

<b>Informação n.º</b>	DSAJAL 67/2021
<b>Data</b>	3 de março de 2021
<b>Autor</b>	Maria José Castanheira Neves

<b>Temáticas abordadas</b>	Informação prévia Servidão administrativa Legalidade Invalidade de normas do PDM
----------------------------	---

Em referência ao assunto identificado em epígrafe, solicitou-nos o Presidente da Câmara Municipal um parecer jurídico sobre uma proposta de decisão desfavorável a um pedido de informação prévia e análise das alegações apresentadas em sede de audiência prévia.

Nessas alegações o requerente considera que os «*critérios estabelecidos no artigo 18 ° do PDM de não têm qualquer suporte legal...incluir critérios no Regulamento do Plano Diretor Municipal que não têm qualquer base legal, viola o princípio da legalidade a que a administração está sujeita, designadamente os artigos 5 °, 7 ° e 10 ° do DL 150/2015, como o artigo 112 °, n ° 7 da CRP*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Decreto Lei n.º 150/2015:

Artigo 5.º

**Deveres gerais do operador**

- 1 - O operador é responsável por tomar as medidas necessárias para evitar a ocorrência de acidentes graves e limitar as suas consequências para a saúde humana e ambiente.
- 2 - Sempre que lhe seja solicitado, o operador informa e comprova a adoção das medidas previstas no número anterior à APA, I. P., à IGAMAOT e à ANPC, no âmbito das respetivas competências.

Artigo 7.º

**Ocupação das zonas de perigosidade**

- 1 - Devem ser mantidas distâncias de segurança adequadas entre os estabelecimentos abrangidos pelo presente decreto-lei e as zonas residenciais, locais de utilização pública, vias de comunicação e, quando aplicável, as zonas ambientalmente sensíveis.
- 2 - Para garantir as distâncias a que alude o número anterior são definidas as zonas de perigosidade determinadas em função da quantidade e da perigosidade das substâncias perigosas presentes nos estabelecimentos, distinguindo-se:
  - a). Primeira zona de perigosidade: a zona no exterior do estabelecimento onde em caso de acidente grave possam ocorrer efeitos letais na saúde humana;
  - b) Segunda zona de perigosidade: a zona no exterior do estabelecimento onde em caso de acidente grave possam ocorrer efeitos irreversíveis na saúde humana.
- 3 - A metodologia para a definição das zonas de perigosidade, os seus critérios de ocupação e demais condições constam de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração local, ambiente, ordenamento do território e proteção civil, ouvidos os responsáveis pelas áreas de tutela dos estabelecimentos abrangidos, a aprovar no prazo de 60 dias após a publicação do presente decreto-lei.

Artigo 10.º

**Planos municipais de ordenamento do território e operações urbanísticas**

- 1 - As câmaras municipais asseguram a manutenção das distâncias de segurança através da aplicação dos critérios de ocupação definidos pela portaria prevista no n.º 3 do artigo 7.º, quando procedem:
  - a) À elaboração, revisão e alteração de planos municipais de ordenamento do território (PMOT);
  - b) Ao licenciamento, autorização ou aceitação de comunicação prévia de operações urbanísticas situadas nas zonas de perigosidade dos estabelecimentos, nomeadamente de vias de circulação, de locais de utilização pública e de zonas residenciais, que possam estar na origem de um acidente grave ou aumentar o risco da sua ocorrência ou de agravar as suas consequências.
- 2 - As zonas de perigosidade associadas aos estabelecimentos são integradas nas plantas de condicionantes dos PMOT.
- 3 - As câmaras municipais devem tomar em consideração, na avaliação ambiental estratégica de PMOT, os estabelecimentos e as zonas de perigosidade que lhes estão associadas, em articulação com o disposto no Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de maio.
- 4 - As entidades com competência na atribuição de licença, autorização ou concessão de uso de áreas ou de

Sobre esta questão compete-nos informar o seguinte:

1.

As normas dum regulamento administrativo encontram-se em vigor até que seja declarada a sua invalidade pelo autor do ato, nos termos do artigo 144.º do Código do Procedimento Administrativo, ou que seja declarada a sua ilegalidade ao abrigo de ação contenciosa de impugnação de normas regulamentares, nos termos do artigo 72.º do Código de Processo dos Tribunais Administrativos. Ora, estes normativos são aplicáveis aos planos municipais de ordenamento do território, dado que estes são regulamentos administrativos, e consequentemente aos Planos Diretores Municipais (PDM) uma das tipologias destes planos.

Tal significa que mesmo no caso de eventual invalidade de algumas das suas normas pelo estabelecimento de zonas de servidão, sem a regulamentação das respetivas áreas, por inexistência do diploma regulamentador previsto na lei, as normas do PDM mantêm-se em vigor até que sejam declaradas ilegais ao abrigo da adequada ação contenciosa ou que o autor do ato as declare inválidas.

Por outro lado, compete-nos lembrar, que as plantas de condicionantes, de acordo com o conteúdo documental dos PDM (alínea c), do n.º 1 do artigo 97.º do Decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio, (RJGT) identificam as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento.

As servidões administrativas são os encargos impostos pela lei sobre certo prédio em proveito da utilidade pública de uma coisa;

De acordo com a doutrina de Marcello Caetano as servidões apresentam as seguintes características: são sempre impostas por lei; são de utilidade pública; podem ser negativas; cessam com a desafetação dos bens dominiais ou com o desaparecimento da função pública das coisas dominiais.

---

implantação de equipamentos ou infraestruturas não abrangidas pelo RJUE asseguram a manutenção das distâncias de segurança, através da aplicação dos critérios de ocupação definidos pela portaria prevista no n.º 3 do artigo 7.º, quando procedem à emissão dessas licenças, autorizações ou concessões em áreas abrangidas pelas zonas de perigosidade associadas aos estabelecimentos.

Assim, a questão subjacente e controversa ao pedido de parecer formulado respeita à legalidade ou ilegalidade do enquadramento das zonas de segurança dos estabelecimentos com substâncias perigosas como servidão administrativa.

De facto, nos termos da alínea g), do n.º 1, do artigo 6.º do PDM, são elencadas como servidões administrativas as zonas de segurança dos estabelecimentos com substâncias perigosas, prescrevendo o n.º 2 deste mesmo artigo que todas as servidões nele identificadas são as estabelecidas pela legislação em vigor e encontram-se, quando a escala o permite, representadas na Planta de Condicionantes.

No entanto, a referida alínea g) define a referida servidão das zonas de segurança dos estabelecimentos com substâncias perigosas como estimativa prévia de zonas de segurança.

Ou seja, na planta de condicionantes só devem estar identificadas as servidões administrativas em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento do solo, mas a norma do PDM que identifica as referidas zonas de proteção como servidão considera que as referidas zonas incluídas na servidão são consideradas como estimadas previamente.

Ora, as zonas de servidão não são estimadas, são sim aquelas que a lei legalmente fixa.

Numa informação dos serviços municipais anexada ao pedido de parecer, refere-se que a inserção destas zonas como servidões atendeu aos seguintes normativos:

- N.º 1 do artigo 5.º do DL 254/2007<sup>2</sup> (diploma em vigor à época) que prescrevia que as câmaras municipais devem assegurar na elaboração, revisão e alteração dos planos

---

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 254/2007:

Artigo 5.º

**Planos municipais de ordenamento do território e operações urbanísticas**

1 - As câmaras municipais devem assegurar na elaboração, revisão e alteração dos planos municipais de ordenamento do território que são fixadas distâncias de segurança adequadas entre os estabelecimentos abrangidos pelo presente decreto-lei e zonas residenciais, vias de comunicação, locais frequentados pelo público e zonas ambientalmente sensíveis.

2 - Para os efeitos do disposto no número anterior, são aplicados os critérios de referência definidos por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração local, da administração interna, do ambiente e

municipais de ordenamento do território distâncias de segurança adequadas entre os estabelecimentos abrangidos pelo presente decreto-lei e zonas residenciais, vias de comunicação, locais frequentados pelo público e zonas ambientalmente sensíveis;

- Princípios especiais consagrados no artigo 5.º da lei de bases da proteção civil ( aprovada pela lei n.º 27/2006, de 3/07): princípio da prevenção ( por força do qual os riscos de acidente grave ou de catástrofe devem ser considerados de forma antecipada, de modo a eliminar as próprias causas, ou reduzir as suas consequências, quando tal não seja possível); princípio da precaução, de acordo com o qual devem ser adotadas as medidas de diminuição do risco de acidente grave ou catástrofe inerente a cada atividade, associando a presunção de imputação de eventuais danos à mera violação daquele dever de cuidado;

A questão central, como referimos supra, respeita à possibilidade legal de existência de servidões nas áreas englobadas nas distâncias de segurança dos estabelecimentos onde estejam presentes substâncias perigosas, nos termos dos diplomas legais, sem que previamente tenha sido fixada por portaria do Governo a metodologia para a definição das zonas de perigosidade, os seus critérios de ocupação e demais condições.

Tal significa que o quadro legal que determina a criação das servidões de criação de áreas de segurança junto a estes estabelecimentos ainda não está completo, isto é, no nosso entendimento a lei criou servidões junto a estabelecimentos elencados, também pela lei, como perigosos só que a área de abrangência das mesmas deve ser, de acordo também com a lei, regulamentada por Portaria, o que ainda não ocorreu.

Assim, não estamos perante uma hipótese em que a servidão em causa seria inexistente. Não a mesma foi prevista na lei só que só poderá vigorar após a entrada em vigor da portaria que irá

---

do ordenamento do território, nomeadamente a dimensão das parcelas e de parâmetros urbanísticos que permitam acautelar as referidas distâncias dentro dos limites da parcela afeta ao estabelecimento.

3 - Nas operações urbanísticas de iniciativa pública ou privada na proximidade de estabelecimentos abrangidos pelo presente decreto-lei são observadas as distâncias de segurança resultantes da aplicação dos critérios definidos na portaria referida no número anterior.

2 - As zonas de perigosidade associadas aos estabelecimentos são integradas nas plantas de condicionantes dos PMOT.

regulamentar a sua área de abrangência.

Mas o facto de não ter sido ainda publicada a Portaria com os critérios de definição das zonas de perigosidade significa que tais estabelecimentos desenvolvem atividades sem qualquer grau de perigosidade e que podem ser licenciadas todo o tipo de operações urbanísticas junto aos mesmos, sem atender a qualquer distanciamento de segurança?

É claro que não, tal ofenderia gravemente princípios plasmados no Código do Procedimento Administrativo, como o princípio do interesse público ( 1.ª parte do artigo 4 °), o princípio da proporcionalidade ( na prossecução do interesse público a Administração Pública deve adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos, artigo 7 °) e os princípios da prevenção e da precaução constantes da lei da proteção civil, Lei 27/2006, de 3/07, na sua atual redação dada pela lei n ° 80/2015, de 3/08<sup>3</sup>.

Assim, consideramos que enquanto a referida portaria não for publicada, portaria que irá regulamentar as zonas de servidão junto aos estabelecimentos perigosos, o PDM deverá conter normas que prescrevam os usos e atividades nas áreas limítrofes e envolventes dos mesmos, bem como a respetiva distância de segurança, a esses estabelecimentos, nos termos da alínea d) do n ° 1 do artigo 96 ° do decreto-lei n ° 80/2015, de 14 de maio, ( RJIGT), norma inserida no normativo sobre o conteúdo material dos PDM e que estipula que os PDM devem conter normas que definam o modelo de organização territorial, designadamente a referenciação espacial dos usos e das atividades.

Note-se, ainda, que de acordo com a doutrina <sup>4</sup> embora o artigo ( 96° conteúdo material dos PDM) *«proceda a uma enumeração bastante exaustiva das questões materiais a regular no plano diretor municipal, trata-se, no entanto, apenas da definição do seu conteúdo mínimo,*

---

<sup>3</sup> Lei 27/2006, na sua atual redação, artigo 5 °:

Alínea b) O princípio da prevenção, por força do qual os riscos de acidente grave ou de catástrofe devem ser considerados de forma antecipada, de modo a eliminar as próprias causas, ou reduzir as suas consequências, quando tal não seja possível;

Alínea c) O princípio da precaução, de acordo com o qual devem ser adotadas as medidas de diminuição do risco de acidente grave ou catástrofe inerente a cada atividade, associando a presunção de imputação de eventuais danos à mera violação daquele dever de cuidado;

<sup>4</sup> Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, decreto-lei n ° 80/2015, de 14 de maio, comentado*, 2016, páginas 302 e 303.

*pelo que, para além das questões aí enumeradas, o município pode sempre, desde que adequado à função e objetivos do plano diretor municipal, fazer incidir as suas opções sobre outras questões que, para além daquelas, se revelem necessárias à definição do modelo territorial que pretende instituir e da estratégia previamente definida. Existe, deste modo, um conteúdo mínimo (obrigatório) e um conteúdo facultativo dos planos diretores municipais.»*

Assim, deve o PDM conter normativo que estipule essas zonas de segurança, não já como aplicação de uma servidão já legalmente criada mas ainda não regulamentada, mas como normas impostas pelo conteúdo material do PDM, designadamente a alínea d) do n.º 1 do artigo 96.º do decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio, (RJIGT).

Conclusão:

- As normas dum regulamento administrativo, como são os planos municipais de ordenamento do território, tipologia de planos em que se inserem os Planos Diretores Municipais (PDM), mesmo no caso de eventual invalidade de algumas das suas normas pelo estabelecimento de zonas de servidão, sem obedecer ao regime legal da sua regulamentação, encontram-se em vigor até que seja declarada a sua invalidade pelo autor do ato, nos termos do artigo 144.º do Código do Procedimento Administrativo, ou que seja declarada a sua ilegalidade ao abrigo de ação contenciosa de impugnação de normas regulamentares, nos termos do artigo 72.º do Código de Processo dos Tribunais Administrativos.
- O quadro legal que determina a criação das servidões de áreas de segurança junto a estes estabelecimentos ainda não está completo, isto é, no nosso entendimento a lei criou servidões junto aos estabelecimentos elencados, também pela lei, como perigosos só que a área de abrangência das mesmas deve ser, de acordo também com a lei, regulamentada por Portaria, o que ainda não ocorreu.
- Deve o PDM conter normativo que estipule essas zonas de segurança, não por força de uma servidão que ainda não está regulamentada, mas dado o conteúdo material dos PDM, designadamente a alínea d) do n.º 1 do artigo 96.º do decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio, (RJIGT).