal do Porto tendo-lhes fixado um prazo de dois anos de vigência, mas determinando que os mesmos “*retroagem a 6 de Setembro de 2002*”.

⁶ Prorrogação do prazo para elaboração do Plano de Pormenor da Zona Industrial de Penamacor-Ampliação Sul, pelo período de 9 meses, com efeitos retroativos a partir de 22 de agosto de 2017.