

Medidas preventivas de salvaguarda de instrumentos de gestão territorial: um caso, vários problemas

Fernanda Paula Oliveira ¹

RESUMO

O presente texto incide sobre algumas questões que se suscitam sobre medidas preventivas que, por opção própria, se aplicam a “ações validamente autorizadas antes da sua entrada em vigor”.

1. UM CASO DE MEDIDAS PREVENTIVAS APLICÁVEIS A AÇÕES VALIDAMENTE AUTORIZADAS ANTES DA SUA ENTRADA EM VIGOR

As medidas preventivas aprovadas por Resolução do Conselho de Ministros n.ºs 130/2018, de 8 de outubro ² determinam expressamente a sua aplicação às ações referidas no n.º 5 do artigo 134.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (diploma que aprovou o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, doravante RJGT), fundamentando-se na previsão do n.º 6 do artigo 134.º do mesmo diploma.

Como se afirma no preâmbulo, “É neste sentido que se impõe a adoção de medidas que permitam suster ações futuras ou em curso que prejudiquem, de forma grave e irreversível, umas das principais finalidades do programa em elaboração: a prevenção do risco e a salvaguarda de valores naturais. A adoção destas medidas permite evitar alterações das circunstâncias e das condições existentes, de forma a não coartar a liberdade das opções de planeamento nem a comprometer a execução do programa ou torná-la mais onerosa para o erário público” (sublinhado nosso).

Ainda que a planta destas medidas preventivas, publicada no Diário da República, não tenha a legibilidade necessária para o efeito, parece poder concluir-se que esta determinação se aplica apenas a alguns lotes de um alvará de loteamento em vigor, estando quase todos por construir.

1 Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

2 Trata-se das medidas preventivas para áreas de cordões dunares frontais a abranger pelo Programa da Orla Costeira Espichel-Odeceixe.

Porém, porque se trata de lotes resultantes de um loteamento devidamente licenciado e em vigor, existem já direitos adquiridos que são afetados por estas medidas preventivas. Isto é assim porque, como se afirma no Parecer da Procuradoria Geral da Republica (PGR) n.º 33/2016 *“A licença de loteamento é um ato administrativo e é constitutiva de direitos e interesses legalmente protegidos, gozando da proteção constitucionalmente devida a estas posições jurídicas ativas ora por força de limites à revisão destes atos, ora por condicionar eventuais efeitos retroativos de outros atos administrativos, de regulamentos ou contratos administrativos e até da lei”* (conclusão 6.º). Isto porque, *“o tempo que rege o ato é, no caso das licenças e comunicações prévias de obras de edificação, em área abrangida por operação de loteamento, antecipado para o momento em que esta se constitui, na parte que seja especificada no alvará ou título equivalente* (conclusão 8.º).

Para além destes lotes, encontra-se igualmente no âmbito territorial de abrangência destas medidas preventivas um concreto lote do aludido loteamento, para o qual foi já emitida uma licença de construção, titulada por alvará e com obras em curso.

Refira-se, a este propósito que, tal como decorre da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (Lei de Bases Gerais da Política Pública dos Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo), o direito de propriedade inclui um conjunto de faculdades urbanísticas que são adquiridas de forma gradual (artigo 15.º, n.º 2).

Ora, no caso em que existe um loteamento, com obras de urbanização e em que foi já emitida uma licença de construção para um dos lotes cuja edificação se encontra em curso (como sucede no lote em apreço), foram já adquiridas praticamente todas as faculdades urbanísticas a integrar no direito de propriedade (faltando apenas a faculdade de utilizar o imóvel que é conferida pela autorização de utilização).

Assim, ainda que, como se afirma no Parecer da PGR n.º 33/2016, o direito conferido por uma licença de loteamento seja um direito incompleto, condicional e condicionado, a verdade é que, no caso em que as obras de urbanização do loteamento estão totalmente concluídas e consolidadas e já foi emitida uma licença de construção que cumpre todas as prescrições aplicáveis, o direito passa a estar completo e incondicionado. Tal licença de construção é, por isso, constitutiva do direito de edificar, que passa a incorporar a esfera jurídica (o direito de propriedade) do respetivo titular.

2. APLICAÇÃO IMEDIATA DAS MEDIDAS PREVENTIVAS NA ESFERA JURÍDICA DO TITULAR DA LICENÇA OU NECESSIDADE DA PRÁTICA DE ATOS ADMINISTRATIVOS DE APLICAÇÃO?

Se, efetivamente, a lei permite, em geral, desde que cumpridos certos requisitos, que as medidas preventivas possam afetar *“ações validamente autorizadas antes da sua entrada em vigor”* (n.º 6 do artigo 134.º do RJIGT), é necessário averiguar se esta afetação resulta de forma imediata da publicação e entrada em vigor de tais medidas ou se

fica dependente da prática de atos administrativos que as aplique às situações incluídas no seu âmbito material de incidência.

Ora, quanto a nós, é esta segunda hipótese (necessidade da prática de atos de aplicação das medidas preventivas ao caso concreto) que tem aplicação, e isto por vários motivos:

- a) Primeiro porque as medidas preventivas têm a natureza jurídica de *regulamentos administrativos*, tendo como destinatários os órgãos da Administração (que não podem, designadamente, praticar atos administrativos em desconformidade com estas medidas preventivas sob pena de nulidade — artigo 143.º do RJIGT) e não os particulares [por isso, não são por elas abrangidas as operações isentas de “controlo prévio” isto é, aquelas que os particulares podem levar a cabo sem licença ou comunicação prévia, ou seja, sem intermediação municipal através de procedimentos de controlo, seja prévio seja sucessivo — cfr. parte final da alínea a) do n.º 4 do artigo 134.º do RJIGT]. Isto significa que não são os particulares os destinatários diretos das medidas preventivas, pelo que, tendo sido validamente autorizadas operações urbanísticas, a aplicação daquelas medidas a estas autorizações implica necessariamente a prática de um ato administrativo que sobre elas incida, em aplicação daquelas medidas.
- b) Segundo porque, nos casos em que as medidas preventivas afetam direitos adquiridos é o próprio legislador que prevê expressamente a necessidade de indemnização aos particulares afetados (n.º 6 do artigo 134.º *in fine* e artigo 142.º), mandando aplicar o disposto no artigo 171.º do RJIGT. Ora, nos termos deste artigo, a afetação da esfera jurídica dos interessados por novas regras urbanísticas terá necessariamente de decorrer da “*caducidade, revogação, ou alteração das condições de licença, da comunicação prévia ou informação prévia válidos e eficazes.*” (cfr. n.º 2), o que significa que, tendo sido praticados atos administrativos constitutivos de direitos, a mera entrada em vigor de novas regras, ainda que estas determinem a sua aplicação àquelas situações, não tem como efeito automático a “extinção” desses direitos, sendo necessária a prática de atos concretos que incidam sobre os referidos atos administrativos (concretamente, uma declaração de caducidade, uma revogação ou uma alteração desses atos). Exigência esta que, ademais, visa salvaguardar a posição dos particulares afetados que ficam a saber, com a prática de um ato concreto que os tem como destinatários, em que medida e em que termos a sua esfera jurídica é afetada e que indemnização devem receber, não ficando numa situação de indefinição incompatível com as exigências de um Estado de Direito (indefinição que resultaria da uma mera previsão normativa, sem mais, de tal afetação).

Decorre do afirmado que as medidas preventivas aqui em apreço não têm, por si só, efeitos imediatos na esfera dos interessados (designadamente na esfera do particular que é titular de uma licença de construção validamente emitida para um dos lotes que integram uma operação

de loteamento válida e eficaz). Deste modo, as medidas preventivas em referência não tem como efeito automático a imediata paralisação/suspensão das obras por parte do interessado.

A questão que se coloca é a de saber que atos devem ser praticados em aplicação daquelas medidas preventivas (que expressamente determinam aplicar-se a *ações validamente autorizadas antes da sua entrada em vigor*) e quem os deve praticar.

3. QUEM PRATICA OS ATOS DE APLICAÇÃO DAS MEDIDAS PREVENTIVAS?

ij Começando pela licença de loteamento (que permanece em vigor), o regime que vale é, desde logo, o que consta do artigo 48.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) do qual decorre que os direitos decorrentes de uma licença de loteamento apenas são afetados por normas urbanísticas entradas em vigor em momento posterior no caso de estas expressamente o determinarem e desde que *seja promovida uma alteração à licença de loteamento* [situação que dá lugar ao pagamento de uma indemnização pelos prejuízos que tal opção provoque aos interessados (n.º 4)].

Significa, *a contrario*, que sem uma alteração ao alvará de loteamento prevalece, não obstante as alterações normativas, a situação jurídica por ele definida, o que é confirmado pelo n.º 6 deste normativo (aditado pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro), segundo o qual “[e]nquanto não forem alteradas as condições das operações de loteamento nos termos previstos no n.º 1, as obras de construção, de alteração ou de ampliação, na área abrangida por aquelas operações de loteamento, não têm que se conformar com planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território ou áreas de reabilitação urbana posteriores à licença ou comunicação prévia da operação de loteamento”.

Fica, assim, claro o que sempre defendemos: que não sendo alterado o alvará de loteamento em virtude da entrada em vigor de novas regras urbanísticas, prevalecem as prescrições dele constantes, pelo que a licença, comunicação prévia ou informação prévia de construção para os lotes resultantes da operação de loteamento apenas têm de se conformar com ele.

Por seu turno, e como também já escrevemos, os *únicos* instrumentos que justificam a alteração de licença de loteamento são os *planos municipais e intermunicipais* e as *áreas de reabilitação urbana*. Ainda que esta norma o não refira, consideramos que a mesma também terá aplicação às situações em que está em causa um plano especial de ordenamento do território; tal porém apenas acontecerá *enquanto e na medida em que este não seja “transformado” em programa* e, portanto, apenas enquanto mantiver os seus efeitos diretamente vinculativos para os particulares.

Discussão que também já tivemos é a de saber se as *medidas preventivas* podem justificar a aplicação do regime previsto no artigo 48.º do RJUE, permitindo fundamentar a alteração unilateral, por parte da câmara municipal, das especificações de uma licença ou comunicação prévia de loteamento. Como temos defendido expressamente, a resposta terá de ser negativa

pelo facto de o legislador apenas se referir a instrumentos de carácter “definitivo”, não prevendo o mesmo regime para as situações em que estejam em causa medidas de carácter *cautelar* (e, por isso, transitórias), como são, claramente, as *medidas preventivas*. Isto significa, na nossa ótica, que em situação alguma as medidas preventivas podem, quando entram em vigor posteriormente à concessão de uma licença de loteamento, ser invocadas para *alterar as especificações* dela constantes e, assim, ser aplicadas na zona. E se não se podem alterar as especificações dos alvarás de loteamento com fundamento na entrada em vigor de medidas preventivas, tal significa que na área abrangida por um loteamento valem as especificações do respetivo alvará e não as restrições ou condicionantes destas medidas, que, por isso, são inaplicáveis. E isto não obstante o disposto nos n.ºs 5 e 6 do artigo 134.º do RJGT que, deste modo, terão de ser lidos articuladamente com o disposto no n.º 1 do artigo 48.º do RJUE.

Isto significa que se as opções de planeamento já se encontrarem suficientemente densificadas, permitindo identificar, de forma clara, as ações que as poderão colocar em causa, a única alternativa, se se pretender afetar direitos decorrentes de loteamentos, é adotar *normas provisórias*, que, por se apresentarem como uma *antecipação da vigência dos planos*, devem a eles ser equiparados, permitindo, deste modo, a aplicação do regime previsto neste artigo 48.º.

Em todo o caso, e como se verá mais adiante, as medidas preventivas que aqui estariam em causa seriam sempre e apenas medidas preventivas *de salvaguarda de planos diretamente vinculativos dos particulares* e não (nunca) de planos que não têm este tipo de efeitos (isto é, de programas) ³.

Em suma, retira-se do artigo 48.º que os direitos inerentes a uma operação de loteamento apenas poderão ser postos em causa:

- a) por instrumento de planeamento (ou instrumento “definitivo” equivalente) posterior com eficácia direta em relação aos particulares;
- b) caso este determine expressamente a sua aplicação ao loteamento;
- c) desde que seja introduzida uma correspondente alteração ao loteamento;
- d) havendo lugar a indemnização aos interessados (indemnização esta que tem de ser paga pela pessoa coletiva que aprovar os instrumentos que determinem direta ou indiretamente os danos causados ao titular do alvará e demais interessados, em virtude do exercício da faculdade prevista no n.º 1).

Decorre do que foi dito que se o loteamento validamente emitido e eficaz não pode ser alterado por força de medidas preventivas entradas em vigor em momento posterior à sua emissão (o que significa que se forem apresentados pedidos de licenciamento ou comunicações para os lotes, não podem estes ser indeferidos ou inviabilizados com fundamento

³ Isto sob pena de se conferir às medidas preventivas maior força vinculativa do que a que têm os planos que elas visam acautelar.

nas medidas preventivas), por maioria de razão estas medidas não poderão afetar as construções que já se encontram licenciadas para esses mesmos lotes (como a que foi emitida para o lote a que nos referimos).

ii) Se não é possível, à luz do artigo 48.º do RJUE, proceder a uma alteração à licença (titulada por alvará) do loteamento por força de medidas preventivas entradas em vigor em momento posterior — alteração essa que seria da responsabilidade da câmara municipal —, tal significa que terá de ser o próprio Estado, se quiser tirar consequências práticas das medidas preventivas que aprovou e publicou, a praticar os atos que incidam sobre as licenças validamente emitidas (licença de loteamento para os lotes abrangidos e licença de construção para o lote em relação ao qual a mesma havia sido emitida), designadamente uma sua *revogação* à luz da alínea c) do n.º 2 do artigo 167.º do CPA (*“alteração objetiva das circunstâncias de facto, em face das quais (...) não poderiam ter sido praticados”*), aplicando-se o previsto no n.º 5 deste artigo: indemnização dos beneficiários de boa-fé do ato revogado, nos termos do regime geral aplicável às situações de indemnização pelo sacrifício ou indemnização correspondente ao valor económico do direito eliminado ou da parte do direito que tiver sido restringida, quando a afetação do direito, pela sua gravidade ou intensidade, elimine ou restrinja o seu conteúdo essencial ⁴.

Sem que uma decisão deste tipo seja tomada, as licenças validamente concedidas mantêm a sua plena eficácia, sendo por isso legítimo ao titular da licença de construção para o lote do alvará de loteamento continuar a execução da obra.

Refira-se que enquanto as referidas decisões sobre *as autorizações validamente emitidas* não forem tomadas - mantendo-se, estas, por isso, *plenamente eficazes* - as ações que se encontrem em curso com base nelas têm de ser consideradas *válidas*, não estando, precisamente por as medidas preventivas necessitarem de atos concretos de aplicação, abrangidas pelas proibições delas resultantes.

Por esse motivo, não tem aplicação, em relação a elas, o disposto no artigo 144.º do RJIGT (relativo ao embargo ou demolição de obras ou trabalhos levados a cabo *em desconformidade com as medidas preventivas*), precisamente porque tais medidas preventivas, enquanto normas jurídicas, necessitam de atos de aplicação aos casos concretos não estando estes em desconformidade com aquelas medidas enquanto tais atos não sejam praticados.

Com efeito, o artigo 144.º (que prevê a adoção do embargo e da demolição como medidas de reposição da legalidade), apenas tem aplicação quando a proibição decorrente das medidas preventivas seja aplicável ao caso concreto (por isso o artigo apenas se refere às *“obras e trabalhos efetuados com inobservância das proibições (...) decorrentes*

⁴ Em vez da revogação, a decisão poderia ser de suspensão da licença de loteamento: porém, porque esta é um ato constitutivo de direitos, tal suspensão apenas poderia ser adotada cumpridos que fossem os mesmos pressupostos para a revogação, incluindo a indemnização.

das medidas preventivas”). Ora se, como referimos, as medidas preventivas não têm, por si, só os efeitos de paralisação das ações validamente autorizadas, então elas não estarão a ser realizadas com inobservância das referidas proibições se e enquanto aquelas autorizações não forem alteradas, revogadas ou declarada a sua caducidade.

4. POSSIBILIDADE DE MEDIDAS PREVENTIVAS DE SALVAGUARDA DE PROGRAMAS ESPECIAIS?

Sem prejuízo de tudo quanto foi referido no ponto anterior, consideramos que as Medidas Preventivas aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.ºs 130/2018 nunca podiam ter sido adotadas como foram, estando, por isso, feridas de ilegalidade. Senão vejamos.

As medidas preventivas previstas no artigo 134.º do RJIGT correspondem a decisões com natureza cautelar de outras decisões, mais concretamente, de *planos municipais* ou *intermunicipais* em elaboração, revisão ou alteração.

Sendo estes os únicos planos com efeitos diretos aos particulares, apenas eles podem justificar que se adotem, cautelarmente medidas deste tipo, destinadas, precisamente a, de forma antecipada, salvaguardar as futuras opções (destinadas estas a afetar diretamente os particulares).

No que concerne aos programas especiais, se a opção do legislador foi, a partir da Lei de Bases de 2014, a de que eles deixam de ser diretamente vinculativos dos particulares (daí a sua natureza de programas) ficando as suas opções dependentes da respetiva integração em planos municipais, não vemos como permitir adotar medidas preventivas que visem *diretamente* salvaguardar estas suas opções.

É que se assim fosse estaríamos a atribuir às medidas preventivas de programas não vinculativos dos particulares efeitos que negamos aos próprios programas que elas visam acautelar.

Assim, se as normas dos programas especiais apenas produzem efeitos se e quando integradas nos planos municipais ou intermunicipais, o que a lei permite é que sejam adotadas medidas preventivas, tendo o governo competência para tal, quando se tenha desencadeado o procedimento destinado a dar efeitos diretos ao programa (precisamente o procedimento de alteração ou revisão do plano municipal destinado a incorporar as normas do programa). As medidas preventivas estarão, neste caso, associadas a um plano municipal ou intermunicipal embora visem a salvaguarda de opções do programa especial que será incorporada naquele.

É a esta realidade que se refere o n.º 2 do artigo 52.º da Lei de Bases e o n.º 8 do artigo 134.º, sendo isso que decorre de uma interpretação sistemática de todo o RJIGT e uma consequência de o legislador ter optado por “transformar” os *planos especiais* em *programas* (opção com a qual nunca concordamos, dada a função que estes instrumentos de gestão territorial desempenham, mas que foi expressamente assumida pela lei).

É nestes casos que o legislador vem permitir, num desvio à regra da competência para a determinação de medidas cautelares — regra segundo a qual a competência para a adoção destas medidas cabe à entidade competente pelo decisão que se visa acautelar — que as *medidas preventivas dos planos municipais ou intermunicipais* possam ser adotadas não apenas pelo órgão competente pela aprovação do plano (a assembleia municipal), mas também por resolução do Conselho de Ministros, neste caso sempre que esteja em causa a salvaguarda de situações “*excepcionais de reconhecido interesse nacional ou regional*” (cfr. ainda o n.º 2 do artigo 52.º da Lei de Bases de 2014) integradas designadamente, num programa especial: a necessidade de adoção deste tipo de medidas preventivas justifica-se se tivermos em consideração o facto de a suspensão dos planos municipais para salvaguarda de excepcionais interesses de carácter nacional ou regional, prevista no artigo 126.º, n.º 1, alínea *a*), do RJIGT, apenas ser aplicável a planos municipais que se encontrem em vigor, sendo, por isso, um meio inidóneo de salvaguarda daqueles interesses nacionais salvaguardados num programa especial se aqueles planos se encontrarem em elaboração, revisão ou alteração destinados a incorporar aquelas opções com o qual os planos terão de ser compatibilizados).

Dito isto, temos as mais fortes reservas que possam ser adotadas medidas preventiva de *salvaguarda direta* do procedimento de elaboração de um programa especial (no caso, um programa da orla costeira). Na verdade, somos de opinião que estas medidas preventivas estão vedadas por lei, o que determina a invalidade das medidas preventivas aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.ºs 130/2018, por se destinarem *imediatamente* a acautelar opção de um *programa especial* desprovido de efeitos diretos em relação aos particulares. Se assim não fosse, estar-se-ia, por esta via, a atribuir a um programa em elaboração (por vias das medidas preventivas) efeitos que ele não tem quando entrar em vigor e que apenas os terá quando as suas opções forem incorporadas no plano municipal.

Apenas assim não seria, conforme decorre da 1.ª parte do n.º 8 do artigo 134.º do RJIGT, se tais medidas preventivas se destinassem diretamente a salvaguardar situações excepcionais de reconhecido interesse nacional ou regional, nomeadamente a execução de empreendimentos de relevante interesse público, situações de calamidade pública ou outras situações de risco, o que não foi o caso.

5. DAS EXIGÊNCIAS DE PROPORCIONALIDADE DAS MEDIDAS PREVENTIVAS

Mesmo que se admitisse medidas preventivas como as aqui adotadas, não pode esquecer-se que todo o seu regime assenta no princípio da necessidade (nas suas distintas dimensões da adequação, da necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), princípio este que deve ser claramente reforçado quando com a sua adoção são afetados direitos adquiridos. Neste caso, precisamente porque se afetam posições jurídicas que já se incorporaram na esfera jurídica do respetivo destinatário (isto é, já se incorporaram no seu direito de propriedade,

enquanto direito fundamental), é necessário comprovar que a lesão deste direito é estritamente necessária para a salvaguarda de valores efetivamente existentes naquela área territorial.

Por isso se exige que a entidade competente para a aprovação de medidas preventivas precise “*quais são as disposições do futuro plano cuja execução ficaria comprometida na ausência daquelas medidas*” (n.º 3 do artigo 139.º do RJGT), precisão essa que não resulta de todo das medidas preventivas aqui em apreço.

6. DAS EXIGÊNCIAS DE DETERMINAÇÃO DAS MEDIDAS PREVENTIVAS

No que concerne à área de abrangência das medidas preventivas, realçamos mais dois pontos que relevam para respetiva validade.

O primeiro prende-se com a indeterminação da sua área de abrangência, não sendo visível nem determinável, dos elementos publicados, a que loteamento (e a que lotes desse loteamento) as mesmas se aplicam.

Ora, nos termos do Código do Procedimento Administrativo (CPA), são nulas as decisões da Administração cujo objeto seja *ininteligível* [cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA]. E isto sem prejuízo de as medidas preventivas terem a natureza de regulamentos administrativos.

Esta exigência consta do próprio RJGT já que, de acordo com o disposto no artigo 140.º, “*A entidade competente para a aprovação de medidas preventivas procede à delimitação da área a abranger, devendo os limites dessa área, quando não possam coincidir, no todo ou em parte, com as divisões administrativas, ser definidos, sempre que possível, pela referência a elementos físicos facilmente identificáveis, designadamente vias públicas e linhas de água*”.

O princípio da determinabilidade da atuação administrativa que decorre deste normativo exige, pois, que as medidas preventivas sejam delimitadas tendo como referência elementos físicos facilmente identificáveis, exigência que falha por completo nas medidas preventivas aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.ºs 130/2018.

Curiosamente o proprietário do lote para o qual havia sido emitida licença de construção e cuja obra se encontrava em curso não foi notificado, por quem quer que seja, dessas medidas e dos seus efeitos, apenas tendo tomado conhecimento de que as mesmas se aplicam ao seu lote pela comunicação social.

Daqui decorre o segundo ponto indiciador da invalidade destas medidas preventivas já que, de uma análise atenta destas (e à referência, nelas constante, da sua aplicação às “ações em curso”), parece poder concluir-se que a proibição das mesmas quanto às referidas *ações em curso* tem uma aplicação exclusiva à única ação em curso nesta área, precisamente a construção no lote a que nos referimos.

Ora, atendendo ao facto de o Programa da Orla Costeira em elaboração abranger uma extensa área territorial, impunha-se que resultasse claro das Medidas Preventivas agora adotadas que os valores que com elas se visam acautelar apenas são afetados nesta

pequena área territorial (que aparentemente abrange um número muito limitado de lotes), motivo pelo qual apenas ela é abrangida por estas medidas preventivas. A ausência desta explicitação faz “desconfiar” (e indícia) que o que verdadeiramente se pretende com estas medidas preventivas é, de uma forma imediata, a paralisação das obras no aludido lote (paralisação essa, que como já vimos, não é consequência direta da publicação das medidas preventivas), por terem falhado as outras diligências, designadamente a participação ao Ministério Público com vista a declarar a nulidade daquela licença e, deste modo, suster em definitivo a sua execução.

Ora, a decisão de adoção de medidas preventivas estará ferido de um vício de *desvio de poder* se se concluir que as mesmas foram adotadas predominantemente para impedir a construção em curso no lote em apreço. Note-se que, envolvendo, a decisão de sujeitar uma determinada área a medidas preventivas, poderes discricionários por parte da entidade pública, caso esta questão venha a ser discutida em sede judicial (a questão de saber se tal decisão está ou não viciada de *desvio de poder*) terá de haver a repartição do ónus da prova quanto à existência deste vício: assim, se é certo que o interessado deverá carrear para o processo todos os elementos que permitam demonstrar esse desvio, não é menos certo que a Administração terá também de carrear dados (até porque terá mais facilidade em o fazer) que comprovem que aquela decisão visa de forma clara prosseguir interesses públicos mais amplos (comprovação que deverá ser particularmente intensa tendo em conta a limitada área territorial de abrangência das medidas preventivas). Aliás, essa explicitação não poderá deixar de ser feita, como referimos *supra*, por referência às opções do futuro programa à data da adoção das medidas preventivas que comprovem que esta construção coloca inevitavelmente em causa os valores que nele se querem salvaguardar.

Palavras chave: medidas preventivas, direitos adquiridos, indemnização