



FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
MESTRADO EM DIREITO

Elaboração de Planos Diretores Municipais

**O Acompanhamento de Entidades na Revisão de Planos Diretores
Municipais na Região Centro**

Dissertação de Mestrado na área de Ciências Jurídico-Políticas - menção em Direito do
Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente
Apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Ana Cláudia Veloso Guedes de Almeida

- julho de 2013 -

Trabalho realizado sob a orientação da Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Aos meus Pais. Sempre aos meus Pais.

Às minhas 3 Marias e ao Rodrigo.

Ao meu Anjo da Guarda. Ela sabe quem é. Por tudo.

Aos meus Amigos, em especial à “mana” Rute e ao Pedro Emanuel.

À Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, à Lugar do Plano, ao Dr. Zamith, ao CEDOUA, ao CEDIPRE e ao CEFA. Muito Obrigada.

ÍNDICE

ABREVIATURAS E SIGLAS	6
Introdução	8
Justificação da escolha do tema	8
Metodologia adoptada e objecto de estudo	10
Estrutura da dissertação	13
Capítulo I	14
1. O procedimento de elaboração e aprovação dos planos diretores municipais enquanto procedimentos administrativos	14
1.1. Da tramitação procedimental à luz das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro	14
1.2. Das formalidades em especial	25
1.3. Dos pareceres em especial	25
2. O planeamento como um procedimento de repartição de tarefas	27
2.1. O parecer final da CCDR em especial	33
Capítulo II	35
1. As entidades de acompanhamento dos planos diretores municipais	35
1.1 As comissões de coordenação e desenvolvimento regional	35
I. Apresentação	35
II. A atividade de acompanhamento	38
2.1. Empreendimentos de carácter estratégico	39
a) A norma:	39
b) Apreciação pela entidade	40
c) Apreciação crítica	41
2.2. Inserção urbanística e paisagística	43
a) A norma	43
b) Apreciação pela entidade	43
c) Apreciação crítica	43
2.3. A legalização	45
a) A Norma	45
b) Apreciação pela entidade	46
c) Apreciação crítica	47
2.4. O PROTC	52
a) A norma	52
b) Apreciação pela entidade	52
c) Apreciação crítica	52
2.5. Os Usos – a necessidade da sua tipificação	63
a) A norma	63
b) Apreciação pela entidade	63
c) Apreciação crítica	63
2.6. A execução assistemática em solo urbanizável	67
a) A norma	67
b) Apreciação pela entidade	67
c) Apreciação crítica	67
2.7. Execução em solo urbanizado	71
a) A norma	71
b) Apreciação pela entidade	72

c) Apreciação crítica.....	72
2.8. Obras de alteração e reconstrução	74
a) A norma	74
b) Apreciação pela entidade	75
c) Apreciação crítica.....	75
2.9. “Acertos e ajustamentos”.....	79
a) A norma	79
b) Apreciação pela entidade	79
c) Apreciação crítica.....	79
2.10. Parâmetros de edificabilidade.....	88
a) A norma	88
b) Apreciação pela entidade	88
c) Apreciação crítica.....	89
1.1 Direção Geral do Território (DGT)	90
I. Apresentação	90
II. A atividade de acompanhamento	92
III. Apreciação crítica.....	93
1.1 Agencia Portuguesa do Ambiente (APA).....	95
I. Apresentação	95
II. A atividade de acompanhamento	97
III. Apreciação crítica.....	98
1.1 Direção Regional de Agricultura e Pescas do Centro (DRAPC).....	103
I. Apresentação	103
II. A atividade de acompanhamento	104
III. Apreciação crítica.....	104
1.1 Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (ICNF)	106
I. Apresentação	106
II. A atividade de acompanhamento	110
III. Apreciação crítica.....	110
1.1 Autoridade Nacional de Proteção Civil - ANPC.....	114
I. Apresentação	114
II. A atividade de acompanhamento	116
1.1 Direção Geral do Património Cultura – Ex IGESPAR e Direção Regional de Cultura do Centro	119
I. Apresentação	119
II. A atividade de acompanhamento	120
III. Apreciação crítica.....	122
1.1 Turismo de Portugal	124
I. Apresentação	124
II. A atividade de acompanhamento	126
III. Apreciação crítica.....	126
1.1 DGEST – Ex DREC	128
I. Apresentação	128
II. A atividade de acompanhamento	129
III. Apreciação crítica.....	130
1.1. REFER.....	132
I. Apresentação	132
II. A atividade de acompanhamento	133
III. Apreciação crítica.....	133
1.1. Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG)	137

I. Apresentação	137
II. A atividade de acompanhamento	138
III. Apreciação crítica	138
CONCLUSÕES	141
Bibliografia.....	143

ABREVIATURAS E SIGLAS

CCR	Comissões de Coordenação Regional
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCRDC	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
CCDRN	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
CEDOUA	Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e Ambiente
CPA	Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91 de 15 de novembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro.
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, e alterado pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro.
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGOTDU	Direção Geral do Ordenamento do Território e do Urbanismo
DRAOT	Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território
LBPOTU	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de agosto e alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto.
MAMAOT	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PDM	Plano Diretor Municipal
PEOT	Plano Especial de Ordenamento do Território
PIN	Projeto de Interesse Nacional
PIN+	Projeto de Potencial Interesse Nacional com Importância Estratégica
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, e posteriormente retificada pelas Declarações de Rectificação n.º 80-A/2007, de 7 de setembro, e n.º 103-A/2007, de 2 de novembro
PP	Plano de Pormenor
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território

PROTC	Plano Regional de Ordenamento do Território do Centro
PROTAL	Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo
PU	Plano de Urbanização
RAN	Reserva Agrícola Nacional
REAPE	Regime de Exercício da Atividade Pecuária
RGEU	Regime Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de agosto de 1951, alterado, por último, pelo Decreto-Lei n.º 50/2008, de 19 de março.
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro e alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 53/2000, de 7 de abril, e 310/2003, de 10 de dezembro, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 56/2007, de 31 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro, pela Declaração de Retificação n.º 104/2007, de 6 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7 de agosto e pelo artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro.
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho, pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março e pela Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro.
RJРАН	Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional
RJRU	Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro
SIR	Sistema da Indústria Responsável
UOPG	Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

INTRODUÇÃO

Justificação da escolha do tema

Desde 2009 que encetámos na nossa vida pessoal uma nova etapa ao aceitarmos ser consultores na área de apoio à elaboração de regulamentos de instrumentos de planeamento para uma equipa de planeamento de Aveiro. Estávamos então no início dos procedimentos de revisão dos planos diretores municipais e a nossa tarefa consistiria, precisamente, no acompanhamento jurídico das questões junto das entidades, em grande parte atinentes à elaboração dos Regulamentos.

Desde então, e só na região Centro, acompanhámos a revisão dos planos diretores municipais de Tondela, Mangualde, Pedrógão Grande, Figueiró do Vinhos, Castanheira de Pêra, Ovar, Penacova e Leiria.

Apenas um está publicado: o de Tondela.

Dos demais, dois estão “parados”, o de Figueiró dos Vinhos e o de Castanheira de Pêra. O plano diretor municipal de Mangualde está em fase de aprovação pela Assembleia Municipal, seguido de Nelas que está a entrar no período de discussão pública. Os restantes estão a ser ultimados para serem submetidos a parecer final pelas entidades de acompanhamento.

No âmbito da atividade da referida empresa, também acompanhámos a elaboração de alguns, poucos, apenas dois, planos de pormenor e estamos a acompanhar a elaboração de um plano de urbanização.

Apenas este fora da região centro, mais concretamente, na região Norte.

Neste nosso percurso de elaboração de regulamentos de planos diretores municipais, estivemos, ainda, na revisão do plano diretor municipal de Vila Verde, plano que se encontra já em fase de ponderação dos resultados da discussão pública.

E, ao abrigo do Protocolo com a Câmara de Coimbra, estivemos no grupo de trabalho do CEDOUA no acompanhamento à revisão do plano diretor municipal de Coimbra, mas que abandonámos em virtude da cessação do referido protocolo. Ainda assim, podemos afirmá-lo, o acompanhamento pelo grupo de trabalho ocorreu até quase à versão final que está para discussão pública.

Daqui se retira, desde logo, duas coisas: *i)* que a nossa atividade ocorreu maioritariamente na região centro e que *ii)* o cerne da mesma são os planos diretores municipais.

Estas são as razões pelas quais, para este trabalho, apenas trazermos casos da região centro e concernente a planos diretores municipais, o que não nos impede, aqui e acolá, de comparar experiências, nomeadamente com a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN).

Ora, é precisamente nesta tarefa quer de elaboração dos regulamentos quer no acompanhamento das equipas técnicas – externas ou intraportas –, responsáveis pelas revisões, que sentimos algumas “resistências” em fazer “passar” determinadas normas, as quais, para nós, se nos afiguravam da maior clareza e indubitável legalidade, até pela leitura da melhor doutrina que vimos seguindo e que, merecem por parte das entidades, pareceres desfavoráveis ou favoráveis condicionados à sua reformulação ou, até mesmo, eliminação.

Postura que, do nosso ponto de vista, resulta, por um lado, da visão setorial de cada entidade, descurando a visão sistemática do todo e, por outro, da “prisão” à letra da lei, perdendo-se também a visão holística e sistémica do processo de planeamento.

Ora, porque ainda hoje nos debatemos por fazer inverter estas posições e porque desde 2009 até hoje as mesmas têm merecido sempre a mesma apreciação, resolvemos expô-las e debatê-las, porque é no confronto de ideias que mais aprendemos.

Moveu-nos também o interesse pelas matérias da organização adiministrativa do Estado, dando-nos este trabalho a oportunidade de atualizarmos os nossos conhecimentos sobre a nova estrutura orgânica das entidades após as recentes alterações levadas a cabo pelo Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC).

Por conseguinte, a opção por este tema¹ prende-se com o facto de considerar que o mesmo reúne os atributos para que seja considerado um “bom tema” porquanto ele é:

i) Útil, dado que coincide com os meus interesses académicos e profissionais esperando-se que as conclusões da investigação possam ser tidas em consideração nos futuros processos de revisão dos planos diretores municipais;

¹ Tema pensado e preparado com os conhecimentos adquiridos na vida profissional e académica quer junto das entidades referidas quer junto da ilustre Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira que nos tem dado o privilégio de com ela colaborar em trabalhos de consultadoria, nomeadamente na elaboração de pareceres quer para entidades públicas quer para privados.

ii) Importante, uma vez que perpassa toda a atividade administrativa de planeamento e gestão urbanística, cruzando estas duas dimensões, o que para nós é extremamente desafiador e apelativo, sendo frequentemente editados artigos e obras, e promovidas ações de formação sobre a matéria e contém informação atualizada sobre as entidades que se movem neste domínio;

iii) Realizável, pois foi pensado e calendarizado de forma muito objetiva e ajustada à realidade, tendo em consideração todos os fatores relevantes como as minhas competências e o meu contexto laboral, bem como o tempo de realização da investigação e de elaboração da presente dissertação; e,

iv) Interessante e Atual, não só em termos académicos, já que incorpora uma visão integradora da atividade do planeamento e da gestão urbanística nas diversas dimensões sectoriais das entidades que participam nesta difícil tarefa de revisão de planos diretores municipais, como também em termos profissionais pelos motivos que atrás pudemos referir, sendo que as conclusões da investigação poderão ser de interesse em futuros estudos sobre a matéria e na sua aplicação prática.

A que acresce ser este o “core” da nossa atividade profissional atual.

Assim, o presente trabalho debruça-se sobre a *Elaboração de Planos Diretores Municipais - o acompanhamento de entidades na revisão de planos diretores municipais na Região Centro*.

Metodologia adoptada e objecto de estudo

A abordagem da investigação foi indutiva: ou seja, primeiro procedemos à recolha dos dados, pelo que, só após a sua análise e feita a revisão da literatura, ficámos em condições de responder às questões da investigação e teorizar sobre o tema.

A estratégia de investigação escolhida foi o *estudo de caso* (na dimensão holística² da distinção de Yin), sendo o horizonte temporal transversal dado que se pretendeu estudar desde 2009 até ao presente.

A recolha de dados foi efetuada através da análise de documentos relacionados com o processo como, por exemplo, atas das comissões de acompanhamento e pareceres das entidades.

² A investigação como uma tentativa de abarcar a instituição/caso de uma forma abrangente.

O presente estudo começou com a recolha das questões jurídicas transversais que se colocam na revisão dos planos diretores municipais desde 2009 na região centro.

Quanto aos municípios escolhidos, a nossa pesquisa circunscreveu-se aos mencionados porquanto são aqueles que já estão publicados, ou em fase de aprovação pela Assembleia Municipal, ou em fase de discussão pública ou ainda em fase de parecer final. Ou seja, são aqueles em que não obstante a morosidade do processo têm conseguido dar resposta às questões colocadas e têm um final concretizado ou em vias de concretização.

Quanto aos meios de pesquisa, recorreremos às atas e pareceres juntos aos processos de revisão dos seguintes planos diretores municipais: Tondela, Mangualde, Pedrógão Grande, Nelas, Penacova, Ovar e Leiria.

Num segundo momento, e com o propósito de fazer uma indagação mais aprofundada e substancial da questão que nos ocupa, procurámos coligir o maior número denominador das questões controvertidas para cada entidade em todos aqueles planos e mediante o meios de pesquisa disponíveis. Impunha-se, pois, neste momento, delimitar com maior precisão o objecto do nosso estudo.

Recorremos ainda à internet, através dos sítios das entidades.

Junto de cada um destes procurámos, assim, obter acesso a meios privilegiados de pesquisa, através dos quais lográssemos superar uma das mais vincadas dificuldades da pesquisa em linha: a impossibilidade (ou grande dificuldade) de pesquisar pareceres e posições oficiais das entidades. Elas pura e simplesmente não existem, mesmo em casos “transitados”.

Do exposto, resulta que os resultados apurados, sobretudo relativamente ao conteúdo das pronúncias, padecem de algumas assimetrias, em função da entidade que esteja em causa, uma vez que há setores menos estudados do que outros, havendo menos bibliografia a que recorrer.

Razão pela qual na apreciação crítica das questões, umas são mais desenvolvidas do que outras. Em todo o caso, pensamos ter logrado reunir um conjunto bastante diversificado de questões jurídicas controversas, certamente ilustrativo dos tipos de questões jurídicas que conduzem as entidades que acompanham os planos diretores municipais ao confronto perante os municípios.

Estes conteúdos serão apresentados, numa primeira parte, por entidade, e numa segunda parte, por tipo de actuação administrativa em causa. Na primeira parte,

procuraremos fazer uma breve apresentação de cada entidade, seguida da identificação da(s) questão(ões) controvertidas, (as normas no caso da CCDRC e a atividade de acompanhamento nas demais entidades), e enfim de uma análise crítica dos aspectos mais típicos e relevantes das questões recolhidas.

Coligidos os pareceres, a diversidade verificada espoletou uma outra dificuldade: a forma de tratamento da informação.

Porém, uma conclusão é já evidente: os pareceres recolhidos demonstram a homogeneidade, uma vez que para as mesmas normas controvertidas houve sempre a mesma resposta por parte das entidades.

E se é verdade que estávamos de alguma forma “amarrados” pelo desenho que fizemos a montante no âmbito do nosso acto propulsor, os planos diretores municipais que acompanhámos ou estamos a acompanhar, não menos verdade é que a quantidade de informação obtida merecia, ela própria, um desenvolvimento específico.

Foi, pois, assentes nestes pressupostos e, fundamentalmente, na preocupação de aproveitamento de todos os dados apurados, que optámos por um método que fosse inclusivo de toda a informação.

Assim, escolhemos as entidades que deram parecer desfavorável ou deram parecer favorável condicionado à superação de questões jurídicas, a saber: a CCDRC, a Direção-Geral do Território (DGT), a Agência Portuguesa para o Ambiente (APA), a Direção-Geral de Agricultura e Pescas do Centro (DRAPC), o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), O Turismo de Portugal, a Direção-Geral de Património e Cultura (DGPC), a Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEST), a REFER e a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG).

Por razões evidentes, deixámos de fora as entidades que nestes planos deram sempre parecer favorável e/ou favorável condicionado mas não referente a questões jurídicas, tais como: (INDESP, DGADR, IMT, Direção-Regional de Economia, Instituto da Juventude, GNR, Estradas de Portugal e outros municípios com interesses na área do plano).

Assim, adoptámos uma estrutura com informação descritiva e com as seguintes coordenadas: identificação da norma ou da questão controvertida; identificação da apreciação pela entidade e, por fim, identificação da apreciação crítica por nós realizada.

Na análise das entidades, pretendemos captar um conteúdo mínimo por forma a que possamos fazer uma apreciação global, tendo como critérios os seguintes, para a parte descritiva das entidades:

- a) Constituição (data, documento constituinte, entidades eventualmente extintas em consequência da criação de cada entidade, fins e/ou motivos apresentados para a sua constituição, etc.);
- b) Natureza, enquadramento normativo e independência;
- c) Atribuições, poderes e competências (com repercussão na área do acompanhamento dos planos municipais de ordenamento do território).

Enfim, e porque se trata de um estudo jurídico, sempre que relevante, importámos o conteúdo de alguns pareceres.

Estrutura da dissertação

A presente dissertação inicia-se com um capítulo (Capítulo I) dedicado ao enquadramento teórico da matéria em investigação. Desde logo é feita uma abordagem ao processo de revisão dos planos diretores municipais, nas suas diversas fases, e depois das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro.

Também neste capítulo, além de ser apresentado o quadro regulatório do processo de revisão dos planos diretores municipais, faz-se uma menção, em especial, à natureza dos pareceres emitidos pelas entidades neste processo, bem como ao papel da CCDR enquanto entidade coordenadora do mesmo.

O capítulo seguinte (Capítulo II) é dedicado à atividade das entidades e à respetiva introdução às *vaexatas questios* e sua apreciação crítica.

Terminamos com a formulação das conclusões, por grandes tópicos.

CAPÍTULO I

1. O procedimento de elaboração e aprovação dos planos diretores municipais enquanto procedimentos administrativos

1.1. Da tramitação procedimental à luz das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro

O procedimento de elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão territorial assume a natureza de um procedimento administrativo caracterizado por representar uma sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à tomada de uma decisão final da Administração, *in casu*, um regulamento administrativo (artigo 1.º, n.1 do CPA).

Como qualquer procedimento, o mesmo processa-se por fases específicas, que devem ser vistas como *etapas* ou *momentos* de um percurso ou caminho ordenado de forma racional, tendo em vista a decisão principal para que tendem.

De acordo com esta concepção, cada um dos actos ou momentos que compõem o procedimento administrativo têm um fim imediato próprio, apenas mediatamente concorrendo para a tomada da decisão principal. É, no entanto, na exacta medida em que auxiliam a tomada daquela decisão e concorrem (mediatamente) para a finalidade última desta, que se afirma que todos visam o mesmo resultado unitário.³

Ora, também o procedimento de elaboração de planos municipais de ordenamento do território e, mais concretamente dos planos diretores municipais — que são aqueles que ora nos interessam —, como procedimento administrativo que é, pode ser decomposto e analisado nas suas várias etapas ou fases, análise a que aqui procederemos por comparação com o mesmo procedimento a que estes planos se encontravam submetidos antes das alterações efectuadas pelo Decreto-Lei n.º 316/2007.

Neste confronto comparativo teremos presente, sempre que seja necessário interpretar os normativos legais menos claros ou mais controversos, os objectivos que com as mais recentes alterações legislativas se pretendem alcançar, designadamente o

³ Para mais desenvolvimentos vide José Eduardo Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira, *Noções Fundamentais de Direito Administrativa*, Coimbra, Almedina, 2005, p. 173 e ss.

da simplificação dos procedimentos de elaboração dos planos, ou não fosse a referida alteração o cumprimento da medida 07 do Programa SIMPLEX (Programa de Simplificação e Legislativa).

Este procedimento, de acordo com os sujeitos envolvidos, é plural, na medida em que implica a intervenção não apenas de órgãos do município, mas também governamentais.

A elaboração dos planos directores municipais compete à Câmara Municipal, sendo determinada por deliberação a publicar em Diário da República (2ª série, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 148º do RJIGT) e a divulgar através da comunicação social, deliberação que estabelece os prazos respectivos de elaboração (artigo 74.º do RJIGT).

As regras sobre a fase do acompanhamento constam dos novos artigos 75.º A e B.

Em sede de novidade, “*o acompanhamento passou a integrar a concertação que lhe era subsequente, solução que tem por objectivo fazer com que opções de planeamento sejam “partilhadas” desde o início pelas várias entidades com atribuições na área, potenciando que as mesmas contribuam, de forma pró-positiva, para o projecto do plano*”.⁴ Com esta opção, “*poupa-se, ainda, comparativamente com a solução anterior, um conjunto de trâmites tendentes ao desencadeamento da concertação, que correspondiam, em boa verdade, a uma repetição desnecessária de actos*”.⁵ Não obstante a concertação integrar agora a fase de acompanhamento, admite-

⁴ Esta concertação, que deixa, assim, de se apresentar como uma fase autónoma do procedimento de elaboração dos instrumentos de gestão territorial, apenas não se encontra prevista para os planos sectoriais, o que não significa que a entidade competente não possa promover diligências complementares com vista a uma solução concertada com as entidades que emitam parecer desfavorável no âmbito do acompanhamento à elaboração do plano.

⁵ Com efeito, finda a fase do acompanhamento determinava a lei que a entidade por ele responsável deveria remeter a sua proposta acompanhada do parecer da comissão mista de coordenação às entidades que no âmbito daquela houvessem discordado formalmente das soluções definidas no futuro plano, devendo estas emitir parecer em que expusessem as razões da sua discordância. Depois de recebidos os pareceres, a entidade responsável pela elaboração do plano teria de promover a realização de reuniões com as entidades que os tivessem emitido com vista à obtenção de uma *solução concertada* que permitisse ultrapassar as objecções formuladas. Como se pode concluir, alguns dos passos referidos apresentavam-se como manifestamente desnecessários. Assim, uma vez que as várias entidades integravam a comissão mista de coordenação, não se compreendia porquê remeter-lhes o parecer final desta, que conheciam. Por outro lado, não vislumbramos por que motivo, discordando do projecto do plano no seio da comissão mista, as referidas entidades não haveriam de apresentar logo aí os motivos dessa discordância, o que, a ter acontecido, deveria dispensar a emissão de um segundo parecer para expor as razões da mesma.

se a ocorrência de uma segunda concertação facultativa posterior à emissão do parecer da entidade que acompanha o plano.

No que mais especificamente diz respeito às questões referentes ao acompanhamento à elaboração dos instrumentos de gestão territorial, determina agora o RJIGT que a elaboração dos planos directores municipais seja acompanhada por uma *comissão de acompanhamento*, cujos membros são exclusivamente públicos. As restantes entidades representativas de interesses privados de ordem económica, social ou ambiental que podiam integrar as comissões mistas de coordenação, passam a intervir nas fases especificamente previstas para a intervenção do público em geral (participação preventiva, participação ao longo do procedimento e discussão pública) por se considerar que a sua intervenção naqueles organismos mistos não se traduziu numa maior eficácia dos mesmos, pelo contrário tornando-os mais pesados e, por isso, tendencialmente mais moroso, o seu funcionamento.

As CCDR fazem sempre parte da comissão de acompanhamento e, no caso dos planos directores municipais, em regra presidem-na (n.º 1 do artigo 9.º da Portaria n.º 1474/2007, de 16 de dezembro). Não deixa de se apresentar como curiosa a solução encontrada por esta Portaria de fazer integrar na comissão de acompanhamento a câmara municipal, enquanto entidade responsável pela elaboração ou revisão do plano, o que se compreende por ser no âmbito do acompanhamento que se promove a concertação de interesses.⁶

Relevo assume o facto de se ter passado a instituir, de forma expressa, um sistema de *delegação de poderes* que confere aos membros da comissão de

⁶ Também faz parte da comissão de acompanhamento um representante da assembleia municipal, que é o órgão competente pela aprovação do plano director municipal. Na nossa óptica, a integração de um representante deste órgão autárquico na comissão de acompanhamento tem uma lógica distinta da integração dos representantes das restantes entidades, uma vez que em causa, com a sua integração nesta comissão, não está, como nos restantes casos, a necessidade de ponderar interesses distintos daqueles que se visam prosseguir com o plano (interesses municipais), mas o mesmo interesse. Servindo a fase de acompanhamento, como referimos, para garantir que os interesses públicos com repercussão na área de incidência do plano serão devidamente ponderados, claro se torna que o interesse municipal não se encontra aí ao mesmo nível: este interesse (que é da responsabilidade dos órgãos autárquicos) é o que o plano visa prosseguir; os restantes são aqueles que, por poderem por ele ser afectados, têm de ser devidamente ponderados. A intervenção de um representante da assembleia municipal, enquanto órgão responsável pela aprovação do plano director municipal, na comissão de acompanhamento tem, pois, uma finalidade diferente: a de garantir que este órgão tem o conhecimento pleno das várias questões que são suscitadas durante a elaboração do plano, de forma a garantir o cabal exercício da respectiva competência e não o acompanhamento em sentido estrito à elaboração do plano director municipal. Pode ter ainda uma outra vantagem a que nos referiremos mais adiante quando tratarmos das novidades em matéria de aprovação dos planos municipais.

acompanhamento verdadeiros poderes de representação das entidades a que pertencem, pelo que a posição que no seu seio assumam vincula aquelas (artigo 75.º- B). Esta é uma solução relevante no âmbito dos procedimentos de elaboração de instrumentos de gestão territorial, uma vez que antes das presentes alterações, porque os representantes das entidades não estavam dotados dos devidos poderes de representação, a suas opiniões não passavam, muitas vezes, disso mesmo: opiniões técnicas pessoais que não vinculavam as entidades a que aqueles técnicos pertenciam e que, por isso, não dispensavam, no final, a emissão de um parecer que traduzisse a posição da entidade em causa. Ora, a lógica passa agora a ser diferente: estando os representantes das várias entidades devidamente dotados de poderes de representação, as posições que assumam no seio da comissão de acompanhamento vinculam aquelas, substituindo os pareceres que as mesmas devessem emitir, a qualquer título, sobre o plano.

A comissão de acompanhamento assume, assim, a natureza de uma “*conferência procedimental instrutória*”⁷ uma vez que procede à reunião de todas entidades administrativas envolvidas no acompanhamento para emissão de *um único parecer* sobre a proposta de plano, o qual substitui todos os pareceres que aquelas entidades devessem emitir (artigos 75.º-A e 75.º- B).

“A emissão de um *parecer único* sobre o projecto do plano”⁸, que integra e substitui os vários pareceres sectoriais que devessem ser emitidos por cada uma daquelas entidades corresponde à consagração de uma nova lógica de actuação do Estado que tem vindo a ser consagrada nas mais recentes novidades legislativas e que se traduz na necessidade de este se dever pronunciar *de uma vez e a uma só voz* quando os

⁷ Fernanda Paula Oliveira, *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal*, Almedina, teses., e Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, Dezembro de 2008 e ainda Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de gestão Territorial*. Comentado, Coimbra, Almedina, 2012.

⁸ O parecer escrito final da comissão de acompanhamento deve abordar as questões atinentes ao cumprimento de normas legais e regulamentares; à compatibilidade ou conformidade da proposta de plano com os instrumentos de gestão territorial e ao fundamento técnico das soluções defendidas pela Câmara Municipal (artigo 75.º-A, n.º 4). No caso dos planos directores municipais o parecer final da comissão de acompanhamento considera-se favorável se explicitar as modificações a introduzir; se as matérias a submeter a reformulação forem de reduzida relevância em face dos objectivos pretendidos com a elaboração ou revisão do PDM; e se as modificações a introduzir não colidirem com outras disposições do plano (artigo 17.º, n.º 1 da Portaria n.º 1474/2007).

seus vários sectores tenham de intervir num determinado procedimento (no caso, num procedimento de planeamento)”⁹.

Ainda como corolário da implementação de formas de decisão participadas, o RJIGT sujeita expressamente a participação dos particulares qualquer fase de elaboração dos planos, na medida em que lhes oferece, ao longo de todo o procedimento de elaboração do plano, a possibilidade de pedir a consulta de todos os elementos relevantes para que possam conhecer o estágio dos trabalhos e a evolução do próprio procedimento por forma a que possam formular sugestões à autarquia (artigos 6.º e 77.º, n.º 1 do RJIGT).

A participação pode ser classificada em dois tipos: participação preventiva e participação formal ou sucessiva.

A primeira ocorre com a publicação da deliberação de elaboração do plano da responsabilidade da Câmara e consubstancia o princípio da antecedência, segundo o qual a participação pública deve ocorrer quando todas as opções ainda estão em aberto, por forma a que os particulares sintam que têm uma possibilidade efectiva e activa até na determinação do conteúdo do plano.

O segundo momento de participação, dito formal, é comumente traduzido na realização de um período de discussão pública. Esta fase tem de obedecer a determinados requisitos de que se ressalta a necessidade de cumprimento quer de prazos de aviso quer de prazos de duração da mesma.

Com efeito, perante uma proposta de plano que vai ser posta a discussão pública e para que a participação seja efectiva e informada, deve o público-alvo dispor de um prazo que permita o conhecimento, assimilação e amadurecimento cabal do que vai ser discutido. É, pois, essa a função do prazo de aviso da ocorrência da discussão pública.

Nos planos directores municipais este período, sempre mínimo, é agora de 5 dias (artigo 77.º n.º 4 do RJIGT).

Assegurada a divulgação da proposta do plano bem como o período de reflexão, abre-se, então, à discussão cujos prazos, também eles mínimos, não podem ser inferiores a 30 dias (artigo 77.º n.º 4 do RJIGT).

⁹ Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, Dezembro de 2008.

A contagem dos prazos faz-se nos termos previstos no artigo 72º do CPA.

Só depois de encerrado o período de discussão é que é elaborada uma versão final do plano que incorpore as sugestões dadas pelos particulares na fase da discussão pública (artigo 77.º n.º 8).

De salientar que a administração municipal continua a estar obrigada a dar resposta a todas as alegações de desconformidade do plano com outros instrumentos de gestão territorial que estejam em vigor; com planos programas ou projectos que devam ser ponderados em fase de elaboração; com normas legais e regulamentares em vigor e eventual lesão de direitos subjectivos (artigo 77.º n.º 5 do RJIGT).

O momento da participação sucessiva, sob pena de se converter numa mera formalidade sem sentido, deve possibilitar a revisão da proposta sujeita a discussão pública.

É, então, esta versão que vai ser enviada para parecer final da CCDR respectiva e por fim aprovada pela Assembleia municipal, mediante proposta da Câmara Municipal (artigo 78.º do RJIGT). A novidade reside agora no carácter não vinculativo deste parecer.

De facto, na verificação final de legalidade dos planos de escalão municipal, o parecer final da CCDR (após a discussão pública e antes da aprovação), apenas ocorre, agora, no âmbito do procedimento de elaboração de planos directores municipais e de planos intermunicipais, e não já no dos planos de urbanização e de pormenor (sendo nestes casos a pronúncia da CCDR antecipada para a fase de acompanhamento à elaboração do plano).

Este parecer, quando a ele haja lugar, incide, de acordo com o disposto nos artigos 66.º e 79.º do RJIGT, sobre questões de legalidade (conformidade com disposições legais e regulamentares vigentes e compatibilidade e conformidade com instrumentos de gestão territorial eficazes), mas não é vinculativo, o que significa que o mesmo não tem funções preclusivas da responsabilidade do município quanto à validade do plano.

Tal significa que a responsabilidade última pela opção que consta dos planos municipais é sempre imputável ao município que, caso discorde da posição da CCDR quanto à existência de eventuais ilegalidades do plano, pode dar andamento ao

procedimento da sua elaboração. Note-se que apenas nestas situações — de discordância entre a CCDR e as Câmaras Municipais quanto à existência de eventuais ilegalidades —, deve a Câmara Municipal, e desde que devidamente salvaguardada na sua posição, avançar com o procedimento com vista à aprovação e publicação do plano.¹⁰ Não devem, no entanto, as Câmaras Municipais ignorar que, não obstante não sejam vinculativos os pareceres da CCDR, são contudo vinculativos os regimes legais aplicáveis, pelo que o incumprimento destes gerará ilegalidade do plano.

Ainda em conformidade com o carácter não vinculativo destes pareceres, a ausência da sua emissão no prazo fixado (10 dias) não é impeditivo da continuação do procedimento. A lei determina até, neste sentido, que a CCDR pode (e não, deve) emitir o parecer, o que significa que não o tendo emitido naquele prazo, esta fase procedimental se deve considerar cumprida.

A nova redacção dada ao diploma omite a possibilidade de a Assembleia Municipal poder proceder a alterações à proposta da Câmara Municipal que, a ser significativa, implicava a repetição da consulta pública e do parecer final da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (artigo 78.º, n.º 2 do RJIGT), ainda que, neste caso, os prazos fossem reduzidos para metade (artigo 79.º, n.º 2, do RJIGT, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 310/2003).

O referido poder da Assembleia Municipal não era pacífico. Com efeito, de uma leitura meramente literal do dispositivo poderia resultar que todas e quaisquer alterações ao projecto, mesmo que pontuais ou de escasso relevo, determinariam a repetição destes trâmites. Contudo parecia mais consonante com a intenção da norma apenas admitir esta complexificação procedimental nas situações de introdução de alterações *substanciais* na economia do plano apresentado.

De igual modo, segundo JOÃO MIRANDA, a convocação de um novo inquérito público também só se justificava perante alterações substanciais, sendo que, para o

¹⁰ Do que pudemos apreciar em alguns procedimentos concretos de elaboração de planos directores municipais que tivemos oportunidade de acompanhar, muitas vezes está em causa uma mera divergência de entendimento ou interpretação de determinados regimes ou preceitos legais. Assim, o facto de a CCDR considerar que um determinado regime ou preceito está a ser violado, não impede que a câmara municipal, devidamente acautelada, designadamente através de um parecer jurídico, tenha uma posição distinta. Quanto tal aconteça o legislador, respeitando o vector da autonomia dos municípios, dá prevalência à posição destes, o que significa, no entanto, também, uma maior responsabilização dos mesmos já que na eventualidade de o plano vir a ser, posteriormente, declarado ilegal, a responsabilidade é imputada em exclusivo ao município.

autor, “*a substancialidade da modificação é definida pelo seu conteúdo: tem de implicar uma alteração profunda do modelo anteriormente gizado e, além do mais, incidir sobre aspectos discricionários e não vinculados do plano*”¹¹”.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES defendiam, a propósito, ainda que, “*se houvesse alterações de qualificação ou classificação de áreas relevantes, se tratava de uma alteração substancial, mas se se modificassem apenas parâmetros e índices de edificabilidade esta asserção já não é certa*”.¹²

A este propósito, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, autora cuja posição subscrevemos, entende que “*esta alteração tem subjacente a intenção clara de retirar a este órgão autárquico o poder de introduzir alterações à proposta que lhe é apresentada pela câmara municipal*”¹³. Com efeito, se antes das alterações de 2003 surgiam dúvidas quanto a este poder, embora se defendesse essa possibilidade dado ser a aprovação o momento constitutivo do procedimento de elaboração dos planos municipais, tendo a sua expressa previsão legal vindo afastar as dúvidas que se podiam colocar, não podemos ignorar que, tendo estado esta hipótese expressamente prevista na lei (e que tinha, inclusive, consequências em termos de tramitação procedimental, já que se as alterações introduzidas tivessem carácter substancial, teria de se repetir o parecer da CCDR e a fase de discussão pública, embora por metade do prazo), uma sua exclusão do texto da norma, com ausência de regulamentação das consequências procedimentais que anteriormente estavam expressamente reguladas (e que teria de continuar a constar caso se pretendesse manter a solução anterior), leva-nos a concluir ter sido intenção expressa da norma afastar esta possibilidade.

Assim, em face da proposta apresentada pela Câmara, a Assembleia Municipal ou aprova o plano na sua globalidade ou recusa a sua aprovação, remetendo o projecto de novo para a Câmara Municipal, para que este proceda às alterações devidas.

¹¹João Miranda, “*Alterações ao Decurso do Procedimento de Formação de Plano Director Municipal e Protecção da Confiança*”, in *CJA*, n.º 20, Março/Abril de 2000.

¹²Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, *Direito do Urbanismo. Casos Práticos Resolvidos*, Coimbra, Almedina, 2005, reimpressão.

¹³ Fernanda Paula Oliveira, *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal*, Almedina, teses., Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, Dezembro de 2008 e ainda da mesma Autora, *Regime Jurídico dos Instrumentos de gestão territorial. Comentado*, Coimbra, Almedina, 2012.

Terá ido nesse sentido a exclusão do poder de a Assembleia Municipal introduzir alterações ao projecto que lhe é apresentado para aprovação pela Câmara e que terá levado a Portaria n.º 1474/2007 a integrar um representante da Assembleia Municipal na comissão de acompanhamento dos planos directores municipais, “*visando-se, com esta solução, garantir que exista uma concertação de posições entre a câmara e a assembleia municipais que evite que, quando o plano vai para aprovação, ocorra uma rejeição do mesmo*”¹⁴.

Outra das questões que a repetição de fases procedimentais levantava referia-se apenas à repetição da fase da discussão pública quando resultassem alterações (substanciais) introduzidas pela Assembleia Municipal à proposta apresentada pela Câmara Municipal. Ora, opinam aquelas autoras que, atendendo aos interesses que se pretendem acautelar com esta fase — garantia da participação dos interessados, da justa ponderação de interesses e da protecção da confiança dos particulares —, que tal repetição teria igualmente de ocorrer quando o projecto, findo o período de ponderação dos resultados da discussão pública, sofresse alterações substanciais relativamente à primeira versão inicialmente aprovada pelo executivo municipal, possibilidade que quanto a nós se deve manter em nome dos princípios gerais de Direito.

Em todo o caso, a introdução de alterações ao plano nesta fase só poderia ser motivada com base nos resultados da ponderação da discussão pública e não com base em ulteriores opções de planeamento do município que não fossem decorrentes de observações apresentadas pelos munícipes.

Entrando já no domínio da tutela governamental e da eficácia dos planos, e no que concerne à ratificação dos planos directores municipais, determina o artigo 80.º, n.º 2, que a mesma ocorre *a solicitação da câmara municipal* quando no âmbito do procedimento da sua elaboração e aprovação for suscitada pelos serviços e entidades com competências consultivas no âmbito da elaboração e acompanhamento, a incompatibilidade com planos regionais ou sectoriais.

Note-se que, de acordo com este normativo, ainda que as referidas entidades suscitem questões de incompatibilidade do plano director municipal com aqueles instrumentos de gestão territorial, a ratificação apenas terá lugar se for solicitada pela

¹⁴Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, Dezembro de 2008 e ainda da mesma Autora, *Regime Jurídico dos Instrumentos de gestão territorial. Comentado*, Coimbra, Almedina, 2012..

câmara municipal. Com efeito, pode a incompatibilidade com aqueles instrumentos corresponder a uma mera divergência de posições (v.g., a CCDR considera que está a ser posta em causa uma orientação do plano regional e a câmara entende que aquela orientação é suficientemente genérica para admitir a sua opção), situação em relação à qual, como já referimos anteriormente, se admite que a Câmara assuma a sua responsabilidade própria, avançando para a aprovação do plano sem necessidade de ratificação (porque entende que não contende com o plano regional).

Nas situações em que, não obstante aquela desconformidade, a intenção do município é conseguir alcançar, pela via do seu plano, uma alteração ou derrogação de normas daqueles instrumentos de gestão territorial, deve então solicitar a ratificação do plano, sendo no entanto a sua apreciação pelo Governo suscitada através da competente comissão de coordenação e desenvolvimento regional para o que deve emitir parecer devidamente fundamentado.¹⁵

Por fim, em vez do registo, os instrumentos de gestão territorial passam, agora, a ficar sujeitos a depósito na DGOTDU, que se traduz num repositório centralizado, com funções de cadastro, e de publicitação de todos os instrumentos de gestão territorial com vista a potenciar a consulta dos mesmos por todos os interessados.

Para efeitos do depósito de planos intermunicipais e de planos municipais de ordenamento do território não sujeitos a ratificação, assim como das respectivas alterações e revisões, e ainda de medidas preventivas, a Câmara Municipal, conforme a natureza do plano aprovado, remete à DGOTDU uma colecção completa das peças escritas e gráficas que, nos termos do presente Decreto-Lei, constituem o conteúdo documental do instrumento de gestão territorial, bem como cópia autenticada da deliberação da Assembleia Municipal que aprova o plano, o respectivo relatório ambiental, os pareceres emitidos nos termos do presente diploma ou a acta da conferência de serviços, quando a eles houver lugar, e o relatório de ponderação dos resultados da discussão pública (n.º 1 do artigo 151.º). Deve ainda remeter à DGOTDU uma colecção completa das peças escritas e gráficas que, nos termos do presente diploma, constituem o conteúdo documental do instrumento de gestão territorial, o que é feito em simultâneo via eletrónica e através de uma plataforma informática.

¹⁵ A alteração e revisão do plano director municipal encontra-se sujeita a ratificação nas mesmas situações que a ela está sujeita a sua elaboração inicial (n.º 6 do artigo 80.º).

No que concerne aos planos municipais de ordenamento do território, esta solução veio também reforçar a responsabilização dos municípios no âmbito dos seus procedimentos de planeamento, já que não ocorre agora, como antes na fase de registo dos planos não sujeitos a ratificação, qualquer controlo de legalidade final destes instrumentos de planeamento territorial.

Os planos directores municipais são, assim, publicados nos termos do artigo 148.º do RJIGT e depositados na Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (artigo 150.º do RJIGT) devendo ainda estar disponíveis e acessíveis a todos os cidadãos na internet.

Em conformidade, as plantas devem estar disponíveis à mesma escala e com as mesmas cores e símbolos dos documentos aprovados pelo município, e todos os planos de urbanização devem ser referenciados em planta (novo artigo 83.º-B do RJIGT).

Uma vez que deixam de estar, em regra, sujeitos a ratificação, a publicação da revisão passa a fazer-se na II Série do Jornal Oficial a deliberação municipal que aprova o plano municipal não sujeito a ratificação.

Os planos directores municipais estão ainda sujeitos a publicação nos boletins municipais, quando existam, bem como em dois jornais de expansão local ou regional (artigo 149.º, n.º 3 do RJIGT).

Nos termos da legislação aplicável, um plano municipal só entra em vigor *após a sua publicação*, não sendo, por isso, suficiente a sua elaboração para que ele possa começar a ser aplicado, por muito avançada que esteja a mesma, não existindo no ordenamento urbanístico actual da figura das *normas provisórias* que permitia, em certa medida, uma *aplicação antecipada dos planos*.

1.2. Das formalidades em especial

Entende-se por formalidades do procedimento os “*trâmites que a lei manda observar com vista a garantir a correcta formação da decisão administrativa ou o respeito pelas posições jurídicas subjectivas dos particulares*”.¹⁶

A regra em Direito é a de que as formalidades são essenciais no sentido de que a sua inobservância, quer por omissão quer por preterição, geram a ilegalidade do acto.

Só assim não acontecerá quando a própria lei as declare indispensáveis; quando a sua preterição não impeça a consecução do objectivo visado pela lei ao exigí-las ou quando sejam meramente burocráticas. Nestes casos a sua falta ou omissão gera uma mera irregularidade do acto.

Ora, se atentarmos no procedimento de elaboração e aprovação dos planos de urbanização anteriormente descrito poderemos concluir que reveste a natureza de formalidade essencial com relevo para o caso em apreço, a convocatória da conferência de serviços após concluída a proposta do plano com vista à obtenção dos pareceres das várias entidades sobre o mesmo.

1.3. Dos pareceres em especial

Os pareceres são, na tradicional classificação doutrinária da tipologia de actos administrativos, *actos opinativos*, “*pelos quais um órgão da Administração emite o seu ponto de vista acerca de uma questão técnica ou jurídica*”¹⁷.

Dito de outro modo, o *parecer* é uma modalidade de actos instrumentais, pertencente à categoria das *avaliações*, podendo ser definido como a “*apreciação de carácter jurídico ou relativo à conveniência administrativa ou técnica, emitida por um órgão consultivo, a propósito de um acto em preparação ou de realização eventual*”.¹⁸

Com efeito, e como advoga Freitas do Amaral, “*normalmente os pareceres são diligências procedimentais de feição instrutória e consultiva, a que falta autonomia*

¹⁶Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Almedina, vol.II, pág.345

¹⁷ Freitas do Amaral, *ob. cit.* e ainda Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2.ª Edição Revista, Actualizada e Ampliada, 2010.

¹⁸Rogério Soares, *Direito Administrativo*, policop., Coimbra, 1978, p. 136.

para, sem mediatização de um outro acto jurídico (o acto final do procedimento), produzirem efeitos jurídicos numa esfera externa ao órgão emitente¹⁹.

Juridicamente, e de acordo com o disposto no artigo 98.º do CPA, os pareceres podem revestir duas categorias, obrigatórios ou facultativos e vinculativos ou não vinculativos.

São obrigatórios os que resultam da exigência da lei não podendo o autor do acto prescindir do seu pedido e facultativos aqueles que, no exercício de poderes discricionários, o órgão decisor pode requerer a sua emissão, não obstante nada na lei o exigir.

Por outro lado, são vinculativos aqueles cujas conclusões e fundamentos têm de ser integrados na decisão final, e não vinculativos, no caso contrário.

É regra geral do Direito que, no silêncio da lei, os pareceres se consideram obrigatórios e não vinculativos. Dito de outro modo, quando a lei mencione que a decisão final depende da emissão de pareceres de entidades, estes têm de ser pedidos; no entanto, nada referindo quanto aos efeitos, entende-se que são não vinculativos.

Na prática, para que sejam vinculativos é necessário que seja a própria lei a atribuir-lhes essa força.

Ora, os pareceres referidos no RJIGT no que concerne ao procedimento de elaboração de um plano de urbanização — o tipo de plano que aqui está e causa — são, todos eles, pareceres obrigatórios, ou seja, pareceres que têm de ser solicitados no âmbito daquele procedimento, mas não são vinculativos porque nada na lei lhes confere esse carácter.

Preceito muito importante para garantir os direitos dos particulares, é o artigo 99.º, n.º 3 do CPA, nos termos do qual, quando os pareceres sejam obrigatórios e não vinculativos, a sua não emissão no prazo não paralisa o procedimento, podendo este prosseguir de forma a que a *“lentidão administrativa não bloqueie a eficiência da administração activa”*.²⁰

Note-se, no que concerne aos pareceres das entidades que se devem pronunciar sobre os projectos de plano de urbanização, que à emissão dos mesmos no âmbito da

¹⁹ Freitas do Amaral, ob. cit

²⁰ Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, vol. II, Almedina, 2002, p. 275

conferência decisória, se aplicam, com as devidas adaptações, as regras constantes do artigo 75.º-B, em especial do disposto no seu n.º 3 de acordo com o qual “*Caso o representante de um serviço ou entidade não manifeste, na reunião da comissão de acompanhamento que aprova o parecer final, a sua concordância com as soluções projectadas, ou, apesar de regularmente convocado, não compareça à reunião, considera -se que o serviço ou entidade por si representado nada tem a opor à proposta de plano director municipal, desde que não manifeste a sua discordância no prazo de cinco dias após a comunicação do resultado da reunião*”. Assim, a falta de pronúncia vale como parecer favorável.

Em suma, e condensando tudo quanto foi anteriormente referido, a convocação da conferência de serviços para efeitos de emissão do parecer global da posição de cada entidade (incluindo da CCDR) sobre o projecto do plano é uma *formalidade essencial do procedimento*²¹ que influi na validade do plano — uma sua preterição determina um vício procedimental por falta de “formalidades relativas à prática do acto” implicando a invalidade da decisão —, mas o parecer emitido no âmbito desta conferência não é vinculativo, cabendo à câmara municipal a decisão última quanto a atendê-lo ou não.²²

2. O planeamento como um procedimento de repartição de tarefas

Como se vê, no procedimento de planeamento municipal interferem entidades exteriores ao município — “*entidades que tutelam interesses públicos com repercussão no território municipal*”²³).

O que é mais notório na fase de *acompanhamento à elaboração do plano municipal*, de *emissão de pareceres sobre o projecto final do mesmo* (em especial o parecer final da comissão de coordenação e desenvolvimento regional) – já para não falar da *ratificação dos planos municipais*, mas que não cuidaremos de tratar aqui, por

²¹ São não essenciais aquelas cuja omissão não impeça a consecução do objectivo visado pela lei ao exigilas; as meramente burocráticas e as dispensadas pela lei, Cfr Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, vol. II, Almedina, 2002.

²² Uma solução como a referida aponta claramente para um reforço da *autonomia* dos municípios em matéria de planeamento que se traduz simultaneamente, como não pode deixar de ser, no reforço da sua *responsabilidade*. Tal significa que a câmara municipal, em face de um parecer desfavorável desta natureza, apenas deve avançar no procedimento quando em causa esteja apenas uma discordância de posição (v.g. quando a CCDR entende que uma opção é ilegal e a câmara entende em sentido diverso). É que, não obstante os pareceres não sejam vinculativos, já o são os regimes legais que, se forem violados, determinam a invalidade do plano.

²³Fernanda Paula Oliveira, *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal*, Almedina, teses, p.83-123.

limitações de ordem formal e por, obviamente, fugir ao tema central.

Da análise da forma como o legislador desenhou a intervenção das várias entidades no procedimento de planeamento municipal (em especial nas fases referidas) podemos afirmar, na linha de FERNANDA PAULA OLIVEIRA que as decisões constantes dos planos municipais são resultantes de uma *“decisão que decorre de uma tomada de posição integrada de todas elas em virtude dos interesses envolvidos no planeamento e que não são apenas locais, mas também regionais e nacionais²⁴”*.

Em todo o caso, a *“intervenção municipal traduz-se, ela própria, numa repartição de tarefas entre os distintos órgãos do município²⁵”*, a saber entre a câmara municipal e a assembleia municipal.

De facto, a elaboração de planos municipais de ordenamento do território integra-se *“no âmbito da autonomia constitucionalmente reconhecida aos municípios, correspondendo estes planos a instrumentos que visam, em primeira linha, a concretização de objectivos e estratégias municipais⁽²⁶⁾ e a prossecução (satisfação e resolução) de interesses deste nível territorial. No âmbito municipal, esta actividade é assumida em co-autoria pelos dois órgãos com competências na matéria: a câmara e a assembleia municipais²⁷”*.

Mas *”porque a área territorial de incidência dos planos municipais é igualmente a área de intervenção — e, por isso, de exercício de atribuições — de outras entidades públicas, estas intervêm no procedimento de elaboração destes planos²⁸”*.

A forma como essa intervenção ocorre é de primordial importância e podemos desde já antecipar que às mesmas cabe *“fazer o acompanhamento da elaboração do plano, e não tomar as decisões ou fazer as opções relativas à ocupação do território*

²⁴ idem

²⁵ idem

²⁶A definição, anterior aos planos municipais ou, pelo menos, integrada neles, de uma estratégia plenamente estruturada é uma exigência de um planeamento territorial que se pretende eficaz. Tal não ocorreu, contudo, nos chamados planos directores municipais de primeira geração, que se caracterizaram, precisamente, ou pela ausência dessa visão estratégica para a área da sua intervenção, ou pela sua apresentação em linhas de desenvolvimento generalistas e frequentemente não concretizadas em acções específicas, o que, em termos práticos, correspondeu àquela ausência. Por esse motivo, uma das exigências que é feita ao planeamento municipal actual com vista a garantir a sua eficiência é a de se introduzir nos mesmos uma estratégia territorial.

²⁷ Fernanda Paula Oliveira, *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal*, Almedina, teses, .p.83-123.

²⁸ idem

(...)(tarefa esta imputada à Administração municipal)”.²⁹

A elas cabe tão-somente, “(1) apoiar o desenvolvimento dos trabalhos e assegurar a respectiva eficácia; (2) promover a compatibilidade ou conformidade do plano em elaboração com os instrumentos de gestão territorial eficazes, bem como a sua compatibilização com quaisquer outros planos, programas e projectos de interesse municipal ou supramunicipal; (3) permitir a ponderação dos diversos actos da Administração Pública susceptíveis de condicionar as soluções propostas, garantindo uma informação actualizada sobre os mesmos; e (4) promover o estabelecimento de uma adequada concertação de interesses (cfr. n.º 1 do artigo 75.º do RJIGT)³⁰”.

Trata-se ”de um importante papel de *auxílio* na tarefa de planeamento municipal”, da “tradução de uma *recolha completa do material da ponderação*” ou *seja*” garantia de conhecimento efectivo dos interesses envolvidos a ponderar, que não a prosseguir”.

A fase de acompanhamento permite ao município ”um *ganho de informação*” já que estas levam ao conhecimento daquele “*as decisões que tenham já proferido ou que estejam a elaborar para a área de intervenção do plano municipal em curso*³¹”.

Aqueloutras entidades não desenvolvem, pois, uma tarefa de *administração activa*, mas apenas “*uma actividade que visa, essencialmente, garantir ao município um ganho de informação sobre os concretos limites que se lhe colocam no exercício da sua actividade de planeamento municipal, essa sim de administração activa*³²”.

E é por isso que as suas intervenções apenas desempenham uma função “*de auxílio na tomada de decisão, que continua a caber, neste procedimento, em responsabilidade própria, aos órgãos municipais*³³”.

O que se pretende com a fase de acompanhamento é “*a salvaguarda de que as opções dos órgãos municipais relativas à ocupação do território, que são tomadas numa perspectiva dos interesses locais, não põem em causa os limites que lhe são impostos pelo exercício das competências próprias das restantes entidades que sobre a mesma área territorial intervêm, exercício esse que visa garantir a salvaguarda de interesses mais amplos, distintos dos interesses locais, mas cuja prossecução directa é*

²⁹ idem

³⁰ idem

³¹ idem

³² idem

³³ idem

feita (deve ser feita) no âmbito de procedimentos especificamente desencadeados para o efeito (e que dão lugar a decisões próprias dessas entidades) — os procedimentos de elaboração dos planos da sua autoria —, e não no âmbito do procedimento de elaboração dos planos municipais³⁴”.

A fase de acompanhamento permite ainda “garantir o cumprimento de princípios fundamentais de planeamento urbanístico, designadamente os relativos ao relacionamento entre os distintos instrumentos de gestão territorial, que se apresentam como verdadeiros princípios jurídicos de planeamento do território³⁵”.

Por conseguinte, como dissemos já supra, a comissão de acompanhamento não assume “a natureza de uma *conferência de serviços decisória*, mas tão-somente de uma *conferência procedimental instrutória*³⁶ já que “*não participa no momento constitutivo deste procedimento, mas apenas na sua fase instrutória*³⁷ e não impede que as entidades públicas diferenciadas possam, de forma isolada e simultaneamente ou a posteriori, elaborar instrumentos de planeamento ou tomar decisões de natureza distinta e, mesmo, em sentido diverso para a mesma área territorial³⁸”. Ou seja, as suas posições não substituem as decisões da sua responsabilidade sobre a mesma área territorial a serem tomadas no âmbito de procedimentos de elaboração de instrumentos de gestão territorial.

A fase de acompanhamento “*vale, essencialmente, como auxiliar da respectiva instrução*³⁹”, continuando a “*caber aos órgãos municipais a tarefa material essencial do planeamento municipal, com a discricionariedade que lhe está associada*⁴⁰”.

Em suma, “*a comissão de acompanhamento terá aqui por função tornar estes interesses diferenciados “visíveis” perante os órgãos municipais com poderes*

³⁴ idem

³⁵ idem

³⁶MARIA DA GLÓRIA GARCIA refere-se a estas entidades de acompanhamento como órgãos de representação diversificada — cfr. *Direito do Urbanismo, cit.*, p. 74.

³⁷ Com efeito, a fase de acompanhamento termina com a emissão de um parecer que antecede a fase de discussão pública do plano municipal, não estando previsto na lei que as várias entidades que têm intervenção nesta fase de acompanhamento voltem a pronunciar-se sobre o projecto do plano, ainda que o mesmo seja objecto de alterações na sequência da fase da discussão pública. Após esta fase, e somente no caso dos planos directores municipais, apenas intervém a comissão de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competente. A esta questão voltaremos *infra*.

³⁸ Fernanda Paula Oliveira, A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal, Almedina, teses.p.83-123.

³⁹ idem

⁴⁰ idem

*planificadores e nada mais*⁴¹”.

Para além desta tarefa, o “acompanhamento visa ainda a promoção de uma *adequada concertação de interesses*”⁴².

A integração da fase de concertação na de acompanhamento do plano visa, de acordo com o preâmbulo do RJIGT, para além de uma maior celeridade procedimental, garantir a “*construção de soluções partilhadas por via da atempada responsabilização das entidades públicas responsáveis pela prossecução dos interesses públicos com impacte territorial*”⁴³. Ou seja, e do que se retira do referido preâmbulo, o objectivo é potenciar que as intervenções das várias entidades contribuam, de forma prepositiva, para o projecto do plano.

A *concertação de interesses* consiste na *concertação* entre as decisões *já constantes* em específicos instrumentos de planeamento por que as mesmas são responsáveis e as que se encontram em elaboração no plano municipal.

Quando os interesses que estão a cargo destas entidades não tenham sido ainda objecto de específicas decisões planificadoras da sua parte, a entidade em presença deve “*invocá-lo para, articulando-o com o interesse local, influenciar a determinação de uma opção de planeamento que os considere integradamente, podendo, em última instância, aquele interesse supralocal vir a preferir ao interesse municipal*”⁴⁴. Para o que se terá de *concertar* com o município, “*não sendo legítimo impor-lhe uma opção que seja o resultado da atribuição de uma preferência ao referido interesse supralocal, na medida em que não existe, à partida, qualquer ranking ou hierarquia de interesses, à excepção daquela que decorre da hierarquia entre instrumentos de gestão territorial ou de alguma imposição legal pré-existente*”⁴⁵.

Por outras palavras, “*o referido interesse, não se encontrando integrado (plasmado) num instrumento de gestão territorial de ordem superior (ou, excepcionalmente, num instrumento de outra natureza admitido pelo ordenamento jurídico que se imponha ao município), não poderá ser imposto ao ente municipal (no sentido de que deve ser por ele respeitado no âmbito do plano da sua*

⁴¹ idem

⁴² idem

⁴³ idem

⁴⁴ idem

⁴⁵ idem

*responsabilidade), mas apenas concertado com ele*⁴⁶”.

Ademais, a confirmação de que as opções são exclusivas do município advém também do facto de o parecer emitido em sede de conferência de serviços não ser, como vimos, vinculativo e, ainda, na circunstância de o procedimento de planeamento municipal poder continuar mesmos que a câmara municipal não tenha conseguido obter uma posição de consenso com as entidades.

Como se disse *supra*, em causa não está um parecer vinculativo e, “como tal, o seu conteúdo deve ser devidamente ponderado, mas a sua emissão, *mesmo que negativa, poderá dar lugar, se assim o entenderem os órgãos municipais, à fase subsequente do procedimento de elaboração do plano municipal: uma segunda fase de concertação facultativa com as entidades que mantenham uma posição desfavorável ao projecto do plano e/ou abertura do período de discussão pública*⁴⁷”.

Por tudo o que vem de se dizer, “a fase de acompanhamento (e concertação que lhe é, agora, implícita) visa garantir, por parte do município (...) por um lado, uma especial consideração (ponderação) de todos os interesses públicos envolvidos (daqueles que lhe sejam trazidos ao conhecimento nestas fases procedimentais) e, por outro, uma especial obrigação de o município se concertar com as restantes entidades na prossecução, por elas, dos interesses que lhes cabe prosseguir (...)”⁴⁸.

Consta do n.º 4 do artigo 75.º-A que o parecer final da comissão de acompanhamento (ou o parecer final da CCDR, integrado na pronúncia única resultante da conferência de serviços no caso da elaboração dos planos de urbanização e dos planos de pormenor) deve pronunciar-se, para além do cumprimento de normas legais e regulamentares aplicáveis e da compatibilidade ou conformidade da proposta de plano com instrumentos de gestão territorial eficazes, ainda sobre o fundamento técnico das soluções defendidas pelas câmaras municipais.

Para FERNANDA PAULA OLIVEIRA, a “*pronúncia sobre “a adequação e a conveniência das soluções propostas pela câmara municipal” não pode corresponder a um controlo da oportunidade e da adequação das opções municipais mas apenas a uma aferição da oportunidade ou da adequação das opções municipais da perspectiva dos interesses supralocais que às entidades que participam no acompanhamento cabe*

⁴⁶ idem

⁴⁷ idem

⁴⁸ idem

*prosseguir*⁴⁹”.

Ou seja, apenas pode haver parecer negativo por estas entidades com base neste fundamento, se as opções municipais contenderem com interesses públicos que lhes estão legalmente confiados, o que terá de ser cabalmente fundamentado, sob pena de se a contrario se porem em causa, desproporcionalmente, os poderes de planeamento do município, o que determinaria a inconstitucionalidade da norma, não estando aqui em causa qualquer função de *controlo do mérito* da decisão municipal.

2.1. O parecer final da CCDR em especial

Na versão inicial do RJIGT, o parecer final da CCDR *ocorria sempre*, sendo emitido quer estivesse em causa a elaboração de um plano director municipal, quer de planos de urbanização ou de pormenor. Mais, o referido parecer incidia sobre a conformidade do plano municipal com as *disposições legais e regulamentares vigentes*, bem como sobre a *articulação e coerência da proposta com os objectivos, princípios e regras aplicáveis no município* definidos por quaisquer outros instrumentos de gestão territorial eficazes.

Após as alterações legislativas operadas pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, o parecer final da CCDR passou a ser apenas exigível no âmbito do procedimento de elaboração dos planos directores municipais.

Este parecer, quando a ele haja lugar, incide agora, de acordo com o disposto no artigo 78.º do RJIGT, “*apenas sobre a conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes e a compatibilidade e conformidade com instrumentos de gestão territorial eficazes*⁵⁰”, referindo ainda este normativo que o mencionado parecer não possui, contudo, “*carácter vinculativo*”.

O parecer da CCDR não é agora, di-lo expressamente a lei, vinculativo e incide *apenas* sobre a conformidade do plano com as disposições legais e regulamentares vigentes.

Em causa está apenas “*a verificação do cumprimento de instrumentos de gestão territorial de ordem superior que influenciam, embora em diferente medida, a estratégia e as opções municipais, e nada mais do que isso, não competindo às CCDRs, nesta fase, proceder a um controlo da estratégia municipal definida no plano director municipal, mas apenas*

⁴⁹ idem

⁵⁰ idem

para determinar se a mesma, qualquer que ela seja, contende com as orientações e directivas constantes de instrumentos de gestão territorial de ordem superior, as quais, por sua vez, apenas são fixadas com vista à prossecução de interesses nacionais e regionais e não municipais⁵¹”.

Por conseguinte, *“a intervenção da CCDR apenas assume um importante papel de auxílio na tarefa de planeamento municipal e de controlo para assegurar que a mesma se enquadra dentro dos respectivos limites, não correspondendo a uma tarefa de administração activa que ponha em causa os poderes próprios de planeamento de que dispõe o município”*.⁵²

À laia de conclusão, sempre diremos que o essencial da tarefa de planeamento municipal encontra-se no âmbito da responsabilidade própria dos órgãos municipais, não obstante incidirem sobre áreas territoriais nas quais se exercem atribuições de distintas entidades públicas que prosseguem interesses que ultrapassam a esfera meramente local.

Contudo, os planos municipais continuam a ser instrumentos pelos quais os municípios definem e concretizam estratégias municipais tendo a intervenção daquelas entidades neste procedimento *“modestas funções de auxílio à tomada de decisão municipal⁵³”* e *“de controlo da juridicidade da mesma e de garante de que o modelo a instituir pelo município corresponderá a uma concertação de distintos interesses e a uma coordenação das várias intervenções com incidência na mesma área territorial⁵⁴”*.

Não são, por isso, *“o resultado de uma decisão integrada entre as distintas entidades (...), mantendo se como uma tarefa de imputação municipal que servem uma estratégia também municipal⁵⁵”*.

Tarefa que deve espelhar *“uma harmonização ou uma concertação com os interesses públicos representados pelos diferentes sujeitos intervenientes neste procedimento”* (⁵⁶).

⁵¹ idem

⁵² idem

⁵³ idem

⁵⁴ idem

⁵⁵ idem

⁵⁶ Assim, embora concordemos com ALVES CORREIA quando afirma que a colaboração entre as várias entidades que ocorre no procedimento de elaboração dos planos municipais significa, num sentido amplo, que aquele procedimento é um *trabalho conjunto* ou uma *tarefa conjunta* de uma multiplicidade de órgãos, já não podemos daí retirar a conclusão de que o plano, enquanto resultado desse trabalho, se apresenta como uma decisão conjunta destas várias entidades. A decisão continua a ser, em exclusivo, uma decisão municipal, se bem que limitada pela intervenção das restantes entidades.

CAPÍTULO II

1. As entidades de acompanhamento dos planos diretores municipais

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)
--

1.1 As comissões de coordenação e desenvolvimento regional

I. Apresentação

As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) inscrevem-se no processo de desconcentração e descentralização administrativas, criado no âmbito dos princípios e constitucionais em matéria de modernização da Administração Pública, pelo Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de Maio, diploma que em cumprimento da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio extingue as Comissões de Coordenação Regional (CCR) e as Direcções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território (DRAOT) e cria as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

As CCDR visam agregar as competências nas áreas do planeamento e desenvolvimento regional, ambiente, ordenamento do território, conservação da natureza e biodiversidade.

Com a criação das CCDR, pretendeu-se, através dos Conselhos Regionais, o envolvimento dos mais representativos agentes do desenvolvimento aos níveis local e regional, adoptando mecanismos institucionais de participação dos principais actores públicos e privados, das autarquias locais às organizações não governamentais do ambiente, passando pelas universidades e pelos institutos politécnicos, as associações patronais e sindicais.

Com a reformulação das competências dos Conselhos Regionais, quis-se estimular a reflexão sobre as estratégias de desenvolvimento sustentável ao nível de cada região, dotando-os de poderes de intervenção efectiva nos processos de decisão e acompanhamento das políticas públicas nas áreas de desenvolvimento regional e local, ordenamento do território e ambiente.

A Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro, prevê CCDDR se adequem às atribuições do MAMAOT.

As CCDDR prosseguem atribuições no domínio do desenvolvimento regional e fundos comunitários e prestam apoio às autarquias locais e às suas associações, funcionando como principal interlocutor junto dos cidadãos e das suas organizações, de forma a assegurar uma maior relação de proximidade.

Neste sentido, as CCDDR são interlocutoras privilegiadas para a nova dinâmica que se pretende imprimir às políticas de ambiente, de ordenamento do território, de desenvolvimento regional e de administração local, articulando ações concretas com os serviços locais dos organismos centralizados, promovendo a atuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional e o apoio técnico às autarquias locais e às suas associações, num quadro potenciador de maior eficiência na gestão dos recursos públicos.

No seu artigo 19.º, dispõe o supra mencionado diploma legal que as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, abreviadamente designadas por CCDDR, têm por missão executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional ao nível das respectivas áreas geográficas de actuação e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.

Além da Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro, as CCDDR são ainda reguladas pela sua Lei orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de Outubro⁵⁷, bem como pelos diplomas legais que regulam as atividades relevantes que se desenvolvem no setor, como por exemplo o RJGT, o RJUE, entre outros.

Esta Lei Orgânica é resultado do Compromisso de Eficiência traduzido no Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), nos termos do qual é de primordial importância dar maior coerência e capacidade de resposta às estruturas do Estado.

As CCDDR são serviços periféricos da administração direta do Estado, dotadas e autonomia administrativa e financeira (artigo 1.º, n.º 1).

⁵⁷ Diploma ao qual, doravante, se referem todas as normas citadas sem qualquer outra indicação.

As CCDR contam, para além das receitas provenientes de dotações que lhes são atribuídas pelo Orçamento de Estado, com receitas próprias provenientes de taxas cobradas pelos serviços de licenciamento, autorização ou participação opinativa em procedimentos administrativos bem como de coimas; o produto da venda de bens ou da prestação de serviços pelas CCDR; os subsídios, donativos ou participações provenientes de outras entidades; os juros das aplicações financeiras ou a remuneração de concessões ou licenças de bens públicos; as transferências relativas a fundos estruturais; outras receitas que por lei ou contrato ou outro título lhes sejam atribuídas.

No âmbito das circunscrições territoriais respectivas as CCDR têm como atribuições, *i)* contribuir para a definição das bases gerais da política de desenvolvimento regional no âmbito da política de desenvolvimento económico e social do País, dinamizando e participando nos processos de planeamento estratégico de base territorial, bem como fomentar parcerias entre agentes regionais e elaborar programas integrados visando a coesão e a competitividade territoriais; *ii)* executar, avaliar e fiscalizar, ao nível regional, as políticas de ambiente e de ordenamento do território, articulando -se, para o efeito, com os outros serviços do MAMAOT; *iii)* assegurar o cumprimento das responsabilidades de gestão que lhes estão confiadas no âmbito da política de coesão da União Europeia em Portugal; *iv)* dinamizar a cooperação inter-regional e transfronteiriça e assegurar a articulação entre instituições da administração directa do Estado, autarquias locais e entidades equiparadas, contribuindo para a integração europeia do espaço regional e para o reforço da sua competitividade interna e externa com base em estratégias de desenvolvimento sustentável de níveis regional e local; *v)* apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações, em articulação com o serviço da administração central do Estado responsável pelas autarquias locais; *vi)* promover e garantir uma adequada articulação intersectorial entre os serviços desconcentrados de âmbito regional, em termos de concertação estratégica e de planeamento das intervenções de natureza ambiental, económica e social numa óptica de desenvolvimento regional (artigo 19.º da Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro e artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de Outubro).

Em concreto, no âmbito do acompanhamento dos instrumentos de gestão territorial, cabe às CCDR garantir a elaboração, acompanhamento e avaliação dos

instrumentos de gestão territorial e assegurar a sua articulação com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território⁵⁸.

Para a prossecução destas atribuições as CCDR dispõem, pois, de um conjunto de poderes de autoridade (artigo 13.º) que englobam poderes de fiscalização, vigilância e sancionatórios (artigo 13.º, n.º 2).

A nível orgânico, cada uma das CCDR é dirigida por um presidente, coadjuvado por dois vice-presidentes, por um fiscal único, por um Conselho de Coordenação Intersetorial e por um Conselho Regional (artigo 3.º).

A organização interna das CCDR obedece a um modelo estrutural misto, matricial na área de apoio técnico à atividade desenvolvida pelo Conselho de Coordenação Intersetorial e nas áreas operacionais de desenvolvimento regional, do ordenamento do território e ambiente e de estrutura hierarquizada, nas restantes áreas (artigo 8.º).

Enfim, a atividade das CCDR merece destaque não só pela relevância social e económica dos interesses envolvidos ou pela amplitude das atribuições e competências da entidade, mas ainda pela dimensão do universo de entidades que a mesma tem de coordenar e daqueles que estão sujeitos à sua regulação, em concreto os municípios.

II. A atividade de acompanhamento

O nosso estudo da atividade de acompanhamento dos PDM pela CCDRC assentou nos arestos por nós recolhidos em processos que estão em fase final de elaboração, a saber: Tondela, Mangualde, Leiria, Nelas, Pedrógão Grande, Penacova e Ovar.

São as seguintes as questões transversais levantadas em todos os pareceres pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC): 1) Empreendimentos de carácter estratégico; 2) inserção urbanística e paisagística, 3) legalização; 4) necessidade de cumprimento do PROTC; 5) necessidade de definição rigorosa dos usos; 6) execução assistemática em solo urbanizável; 7) execução em solo urbanizado; 8) referência às obras de alteração e reconstrução; 9) acertos e ajustamentos e 10) pronúncia sobre parâmetros de edificabilidade.

⁵⁸ Alínea c) do artigo 19.º da Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro e alínea c) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de Outubro).

Temos consciência que estas não são as únicas controvertidas por cuja admissibilidade legal nos temos debatido. Porém, dada a limitação formal a que estamos sujeitos, escolhemos aquelas que estão presentes em todos os processos que temos vindo a acompanhar. De fora fica, para outra oportunidade, por analisar questões como a integração e transformação de preexistências, a redação literal ou seja o vocabulário empregue no articulado, o facto de a CCDR se pronunciar sobre todas as matérias, desde o património às medidas da defesa da floresta contra incêndios, às zonas ameaçadas pelas cheias, à geologia, à instalação de atividades nomeadamente industriais, às zonas acústicas, etc. Ficam ainda de fora questões como o dever de prever todas as categorias funcionais no ordenamento dos territórios independentemente de eles existirem ou não no caso concreto e remissões para outra legislação, nomeadamente RJUE. E em nossa defesa, dizemos que estas questões elencadas não são para nós de somenos importância. Porém o seu grau de presença cingia-se a dois ou três dos planos em apreciação e não a todos, como as questões que são tratadas. Por isso a opção não é de preferência, mas de ocorrência e recorrência nos pareceres emitidos.

Assim:

2.1. Empreendimentos de carácter estratégico

a) A norma:

Empreendimentos estratégicos

1. No Solo Rural e no Solo Urbano são permitidos usos e edificações que não se encontrem em conformidade com os usos e ou parâmetros de edificabilidade estipulados no presente regulamento para a respetiva categoria e subcategoria onde a mesma se pretende implantar, desde que o interesse público seja reconhecido pela Assembleia Municipal e estas se enquadrem numa das seguintes situações:
 - a. Apresentem elevado carácter inovador;
 - b. Sejam investimentos na área da cultura, educação, saúde, ambiente e das energias renováveis;
 - c. Criem um elevado número de empregos;
 - d. Englobem investimentos iguais ou superiores a 1 000 000,00 €.
2. Não obstante ao referido no número anterior, as edificações deverão cumprir os afastamentos mínimos estabelecidos para a categoria e subcategoria de espaço em questão e desde que não gerem qualquer condição de incompatibilidade constante no artigo 20.º

Procedimento

1. A proposta de reconhecimento de interesse público estratégico a apresentar à Assembleia Municipal, para além de explicitar as razões que a fundamentam, deve conter:
 - a. A avaliação das incidências territoriais do empreendimento em termos funcionais, morfológicos e paisagísticos;
 - b. A verificação e fundamentação da compatibilidade dos usos propostos com os usos dominantes previstos no presente plano para as categorias de uso onde se pretende localizar o empreendimento;
 - c. A deliberação da Câmara Municipal determinando a qualificação da iniciativa para efeito de avaliação ambiental estratégica.
2. Em caso de necessidade de avaliação ambiental estratégica, a viabilização da iniciativa só pode ocorrer ao abrigo de alteração do presente plano, de plano de urbanização ou de plano de pormenor.
3. Em caso de desnecessidade de avaliação ambiental estratégica, a proposta de reconhecimento do interesse público estratégico que a fundamenta é submetida pela Câmara Municipal a um procedimento de discussão pública em moldes idênticos aos estabelecidos legalmente para os planos de pormenor, devendo após a sua conclusão, a Câmara Municipal ponderar e divulgar os respetivos resultados e, se for caso disso, alterar o sentido da sua decisão e/ou reconfigurar o teor da proposta a apresentar à Assembleia Municipal.

Regime

1. A área total de construção a autorizar é a que resulta da aplicação dos parâmetros de edificabilidade estabelecidos para a respetiva categoria de espaço nos termos do presente plano.
2. Em regime de exceção, devidamente fundamentado e justificado pela especificidade do empreendimento pretendido e coadjuvado pelo reconhecimento do respetivo interesse público estratégico pela Assembleia Municipal, salvaguardando contudo a suscetibilidade de provocar cargas funcionais incompatíveis para as infraestruturas públicas ou de causar impacto negativo em termos de integração urbana e paisagística, pode:
 - a. Ser autorizada uma majoração da área total de construção e do número de pisos previsto até 80%, em função das necessidades específicas do empreendimento por valoração do respetivo interesse estratégico;
 - b. Ser dispensado o cumprimento de outras condições estabelecidas para as categorias de uso afetadas, excetuando as que condicionam os Espaços Florestais de Conservação, Espaços Florestais de Proteção e Espaços Verdes.

b) Apreciação pela entidade

Entende a entidade que estas normas são legalmente inadmissíveis pois prevêm a instalação de infraestruturas e usos em toda a área abrangida pelo plano sem tomar em consideração a vocação e uso dominante de cada um dos espaços, apenas

com base em declaração de interesse público pelo município, subvertendo deste modo o próprio espírito e vocação dos instrumentos de gestão territorial.

Em suma, entende a entidade que o plano deve definir normas claras, sem recurso a critérios discricionários ou remissão para declarações de interesse público

c) Apreciação crítica

Nesta sede seguimos de perto a posição da melhor doutrina, na pessoa da Ilustre Professora Doutora FERNANDA PAULA OLIVEIRA⁵⁹, que na sua tese de doutoramento conclui pela admissibilidade deste tipo de normas, atribuindo-lhes a natureza de “usos especiais do solo”.⁶⁰

A par com outras situações especiais⁶¹, estes empreendimentos estratégicos “correspondem a iniciativas, em geral de origem privada, com impacto territorial (mas também económico e social) relevante e que, pela sua natureza e características, se revelam de patente interesse público ou estratégico para o concelho, mas para os quais se desconhecem, no momento da formalização do Plano, os elementos fundamentais que possibilitam a sua previsão concreta nas respetivas disposições: as suas características (em termos de natureza, intensidades de ocupação, conformação física), a respetiva localização, o momento em que supostamente iriam surgir, a identidade dos respetivos promotores, etc”.

Trata-se, pois, de empreendimentos que “não se coadunam com a técnica de zonamento dos usos do solo ou para os quais se revela inconveniente, ou mesmo impossível, proceder a uma definição apriorística da sua localização”, porquanto, ademais, a incerteza da sua ocorrência não justifica que se reservem áreas do território municipal para a sua instalação, a qual poderá, até, não ocorrer.

Mas representam “intenções de investimento” que o município não quer proibir *se e quando* os mesmos aconteçam.

Como defende FERNANDA PAULA OLIVEIRA trata-se “*claramente de uma solução flexível e adaptável às circunstâncias que em cada momento existissem,*

⁵⁹ Fernanda Paula Oliveira, *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal*, Almedina, teses, pp 483-488.

⁶⁰ Fernanda Paula Oliveira, *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal*, Almedina, teses, pp 483.

⁶¹Localização de explorações de recursos geológicos; dotações de infraestruturas e de postos de abastecimento de combustível; armazenamento de combustíveis e de materiais explosivos ou perigosos e dos depósitos em geral.

*prevendo o Plano um regime normal, correspondente aos usos correntes previstos para a respetiva área, e um regime especial, que seria aplicado quando ocorressem determinadas circunstâncias (a intenção de realização de um empreendimento que viesse a ser declarado estratégico por ter ultrapassado o juízo formulado para o efeito*⁶²”.

Ademais, para estas situações estão asseguradas regras de procedimento, entre as quais a sujeição a discussão pública.

Esta solução é pela ilustre professora equiparada à situação prevista pelo PROTAL para os desterritorializados “ Núcleos de Desenvolvimento económico de desenvolvimento Turístico”., cuja localização não fica pré-determinada já que “ a localização deverá ocorrer nos locais mais adequados para o efeito”.⁶³

Esta é, repete-se uma “*solução flexível e adaptável às circunstâncias concretas de cada momento*”⁶⁴”.

Por isso, não concordamos, à semelhança da Autora, por isso, com a alegada ilegalidade da norma invocada pela CCDRC – a CCDRN aprovou a norma no PDM de Vila Verde -, já que “*em causa não está uma alteração ao Plano, mas uma norma do próprio plano, ainda que de conteúdo flexível ou aberto*”⁶⁵”.

Mais. “*A qualificação de um determinado empreendimento como de caráter estratégico pressupõe nos termos das normas supra descritas, uma declaração de interesse público estratégico pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal*”⁶⁶, proposta esta que deve explicitar todo o *rationale implicado* (avaliação das incidências territoriais do empreendimento em termos funcionais, ambientais, físico-formais e paisagísticos; a verificação e a compatibilização dos usos propostos com os usos dominantes e eventualmente a qualificação da iniciativa para efeitos de avaliação ambiental estratégica).

Mas mais. “*Estamos perante normas de planeamento que determinam soluções (estatuições) diferentes consoante a previsão normativa (hipótese da norma) que ocorra, logo de normas flexíveis que apenas devem ser recusadas se a respetiva*

⁶² Fernanda Paula Oliveira, *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal*, Almedina, teses, pp 483-488.

⁶³ Fernanda Paula Oliveira, *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal*, Almedina, teses, p. 487.

⁶⁴ idem

⁶⁵ idem

⁶⁶ idem

*previsão não for suficientemente precisa para determinar as circunstâncias da sua aplicação*⁶⁷. Tal não sucede nos casos tomados por exemplo.

2.2. Inserção urbanística e paisagística

a) A norma

Inserção urbanística e paisagística

1. Para além das exigências legais e regulamentares, nomeadamente as decorrentes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, pode ainda a Câmara Municipal, com vista a garantir uma correcta inserção territorial, impor condicionalismos à modelação do terreno, à implantação ou à configuração volumétrica das edificações que se pretendem localizar em áreas não disciplinadas por unidades de execução, outros planos municipais ou por operações de loteamento, desde que, com os mesmos, não afecte a edificabilidade admitida para a parcela.
2. O disposto no número anterior aplica-se também às operações urbanísticas a levar a efeito em áreas disciplinadas por planos de urbanização, planos de pormenor ou por operações de loteamento nos aspectos relativos à inserção urbana e paisagística em que sejam omissos, nomeadamente linguagem arquitectónica, tipos de materiais ou gama de cores a utilizar.

b) Apreciação pela entidade

Transcrevemos a opinião da entidade a propósito:

“ O Plano não deve limitar-se a dizer que “pode (...) impor” regras, expressão essa sem qualquer relevância normativa. Os condicionalismos, aqueles que fazem parte do conteúdo material do PDM de acordo com o RJIGT, devem estar claramente expressos no plano. Eliminar”.

E:

“Retirar - estes ” ... prejuízos ou inconvenientes de ordem funcional, ambiental ou paisagística” são avaliados no âmbito do controlo prévio das operações urbanísticas, nos termos do RJUE, no seu artigo 24º, não sendo matéria de PMOT”.

c) Apreciação crítica

⁶⁷ Fernanda Paula Oliveira, *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal*, Almedina, teses, p. 488.

Esta é, também, uma das questões que tem merecido sempre a mesma postura por parte da entidade, merecendo a sua não aceitação com fundamento de que a mesma não faz parte do conteúdo típico de um plano diretor municipal.

Ora, urge saber se além do conteúdo material podem “os municípios inscrever normas relativamente abertas ou utilizar conceitos indeterminados”⁶⁸ sabendo que, ao fazê-lo estão a postergar a sua aplicação para o momento da gestão urbanística, o que, na prática, significa que se está a dotar o plano de discricionariedade na “hora de se aplicar”.

Mais uma vez, estamos com FERNANDA PAULA OLIVEIRA, para quem, em “muitas situações será mesmo uma técnica desejável⁶⁹” e, por isso, “possível⁷⁰” mas sempre e desde que, obviamente, não retirem clareza e compreensibilidade ao plano, assim dando cumprimento ao princípio da clareza do Plano, mais bem definido por ALVES CORREIA.⁷¹

Normalmente apostas em sede de disposições gerais comuns ao solo rural e ao solo urbano, tal significa que uma determinada operação urbanística, ainda que cumpra com todos os parâmetros constantes da respetiva categoria de espaço, pode ser indeferida por não cumprir estas exigências.

Pretende-se, assim “englobar um conjunto de situações que o plano pretende impedir ou estimular, mas sem fechar a porta à integração, o conjunto de situações abrangidas pela regulamentação material do plano, de outras situações que tenham a mesma lógica de ocupação do território, quer se trate de situações surgidas posteriormente à sua elaboração, quer de situações existentes a essa data, mas não conhecidas pelo ente planeador”.⁷²

A utilização de conceitos indeterminados, é uma das dimensões que reveste a atribuição de discricionariedade. Estes são muito frequentes no domínio do urbanismo, mormente quando em causa está um plano diretor municipal, dada a sua função

⁶⁸ Fernanda Paula Oliveira, *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal*, Almedina, teses, pp 476.

⁶⁹ idem

⁷⁰ idem

⁷¹ Fernando Alves Correia, *Manual de direito do Urbanismo*, p.675

⁷² Fernanda Paula Oliveira, *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal*, Almedina, teses, p. 476.

estratégica, “sendo possível que este formule exigências genéricas (...) atinentes ao enquadramento e ao relacionamento entre si das várias operações urbanísticas que não resultam (nem podiam resultar, dada a sua escala), explicitamente da classificação e da qualificação dos solos nele expressas nem das suas peças desenhadas”⁷³.

E deles decorre a atribuição à Administração de um poder discricionário, isto é, de um espaço de auto-conformação própria. “Doutra forma, não teria o município quando confrontado com um projecto concreto que cumprisse todos os parâmetros constantes do plano, mas desenquadrado do ponto de vista urbanístico ou paisagístico como o indeferir”⁷⁴.

Dentro do âmbito dos conceitos indeterminados, há que referir os *conceitos imprecisos-tipo*, na medida em que se trata de conceitos inerentemente elásticos. Estes actuam como atribuindo um poder discricionário à Administração. Integram-se neste tipo, designadamente, os conceitos de “afecção manifesta da estética das povoações” e de “desadequada inserção no ambiente urbano ou na beleza das paisagens”.

Pelos motivos expostos, temos insistido na manutenção destas regras nos regulamentos dos planos diretores municipais cuja elaboração vimos acompanhando.

2.3. A legalização

a) A Norma

Legalizações de construções não licenciadas

1. Nas parcelas onde se localizem atividades ou usos não licenciados, anteriores à data da entrada em vigor da versão inicial do Plano Diretor Municipal de Mangualde, ocorrida em Dezembro de 1995, podem as construções e os usos existentes à data de entrada em vigor do presente Plano que a eles estejam afetas ser objeto de legalização, sujeitas às normas constantes do presente artigo, desde que o procedimento de legalização tenha sido iniciado até ao máximo de 3 anos a partir da entrada em vigor do presente Plano.
2. As legalizações devem obedecer aos seguintes requisitos:
 - a. Índice de impermeabilização de 50%;
 - b. Salvaguarda das condições higieno-sanitárias e/ou salubridade, das instalações técnicas e de gestão ambiental, a verificar pelas entidades competentes;
 - c. Garantia de exigências de ordem funcional, ambiental ou paisagística;

⁷³ Fernanda Paula Oliveira, *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal*, Almedina, teses, pp 477.

⁷⁴ Fernanda Paula Oliveira, *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal*, Almedina, teses, p. 477.

- d. Consideração da atividade como revestindo interesse municipal, dependente de deliberação expressa da Assembleia Municipal, salvo no caso de usos habitacionais.
3. As instalações agropecuárias apenas podem ser legalizadas quando cumpram todos os requisitos legais e desde que observem as seguintes disposições:
 - a. Cumpram com o previsto nas alíneas do número anterior;
 - b. Assegurem a ligação a sistemas de tratamento e recolha de efluentes, quando existentes, ou, quando tal não suceda, procedam à criação de fossas estanques, cujo efluente tenha tratamento e destino adequado em conformidade com o previsto em legislação em vigor, devendo as mesmas ser objecto de manutenção apropriada;
 - c. Distem mais de 200m das áreas classificadas como urbanas ou urbanizáveis, com exceção das situações existentes, podendo o distanciamento ser inferior, desde que tal seja devidamente justificado no Plano de exploração e não se verifiquem incompatibilidades por razões sanitárias, ambientais ou paisagísticas com a área envolvente.
3. O presente artigo aplica-se também às legalizações de operações urbanísticas realizadas em áreas sujeitas a condicionamentos legais, desde que sejam admitidas à luz do respetivo regime legal.
4. A Câmara Municipal, mediante vistoria requerida pelos interessados, pode licenciar as edificações existentes com uso habitacional, quando haja divergências com os usos admitidos na área em que as mesmas se integram, desde que:
 - a. Seja verificada a sua existência através da cartografia anterior à publicação do PDM, ocorrida a 15 de Dezembro de 1995;
 - b. Seja comprovada a correspondência entre os documentos que instruem o processo de controlo e as construções existentes;
 - c. Seja garantida por técnico responsável a estabilidade e a segurança das construções;
 - d. Sejam cumpridos os requisitos mínimos estabelecidos na legislação aplicável à respetiva construção;
 - e. Seja dado cumprimento às regras sobre a salvaguarda ambiental e urbanísticas constantes do presente Regulamento.

b) Apreciação pela entidade

Quanto a esta norma entende a CCDRC que *“Este preceito deve ser eliminado. Não existe na legislação urbanística a figura da “legalização”, nem é admissível que se estabeleçam em relação a “construções não licenciadas” regras específicas distintas das regras gerais. Só é admissível um regime excecional transitório para preexistências que decorram de atos determinados – aprovação de projecto de arquitetura, informações prévias favoráveis, e mesmo alienações em hasta pública”*.

Mas mais. Outra corrente da mesma entidade até admite a legalização mas desde que os municípios tenham em atenção que *“apenas são possíveis “legalizações” para atividades com regimes especiais que o admitam”*. Reproduzimos o que é dito na nota prévia:

"Sempre que no plano se faça referência a "edifícios existentes", ou "edifícios preexistentes," em regra deve substituir-se por "edifícios legalmente existentes", a não ser que estejamos perante edifícios ou usos existentes e não legais, mas que estejam submetidos a um regime especial de legalização (indústrias, pedreiras, explorações pecuárias, ou outras), com habilitação legal específica." No que diz respeito à atividade pecuana, pela sua importância neste concelho e pela problemática ligada ao seu licenciamento, o PDM deve ponderar devidamente a regulação desta atividade, estabelecendo regras claras a aplicar às regularizações previstas no REAP, bem como às novas instalações, tendo presente a necessária salvaguarda da compatibilidade de usos e de valores a proteger. Devendo por isso o artigo ser revisto".

c) Apreciação crítica

Antes de mais, devemos começar por referir que não percebemos o alcance da afirmação proferida pela entidade quando diz que *"Não existe na legislação urbanística a figura da "legalização", pelo que a norma de ser "retirada".*

Ora se é verdade que à luz d ordenamento jurídico em vigor não há desenhado um procedimento de legalização, tal não significa que a legalização não exista.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES E FERNANDA MAÇAS, definem-na como o *" conceito genérico equivalente à reposição da legalidade no caso concreto "* e que *"pode depender do desencadear de procedimentos de várias ordens, tendo em consideração os motivos aos quais se liga a operação urbanística ilegal: ou o início de um procedimento de licenciamento ou comunicação prévia de legalização, consoante os casos; ou um pedido de alteração à licença ou comunicação prévia (artigo 105.º, n.º 5); ou a realização de trabalhos de correção ou alteração da obra (artigo 105.º, n.º 1)".*⁷⁵

Casos haverá ainda em que é dúbio se nos encontramos perante uma obra ilegal, por o interessado alegar que a mesma foi construída em data anterior à entrada em vigor do Regime Geral das Edificações Urbanas (RGEU). Neste caso, haverá que indagar a veracidade de tal afirmação, seja pela exigência que o particular apresente todos os dados concretos que permitam firmar a antiguidade do edifício (normalmente o registo

⁷⁵Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castenheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãsi, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Comentado, Coimbra, Almedina, 3.ª ed., 2011, comentário ao artigo 105.º

predial, o cadastro, títulos de propriedade, fotografias), seja pela análise, sempre dentro das possibilidades técnicas dos serviços municipais, das características construtivas do imóvel.

E se percebemos os receios da entidade, já que a prática tem demonstrado que a Administração municipal tem sido mais benevolente com as legalizações em termos de apreciação do que com os procedimentos de licenciamento ou autorização iniciados *a priori*, nomeadamente não controlando a verificação dos motivos de indeferimento dotados de elevada discricionariedade, tal não significa que a figura da legalização esteja vedada na nossa ordem jurídica.

As *supra* citadas autoras explicam bem a evolução da figura no seu comentário ao RJUE. Segundo estas, “o RJUE, na sua formulação inicial, veio clarificar os termos de funcionamento desta figura. Para tal revogou expressamente o artigo 167.º do RGEU e, no artigo 106.º, n.º 2, determinou que “a demolição não pode ser ordenada se a obra for susceptível de ser licenciada ou autorizada ou se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis mediante a realização de trabalhos de correcção ou de alteração”, clarificando que a demolição é o que deve ser — um acto de *ultima ratio*, que apenas deve ser utilizado quando se revele o único meio passível de repor a legalidade urbanística (princípio da proporcionalidade).

Esta primeira versão, porém, parecia impor à Administração o dever de legalização de todas as obras conformes com as normas legais e regulamentares, não podendo esta ordenar a demolição se a legalização fosse possível, mesmo havendo conduta negligente ou desinteressada do proprietário nesse sentido.

Para evitar esta asserção que poderia concorrer para a manutenção de um estado de coisas que se pretendia evitar, “a alteração que foi introduzida no n.º 2, do artigo 106.º, pelo Decreto-Lei n.º177/2001, aponta no sentido de a legalização de obras corresponder a um ónus dos interessados. Caso estes não realizem os trabalhos de correcção ou alteração devidos, nos termos do artigo 105.º, ou promovam a legalização da operação no prazo razoável que lhes deve ser dado para o efeito, é legítima, *rectius* devida, a emanção da ordem de demolição”.⁷⁶

⁷⁶Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Comentado, Coimbra, Almedina, 3.ª ed., 2011, comentário ao artigo 105.º e 106.º.

É pois, por isso que “*só depois de concluída a apreciação sobre a viabilidade ou inviabilidade da pretensão de legalização é que poderá lançar-se mão do procedimento de demolição*”⁷⁷.

Deve, assim, em qualquer caso, a ponderação sobre uma possível legalização ter lugar não apenas antes da execução do acto de demolição, como previamente à sua adopção⁷⁸.

Donde e se é verdade que não há no nosso ordenamento urbanístico qualquer regime particular para a legalização⁷⁹ não é menos verdade que impende um dever de legalização se tal for possível. O que se pretende com a norma ora em apreço não é beneficiar o infractor mas apenas uma opção municipal para situações que tendo surgido antes do PDM podem, com a criação deste regime excepcional, vir a cumpri-lo.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA, trata diretamente esta questão, chegando, antecipamo-lo já, a uma resposta afirmativa sobre a sua admissibilidade, quando se pergunta se “*a elaboração de um plano municipal ou a sua alteração podem ser motivadas pela (ou orientadas no sentido da) regularização de situações ilegais, hipótese que abrange, desde logo, duas situações completamente distintas: a da ilegalidade resultar de um acto de controlo preventivo objecto de anulação ou declaração de nulidade (...) e aquela que decorre do facto de as operações não terem sido objecto de actos de controlo preventivo aquando da respectiva concretização, tendo ficado desajustadas de novas exigências de legalidade entretanto entradas em vigor*”⁸⁰.

Com efeito, há situações que apenas são ilegais porque não seguiram os procedimentos de controlo a que estavam sujeitas mas que cumpriam todas as regras materiais à data da sua concretização e que, agora, em virtude de alterações introduzidas a essas regras matérias podem não ser susceptíveis de serem legalizadas⁸¹.

⁷⁷ idem, ob cit., p.

⁷⁸ Carla Amado GOMES, “Embargos e demolições: entre a vinculação e a discricionariedade”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 19, página 39 e seguintes) e Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, Maria José Castanheira Neves e Fernanda Maçãs, in *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Comentado, Coimbra, Almedina, 3.ª ed., 2011.

⁷⁹ E é por isso como refere Fernanda Paula Oliveira que “se lhe aplicam as regras gerais que determinam a sua admissibilidade (ou não) consoante a operação urbanística cumpra ou não, no momento da legalização, as regras e exigências de ordem material em vigor”.

⁸⁰ Fernanda Paula Oliveira, *Nulidades urbanísticas, casos e coisas*, Almedina, 2011, p. 114 e ss.

⁸¹ Apenas trataremos destas situações e não também daqueloutra identifica, a que decorre da ilegalidade do próprio título. Sobre a solução para estas, vide, Fernanda Paula Oliveira, *Nulidades urbanísticas, casos e coisas*, cit., p. 116 e ss.

Concluindo o município pela manutenção destas “*pré-existências de facto*”⁸², operado e mobilizado o dever de ponderação que lhe impende na elaboração e revisão dos instrumentos de planeamento⁸³, esta regularização “*deverá ser permitida se e na medida em que o município conclua que a manutenção daquelas operações não coloca em causa o modelo de ocupação territorial definido para todo o município, ou se integra nos objectivos da sua política territorial*”⁸⁴.

E se é verdade que “*a razão de ser para a elaboração ou alteração do plano municipal não poderá ser, de forma direta e imediata, a regularização destas situações*”⁸⁵ não é menos verdade que “*uma opção que passe por as não regularizar (o que determinará, em última instância, a necessidade de proceder á respectiva demolição) apenas deve ser determinada quando existam relevantes interesses públicos que a justifiquem*”⁸⁶.

Apenas ficarão pois por atender exigências referentes aos projectos de especialidades já que a integração de normas deste tipo nos planos “*apenas permite a regularização daquelas edificações do ponto de vista urbanístico, já que aos planos municipais apenas cabe cuidar destas*”.⁸⁷

Mais. Em resposta à corrente da entidade que admite a legalização mas apenas quando em causa estejam atividades com regimes especiais que o admitam, sempre diremos que, na nossa humilde e modesta opinião a entidade confunde obras com atividades. E o Plano trata das primeira e não das segundas, estas, efetivamente reguladas quanto à sua instalação e funcionamento, em legislação própria e especial.

Senão vejamos.

A instalação destas atividades pode surgir como uma pretensão complexa, envolvendo várias valências e vertentes, as quais são objeto de procedimentos distintos de controlo que, embora conexos, incidem sobre aspetos parcelares daquela pretensão. Torna-se, por isso, importante cruzar e articular legislação relativa ao exercício da atividade (isto é, relativa à instalação e funcionamento dos estabelecimentos onde tal atividade se vai desenvolver) - é a ela que se referem os diplomas sobre a actividade

⁸² Fernanda Paula Oliveira, *Nulidades urbanísticas, casos e coisas*, Almedina, 2011, p. 114 e ss

⁸³ Dever a que a administração está obrigada, sob pena de o plano estar viciado por falta de ponderação ou desproporcionalidade

⁸⁴ Fernanda Paula Oliveira, *Nulidades urbanísticas, casos e coisas*, Almedina, 2011, p. 114 e ss

⁸⁵ Fernanda Paula Oliveira, *Nulidades urbanísticas, casos e coisas*, Almedina, 2011, p. 114 e ss

⁸⁶ Fernanda Paula Oliveira, *Nulidades urbanísticas, casos e coisas*, Almedina, 2011, p. 114 e ss

⁸⁷ Fernanda Paula Oliveira, *Nulidades urbanísticas, casos e coisas*, ob. cit., p. 116, nota de rodapé 35.

como sejam o SIR, o RECAPE, o Licenciamento 0 - com os procedimentos de controlo preventivo das operações urbanísticas que, por aquele motivo, tenham de realizar-se (quer se trate de obras, quer da utilização dos edifícios onde aqueles estabelecimentos ou instalações vão funcionar).

Existe, pois, uma indubitável separação dos dois regimes: um relativo à instalação e funcionamento da atividade, outro referente às operações urbanísticas necessárias à sua instalação e exploração. Assim, sempre que, para instalar um estabelecimento destinado às atividades reguladas no presente diploma seja necessário, por exemplo, *realizar obras* (pense-se na construção de raiz do edifício onde o estabelecimento vai funcionar, ou em obras de alteração ou ampliação de um edifício já existente para o mesmo efeito) ou *alterar o uso* que lhe está atribuído (porque, por exemplo, o edifício ou a fração onde se pretende instalar um estabelecimento comercial ter uso habitacional), terá de se lançar mão dos procedimentos referentes a estas operações urbanísticas, precisamente os que constam do RJUE e que serão, consoante o caso, a licença, a comunicação prévia e a autorização.

De facto, nos termos deste regime, as obras de edificação (seja de construção nova, de ampliação, de alteração, de reconstrução, etc.) e a utilização dos edifícios são operações urbanísticas (cfr. artigo 2.º deste diploma), estando por isso sujeitos, em princípio, aos respetivos procedimentos de controlo preventivo (artigo 4.º) exceto quando a lei o isente ou permita a sua dispensa.

Há, assim, várias formas possíveis de relacionamento entre a instalação da atividade (do estabelecimento) com o RJUE já que:

- a) a instalação do estabelecimento pode implicar a construção de uma nova edificação (o que exige o controlo prévio das obras e a obtenção de uma autorização de utilização)
- b) a instalação do estabelecimento ocorre num edifício já existente:
 - i) com necessidade de realização de obras sujeitas a controlo e com eventual mudança de uso (controlo da obra e da utilização);
 - ii) sem necessidade de realização obras, mas com eventual mudança de uso (controlo da utilização);

- iii) com necessidade de realização obras mas isentas de controlo municipal (podendo, todavia, haver lugar a autorização de utilização)⁸⁸.

É com este sentido que deve ser entendido o artigo aqui em causa: sempre que a instalação ou modificação de um estabelecimento abrangido pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º envolva a realização de obras sujeitas a controlo prévio, devem os procedimentos regulados naquele regime ser desencadeados em momento anterior à instalação e funcionamento das atividades.

2.4. O PROTC

a) A norma

Nesta sede, distinguimos duas questões: por um lado, a que toca a matéria da reclassificação dos solos sindicada pela entidade aquando da avaliação da proposta de ordenamento e que perpassou para a orientação TG9 do PROTC; por outro lado a que toca com a edificação em solo rural e que se traduziu na orientação TG.10 do referido instrumento de gestão.

b) Apreciação pela entidade

Quanto à primeira, alerta a entidade nos seus pareceres para o seguinte:

“Muito embora o PROT-C não esteja ainda aprovado, deve ter-se como referência as orientações deste instrumento de gestão territorial, nomeadamente em matéria de critérios de ordenamento e gestão territorial, em particular quanto aos usos e critérios de inserção territorial adequados ao solo rural”.

Quanto à segunda pronuncia-se a entidade no sentido da sua revisão, porquanto *“deve ter-se presente no estabelecimento de usos e parâmetros em solo rural as orientações do PROT-C”.*

c) Apreciação crítica

Sobre a primeira das questões identificadas, segue a nossa posição e por ser das

⁸⁸ Maria Manuel Leitão Marques, Fernanda Paula Oliveira, Ana Cláudia Guedes e Mariana Maia Rafeiro, OLIVEIRA, *Regime Jurídico do Licenciamento Zero. Comentado*, Coimbra, Almedina, 2012, comentário ao artigo 7.º

mais sensíveis após as alterações de 2007, temos a dizer o seguinte.

A Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, que aprovou as Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo, veio introduzir uma alteração na *tipologia de instrumentos de planeamento*, criando, por um lado, *novos tipos de planos*, e reformulando, por outro lado, o *regime jurídico* de alguns dos planos já existentes.

Foi, precisamente, o que sucedeu, designadamente, com os planos regionais de ordenamento do território (PROT) que, ao contrário do que acontecia à luz Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, passaram a vincular apenas as entidades públicas deixando de ser directamente vinculativos para os particulares (artigo 11.º da LBOTU)⁸⁹.

Os PROT integram uma categoria mais genérica que a LBOTU designa de *instrumentos de desenvolvimento territorial*, que se traduzem em instrumentos *estratégicos* e de definição das *grandes opções* com relevância para a organização do território, estabelecendo as *directrizes de carácter genérico* sobre o modo de uso do mesmo, e consubstanciando o *quadro de referência* a ter em consideração na elaboração dos instrumentos de âmbito territorial (artigo 8.º, alínea a) da LBOTU).

É também possível classificar os planos em função do maior ou menor grau de concretização das respectivas normas, podendo ser, de acordo com este critério, classificados em *planos projectivos*, *planos determinativos* e *planificação-acto*. Os primeiros caracterizam-se por terem um grau de abstracção elevado. É o caso, entre outro, dos PROT.

Os PROT são instrumentos que definem a *estratégia regional de desenvolvimento territorial*, integrando as opções estabelecidas a nível nacional e considerando as estratégias municipais de desenvolvimento local, constituindo o quadro de referência para a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território (artigo 51.º n.º 1).

Os PROT são, por isso, apontados como instrumento programático e normativo, em que avultam estatuições meramente indicativas, embora coexistam disposições preceptivas e constringentes circunscritas ao âmbito regional e não se destinam a *classificar* e *qualificar* o uso do solo.

Os PROT têm por objectivo desenvolver, no âmbito regional, as opções constantes do PNPOT e dos planos sectoriais; traduzir, em termos espaciais, os grandes

objectivos de desenvolvimento económico e social sustentável formulados no plano de desenvolvimento regional; equacionar medidas tendentes à atenuação das assimetrias de desenvolvimento intraregional; e servir de base à formulação da estratégia nacional de ordenamento territorial e de quadro de referência para a elaboração de planos especiais, intermunicipais e municipais de ordenamento do território (artigo 52.º).

No que concerne à sua eficácia jurídica, as normas dos planos regionais vinculam, por um lado, o ente público que o aprova (o Estado), bem como todas as entidades públicas, encontrando-se os municípios no conjunto de entidades públicas que devem respeitar, na elaboração dos planos municipais de ordenamento do território, as suas normas e os princípios.

Não vinculam, no entanto, de um modo directo e imediato, os particulares dado que as suas normas apenas definem o quadro estratégico, as directrizes orientadoras de carácter genérico e as orientações para o ordenamento do território. Deste modo, tendo um grau analítico pouco denso, as suas disposições não podem servir de base para decisões concretas da Administração em relação aos particulares.

O legislador estabeleceu, claramente, uma relação de superioridade hierárquica dos planos regionais em relação aos planos municipais de ordenamento do território.

Trata-se, no entanto, de uma hierarquia mitigada na medida em que o artigo 80.º admite que o plano director municipal possa contrariar as disposições de um plano regional, caso em que os mesmos serão sujeitos a ratificação governamental, determinado a automática revogação ou alteração das disposições constantes dos instrumentos de gestão territorial afectados por forma a que traduzam a actualização da disciplina vigente (artigo 80.º n.º 5).

E se é verdade que os planos regionais de ordenamento do território assumem, no nosso sistema de planeamento, uma superioridade hierárquica relativamente aos planos municipais de ordenamento do território, não é menos verdade disporem estes dois tipos de instrumentos de gestão territorial de um âmbito material de incidência diferenciado, sendo aos planos municipais (e não aos planos regionais) que a lei confere a tarefa essencial de *classificação* e *qualificação* dos solos e, portanto, de *identificação dos perímetros urbanos* e de *delimitação das várias categorias de solos* em função do seu uso dominante.

Efectivamente, é ao plano director municipal que compete, designadamente, a definição do modelo de estrutura espacial do território municipal e da estratégia de desenvolvimento local; a definição de classes e categorias de espaços e delimitação do perímetro urbano; a especificação dos índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento; a definição de unidades operativas de planeamento e gestão e da programação da execução das opções de ordenamento; a previsão de áreas críticas, situações de emergência ou de excepção ou de áreas degradadas em geral; e o estabelecimento de critérios para a definição de áreas de cedência e de perequação compensatória a aplicar em toda a área municipal (artigo 85.º do RJIGT).

São, assim, os planos municipais de ordenamento do território os instrumentos de regulação normal de ocupação do espaço, cabendo-lhes definir, e não aos planos regionais, as classes e categorias de uso dos solos.

Ora, no âmbito da revisão dos planos directores municipais coloca-se necessariamente a questão dos critérios a seguir na reponderação das opções sobre o uso do solo que constavam já da primeira versão destes Planos.

E se é certo que estas opções de uso do solo não foram concebidas, na esmagadora maioria dos casos, tendo por base um enquadramento normativo mais amplo (planos regionais, planos especiais, etc.), não deixaram de conformar a gestão urbanística municipal e gerar expectativas (por vezes verdadeiros interesses legítimos ou direitos) dos cidadãos.

O que significa, até por imperativo de ponderação que impende sobre todas as entidades públicas, que este cenário de planeamento não seja ignorado no momento da elaboração de planos, ainda que de nível superior como os planos regionais de ordenamento do território.

A esse nível, portanto, não se pode exigir que os Municípios partam do zero, esquecendo as suas opções pretéritas e formulando outras com base em critérios pré-estabelecidos a nível central. Não é efectivamente de esquecer que o que está em causa são mudanças de opções de planeamento (reclassificação, requalificação, reparametrização) e não o estabelecimento de opções *ab nihilo*.

Estes critérios, previstos nos PROT, têm de ser suficientemente fundamentados e de aplicação suficientemente flexível e ajustada às realidades locais, sob pena de invadirem ilegitimamente competências municipais, já que é a estes que compete, em

concreto, a determinação da classificação, qualificação e a definição de indicadores e índices de ocupação do solo.

Para analisar em que medida a proposta de PROTC se debruça sobre as questões de classificação e reclassificação dos solos, faremos uma comparação do modo como aquelas matérias são tratadas nos vários PROT (vigentes e em elaboração) e no Decreto-Regulamentar n.º 11/2009, que estabelece os princípios gerais nesta matéria (que não podem, em face do seu valor regulamentar superior aos planos regionais, que são aprovados por mera resolução do Conselho de Ministros, ser por estes contrariados, sob pena de ilegalidade destes planos).

Nos termos deste diploma, regem os seguintes artigos:

Artigo 6.º (n.º 4):

“ A classificação do solo como urbano observa, cumulativamente, os seguintes critérios:

- a) Inserção no modelo de organização do sistema urbano municipal;
- b) Existência ou previsão de aglomeração de edifícios, população e actividades geradora de fluxos significativos de população, bens e informação;
- c) Existência ou garantia de provisão, no horizonte do plano municipal de ordenamento do território, de infra-estruturas urbanas e de prestação dos serviços associados, compreendendo, no mínimo, os sistemas de transportes públicos, de abastecimento de água e saneamento, de distribuição de energia e de telecomunicações;
- d) Garantia de acesso da população residente aos equipamentos que satisfaçam as suas necessidades colectivas fundamentais”.

Para a **Classificação do solo rural**, dispõe o artigo 5.º n.º 2:

- a) Reconhecida aptidão para aproveitamento agrícola, pecuário e florestal ou de recursos geológicos;
- b) Ocorrência de recursos naturais, ambientais, culturais ou paisagísticos, designadamente os identificados e salvaguardados ao abrigo dos planos regionais ou dos planos especiais de ordenamento do território, bem como os que se encontrem protegidos ao abrigo dos regimes territoriais definidos nos termos de lei especial, que justifiquem ou beneficiem de um estatuto de protecção, conservação ou valorização incompatível com o processo de urbanização e a edificação;
- c) Ocorrência de riscos naturais ou tecnológicos ou de outros factores de perturbação ambiental, de segurança ou de saúde públicas, incompatíveis com a integração em solo urbano;

d) Localização de equipamentos, estruturas-estruturas e sistemas indispensáveis à defesa nacional, segurança e protecção civil incompatíveis com a integração em solo urbano;

e) Afectação a infraestruturas, equipamentos ou outros tipos de ocupação humana que não confirmam o estatuto de solo urbano”.

Para a Reclassificação de solo rural para urbano, rege o artigo

7.º, segundo o qual:

“a) Fundamentação na avaliação da dinâmica urbanística e da execução do plano director municipal em vigor, suportada em indicadores de execução física da urbanização e da edificação e na quantificação dos compromissos urbanísticos válidos e eficazes;

b) Aferição do grau de aproveitamento e da disponibilidade de áreas urbanas susceptíveis de reabilitação, renovação e reestruturação ou de densificação e consolidação urbana, suportada em indicadores demonstrativos da situação, devendo o aproveitamento das mesmas prevalecer sobre o acréscimo do solo urbano;

c) Aferição da indispensabilidade de estruturação do aglomerado urbano, resultante de factores de mudança da organização do território ou da necessidade de integração de solo a afectar à estrutura ecológica municipal necessária ao equilíbrio do espaço urbano;

d) Compatibilidade com os planos sectoriais com incidência territorial e com as orientações dos planos regionais de ordenamento do território, bem como conformidade com os limiares máximos de expansão do solo urbano nestes estabelecidos;

e) Programação da execução da urbanização e da edificação do solo a reclassificar;

f) Necessidade de realocização ou redistribuição de áreas de urbanização programada sem acréscimo da superfície total do perímetro urbano”.

Por fim, para a **Reclassificação de solo urbano para rural** temos o artigo 8.º, nos termos do qual:

“a) Quando assim resulte dos instrumentos de gestão territorial em vigor;

b) Quando da actualização das previsões de evolução demográfica, económica e social do município e da avaliação da execução do plano municipal de ordenamento do território em vigor se conclua, com fundamento nos critérios enunciados no artigo anterior, que a área urbanizável prevista no plano é excessiva;

c) No âmbito da realocização ou redistribuição previstas na alínea f) do artigo anterior.”

Em especial, a TG9 do PTROC dispõe que:

1. A classificação e qualificação do solo deve efectuar-se de acordo com os critérios estabelecidos na legislação em vigor, desenvolvidos no PROT Centro e ser fundamentada na avaliação da execução dos PMOT. Essa avaliação deve ser suportada em elementos cartográficos e indicadores de execução física da urbanização e da edificação, na identificação dos compromissos válidos e eficazes e, ainda, nas morfologias de povoamento e padrões de urbanização e ocupação do solo, designadamente quanto:

- i. Às áreas urbanas, diferenciando-as em termos de colmatção, infra-estruturação e estruturação territorial, com caracterização das principais funções e dinâmicas urbanísticas;
- ii. Às áreas de edificação dispersa e aglomerados rurais;
- iii. Às áreas de ocupação agrícola, florestal e áreas naturais;
- iv. À identificação e caracterização das redes municipais de infra-estruturas de abastecimento domiciliário de água, drenagem de águas residuais, energia eléctrica, redes de telecomunicações e transportes;
- v. Às grandes infra-estruturas e equipamentos e às áreas de localização de actividades económicas.

2. Classificação/reclassificação do solo a. A criação de novas áreas urbanas ou a expansão dos perímetros urbanos existentes deverá ser demonstrada tendo em conta os seguintes critérios cumulativos:

- i. A avaliação da dinâmica urbanística e da execução do plano director municipal em vigor, suportada no relatório sobre o estado do ordenamento do território a nível municipal e sustentado em indicadores de execução física da urbanização e da edificação, níveis de infra-estruturação, equipamentos, acessibilidades, quantificação dos compromissos urbanísticos válidos e eficazes, reservas disponíveis de solo urbano e outros critérios relevantes para o município;
 - ii. O somatório das áreas urbanas consolidadas e legalmente comprometidas, incluindo a estrutura ecológica municipal, tenham atingido um valor igual ou superior a 70% dos perímetros urbanos actuais;
 - iii. O somatório das áreas livres dos actuais perímetros urbanos, mais a ampliação proposta, não exceda 40% do perímetro urbano actual (não contabilizando as áreas de estrutura ecológica municipal e as zonas industriais/empresariais);
 - iv. Nas situações em que haja redefinição de perímetro urbano, os limiares referidos nas subalíneas b) e c) anteriores referem-se ao perímetro urbano proposto;
 - v. Para efeito de expansão urbana, o cálculo das áreas nos termos previstos no presente normativo deverá ser feito perímetro a perímetro. Nos aglomerados urbanos que o justifiquem, poder-se-á exceder o valor previsto, desde que seja efectuada a respectiva compensação noutros aglomerados, assegurando dessa forma que não é ultrapassado o valor acumulado das áreas de expansão para a totalidade do território municipal;
 - vi. Para efeitos da sub-alínea b), podem ser incluídos na estrutura Ecológica Municipal, parques e jardins (públicos ou privados), linhas de água e respectivas margens, hortas ou áreas agrícolas urbanas, matas, espaços verdes educativos e desportivos, entre outros.
- b. A reclassificação do solo urbano como solo rural deve ocorrer nos termos legais (artigo 8.º do Decreto Regulamentar 11/2009, de 29 de Maio).

Salvo melhor opinião, a formulação do ponto e) dos critérios de classificação da TG.9 acima descrita é equívoca, devendo ter sido no âmbito da discussão pública solicitado o esclarecimento da formulação constante dos critérios de classificação bem

como a intenção da aplicação dos mesmos, ou seja, se valiam apenas para actos de classificação original ou se abrangiam também as reclassificações, uma vez que o ponto a) é literalmente contraditório com o ponto b).

Mais. Pode o PROT estar em clara violação do Decreto-Regulamentar, a ser entendido desta forma. A única forma de salvaguardar a legalidade dos critérios previstos no PROT passa por considerar que o ponto a) se aplica apenas a novas delimitações de áreas urbanas (o que, só por si, também já é criticável em face de opções de vários PDM que já delimitavam povoamentos ou aglomerados rurais, com regras específicas, que poderiam estar aquém das regras do PROT mas que o Município poderia pretender fundamentadamente converter em perímetros), e não à reponderação de todas as classificações feitas inicialmente pelo PDM. Estas manter-se-iam e os critérios para a sua alteração seriam os da reclassificação do Decreto-Regulamentar e do PROT (na parte da ampliação de perímetros). No entanto, esta leitura – a única que nos parece legítima – é dificultada pelo facto de o ponto b) se referir à “criação de novas áreas urbanas” conjuntamente com a ampliação de perímetros (não obstante os pontos subsequentes que formam os critérios para o efeito só fazerem sentido no caso de ampliação de perímetros).

A não ser lido assim, o próprio PROT, ao apontar para a marcação ou delimitações de edificações dispersas em solo rural encontra-se em clara contradição com a orientação do PNPO e da própria legislação de nucleação e colmatação de perímetros.

Mas mais. A precisão dos critérios parece invadir competências municipais e contrariar o Decreto-Regulamentar, em concreto o ponto TG9 – 1, a) e b), uma vez que são mais restritivos do que os critérios deste, impedindo que o município faça as suas opções de ocupação e uso do solo, criando-se desta forma mais um patamar de critérios, impeditivos da concretização das opções próprias do PDM.

Tal implica ainda que o município esqueça os compromissos assumidos, o que, em si mesmo, gera putativas consequências indemnizatórias, na medida em que, tendo o município ponderado os compromissos, não os pode acautelar, em função de opções de planos superiores, indemnização que a ser determinada terá de ser suportada pela entidade responsável pela elaboração dos referidos critérios.

Por conseguinte, somos de opinião que os PROT estão a extravasar as funções para que tendem. Por isso, subscrevemos, sem reservas, FERNANDA PAULA

OLIVEIRA, para quem “*não é legítimo, nem existir base legal para que os PROT venham, eles próprios, estabelecer critérios complementares para a classificação e qualificação dos solos*”⁹⁰.

Da mesma forma que consideramos ilegítimo que procedam à qualificação de solos (definindo os respectivos regimes de edificabilidade⁹¹), a autora fala “*numa invasão do poder de planeamento municipal e, desde modo, da autonomia municipal reconhecida constitucionalmente*”.⁹²

Restará, em nossa opinião, aos municípios, a impugnação da legalidade desta norma junto dos Tribunais por forma a repor a legalidade da distribuição de poderes constitucional e legalmente repartidos.

Já sobre a segunda das questões não podemos deixar de estar com a melhor doutrina que já questionou “*até onde poderá ir o PROT na definição das orientações a dar aos municípios, uma vez que isto poderá contender com as atribuições municipais em matéria de planeamento urbanístico e de ordenamento do território*”.⁹³

Se é verdade que os actuais PROT devem ter um carácter mais “*activo e orientador, devendo, por isso, ir mais além do que a simples indicação de uma estratégia genérica, tal só será, em todo o caso, possível desde que o PROT não se substitua ao plano director municipal na definição da concreta ocupação dos solos municipais*”.⁹⁴

FERNANDA PAULA OLIVEIRA, assertivamente refere que “*não podemos esquecer que uma coisa há-de ser o estabelecimento de directrizes, opções e orientações [directrizes orientadoras do ordenamento municipal (...)] outra diferente será o estabelecimento de regras de uso, ocupação e transformação dos solo, tarefa que há-de caber aos planos municipais*”⁹⁵.

Esta é uma “*das problemáticas que mais marcam actualmente as relações entre PROT e PMOT, precisamente porque, em nossa opinião, aqueles têm estado a*

⁹⁰ Assim nos pronunciámos com Dulce Lopes, em informação jurídica emitida no âmbito do processo de Revisão do PDM de Coimbra, CEDOUA, inédito.

⁹² Fernanda Paula Oliveira, *Alguns aspectos do novo regime jurídico dos planos regionais de ordenamento do território. Em especial a questão da sua eficácia jurídica*, in *Revista Jurídica de urbanismo e Ambiente*, n.º 11/12, Junho/Dezembro, 1999, p.69-84 e ainda, Fernanda Paula Oliveira, *O reforço da autonomia planificadora municipal: realidade ou ilusão*, in *Atas do Encontro Nacional da Ad Urbem*, 2011.

⁹³ *idem*.

⁹⁴ *idem*

⁹⁵ *idem*

desempenhar um conjunto de funções que claramente não são as suas”, ⁹⁶falando, inclusivamente a Autora em “*invasão dos poderes de planeamento municipal*”⁹⁷”.

Para chegar a tal conclusão recorre a ilustre Professora ao disposto no artigo 1.º do RJIGT (o qual repete o disposto no artigo 15.º da LBOTU), nos termos do qual “*o regime de uso do solo é definido nos planos municipais de ordenamento do território através da classificação e da qualificação do solo*”.

Ora, “*a classificação e qualificação do solo constituem, assim, de acordo com o disposto no artigo 71.º, n.º 1 do RJIGT, a forma de manifestação do regime de uso do solo, sobre as quais assenta o modelo de estrutura espacial do território municipal. E esta é uma tarefa que cabe em exclusivo aos municípios, na qual dispõem de uma ampla discricionariedade planificadora*”.⁹⁸

Esta discricionariedade tende hoje a ser mais limitada na medida em que, na sequência da sua previsão no RJIGT, foi aprovado um decreto-regulamentar definidor de *critérios gerais uniformes* a que os municípios, em todo o território nacional, se devem atender no momento de proceder à concreta classificação e qualificação dos solos.

Isto muito embora se deixe ainda aos municípios um amplo espaço de decisão já que, por exigências decorrentes do princípio da autonomia local, o decreto-regulamentar em referência se limita a fixar *critérios abstractos* (alguns recorrendo mesmo à utilização de conceitos indeterminados), o que remete para o município a sua concretização com base em juízos próprios.

Julga, por isso, a Autora “*não ser legítimo, nem existir base legal para que os PROT venham, eles próprios, estabelecer critérios complementares para a classificação e qualificação dos solos*”⁹⁹.

Da mesma forma que considera “*ilegítimo que procedam à qualificação de solos (definindo os respectivos regimes de edificabilidade)*”¹⁰⁰.

E exemplifica com recurso a normas do PROT-Alentejo, as mesmas que constam na TG10 do PROT-Centro, referentes à edificabilidade em espaço rural, que determinam:

⁹⁶ ibidem

⁹⁷ ibidem

⁹⁸ idem

⁹⁹ idem

¹⁰⁰ idem

“A Edificação Isolada pode destinar -se a: (...) b) Residência própria do proprietário agricultor de exploração agrícola respeitando as seguintes condições: i) O requerente é agricultor, nos termos regulamentares sectoriais, responsável pela exploração agrícola e proprietário do prédio onde se pretende localizar a habitação, facto que deve ser comprovado pelas entidades competentes; ii) A área mínima do prédio não poderá ser inferior a 4 hectares podendo ser excepcionada até aos 2 hectares nas freguesias com forte presença de pequena propriedade. (...)

iii) A área de construção máxima admitida é 500 m²; iv) O número máximo de pisos admitido acima da cota de soleira é dois; v) Os prédios que constituem a exploração agrícola em que se localiza a edificação são inalienáveis durante o prazo de 10 anos subsequentes à construção, salvo por dívidas relacionadas com a aquisição de bens imóveis da exploração e de que esta seja garantia, ou por dívidas fiscais, devendo esse ónus constar do registo predial da habitação. Este ónus não se aplica quando a transmissão de quaisquer direitos reais sobre esses prédios ocorrer entre agricultores e desde que se mantenha a afectação da edificação ao uso exclusivo da habitação para residência própria do adquirente -agricultor.

Posto o que, conclui que *“a definição de áreas mínimas de parcela para edificação, da área máxima de construção e do n.º de pisos são funções que se reconduzem à tarefa de qualificação dos solos - definição do regime de edificabilidade - que, como dissemos, a LBOTU e o RJGT reservam aos planos municipais”*¹⁰¹.

Por conseguinte *“a regulamentação das mesmas em PROT não pode, por isso, deixar de ser considerada como uma invasão do poder de planeamento municipal e, desde modo, da autonomia municipal reconhecida constitucionalmente”*¹⁰².

Sendo os planos municipais essencialmente *“instrumentos pelos quais os municípios definem e concretizam estratégias municipais, procedendo, por seu intermédio, à gestão directa dos interesses que ao município cabe prosseguir, integram, por isso, o domínio da autonomia conferida constitucionalmente ao município, autonomia traduzida na escolha de um modelo de ocupação territorial local”*¹⁰³.

Ora, esta autonomia, por ser constitucionalmente consagrada, *“não pode ser eliminada ou restringida, mas tão só coordenada, quando estejam simultaneamente em causa refracções supra locais daqueles interesses”*.¹⁰⁴

¹⁰¹ idem

¹⁰² idem

¹⁰³ idem

¹⁰⁴ idem

2.5. Os Usos – a necessidade da sua tipificação

a) A norma

É esta a norma em causa:

Outros usos admitidos

Para os restantes usos admitidos devem observar-se as seguintes condições e parâmetros máximos de edificabilidade:

- (i) Índice de utilização do solo de X;
- (ii) Área total de implantação de X m²
- (iii) Altura da edificação de X m.

b) Apreciação pela entidade

É sempre neste sentido a apreciação da entidade: *“A sistematização do artigo deve conter claramente a indicação dos usos dominantes, dos usos compatíveis e dos usos complementares”* ou *“Não são uma disposição geral: devem ser tipificados”*.

c) Apreciação crítica

Sobre este aspecto em particular oferece-nos dizer que não obstante estar associado à concepção moderna de Direito do urbanismo que apela para o abandono das práticas monofuncionais de ocupação dos espaços em prol das práticas multifuncionais de ocupação dos mesmos, não podemos ignorar que este *“modus operandi”* decorria já do regime do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março.

E nos termos do Decreto-Lei n.º 69/90, os planos municipais de ordenamento do território visavam regulamentar a *“ocupação, o uso e a transformação do solo na área abrangida”*, tendo em conta, para o efeito, os objectivos de desenvolvimento, a distribuição racional das actividades económicas, as carências habitacionais, os equipamentos, as redes de transportes e de comunicações e as infra-estruturas (artigos 5.º e 9.º).

O referido diploma legal impunha, além do mais, que a regulação do uso do solo fosse feita em *“função do uso dominante”* do solo, estabelecendo-se que *“a planta de ordenamento delimita classes de espaços, em função do uso dominante”* e que *“a planta de zonamento delimita categorias de espaços, em função do uso dominante”*, consoante se tratasse de plano director municipal ou de plano de urbanização (o artigo 10.º, n.ºs 3 e 4).

Por sua vez, determinava ainda o artigo 28.º deste diploma legal, sob a expressiva epígrafe “*uso dominante do solo*”, que:

“com vista ao desenvolvimento do processo de planeamento e à elaboração de planos, podem ser consideradas, em função do uso dominante, as seguintes classes de espaços, que por sua vez, podem abranger diversas categorias:

- a) Espaços urbanos, caracterizados pelo elevado nível de infra-estruturação e densidade populacional, onde o solo se destina predominantemente à edificação;
- b) Espaços urbanizáveis, assim denominados por poderem vir a adquirir as características dos espaços urbanos e geralmente designados por áreas expansão;
- c) Espaços industriais, destinados a actividades transformadoras e serviços próprios e apresentando elevado nível de infra-estruturação; “(citação com sublinhado nosso).

As restantes alíneas desse n.º 1 do artigo 28.º continham a caracterização de outros espaços, como os espaços para indústrias extractivas, agrícolas, florestais, culturais e naturais e espaços canais, determinando o seu n.º 2 que:

“o conjunto do espaço urbano, do espaço urbanizável e dos espaços industriais que lhes sejam contíguos determina o perímetro urbano.”

O Decreto-Lei n.º 69/90 foi revogado pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial mas, em face do afirmado, e não obstante a diferença de regulamentação actual relativamente à anterior no que concerne às *classes* de solos e às *categorias* em que as mesmas se dividem, existe um factor comum traduzido na qualificação dos solos como correspondendo à indicação dos *usos dominantes* (e não dos usos exclusivos) a que se refere cada categoria.

E falar em qualificação dos solos segundo o *uso dominante* significa admitir, ao lado deste, utilizações ou *usos complementares ou acessórios* e utilizações e *usos compatíveis*, o que tem como consequência a admissão de *usos mistos* dentro de uma determinada categoria de espaço, desde que fique perfeitamente identificado e garantido um *uso dominante*, impedindo, assim, o desvirtuamento do regime jurídico inicialmente estabelecido nos instrumentos de planeamento urbanístico.

Em conclusão, pela importância jurídico-social-conómica subjacente à questão em apreço, entendemos ser assim muito limitada uma interpretação que se atenha apenas aos seus termos literais, sem procurar indagar outros dados, designadamente de

cariz histórico-teleológico, que fundamentem uma tal opção.

Especial relevo assume aqui o elemento sistemático, já que uma leitura conjunta dos vários preceitos do Plano Director Municipal referentes a usos podem apontar para uma solução distinta.

No âmbito da boas práticas sobre as regras de uso e ocupação do solo, deve entender-se “*a caracterização, pela lei, da tarefa de qualificação dos solos como indicação dos usos dominantes neles admitidos e a sua concretização efectiva na ocupação do território no âmbito de específicas operações urbanísticas que venham a ser executadas na sequência daqueles instrumentos de planeamento, tem como objectivo principal a substituição do tradicional zonamento monofuncionalista, com todas as desvantagens que o mesmo acarretou do ponto de vista da ocupação do território, por um zonamento plurifuncional das diferentes áreas do município, de modo a garantir “uma coexistência harmoniosa das funções”*¹⁰⁵¹⁰⁶ .

Apenas desta forma é possível concretizar um dos mais relevantes princípios jurídicos do planeamento urbanístico actual: o princípio da *mistura de usos compatíveis* ou da *proximidade simbiótica*, que se apresenta como complementar de um outro, de sinal contrário, o da separação de usos incompatíveis.

Do que decorre que sempre que uma opção de planeamento pretenda destinar uma determinada área para um *uso exclusivo* tal terá de resultar expressamente e de forma fundamentada, de modo a confirmar que em causa está, precisamente, uma opção contrária aos princípios gerais de planeamento.

Esta é, também, do nosso ponto de vista, a única interpretação consentânea com a *mens legislatoris* constante dos novos diplomas que regulam as tarefas de classificação e de qualificação dos solos, *in concreto*, o Decreto Regulamentar 11/200, de 31 de maio, que apela para princípios como da *mistura de usos complementares ou compatíveis*, da *multifuncionalidade do solo* e da *integração de funções ou usos*, de modo a contribuir para uma maior diversidade e sustentabilidade territoriais.

¹⁰⁵ Jorge de Carvalho, *Ordenar a Cidade*, Coimbra, Quarteto, 2003, pp. 209-212.

¹⁰⁶ Paradigma que perpassou também para o constante do Decreto Regulamentar 11/2009, de 31 de Maio, que Estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional, em cujo preâmbulo – elemento interpretativo fundamental de diplomas legais – que “Quanto à qualificação do solo, define -se, de acordo com os princípios fundamentais da compatibilidade de usos, da graduação, da preferência de usos e da estabilidade, o conceito de utilização dominante de uma categoria de solo como a afectação funcional prevalecente que lhe é atribuída pelo plano municipal de ordenamento do território”.

E é precisamente neste e por este pressuposto de *compatibilização e integração* dos usos que se determinam ali, como categoria funcional do solo urbano, os *espaços de actividades económicas*, numa clara opção pela degradação das antigas categorias, estanques, como eram as da indústria, do comércio e dos serviços.

Discordamos, assim, da posição da entidade que defende a tipicização de usos Tal, quanto a nós, não significará, a proibição de todas as restantes utilizações.

Embora admitamos ser possível a adopção de usos *exclusivos*, sempre teria de se assumir que esta solução, por se apresentar como excepcional e contrária aos princípios gerais de ocupação do território — que apelam para a *mistura de usos* e para a recusa de um *uma ocupação monofuncional* — teria de resultar de forma explícita dos vários elementos que compõem o plano e de ser devidamente *fundamentada*, de forma a confirmar que em causa está, precisamente, uma opção contrária aos princípios gerais da ocupação do território.

Em face do que foi afirmado, e no que em concreto se refere a actividades económicas, consideramos não existir inconveniente e ser mesmo razoável e aconselhável, equiparar as actividades económicas para fins urbanísticos.

A substituição, nos instrumentos jus-urbanísticos, das categorias estanques de indústria, comércio e serviços, pela categoria mais ampla e abrangente de *actividades económicas*, é, efectivamente, a via mais adequada para garantir os novos princípios em matéria de ocupação do território, designadamente os princípios da *compatibilização e integração* dos usos, que contribuem indubitavelmente para uma maior diversidade e sustentabilidade territoriais.

Por conseguinte, não concordamos com a observação apontada já que, o que em nosso entendimento seria de exigir, era a afixação dos usos proibidos devendo à luz dos princípios acabados de expor, a contrario sensu, concluir que o que não é proibido é permitido.

Razão pela qual também discordamos da sistemática usada no Guia da CCDRC quanto a este aspeto em concreto.

2.6. A execução assistemática em solo urbanizável

a) A norma

Execução em solo urbanizável

1. A intervenção em espaços integrados no solo urbanizável é possível no âmbito de ações previstas em Planos de Urbanização e de Pormenor, Unidades de Execução e Loteamentos.
2. Sem prejuízo do disposto nos artigos 120.º a 123.º do presente regulamento, são admitidas operações urbanísticas avulsas, desde que digam respeito a parcelas que se encontrem servidas por vias pavimentadas e infraestruturadas, situadas em contiguidade:
 - a) com o solo urbanizado;
 - b) ou com áreas que tenham adquirido características semelhantes ao solo urbanizado através de operações de loteamento ou unidades de execução e desde que o município considere que as soluções propostas asseguram uma correta articulação formal e funcional com a zona urbanizada e não prejudicam o ordenamento urbanístico da área envolvente.
3. As regras e condições de ocupação do solo urbanizável são as previstas para a mesma categoria de solo urbanizado.
4. As edificações podem ser objeto de ampliação e legalização, devendo cumprir com as regras e condições de ocupação previstas para a categoria do solo urbanizado.

b) Apreciação pela entidade

Diz a entidade que *“de acordo com o n.º 2 do artigo 22.º do DR 11/2009, de 29.5., a “programação e a urbanização do solo processa-se através da delimitação de unidades de execução e da inscrição do correspondente programa de execução o plano de atividades municipal e, quando aplicável, no orçamento municipal”, não sendo, assim, admissível outras possibilidades para além das unidades de execução, como sejam os loteamentos”*.

c) Apreciação crítica

Antecipamos que o que se pretende fazer é a articulação entre os 3 regimes vigentes- RJGT, RJUE e RJRU-, articulação necessária em virtude da aparente contradição entre os mesmos.

O problema está quer doutrinal quer legalmente identificado. FERNANDA PAULA OLIVEIRA resume-os em doze pontos, a saber: *i)* reforço da litoralização e da aceleração do processo de urbanização; *ii)* abandono e degradação dos centros históricos com a deslocação da população para periferias sub-equipadas e

desqualificadas; *iii*) urbanização indisciplinada e com tendências dispersivas (densidade populacional elevada fora de alguns perímetros urbanos), com um alargamento sobredimensionado e irrealista destes perímetros; *iv*) aumento do número de fogos devolutos e degradados dentro dos perímetros urbanos dos grandes centros e o seu congestionamento durante o dia; *v*) irracional ocupação dos solos, fruto de iniciativas privadas que surgem desgarradas, sem articulação, e carentes de movimento associativistas e de parcerias público-privadas de relevo, consistindo quase sempre em licenciamentos isolados; *vi*) deficiências ou insuficiências nas infra-estruturas urbanas e nos equipamentos e espaços públicos; *vii*) falta de articulação de planos de municípios vizinhos e dos planos em geral; *viii*) realização de operações urbanísticas ilegais; *ix*) frequente e indesejável segregação social do espaço; *x*) perda de identidade de algumas periferias urbanas e, em situações mais flagrantes, também de centros urbanos; *xi*) marginalização de extensas áreas rurais ou perda das suas características tradicionais e *xiii*) inflexibilidade de grande parte do regime de conservação da natureza (durante muito tempo um regime de “tudo ou nada” devido à inexistência de regimes intermédios em zonas tampão)¹⁰⁷.

A que acrescem as *“instabilidades dos vários níveis da Administração do território, como: a) a instalação dos ministérios que tutelam este domínios; b) a existência de diversas instituições sobrepostas territorialmente, todas com atribuições sobre as mesmas áreas territoriais e com competências planificadoras; c) a deficiente articulação e cooperação entre municípios e entre estes e os restantes níveis da administração do território e d) ausência de organismos de monitorização e avaliação das medidas adoptadas e o difícil enquadramento jurídico de algumas entidades criadas nestes domínios: o caso das comissões que acompanham a elaboração dos instrumentos de gestão territorial”*¹⁰⁸.

Também o PNPOT os elencou designando-os de *“24 problemas para o ordenamento do território em Portugal”*¹⁰⁹.

A saber, problemas associados na sua base à ausência de planeamento e a que os planos diretores municipais de primeira geração não souberam dar resposta porquanto: *i*) foram pouco estruturantes das cidades, com deficiente definição dos equipamentos,

¹⁰⁷ Fernanda Paula Oliveira, *Novas tendências do direito do urbanismo, de um urbanismo de expansão e de segregação um urbanismo de contenção, de reabilitação e de coesão social*, Almedina, 2011, p. 38

¹⁰⁸ idem.

¹⁰⁹ *O PNPOT e os novos desafios do ordenamento do Território*, Almedina, 2009.

redes de circulação, estrutura ecológica e centralidades; *ii*) sucumbiram às “reservas de urbanização” sem que tivessem definidos em planos mais concretos as normas devidas e muitas das vezes incluídas em centros urbanos; *iii*) dissociação entre questões da habitação com o planeamento; *iv*) falta de integração de estratégia definida e estruturada¹¹⁰.

O que culminou, nas palavras de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, na “*promoção de um “crescimento urbanístico casuístico e disperso”*”¹¹¹.

Para a “superação destes problemas” tentou-se com o PNPO um novo modelo de ocupação territorial, voltado para a programação e para um urbanismo de conjunto, associativo e sustentado, de forma a que se conseguisse uma *i*) contenção e consolidação dos perímetros urbanos; *ii*) preenchimento (colmatação) dos espaços vazios dentro dos perímetros urbanos existentes e adopção de instrumentos adequados para reforçar e revitalizar os centros das cidades, em concreto, os centros históricos.

“A intenção final é a de inverter as tendências expansionistas (...) em vez de expansão, promoção da contenção dos perímetros, do preenchimento dos espaços vazios e da reabilitação urbana”.¹¹²

Tais desideratos implicam a adopção de novas formas de gestão urbanísticas a assumir pelos municípios.

Vejamos como.

Até ao momento que descrevemos podemos dizer que vivemos um modelo em que a Gestão urbanística se fazia sem planos: tratava-se de uma programação privada; de projectos no limite da propriedade que originavam licenciamentos casuísticos e dispersos.

Deste modelo passamos para o modelo dos planos diretores municipais de primeira geração em que a gestão urbanística já era com planos, mas para não os contrariar. Ou seja e dito de outro modo, a programação continuava a ser privada; os projectos confinavam-se no limite da propriedade e os licenciamentos eram na mesma casuísticos e dispersos.

Deste modelo evoluímos então para uma gestão urbanística com planos, em que a gestão é uma forma de execução destes, modelo que teve a sua origem, como se viu na

¹¹⁰ Fernanda Paula Oliveira, ob. ci. p. 42

¹¹¹ idem

¹¹² Fernanda Paula Oliveira, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo. De um Urbanismo de Expansão e de Segregação a um Urbanismo de Contenção, de Reabilitação Urbana e de Coesão Social*, p. 46

necessidade de introdução no planeamento de: *i)* programação; *ii)* soluções de conjunto (projectos integrados; *iii)* parcerias, determinando o RJIGT neste sentido obrigando à adopção em solos de urbanização programada de unidades de execução.

Ora, nos termos do RJIGT, a execução de planos e de operações urbanísticas deve ser feita por intermédio de sistemas que funcionam no âmbito de unidades de execução (artigo 119.º); já o RJUE apela para que a ocupação do território seja feita por intermédio de operações urbanísticas, de iniciativa privada e decididas por intermédio de actos de “licenciamentos” casuísticos e desgarrados. Tratar-se-á de dois modelos distintos? Em caso de resposta negativa, como os articular, então?

Mais uma vez estamos com FERNANDA PAULA OLIVEIRA para quem “*esta articulação deve ser feita estabelecendo uma relação entre o modelo de gestão a mobilizar e as categorias de solo urbano que estão em causa*¹¹³”, podendo essa articulação ser a seguinte:”

- a) A execução sistemática deve ser a forma normal de execução dos planos e de operações urbanísticas*
- b) quando tenha de se proceder à correspondência entre as categorias de solos e a forma de execução, então:*
 - i) nas zonas urbanizadas (bem) consolidadas, a gestão urbanística processar-se-á preferentemente por intermédio de operações urbanísticas realizadas nos termos do RJUE;*
 - ii) nas zonas urbanizadas a consolidar (colmatar) a gestão deve ser operada por intermédio da prévia delimitação de unidades de execução nos termos do RJIGT, quando se justifique que as intervenções sejam suportadas por uma solução integrada de conjunto (v.g. quando existe um espaço vazio no meio da cidade que deve ser preenchida por um projecto conjunto); se tal não se justificar a gestão urbanística é feita à luz dos procedimentos do RJUE;*
 - iii) nas zonas urbanizadas (mal ou deficientemente) consolidadas (designadamente degradadas) ou nas zonas urbanizadas “a renovar”, a gestão deve ser feita por intermédio operações de renovação urbana ou então de áreas de reabilitação urbana nos termos do RJRU, as quais podem abranger em parte zonas de colmatação;*

¹¹³ idem

iv) Nas zonas de urbanização programada (zonas urbanizáveis), a gestão operará preferencialmente por intermédio de unidades de execução a delimitar pelo município nos termos do RJIGT. Pode contudo, admitir-se uma gestão feita por intermédio de operações urbanísticas avulsas nos termos do RJUE quando estejam em causa parcelas situadas em contiguidade com a zona urbanizada ou com áreas que tenham adquirido características semelhantes àquelas através de acções de urbanização ou edificação e desde que o município considere que as soluções propostas asseguram uma correta articulação formal e funcional com a zona urbanizada e não prejudicam o ordenamento urbanístico da área envolvente. Só assim se evita a dispersão permitindo a contenção e a consolidação dos perímetros urbanos existentes”.

Posto o que, pelas, razões expostas, com a interpretação puramente literal feita pela CCDD da norma do Decreto-Regulamentar n.º 11/2009.

Para nós, não obstante a correcta e adequada interpretação jurídica da norma em apreço (como aliás de qualquer norma jurídica) deve ser feita não apenas com apelo à sua própria *letra* (elemento literal da interpretação) mas também aos restantes elementos da interpretação jurídica, em especial o *sistemático*¹¹⁴, o *histórico*¹¹⁵ e o *teleológico*¹¹⁶ (artigo 9.º, n.º 1, *in fine* do Código Civil).

2.7. Execução em solo urbanizado

a) A norma

Execução em solo urbanizado

1. Em solo urbanizado a execução do Plano processa-se, predominantemente, através do recurso a operações urbanísticas previstas no RJUE (Regime Jurídico de Urbanização e Edificação).
2. Exceptuam-se do disposto do número anterior:
 - a) As situações correspondentes a áreas delimitadas na Planta de Ordenamento, como Unidades Operativas de Planeamento e Gestão;
 - b) Outras situações para as quais o município venha a condicionar o aproveitamento urbanístico através da delimitação de unidades de execução, Planos de pormenor,

¹¹⁴ De acordo com o qual a norma deve ser interpretada não isoladamente, mas como uma peça de um todo (no caso, do Plano Director Municipal).

¹¹⁵ Que manda atender aos factores relacionados com a origem da norma.

¹¹⁶ Que apela para a necessidade de se considerar o fim que com a norma se pretende alcançar (*ratio legis* ou *ratio iuris*), visando, por isso, procurar a solução mais acertada para os casos da vida, atendendo precisamente a esse fim.

Planos de Urbanização ou Programas de Acção Territorial, por se justificar que as intervenções sejam suportadas por uma solução integrada de conjunto.

b) Apreciação pela entidade

Diz a entidade:

“É no próprio PDM que devem estar definidas desde logo as unidades de execução. De acordo com o n.º 2 do artigo 22.º do DR 11/2009, de 29.5., a “programação e a urbanização do solo processa-se através da delimitação de unidades de execução e da inscrição do correspondente programa de execução o plano de actividades municipal e, quando aplicável, no orçamento municipal”. De acordo com o n.º 3 do artigo 120.º do RJIGT, “ as unidades de execução podem corresponder a uma unidade operativa de planeamento e gestão, à área abrangida por um plano de pormenor ou a parte desta”.

c) Apreciação crítica

Para defendermos a nossa posição apontamos as características e os efeitos da delimitação de unidades de execução, nomeadamente quando não extraídas de um plano de pormenor mas de uma plano diretor municipal.

Ora, antecipamo-lo já, à escala dum plano diretor municipal se nos afigura difícil de conseguir e, por conseguinte, de exigir por parte da entidade.

A execução dos planos é tarefa dos órgãos municipais, cabendo aos particulares o dever adequar as suas pretensões às metas e prioridades estabelecidas pelo município, para além do dever de participarem no financiamento da infra-estrutura geral.

A responsabilidade dos municípios pela execução dos planos traduzir-se-á não apenas (e não especialmente) na *execução* directa das prescrições neles previstas, mas antes, e prioritariamente, na *programação, coordenação* e o *controlo* das operações privadas em que se traduz a sua execução.

O RJIGT prevê, enquanto formas privilegiadas de programação e execução dos planos, a delimitação de *unidades de execução* pela Câmara Municipal, quer sejam da iniciativa desta, quer sejam da iniciativa dos proprietários interessados (artigo 119.º, n.º 2).

Esta delimitação configura um verdadeiro acto administrativo¹¹⁷ que determinará a área relevante de mobilização dos sistemas e instrumentos de execução dos planos e de efectivação dos mecanismos de perequação. É capital, portanto, ter-se especial cautela na definição dos seus limites físicos (feita em planta cadastral e com identificação de todos os prédios abrangidos).

Por seu lado, refere o n.º 3 deste mesmo artigo, que estas unidades podem corresponder a uma unidade operativa de planeamento e gestão (definidas no plano director municipal), à área abrangida por um plano de pormenor ou a parte desta (normalmente identificada como tal no plano de execução do plano de pormenor em causa).

Assim, admite-se que essas unidades de execução sejam “extraídas” do plano director municipal (ou de plano de urbanização), sem que medeie um nível de planeamento mais concreto, caso em que haverá lugar a um período de discussão pública em momento prévio à aprovação da delimitação da unidade de execução (artigo 120.º, n.º4).

“E é sobretudo nas unidades de execução não precedidas de plano de pormenor que mais se coloca em evidência a questão colocada pela entidade, isto é, de saber quais os efeitos da delimitação em planta cadastral da área da unidade de execução, como igualmente a definição do seu projecto. Isto porque, estando em causa a delimitação de uma unidade de execução a partir de um Plano Director Municipal deste não resultará a vinculação do Município e dos proprietários a um projecto mais ou menos determinado, apenas o imprescindível respeito dos parâmetros e índices fixados no plano que, acrescente-se, admitem um conjunto amplo de concretizações possíveis”¹¹⁸.

¹¹⁷Fernanda Paula OLIVEIRA E Dulce LOPES, *Implicações notariais e registais das normas urbanísticas*, Coimbra, Almedina, 2004, p. 29. Efectivamente, este instrumento jurídico público, não se integra no acervo dos instrumentos de gestão territorial, tipicamente previstos no respectivo regime jurídico, nem se poderá caracterizar como acto normativo, na medida, em que visa, a regulamentação de uma situação jurídica concreta, tendo como objectivo, a sua programação para execução num momento determinado.

¹¹⁸Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, *Execução programada de planos municipais (as unidades de execução como instrumento de programação urbanística e o reparcelamento urbano como figura pluriforme*, Almedina, 2013, p. 42 e ss.

E embora a lei não se refira à necessidade de aprovação prévia do projecto ou projectos concretos a adoptar nas mesmas¹¹⁹, torna-se necessário que se defina, ainda que nos seus traços essenciais e característicos, a intervenção a levar a cabo na sua área.

Com efeito, apenas desta forma se torna possível, designadamente no âmbito da discussão pública a desencadear aquando da delimitação da unidade de execução, aferir se a mesma respeita os objectivos enunciados no n.º 2 do artigo 120º, em especial, se a mesma assegura um desenvolvimento urbano harmonioso e a justa repartição de benefícios e encargos.

É indispensável que exista já, nesse momento: “i) *uma previsão dos usos multifuncionais e compatíveis a concretizar na mesma; ii) uma explicitação — ainda que não necessariamente identificação em termos de localização territorial —, das áreas a afectar a espaços públicos ou equipamentos previstos nos planos de ordenamento; e iii) uma definição dos encargos e da dimensão ou extensão desejável dos mesmos a ser assumidos pelos vários intervenientes nas operações urbanísticas a levar a cabo para a sua concretização*”.¹²⁰

Concluindo, o que o PDM pode fazer é identificar UOPG que serão concretizadas através de uma ou várias unidades de execução, o que de todo não significa que elas tenham de estar nele diretamente indicadas, o que, pelo que se demonstrou em termos do seu conteúdo, seria difícil de alcançar à escala de um PDM.

2.8. Obras de alteração e reconstrução

a) A norma

Um dos exemplos de redação, que se repete por várias normas, é o seguinte:”*São permitidas as obras de reconstrução, com ou sem preservação de fachadas, e ou ampliação de edificações legalmente existentes, desde que se destinem ao turismo no espaço rural (...)*”.

¹¹⁹ Aprovação esta que, muitas vezes, não se revela sequer possível, por não se encontrarem preenchidos os requisitos de legitimidade de que depende a aprovação dos actos de licenciamento e de admissão de comunicação prévia, nos termos do RJUE.

¹²⁰ Neste sentido, de identificação dos traços essenciais do projecto a aprovar, *vide* Fernanda Paula Oliveira, “*Os Caminhos a Direito para um Urbanismo Operativo*”, *RevCEDOUA*, n.º 14, 2006, p. 25 a 27.

b) Apreciação pela entidade

Observa a entidade:

“Devem retirar-se as referências que são feitas ao longo do regulamento às obras de "reconstrução" e "alteração". Deve recordar-se que já decorre do artigo 60º do RJUE que a licença ou admissão de comunicação prévia para essas operações urbanísticas (de edificações construídas ao abrigo do direito anterior, nos termos do n.º1), não pode ser recusada com base em normativos supervenientes”.

c) Apreciação crítica

Discordamos do facto de retirar as reconstruções desta norma, na medida em que, com a Lei n.º 60/2007 se introduziu um conceito novo de reconstruções – reconstruções com preservação de fachada – que são ou podem culminar em verdadeiras ampliações e queremos, por isso, impor limites.

Efetivamente, a figura das reconstruções com preservação de fachadas consistiram numa das novidades trazidas pela Lei n.º 60/2007 ao rol das definições das operações urbanísticas elencadas no artigo 2.º.

Em vez de obras de reconstrução apareceu, então, com a referida alteração uma diferenciação entre obras de reconstrução com preservação de fachadas [alínea n)] e obras de reconstrução sem preservação de fachadas [alínea c)].

Esta criação de dois tipos de obras de reconstrução mereceu a atenção da melhor doutrina, a qual lhe apontou dúvidas e críticas.

Assumindo que a intenção do legislador tenha sido *“incentivar obras de reconstrução que preservem as fachadas de edifícios pré-existentes”*¹²¹ fê-lo atribuindo-lhe dois “bónus”, um o *“de poder elevar o edifício objecto de reconstrução até à cêrcea das edificações confinantes mais elevadas”*¹²² e o outro o de poder beneficiar do procedimento de controlo mais simples de comunicação prévia.

Ora, sendo assim, referem FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES E FERNANDA MAÇÃS, que o que o legislador objectivamente faz é integrar *“um regime material (de possibilidade de ampliação do edifício) numa definição legal (de reconstrução) contrariamente ao que*

¹²¹Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Comentado, Coimbra, Almedina, 3.ª ed., 2011.

¹²² idem

exigem as melhores técnicas legislativas”, entendendo as referidas autoras que em causa, afinal, está *”uma obra de ampliação com preservação de fachadas*¹²³”.

Mais. Dispões o artigo 60.º do RJUE que:

1. - As edificações construídas ao abrigo do direito anterior e as utilizações respectivas não são afectadas por normas legais e regulamentares supervenientes.
2. – A licença ou admissão de comunicação prévia de obras de reconstrução ou de alteração das edificações não pode ser recusada com fundamento em normas legais ou regulamentares supervenientes à construção originária desde que tais obras não originem ou agravem desconformidade com as normas em vigor ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação”.

Procedendo este normativo à consagração do princípio da garantia do existente, quer na sua vertente *passiva*, quer *activa*, tal implica, na primeira das vertentes referidas que *“a validade das licenças ou autorizações depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor à data da sua prática*¹²⁴” e é por isso que as edificações construídas ao abrigo do direito anterior e as utilizações respectivas não são afectadas por normas legais e regulamentares supervenientes.

As *edificações erigidas ao abrigo do direito anterior* são, assim, nas palavras da melhor doutrina que temos vindo a citar *“aquelas que, no momento da respectiva construção, cumpriram todos os requisitos materiais e formais exigíveis*”¹²⁵.

E chamam as mesmas Autoras à atenção para o facto de *“que o regime previsto no n.º 1 do artigo 60.º é aquele que vale quando o plano nada determine a respeito da sua aplicabilidade”* já que *“os instrumentos de planeamento, como acontece como todas as restantes normas jurídicas, podem regular expressamente a sua aplicação no tempo atendendo à transitoriedade das situações que regulam, podendo dispor em sentido contrário do que decorre do disposto no n.º 1 do artigo aqui em anotação*”¹²⁶. Tal é o que decorre, desde logo, do disposto no artigo 143.º do RJGIT, que admite que o plano possa vir a afectar situações jurídicas ocorridas antes da sua entrada em vigor, situações essas que, não fosse a opção do plano, ficariam salvaguardadas das suas opções. No

¹²³ idem

¹²⁴ idem

¹²⁵ idem e ainda André Folque, Curso de Direito da Urbanização e Edificação, Coimbra editora, 2004. No mesmo Sentido, Fernando Alves Correia, Manual de Direito de Urbanismo, 2012.

¹²⁶Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Comentado, Coimbra, Almedina, 3.ª ed., 2011, comentário ao artigo 60.º

mesmo sentido, confirmando que os planos podem dispor em sentido contrário do regime constante do n.º 1 do artigo aqui em anotação que determina a garantia passiva do existente, podendo optar por determinar a demolição de edificações existentes, ainda que legais, dispõe a alínea f) do n.º 1 do artigo 91.º do RJIGT”, o que “*terá de ser devidamente ponderada e deverá obedecer ao princípio da proporcionalidade, devendo demonstrar-se que a demolição das referidas edificações é manifestamente menos onerosa para o particular do que a sua manutenção o é para a prossecução dos interesses públicos prosseguidos pelo plano*”.¹²⁷

Mas mais. Discordam ainda as Autoras do entendimento que “*certas entidades vêm defendendo, que o artigo 60.º seja impeditivo de os instrumentos de planeamento poderem definir um regime especial para edifícios pré-existentes, criando, por exemplo, um regime especial para a sua ampliação, independentemente da categoria de espaço onde as mesmas se localizem*”¹²⁸.

E justificam esta sua posição interpretando a norma no sentido de que o que o n.º 2 do artigo 60.º determina é que relativamente a edifícios previamente existentes, possam neles ser permitidas obras de reconstrução e de alteração (e não já ampliações) *que não cumpram as novas normas entretanto entradas em vigor*.

Ora, isto não é claramente o que acontece nas situações das ampliações referidas “*na medida em que os instrumentos de planeamento admitem expressamente ampliações ou outro tipo de intervenções urbanísticas no existente, como sejam variações à implantação*”¹²⁹. Por conseguinte falta “*o pressuposto de que parte o artigo 60.º para proibir as ampliações: de as novas normas não permitirem estas operações*”¹³⁰.

Já quanto ao numero n.º 2 do artigo configura um desvio ao princípio do *tempus regit actum*. Assim, tratando-se de uma edificação existente relativamente à qual o interessado pretenda promover obras de *reconstrução* ou de *alteração*, poderá não ser exigido, na medida em que não seja possível, o cumprimento de novas exigências legais e regulamentares entradas em vigor supervenientemente à construção originária. Admite-se, assim, que possam ser licenciadas ou admitidas obras de reconstrução ou de alteração *que não cumpram as regras em vigor no momento da decisão*, desde que tais

¹²⁷ idem

¹²⁸ idem

¹²⁹ idem

¹³⁰ idem

obras se refiram a edificações legalmente existentes anteriores à entrada em vigor dessas normas e estas edificações não originem ou agravem a desconformidade com as normas em vigor ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança ou salubridade da edificação.

Pretende-se a *“recuperação do património construído (e consolidado) já que se permite a realização de obras susceptíveis de melhorar as condições de segurança e de salubridade das edificações existentes que, de outra forma, não fosse a instituição deste princípio, teriam de ser indeferidas”*¹³¹.

O que, à primeira vista parece fazer concluir que do *“âmbito de “protecção do existente” excluir-se-ão, em princípio, tal como se afirma expressamente no preâmbulo do RJUE, as obras de ampliação”*.¹³²

Ora, é mais uma vez aqui que cabe proceder à interpretação sistemático-teológica da norma, ta como o fazem as Autoras. Segundo estas *“a própria definição disjuntiva sobre os fundamentos para a realização das obras admitidas pelo artigo 60.º, e o facto de elas se poderem fundar na melhoria das condições de segurança e salubridade da edificação, objectivo muitas vezes impossível de conseguir com obras de reconstrução ou de mera alteração (como sucede com a integração de casas de banho em casas antigas) é um elemento que pode levar a admitir alguma ampliação (ainda que esta devesse ser balizada, em termos de área, nos instrumentos de planeamento aplicáveis)”*¹³³, chocando-lhes *“não admitir algumas hipóteses de ampliação mas aceitar, ao invés, reconstrução de edifícios que não passam de meras ruínas”*¹³⁴.

No mesmo sentido decidiu o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 1 de Março de 2005, segundo o qual *“O preceito não textualizou a possibilidade de obras de ampliação. Mas podem existir obras de ampliação (necessariamente limitadas), no sentido do artigo 2.º, que não originem nem agravem a desconformidade com as normas em vigor. Nessas circunstâncias, e perante os interesses que o preceito visa assegurar, não há razão que justifique tratamento diverso do tratamento das obras de alteração ou reconstrução, no sentido do mesmo artigo 2.º. Uma interpretação adequada da lei deve levar-nos a concluir que o legislador disse menos do que queria”*.

¹³¹ idem

¹³² idem

¹³³ idem

¹³⁴ idem

É, pois, por estas razões que não concordamos com o entendimento da CCDRC quando “manda” retirar todas as menções às obras de reconstrução e de alteração. Como se demonstrou em ambas podem estar admitidas obras de ampliação o que se pretende salvaguardar.

2.9. “Acertos e ajustamentos”

a) A norma

Acertos e ajustamentos

1. No caso de se verificarem imprecisões na demarcação de via pública existente, na Planta de Ordenamento, os usos e outras condições a considerar para as áreas afectadas são as das categorias de uso do solo adjacentes, utilizando-se, quando necessário, o eixo da via tal como está implantada como linha divisória entre os diferentes usos.
2. O disposto no número anterior aplica-se, com as devidas adaptações, às áreas de espaço público que tenham sido objecto de desafecção do domínio público.
3. Quando a parcela integre mais do que uma categoria ou sub-categoria de espaço, o índice de construção bruto máximo admitido resulta do quociente entre o somatório das diferentes áreas de construção para cada uma das categorias ou sub-categorias de espaço identificadas e a totalidade da área da parcela.

b) Apreciação pela entidade

Em todos os planos e sobre a mesma norma o entendimento retórico da entidade é: “ *Retirar – esta é matéria de alteração, correção material e rectificação do plano, já tratada nos artigos 93.º e ss do RJGT*”.

c) Apreciação crítica

Os planos directores municipais são os planos que se integram na categoria mais genérica dos planos municipais de ordenamento do território, categoria que integra também os planos de urbanização e os planos de pormenor.

Trata-se de instrumentos de planeamento que desempenham uma função essencial no sistema de gestão territorial em vigor — cujas bases gerais do respectivo regime se encontram plasmadas na LBOTU¹³⁵ e desenvolvidas no RJGT — por se traduzirem, de entre a multiplicidade de instrumentos de gestão territorial tipificadamente previstos, naqueles que procedem a um tratamento tendencialmente

¹³⁵ Lei n.º 48/98, de 8 de Agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto.

global e integrado da sua área de intervenção e dos quais desponta a esmagadora maioria das questões urbanísticas de planeamento com implicações na esfera jurídica dos particulares.

Tal assim é, desde logo, por desempenharem uma relevante tarefa na *conformação do território* e do *direito de propriedade* dos solos: ao definirem as regras concretas de ocupação, uso e transformação da sua área territorial de abrangência, os planos municipais afectam, de forma directa e imediata, a esfera jurídica dos proprietários ao determinarem se estes podem ou não, e em que termos, proceder à ocupação urbanística dos mesmos.

Subsistem, contudo, diferenças de monta entre o regime jurídico estabelecido, para toda a área do município, pelo plano director municipal e os conteúdos típicos deferidos, por lei, aos planos de urbanização e planos de pormenor.

Ao plano director municipal compete, designadamente, a definição do modelo de estrutura espacial do território municipal e da estratégia de desenvolvimento local; a definição de classes e categorias de espaços e delimitação do perímetro urbano; a especificação dos índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento; a definição de unidades operativas de planeamento e gestão e da programação da execução das opções de ordenamento; a previsão de áreas críticas, situações de emergência ou de excepção ou de áreas degradadas em geral; e o estabelecimento de critérios para a definição de áreas de cedência e de perequação compensatória a aplicar em toda a área municipal (artigo 85.º do RJIGT).

Deste modo, o plano director municipal afigura-se como um documento de matriz híbrida, simultaneamente *estratégico* no que se refere às opções de desenvolvimento de local, faceta esta reforçada pela alteração de Dezembro de 2003 e de Setembro de 2007 ao RJIGT, e *regulamentar*, no sentido de que lhe compete a especificação qualitativa e quantitativa dos índices, indicadores e parâmetros de referência de uso do solo que, na ausência de planos mais concretos, serão aplicáveis de forma supletiva.

Os planos de urbanização, por seu turno, definem a organização espacial de zonas incluídas predominantemente em perímetro urbano, procedendo, para tanto, à concepção geral da organização urbana, a partir da qualificação do solo e ao zonamento

para efeitos de localização das diversas funções urbanas. Precisam, ainda, a adequação do perímetro urbano definido no plano director municipal, localizam as áreas a recuperar ou reconverter; estabelecem indicadores e parâmetros urbanísticos que serão mobilizados na sua área de intervenção e definem subunidades operativas de planeamento e gestão, estruturando, simultaneamente, as acções de perequação compensatória a desenvolver nas mesmas (artigo 88.º do RJIGT).

Por último, os planos de pormenor são instrumentos de gestão territorial integrados na categoria genérica dos planos municipais de ordenamento do território (que abrange, para além deles, os planos de urbanização e os planos directores municipais).

Característica essencial desta categoria genérica de instrumentos de planeamento (que é comum à dos planos especiais de ordenamento do território) é a força vinculativa das suas disposições, não apenas em relação a todas as entidades públicas, mas também relativamente aos particulares.

Por isso, de entre as funções centrais desempenhadas por este tipo de planos destaca-se o carácter conformador do território e do direito de propriedade, já que ao introduzir novas e diferenciadas regras de ocupação, uso e transformação de áreas determinadas, os planos municipais reflectem-se na recaracterização do direito de propriedade ou dos direitos menores que incidem sobre a mesma. Isto na medida em que são estes que fazem o zonamento do espaço (através da classificação e qualificação do solo) e definem os parâmetros a que deve obedecer a sua ocupação, uso e transformação. Este quadro de referência terá necessariamente reflexos em termos fundiários, pois, sobretudo se a afectação de determinados terrenos decorrer de forma directa e imediata de instrumentos de planeamento territorial, terá de haver uma compatibilização entre a situação jurídico-pública dos terrenos e a sua configuração jurídico-privada.

O carácter conformador do território e do direito de propriedade que os planos municipais desempenham como função é particularmente visível nos planos de pormenor. Com efeito, estes destinam-se a desenvolver e concretizar detalhadamente propostas de organização espacial de qualquer área específica do território municipal, definindo o desenho urbano, fixando os parâmetros urbanísticos e os indicadores

relativos às cores e materiais a utilizar nas construções, traduzindo as operações de demolição, conservação e reabilitação de edificações existentes, e estabelecendo a estruturação das acções de perequação compensatória e o sistema de execução que deve ser utilizado na totalidade ou em partes da área global coberta pelo plano (artigo 91.º).

De todos, é este o plano que procede a uma concreta e quase exaustiva definição da situação fundiária da área de intervenção, intervindo sobre ela e procedendo, quando necessário, à sua transformação.

Deste modo, é o plano de pormenor o instrumento de planeamento territorial que, pela caracterização feita, maiores consequências determinará na conformação do território e do direito de propriedade sobre os solos.

Esta mesma dimensão conformadora e constitutiva dos planos de pormenor é confirmada pelo disposto no RJUE que, nos termos estabelecidos no seu artigo 4.º, faz corresponder a figura procedimental mais aligeirada e célere da *autorização* da realização de operações de loteamento às áreas cobertas por plano de pormenor que contenha a maioria das menções previstas no artigo 91.º do RJIGT, na medida em que a Administração se limitará, nestes casos, a verificar se o projecto de divisão fundiária apresentado pelo interessado corresponde ao desenho urbano constante do plano de pormenor.

Esta função conformadora da propriedade e dos direitos que sobre ela incidem desempenhada pelos planos de pormenor é de tal forma acentuada, que as recentes alterações introduzidas ao RJIGT vêm admitir que estes, quando dotados de um conteúdo suficientemente denso (que identifica com precisão as operações a concretizar), possam *fundar directamente operações de transformação fundiária*, relevantes para efeitos de registo predial e inscrição predial dos novos prédios assim constituídos (artigos 92.º-A e 92.º-B). Nestes casos dispensa-se um subsequente procedimento administrativo de controlo prévio em sede de licenciamento ou de aprovação de operação de loteamento ou de parcelamento, bastando a apresentação da certidão do plano — embora, porque só por si a aprovação do plano e a sua entrada em vigor não produzam a transformação fundiária da área de intervenção não sendo susceptível de substituir a vontade dos particulares em procederem à transformação

fundiária da área de intervenção, se exija que o registo seja promovido pelos interessados (isoladamente ou, quando necessário, associados através de contrato).

Ou seja, e dito de outro modo, a existência de um plano de pormenor com um determinado conteúdo preciso passa a dispensar uma operação de loteamento posterior que o concretize, comprovando que se trata de um instrumento de planeamento que procede a um desenho urbano preciso a ser concretizado na área de aplicação; as operações urbanísticas de execução correspondem, assim, a uma “repetição” das opções de desenho urbano neles contidas.

Tudo a apontar no sentido de que as parcelas nele identificadas correspondem a futuros novos prédios urbanos a serem constituídos.

E é por isso que apenas a lei a este exige o levantamento cartográfico atualizado da situação dos terrenos por si abrangidos, exigência que não é feita nem para o plano de urbanização nem para o plano diretor municipal (artigo 131.º, n.º 6 do RJIGT), afirmando FERNANDA PAULA OLIVEIRA existir uma “*desvinculação*¹³⁶” para estes planos da “*tomada de decisão planificadora relativamente ao cadastro da propriedade*¹³⁷”.

A que acresce, nas palavras da Autora que este facto “*conjugado com o de, na maior parte das vezes, o plano diretor municipal ser o único a partir do qual se processa a gestão urbanística concreta, suscita problemas práticos no domínio desta que não devem ser descurados por ele e que o mesmo deve, desde logo, tentar solucionar*”¹³⁸.

Um dos problemas identificados é precisamente, dada a escala a que é elaborado, o de o plano diretor municipal “*poder integrar distintas classes ou categorias de espaço um mesmo terreno pertencente a um mesmo proprietário, colocando-se a questão de saber que regime e que parâmetros aplicar e como os*

¹³⁶Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Comentado*, Coimbra, Almedina, 2012; e ainda da mesma Autora, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Coimbra, Almedina, 201, teses.

¹³⁷ idem.

¹³⁸ Fernanda Paula Oliveira, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Coimbra, Almedina, 201, teses, p.419.

contabilizar quando o interessado nele pretenda concretizar uma operação urbanística”.¹³⁹

Outro exemplo decorrente desta “*desvinculação*” da situação fundiária na sua tarefa de zonamento do plano diretor municipal apontado pela ilustre professora é o de saber se “*um mesmo terreno se encontra apenas parcialmente em zona que admite concretização de uma operação urbanística, terá de se determinar se os parâmetros urbanísticos desta zona devem ser considerados atendendo apenas à parcela de terreno nela integrada ou se se pode tomar como referente a totalidade da área do terreno, embora a operação urbanística apenas se concretize naquela parcela*”¹⁴⁰.

É por isto que FERNANDA PAULA OLIVEIRA, defende que este tipo de situações e para “*evitar conflitos e interpretações distintas*”¹⁴¹ deve ser resolvida pelo próprio plano diretor municipal.

E é neste espírito imperativo de resolver estes “*casos difíceis*”¹⁴² que “*é feita a integração no plano diretor municipal, designadamente nas suas disposições finais, de regras específicas para acertos de classes e de categorias, verificados que estejam determinados pressupostos, que correspondam ao reconhecimento pelo plano de que não pode, à escala a que é elaborado, conhecer a situação fundiária (cadastral) existente e de que, em consequência, o desenho gráfico das suas disposições não é rigoroso*”¹⁴³.

Por conseguinte admite esta especialista em Direito do urbanismo que “*pode assim, se o pretender, admitir em situações determinadas, designadamente por respeito ao dos limites cadastrais, que a qualificação que decorre das suas peças gráficas não valha, desde que fixe critérios suficientemente precisos para tal*”¹⁴⁴.

E tal, no entendimento da ilustre Autora, que sufragamos na íntegra, não consubstancia, como pretende a CCDR, uma alteração ao plano à margem dos procedimentos de dinâmica legalmente previstos.

¹³⁹ idem..

¹⁴⁰ idem

¹⁴¹ idem

¹⁴² idem

¹⁴³ idem

¹⁴⁴ idem

Antes pelo contrário, “*uma vez que estas normas não correspondem a qualquer alteração à previsão normativa constante do plano diretor municipal, tratando-se, antes, de prescrições normativas do próprio plano, que precisamente por isso, dispensam, verificados, os respectivos pressupostos, um procedimento de alteração*”¹⁴⁵.

A terminar, sempre esclarecemos a entidade que não desconhecemos os instrumentos de dinâmica legalmente previstos.

As alterações que foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 316/2007 em matéria de dinâmica dos instrumentos de gestão territorial correspondem, no essencial, a uma melhor delimitação das respectivas figuras.

Na certeza porém de que o legislador continua a reconhecer aos planos não apenas um factor de estabilidade e de previsibilidade – por demais importantes para a segurança e a certeza jurídicas –, mas também um factor de alterabilidade, no sentido em que os planos não podem ser “*instrumentos imutáveis*”¹⁴⁶, devendo, “*para manterem a sua funcionalidade, adaptar-se à dinamicidade da actividade urbanística*”¹⁴⁷.

Foi esta ideia de mudança que fez surgir no diploma legal estruturante dos planos as figuras de dinâmica dos mesmos, as quais se manifestam nas figuras jurídicas da alteração, rectificação, revisão e suspensão.

Assim, ao contrário do que sucedia antes — já que não constava do RJIGT a caracterização dos procedimentos de revisão e de alteração, limitando-se a lei a identificar os seus pressupostos (que podiam ser os mesmos e se traduziam na evolução das circunstâncias económicas sociais e ambientais subjacentes à elaboração do plano) —, o legislador identifica agora as principais características de cada um destes procedimentos.

Desta forma, a *revisão* traduz-se numa reconsideração e reapreciação global, com carácter estrutural, das opções estratégicas, dos princípios e objectivos do modelo territorial definido ou dos regimes de salvaguarda e valorização dos recursos e valores territoriais, enquanto a alteração corresponde a uma modificação dos instrumentos de gestão territorial que não dispõe daquelas particularidades e que, por isso, apresenta um carácter mais pontual e limitado.

¹⁴⁵ idem

¹⁴⁶Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Comentado*, Coimbra, Almedina, 2012

¹⁴⁷ idem

O procedimento de alteração não tem, contudo, sempre, as mesmas características já que abrange não apenas o procedimento que podemos designar de “*normal*”, mas também aquele que a versão anterior do RJIGT designava de *alteração simplificada* e que agora é desdobrado nos procedimentos de *alteração por adaptação* (decorrente da entrada em vigor de instrumentos normativos de hierarquia superior, seja de normas legais, regulamentares ou outros instrumentos de gestão territorial), *alteração por rectificação* (correspondente a correcções de erros) e *alterações simplificadas* (expressamente previstas apenas para planos municipais de ordenamento do território e que podem ser desencadeadas sempre que ocorra, em determinadas circunstâncias, uma lacuna de regulamentação provocada pela cessação de restrições ou servidões de utilidade pública ou desafectação de bens imóveis do domínio público ou dos fins de utilidade pública a que se encontram adstritos).

Ao contrário da alteração por adaptação e da alteração por rectificação, em que a alteração se consubstancia na reformulação, pela Câmara Municipal, dos elementos na parte afectada, sendo aprovada pela Assembleia Municipal, publicada e depositada na DGOTDU (sem que haja qualquer intervenção das CCDR)¹⁴⁸, na designada alteração simplificada a lei fixa directamente a solução integradora que a entidade pode adoptar, situação que estará sujeita a um procedimento especial (e simplificado) expressamente nela previsto.

Com relevo para o caso em apreço, temos, pois, a nova figura da alteração por rectificação que a última versão do RJIGT autonomizou relativamente às restantes.

Nos termos do artigo 97.º-A n.º 1 do RJIGT as rectificações – que podem ter lugar em qualquer momento – são admissíveis, no que ao caso em apreço importa, para

¹⁴⁸ Embora o artigo 97.º-A remeta o procedimento a seguir na rectificação para o da alteração por adaptação de uma forma genérica (e remissão é feita na íntegra para os n.ºs 2 e e do artigo 97.º), não se lhe aplica o que aí se dispõe no que concerne ao prazo (determina o n.º 2 do artigo 97.º que a alteração por adaptação deve estar concluída no prazo de 90 dias). Com efeito, a correcção de um erro (uma rectificação) não tem prazo, devendo antes ser desencadeada imediatamente a partir do momento em que o erro é detectado, correspondendo a uma obrigação da Administração.

A fixação de um prazo a contar da entrada em vigor de um instrumento de planeamento para que se procedessem a rectificações levaria à solução absurda de os seus destinatários terem de aceitar uma solução com erros, apenas porque os mesmos não foram detectados ou corrigidos em tempo.

Assim, o que o artigo 97.º-A faz é remeter para o procedimento (isto é, para os passos da tramitação procedimental) do artigo 97.º e não para o prazo aí estipulado, que não se lhe aplica por natureza.

efeitos de: correcções de erros materiais patentes e manifestos, nas disposições regulamentares ou na representação cartográfica.

Compreende-se, pois, dado o escopo que visam acautelar, que o procedimento de elaboração, aprovação e publicação das respectivas declarações de rectificação seja simples e célere, e que se consubstancia na reformulação, pela Câmara Municipal, dos elementos na parte afectada, sendo aprovada pela Assembleia Municipal, publicada e depositada na DGOTDU (sem que haja qualquer intervenção das CCDR)¹⁴⁹.

Mas também aqui, estamos com FERNANDA PAULA OLIVEIRA, para quem *“um instrumento de planeamento apenas terá de ser objecto de alteração se e quando, dado o seu conteúdo prescritivo, não regule uma determinada situação ou não a regule de forma adequada às circunstâncias em constante mutação¹⁵⁰”* o que quer dizer *“a contrario que tal alteração não terá de ser promovida sempre que o próprio plano, por ter ponderado a evolução possível das circunstâncias durante o período da sua vigência, prevê expressamente a solução que deve ser aplicada quando tal suceda.”¹⁵¹*

Casos em que, conclui a Autora, *“não terá de ser desencadeado um procedimento tendente à sua alteração, precisamente por faltarem os pressupostos para que este procedimento de dinâmica seja promovido: a desadequação deste instrumento para responder àquela evolução das circunstâncias ou para responder a situações não expressamente nele reguladas”¹⁵².*

Temos, por conseguinte, pugnado pela manutenção deste artigo. Trata-se, em suma, *“de uma regra intertemporal própria das atribuições de um plano”¹⁵³.*

¹⁴⁹ Embora o artigo 97.º-A remeta o procedimento a seguir na rectificação para o da alteração por adaptação de uma forma genérica (e remissão é feita na íntegra para os n.ºs 2 e do artigo 97.º), não se lhe aplica o que aí se dispõe no que concerne ao prazo (determina o n.º 2 do artigo 97.º que a alteração por adaptação deve estar concluída no prazo de 90 dias). Com efeito, a correcção de um erro (uma rectificação) não tem prazo, devendo antes ser desencadeada imediatamente a partir do momento em que o erro é detectado, correspondendo a uma obrigação da Administração.

A fixação de um prazo a contar da entrada em vigor de um instrumento de planeamento para que se procedessem a rectificações levaria à solução absurda de os seus destinatários terem de aceitar uma solução com erros, apenas porque os mesmos não foram detectados ou corrigidos em tempo.

Assim, o que o artigo 97.º-A faz é remeter para o procedimento (isto é, para os passos da tramitação procedimental) do artigo 97.º e não para o prazo aí estipulado, que não se lhe aplica por natureza.

¹⁵⁰ Fernanda Paula Oliveira, *“A regulamentação de situações intertemporais pelos planos directores municipais”*, in http://www.fd.uc.pt/cedipre/pdfs/revista_dpr/revista_2.pdf.

¹⁵¹ idem.

¹⁵² idem.

¹⁵³ idem.

2.10. Parâmetros de edificabilidade

a) A norma

Neste caso são várias as normas em causa dizendo respeito a regimes de edificabilidade em que se prevêem alturas de fachadas, índices de utilização do solo, índices de ocupação do solo, número de pisos acima e abaixo da cota de soleira.

b) Apreciação pela entidade

As fórmulas usadas são variadas. Podemos encontrar apreciações como *“estes parâmetros parecem-nos claramente excessivos mesmo para solo urbano. Justificar”* ou encontrar análises prévias à análise jurídica ao regulamento em que a entidade manifesta reserva genéricas, em particular sobre a edificabilidade, em que expressamente dizem:

“os parâmetros de edificabilidade previstos quer para o solo urbano quer para o solo rural são demasiado elevados. Para os aglomerados rurais e para as áreas de edificação dispersa são admitidos 3 pisos acima da cota de soleira e ainda dois pisos abaixo da cota de soleira, podendo atingir-se um total de 5 pisos, o que é claramente excessivo. Também para os espaços urbanos de baixa densidade são admitidos 3 pisos acima da cota de soleira e 2 pisos abaixo da cota de soleira, com um índice máximo de ocupação do solo de 80%, parâmetros estes desajustados dos espaços de baixa densidade; para os espaços urbanos de média densidade são admitidos 4 pisos acima da cota de soleira e ainda 2 pisos abaixo da cota de soleira, podendo atingir-se um total de 6 pisos, com um índice máximo de ocupação do solo de 80%, o que pode conduzir a índices de utilização de 4,8 que são parâmetros característicos de zonas urbanas de alta densidade e francamente desadequados ao território em apreço; também não se concorda com os parâmetros previstos para os espaços de atividades económicas nomeadamente no que se refere à altura máxima da fachada de 12 metros”.

c) Apreciação crítica

Como ficou sobejamente esclarecido no Capítulo I, os PMOT são instrumentos de definição de uma estratégia municipal (são, por isso, regulamentos autónomos), estratégia esta que apenas está limitada pelas opções de carácter regional e local: o que significa que a CCDR apenas se pronuncia sobre questões de legalidade (incluindo a compatibilidade com outros instrumentos) e sobre as questões de ordenamento do território de uma perspectiva dos interesses nacional e regional.

Por as decisões de planeamento municipal se encontrarem funcionalizadas à concretização de políticas e estratégias locais e à prossecução imediata de interesses deste tipo, terá de se concluir apenas ser legítima a intervenção daquelas entidades se a mesma for assumida como auxiliar ou, no máximo, condicionadora de uma tomada de decisão que sempre há-de caber aos municípios.

Assim, não havendo, do ponto de vista regional ou nacional nada que impeça este tipo de opções, este tipo de apreciação não cabe às CCDR.

Por conseguinte, traduz-se, na nossa perspectiva, em mais uma “*invasão do poder municipal*”, já que a “*apreciação apresentada extravasa o âmbito da apreciação da CCDR*”.

Direção Geral do Território (DGT)

1.1 Direção Geral do Território (DGT)

I. Apresentação

A DGT foi criada no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), pelo Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de Janeiro que aprova a Orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, em resultado da fusão da Direcção -Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e do Instituto Geográfico Português, integrando também o Gabinete Coordenador do Programa FINISTERRA.

Tendo por área de jurisdição o território nacional, a DGT tem por missão prosseguir as políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo, no respeito pelos fins, princípios gerais e objetivos consagrados na respetiva Lei de Bases, zelar pela consolidação do sistema de gestão territorial e pela aplicação e actualização do quadro legal e regulamentar que o suporta, promover e apoiar as boas práticas de gestão territorial e desenvolver e difundir orientações e critérios técnicos que assegurem uma adequada organização, valorização e utilização do território nacional, bem como a criação e manutenção das bases de dados geográficos de referência, nomeadamente do Sistema Nacional de Informação Geográfica, do Sistema Nacional de Informação Territorial e do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral, e ainda a manutenção da rede geodésica nacional e a produção de cartografia nacional de referência (artigo 2.º).

A DGT conta, para além das receitas provenientes de dotações que lhes são atribuídas pelo Orçamento de Estado, com receitas próprias provenientes do produto da prestação de serviços; subsídios, participações e subvenções por outras entidades; o produto de taxas e coimas; outras receitas que por lei ou contrato ou outro título lhes sejam atribuídas (artigo 8.º).

No âmbito da sua jurisdição territorial nacional, a DGT tem vastas atribuições podendo, na nossa perspectiva ser agrupadas nas seguintes áreas: *i*) apoio técnico à definição da política de ordenamento do território e ao desenvolvimento e

aperfeiçoamento do seu quadro legal e regulamentar; *ii*) monitorização e avaliação do funcionamento do sistema de gestão territorial e das práticas de gestão territorial; *iii*) Acompanhamento e avaliação da aplicação do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT); *iv*) exercício das funções normativa e regulamentar e de orientação e apoio técnico à prática e aos agentes das transformações territoriais; *v*) apoio técnico à integração das políticas setoriais e regionais nos instrumentos de gestão territorial através da intervenção nos seus procedimentos de elaboração, acompanhamento, execução e avaliação ambiental; *vi*) nas ações de formação, informação e divulgação técnica e de boas práticas dirigidas à capacitação dos agentes territoriais, públicos e privados, e aos cidadãos em geral; *vii*) apoio técnico ao acompanhamento das políticas de desenvolvimento territorial nos âmbitos comunitário e internacional, bem como à sua aplicação e avaliação no território nacional; *viii*) no âmbito da sua participação em programas e projetos nacionais, comunitários e internacionais, no domínio do ordenamento do território e da paisagem. (Artigo 17.º da Lei n.º 7/2012 e artigo 2.º do Decreto-Regulamentar n.º 30/2012, de 13 de março¹⁵⁴).

Em matéria de atividades no domínio da cartografia, a DGT tem como missão promover a cobertura cartográfica nacional através da criação e manutenção de bancos de dados de informação geográfica, assegurando ainda a sua publicação e distribuição. Para além da atualização regular das bases de dados digitais de pequena escala do território nacional, de que esta direção-geral é responsável enquanto autoridade nacional junto das mais diversas entidades internacionais, a DGT tem ainda como competência a promoção e a aquisição de cartografia topográfica base, de média escala, em formato vetorial e imagem.

Neste domínio merecem destaque, pela sua dimensão, a promoção de execução da Série Cartográfica Nacional na escala 1:10 000 e a cobertura regular do território de Portugal continental com ortofotos.

É também adquirida, com carácter regular, cartografia temática de ocupação e uso do solo, de que são exemplo a Carta Corine Land Cover e a Carta de Ocupação do Solo (Artigo 17.º da Lei n.º 7/2012 e artigo 2.º).

¹⁵⁴ Diploma ao qual, doravante, se referem todas as normas citadas, sem qualquer outra indicação.

Além do Decreto-Lei 7/2012 e do Decreto-Lei 56/2012, diploma este que aprova a orgânica do instituto, a DGT é regulada pelo Decreto Regulamentar 30/2012 de 13 de março, bem como pela Portaria n.º 224/2012, de 27 de julho de 2012, que veio determinar a estrutura nuclear da DGT e o número de unidades orgânicas flexíveis e matriciais de serviço e as respetivas competências.

A DGT é um serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa (artigo 1.º).

A nível orgânico, é dirigido por um diretor-geral, coadjuvado por três subdiretores gerais (artigo 3.º).

Junto da DGT funcionam a Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional, o Conselho Coordenador de Cartografia, o Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo e o Programa POLIS — Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades.

Em concreto no âmbito do acompanhamento da elaboração dos planos diretores municipais, compete à DGT “intervir, nos termos previstos na lei, nos procedimentos de avaliação ambiental, na elaboração, acompanhamento e execução dos instrumentos de gestão territorial, bem como proceder ao respectivo depósito” (artigo 17.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 7/2012 e artigo 2.º, n.º 2 alínea f)).

Enfim, a atividade da DGT merece destaque porque tem um papel de prossecução das políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo, bem como a criação e manutenção das bases de dados geográficos de referência.

II. A atividade de acompanhamento

Dá a entidade parecer acerca nomeadamente da: *i)* Rede Geodésica; *ii)* cartografia; e *iii)* limites administrativos.

Sobre a questão da cartografia, a única juridicamente mais sensível, tem dito a entidade que as entidades produtoras: *“não estão registadas para a produção de cartografia temática de base topográfica, sendo que os documentos por ela produzidos não têm suporte legal”*.

III. Apreciação crítica

Os instrumentos de gestão territorial são documentos elaborados pelas entidades da Administração Pública que concretizam a política de ordenamento do território e de urbanismo, estabelecendo o quadro de referência para a organização e utilização do território nacional.

A elaboração dos instrumentos de gestão territorial carece de informação georreferenciada actualizada e fidedigna. No universo dessa informação destacam-se a cartografia topográfica, que fornece a base para o reconhecimento do território e para a referência, organização e representação de toda a restante informação, e a cartografia temática, que, de forma directa com a base topográfica, fornece informação sobre atributos específicos do território objecto do plano.

A qualidade dos instrumentos de gestão territorial e a sua eficácia no cumprimento das finalidades que justificam a sua elaboração dependem da existência de cartografia topográfica e temática de boa qualidade, estabelecida num sistema de referência comum, de modo a facilitar as operações de harmonização e integração.

Esta exigência de qualidade resulta ainda, no caso dos instrumentos de planeamento territorial, do facto de estes serem vinculativos das entidades públicas e dos particulares, servindo directamente de parâmetro para o controlo prévio das operações urbanísticas.

As sucessivas avaliações dos planos directores municipais em vigor identificam a existência de deficiências da cartografia de base como um dos factores que mais afectam a qualidade desses planos. A análise dos planos de urbanização e de pormenor em vigor revela igualmente problemas graves relacionados com a cartografia topográfica de base, que em alguns casos chegam mesmo a impedir a correcta georreferenciação desses planos.

O RJGT prevê que a cartografia a utilizar nos instrumentos de gestão territorial, bem como na representação de quaisquer condicionantes, seja estabelecida por decreto regulamentar.

O Decreto-Regulamentar n.º 10/2009, de 29 de maio, fixa a cartografia a utilizar nos instrumentos de gestão territorial, bem como na representação de quaisquer condicionantes, dispondo no seu artigo 7.º com a epígrafe, *Identificação da cartografia de referência*, que as peças gráficas que integram os instrumentos de gestão territorial

devem conter, na respectiva legenda, nomeadamente a seguinte informação sobre a cartografia de referência utilizada na sua elaboração:

“d) Data e número de homologação e entidade responsável pela homologação, se aplicável”;

Ora, em muitos casos a produção cartográfica ou é das câmaras municipais ou de entidades externas. O procedimento de homologação está a ser extremamente moroso e oneroso o que consubstancia, em nosso ver, mais uma entropia no procedimento. Além de que é oneroso, raiando a desproporcionalidade. Pelo que alertamos nesta sede, para este facto, por forma a que de *lege ferenda*, o mesmo possa ser reanalisado.

Agencia Portuguesa do Ambiente (APA)

1.1 Agencia Portuguesa do Ambiente (APA)

I. Apresentação

A APA, I.P. foi criada no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), pelo Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de Janeiro que aprova a Orgânica do MAMAOT, em resultado da Agência Portuguesa do Ambiente, do Instituto da Água, I. P., das Administrações de Região Hidrográfica, I. P., da Comissão para as Alterações Climáticas, da Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos e da Comissão de Planeamento de Emergência do Ambiente, sucedendo-lhe nas suas atribuições (preâmbulo e artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março¹⁵⁵).

O novo organismo recebe ainda a generalidade das atribuições do Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, com excepção das relacionadas com a coordenação e o acompanhamento dos instrumentos de planeamento e do orçamento, do subsistema de avaliação de desempenho dos serviços e das relações internacionais (artigo 15.º, n.º 2).

Com a extinção dos serviços e organismos acima referidos a APA, I. P. concentra atribuições até agora dispersas por diversos organismos, permitindo assim uma coordenação, harmonização e simplificação de procedimentos, bem como a racionalização dos recursos com o consequente aumento de eficiência, eficácia e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Tendo por área de jurisdição o território nacional, a APA tem por missão propor, desenvolver e acompanhar a gestão integrada e participada das políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável, de forma articulada com outras políticas sectoriais e em colaboração com entidades públicas e privadas que concorram para o mesmo fim, tendo em vista um elevado nível de proteção e de valorização do ambiente e a prestação de serviços de elevada qualidade aos cidadãos (artigo 3.º do DL 7/2012 e artigo 3.º, n.º 1).

¹⁵⁵ Diploma ao qual, doravante, se referem as normas citadas sem qualquer indicação.

A APA conta, para além das receitas provenientes de dotações que lhes são atribuídas pelo Orçamento de Estado, com receitas próprias provenientes de taxas pelo licenciamento e outas, multas, coimas e emolumentos e respetivos juros bem como receitas pela aplicação de planos e de medidas para protecção e valorização de recursos hídricos; subsídios, subvenções, participações, doações e legados concedidos por outras entidades, públicas ou privadas; o rendimento de bens próprios ou sob a sua gestão; o rendimento de atividades; o produto da prestação de serviços pela APA; o produto do imposto sobre o valor acrescentado pago pela entidade mas dedutível na aquisição de bens e serviços; valores previstos em contratos programa outras receitas que por lei ou contrato ou outro título lhes sejam atribuídas (artigo 10.º).

No âmbito da sua jurisdição territorial nacional, a APA tem vastas atribuições podendo, na nossa perspectiva, ser agrupadas nas seguintes áreas: *i*) ambiente (n.º 2 do artigo 3.º), *ii*) recursos hídricos (n.º 3 do artigo 3.º); *iii*) alterações climáticas e protecção do ar (n.º 4 do artigo 3.º); *iv*) combate à poluição, licenciamento e avaliação ambientais (n.º 5 do artigo 3.º); *v*) resíduos (n.º 6 do artigo 3.º); *vi*) prevenção de riscos e da segurança ambiental (n.º 7 do artigo 3.º).

Para a prossecução destas atribuições a APA dispõe, pois, de um conjunto de poderes de autoridade, nomeadamente no que respeita à liquidação e cobrança, voluntária ou coerciva, de taxas que lhe sejam devidas nos termos da lei; à execução coerciva das decisões de autoridade; à defesa dos bens do domínio público sob a sua administração; à prevenção, ao controlo de infracções e à aplicação de sanções por actividades ilícitas no domínio dos recursos hídricos; ao reconhecimento de capacidade judiciária para os efeitos da efectivação de responsabilidade civil extracontratual visando a reparação de danos causados ao ambiente ou aos interesses gerais da conservação da natureza e da biodiversidade; fiscalização e vigilância.

Além do Decreto-Lei n.º 7/2012 e do Decreto-Lei n.º 56/2012, diploma este que aprova a orgânica do instituto, a APA é regulada pelos seus Estatutos¹⁵⁶, bem como pelos diplomas legais que regulam as atividades relevantes que se desenvolvem no setor.

¹⁵⁶ Aprovados pela Portaria 108/2013, de 15 de março.

A APA é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, uma entidade central, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio, que prossegue as atribuições do MAMAOT (artigo 1.º).

A nível orgânico, este instituto é composto pelo conselho diretivo, pelo fiscal único; pelo conselho consultivo e pelos conselhos de região hidrográfica (artigo 4.º).

Junto da APA funcionam o Fundo Português de Carbono, o Fundo de Intervenção Ambiental, o Fundo de Protecção de Recursos Hídricos e a estrutura de coordenação e acompanhamento da Estratégia Nacional para os Efluentes Agro-Pecuários e Agro-Industriais (ENEAPAI).

É ao conselho diretivo, que compete tomar as decisões relevantes para o exercício das diversas atividades legalmente atribuídas à APA (artigo 5.º).

Enfim, a atividade da APA merece destaque porque tem um papel determinante na proposta, desenvolvimento e execução das políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável, nomeadamente no âmbito da gestão dos recursos hídricos, do combate às alterações climáticas, da conservação da natureza e protecção da biodiversidade, da gestão dos resíduos, da protecção da camada do ozono e da qualidade do ar, da recuperação e valorização dos solos e outros locais contaminados, da prevenção e controlo integrados da poluição, da prevenção e controlo do ruído, da prevenção de riscos industriais graves, da segurança ambiental e das populações, da rotulagem ecológica, das compras ecológicas, dos sistemas voluntários de gestão ambiental, bem como da avaliação de impacte ambiental e avaliação ambiental de planos e programas.

A atividade da APA merece destaque pela relevância económica do setor regulado mas também pela amplitude das suas atribuições e competências e ainda pelo universo das áreas sujeitas à sua atuação.

II. A atividade de acompanhamento

Relativamente à atividade de acompanhamento desta entidade temos a reportar a “exigência” que a mesma faz sobre a identificação das linhas de água na Planta de Condicionantes.

III. Apreciação crítica

É aos planos municipais de ordenamento do território que a lei confere a tarefa essencial de *classificação e qualificação* dos solos e, portanto, de *identificação dos perímetros urbanos* e de *delimitação das várias categorias de solos* em função do seu uso dominante.

Efectivamente, e como já dissemos supra, é ao plano director municipal que compete, designadamente, a definição do modelo de estrutura espacial do território municipal e da estratégia de desenvolvimento local; a definição de classes e categorias de espaços e delimitação do perímetro urbano; a especificação dos índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento; a definição de unidades operativas de planeamento e gestão e da programação da execução das opções de ordenamento; a previsão de áreas críticas, situações de emergência ou de excepção ou de áreas degradadas em geral; e o estabelecimento de critérios para a definição de áreas de cedência e de perequação compensatória a aplicar em toda a área municipal (artigo 85.º do RJIGT).

De natureza regulamentar, comete a lei ao planos municipais a delimitação dos perímetros urbanos e a identificação das categorias em função do uso dominante que neles pode ser estabelecido, o que se compreende num sistema como o nosso, uma vez que estes planos se apresentam como instrumentos globais de intervenção no território — isto é, de tratamento tendencialmente total e integrado da sua área de intervenção —.

Ou seja, e dito de outro modo, são os planos municipais de ordenamento do território os instrumentos de regulação normal de ocupação do espaço, cabendo-lhes definir as classes e categorias de uso dos solos.

Ora, é para que esta tarefa seja viável e verosímil, necessário é que o plano identifique correctamente a realidade existente.

É, pois, por isto mesmo que a melhor doutrina —ALVES CORREIA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E DULCE LOPES - considera serem das funções primordiais dos planos, a da inventariação da realidade ou da situação existente¹⁵⁷, - por

¹⁵⁷ As outras funções assacadas doutrinamente aos planos são a de conformação do território e a de gestão do território.

referência tanto à realidade fática como à jurídica -, e a da conformação do direito da propriedade do solo.

Ou seja, e no que se refere à primeira das funções referidas, deve o plano fazer o levantamento tanto das utilizações urbanísticas efectivamente realizadas como das licenças, autorizações e informações prévias favoráveis em vigor na área por ele abrangidas.

Esta é, assim, das funções mais importantes que o plano desempenha na medida em que “*confere um certo grau de realismo aos objectivos do plano, sem a qual o plano se poderia transformar numa mera expressão das ideias e dos desejos do seu autor ou autores*”.¹⁵⁸

Esta função aparece representada na norma referente ao conteúdo material do plano obrigando-o, no que ao plano director municipal diz respeito, a estabelecer a “caracterização económica, social e biofísica, incluindo da estrutura fundiária da área de intervenção”, sendo para além do mais, acompanhado por “estudos de caracterização do território municipal” e por um “relatório, que explica os objectivos estratégicos e as opções de base territorial adoptadas para o modelo de organização espacial, bem como a respectiva fundamentação técnica, suportada na avaliação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais para a sua execução” (artigo 85.º n.º 1, alínea a) e 86.º n.º 2, alíneas a) e b) do RJIGT).

No que à função de conformação do direito de propriedade do solo diz respeito, a mesma traduz-se no facto de o plano ter como efeito o estabelecimento de prescrições que vão mexer com a “*essência da propriedade privada*”, na medida em que, como se referiu supra, procedem à “*classificação do uso e destino do solo, da divisão do território em zonas e da definição dos parâmetros a que deve obedecer a ocupação, uso e transformação de cada uma delas*”.¹⁵⁹

E são precisamente os planos municipais que fixam o regime do uso do solo, isto é as suas vocações e os destinos das parcelas de *terrenos*, incluindo a urbanização e a edificação (artigos 69.º a 83.º-B do RJIGT).

¹⁵⁸ Fernando Alves CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4ª Edição Revista e Aumentada, Coimbra, Almedina, 2008. p. 421

¹⁵⁹ idem

Atento o conteúdo documental dos planos municipais, mormente do plano director municipal, resulta a necessidade de este ser acompanhado da planta de condicionantes.

Esta tem como função precípua identificar no terreno quais os bens que se encontram sujeitos a regimes legais que não podem ser contrariados pelo próprio plano.

Esta identificação é de suprema importância na medida em que a não identificação das referidas restrições legais na planta de condicionantes inquinam o plano na sua essência determinado a sua invalidade.

Atenta a função da planta de condicionantes de identificar no terreno quais os bens que se encontram sujeitos a regimes legais que não podem ser contrariados pelo próprio plano, sob pena de invalidade deste, chamamos a atenção para a realidade já que, às vezes, à escala do plano director municipal, a representação das condicionantes pode não ser verosímil. No exemplo da linha de água, facilmente uma linha de água representada não é uma verdadeira linha de água, o que pode facilmente ser comprovado com uma visita/inspecção ao local, motivo pelo qual não se justifica a captura do terreno do particular, em abstrato, para tais fins, proibindo-se nele qualquer tipo de intervenção urbanística.

De facto, é de chamar a atenção para a necessidade de verosimilhança da planta de condicionantes já que quando o traçado da linha de água está incorrectamente feito graficamente, tratando-se não de uma linha de água mas de outra realidade, a primeira conclusão a retirar é a de que o plano director municipal, nomeadamente a sua planta de condicionantes, contém um erro.

Com efeito, tal desconformidade com a realidade representa um erro material patente e manifesto na representação cartográfica da realidade na medida em que ao que se visa traduzir graficamente, lhe falta a necessária correspondência com a realidade, falta de verosimilhança esta que corresponde, no caso, a um *erro notório* da planta de condicionantes.

A superação deste erro passa necessariamente pelo desencadeamento de um dos novos procedimentos de dinâmica dos planos: a alteração por rectificação, previsto no artigo 97.º-A do RJGT.

Específico deste procedimento é o facto de, em primeiro lugar, na sua origem *inexistir uma margem de conformação da Administração* (trata-se de alterações de *carácter obrigatório* para o autor do plano), onde se incluem, com relevo para o caso vertente, “*as correcções de erros materiais (...) na representação cartográfica*” (alínea b) do n.º 1).

Nestes últimos casos, no entender de FERNANDO ALVES CORREIA, “*tratam-se de alterações que se impõem aos órgãos administrativos competentes já que estes têm o dever de corrigir erros materiais e incongruências dos instrumentos de planeamento da sua responsabilidade*”.¹⁶⁰

Ao corrigir-se o plano de forma a, com isso, se evitar a falta de correspondência com a realidade, a consequência será a exclusão, em termos de representação cartográfica, do terreno propriedade do particular ao regime de salvaguarda imposto por aquele instrumento.

Na nossa perspectiva, o desencadeamento deste procedimento pode ser mobilizado pelo particular interessado na correcção do erro material, que, com o seu requerimento, propulsionará o referido procedimento.

A segunda conclusão a retirar implica que nos debrucemos sobre as implicações do desencadeamento deste procedimento de rectificação de erros materiais, mormente saber se o particular fica refém da decisão final, não podendo desencadear, entretanto, qualquer operação urbanística.

Cremos, ao contrário do que tem sido assumido pelas CCDR, que a existência do erro não confere eficácia ao plano, não o fazendo valer por si só.

Ou seja, e dito de outro modo, estando claramente em causa, no caso vertente, uma questão referente à *correcção de erros* do plano, não vemos que haja, do ponto de vista substancial, qualquer impedimento a que se processe ao licenciamento da pretensão urbanística em conformidade com a solução adequada, enquanto se desencadeia a alteração anteriormente referida.

Efectivamente, apesar do princípio geral de Direito que determina que os actos são válidos quando cumpram com as normas em vigor *à data da sua prática* (*tempus*

¹⁶⁰ Fernando Alves CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4ª Edição Revista e Aumentada, Coimbra, Almedina, 2008. p. 421

regit actum), seria juridicamente irracional admitir que fosse inválido (nulo) um acto administrativo (no caso, de licenciamento) que violasse uma norma provida de um erro, em especial se o procedimento de correcção do mesmo se desencadeia de imediato.

A não se entender assim, a terceira via, terá mesmo de passar pela impugnação da validade das normas do PDM.

Em conclusão, afigura-se-nos excessivo e não decorrente da lei a representação gráfica das linhas de água bastando a sua regulamentação em sede de regulamento do plano.

Direção Regional de Agricultura e Pescas do Centro (DRAPC)

1.1 Direção Regional de Agricultura e Pescas do Centro (DRAPC)

I. Apresentação

As direcções regionais de agricultura e pescas, abreviadamente designadas por DRAP foram criadas no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), pelo Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro que aprova a Orgânica do MAMAOT, o qual procedeu à sua reestruturação.

As DRAP têm por missão, têm por missão participar na formulação e execução das políticas nas áreas da agricultura, da segurança alimentar, da protecção animal, da sanidade animal e vegetal, de desenvolvimento rural, das pescas, da conservação da natureza e das florestas, em articulação com os serviços centrais competentes e de acordo com as normas e orientações por estes definidas (artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 7/2012).

Além do Decreto-Lei n.º 7/2012, as DRAP são reguladas pelo Decreto-Regulamentar 39/2012, de 20 de março¹⁶¹, diploma que aprova a sua orgânica, pela Portaria n.º 305/2012, de 4 de outubro que aprova a sua estrutura nuclear e pelo Despacho n.º14092/2012, de 30 de outubro, que regula as unidades orgânicas flexíveis da Direção Regional de Agricultura e Pescas do Centro.

Junto de cada direcção regional funciona a respectiva entidade regional da Reserva Agrícola Nacional (artigo 18.º n.º 3 do Decreto-Lei 7/2012).

A DRAP conta, para além das receitas provenientes de dotações que lhes são atribuídas pelo Orçamento de Estado, com receitas próprias provenientes do produto da prestação de serviços, o produto de taxas e coimas; outras receitas que por lei ou contrato ou outro titulo lhes sejam atribuídas (artigo 6.º).

A DRAP prossegue um vasto leque de atribuições sendo, no entanto, à Divisão de infraestruturas e ambiente que compete “assegurar o cumprimento das competências da DRAP Centro, nomeadamente na participação dos Planos Municipais de

Ordenamento do Território — Planos Diretores Municipais, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor” (artigo 10.º do mencionado despacho).

A nível orgânico, as DRAP de Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve são dirigidas por um diretor regional, coadjuvado por um diretor regional-adjunto; as DRAP do Norte e do Centro são dirigidas por um diretor regional, coadjuvado por dois diretores regionais -adjuntos (artigo 3.º e ss.).

Enfim, a atividade das DRAP merece destaque por serem interlocutores privilegiados para a nova dinâmica através do diálogo com os restantes intervenientes do MAMAOT, articulando no terreno ações concretas com os serviços locais dos organismos centralizados, num quadro potenciador de maior eficiência na gestão de recursos públicos e pelas atribuições em sede de RAN.

II. A atividade de acompanhamento

A questão mais controversa exigida pela entidade tem que ver com a “exigência”, mais uma vez com a cominação de parecer favorável condicionado, de existir um artigo no regulamento que transcreva o regime da RAN, em sede de usos e ocupações interditas, condicionadas e permitidas.

III. Apreciação crítica

Entendendo-se, como se entende, que esta tradicional restrição legal ao uso do solo, traduzida no RJRAN, configura uma das categorias dos planos sectoriais, pois nestes integram-se “*os regimes territoriais definidos ao abrigo de lei especial*”¹⁶² e não um normativo imediatamente aplicável, - classificação que poderia gerar a profusão de regimes dispersos directamente oponíveis aos particulares, ameaçador da protecção da confiança dos mesmos -, teríamos encontrada a solução para a questão *sub iudice*.

O procedimento a seguir caracteriza-se pela necessidade de as adaptações deverem estar concluídas no prazo de 90 dias, pela entidade responsável pela elaboração do plano – neste caso a Câmara Municipal - , através da reformulação dos elementos na

¹⁶² Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, *Casos de Direito do Urbanismo resolvidos*, Almedina Coimbra, Almedina, 2005, reimpressão.

parte afectada¹⁶³, devendo o mesmo ser aprovado, nos termos conjugados do art.º 97.º, n.º 3 e 79, n.º 1, pela Assembleia Municipal.

Para além do referido, as adaptações estão, ainda, sujeitas a publicação e depósito nos termos dos artigos 148.º e 150.º do RJIGT.

Em todo o caso, em virtude da actual vivência de intensa produção legislativa, e sob pena de, a todo o momento, se ter por necessário fazer adaptações às normas em vigor, somos de parecer que, por aplicação directa dos princípios axiológicos próprios da corrente objectivo-actualista da tarefa de interpretação da lei, o que deve prevalecer “*é a vontade objectivada na própria lei, o sentido mais razoável que se extrai do texto legislativo. Decisivo não é o que o legislador quis mas o que quer a própria lei, o sentido objectivo que dela se extrai (mens legis)*”.¹⁶⁴

É esta pois a ideia que melhor se compagina com a maior rectidão e justeza do direito “*já que permite extrair dos textos o sentido mais razoável que eles comportam, ao mesmo tempo que conferem à lei maior maleabilidade*”.¹⁶⁵

Face ao exposto, entendemos que as redacções, a não ser que tal fique explicitamente referido em relatório do Plano de que se trata de uma opção própria do plano e não uma absorção da solução legal que em cada momento estiver em vigor, devem ser entendidas como referindo-se ao regime especial que a própria lei quer fazer cumprir em cada momento e não o que, em concreto, foi assumindo num determinado corpo de palavras, quando o mesmo seja transcrito para a norma do plano.

Por conseguinte temos, pois, resistido à transcrição dos regimes para uma norma própria do plano diretor municipal.

¹⁶³ Adoptando uma redacção que não se amarre ao ambiente histórico em que foi sancionada, remetendo, genericamente para os regimes que contêm restrições legais que, na altura da aplicação da norma estiver em vigor.

¹⁶⁴ António Pinto Monteiro, *Noções Gerais de Direito*, Cefa, Coimbra 2003, p. 31

¹⁶⁵ idem

INSTITUTO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E FLORESTAS (ICNF)

1.1 Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (ICNF)

I. Apresentação

O ICNF, I.P. foi criado no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), pelo Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de Janeiro que aprova a Orgânica do MAMAOT, em resultado da fusão da Autoridade Florestal Nacional com o Instituto da Conservação da Natureza, o ICNF, I. P., sucedendo-lhes nas suas atribuições.

A criação do ICNF tem por base a interdependência existente entre as duas áreas e a forte necessidade estratégica do desenvolvimento de medidas conjuntas para alcançar a integridade e sustentabilidade nos ecossistemas, visando assegurar maior eficácia na definição, implementação e avaliação de políticas integradas para os dois setores.

Através desta fusão, criam-se sinergias que permitem atingir um novo patamar potenciador do desenvolvimento económico e social, ambientalmente sustentável, competindo ao novo instituto a coordenação e o apoio à definição de políticas para os espaços silvestres e recursos naturais, assegurando a sua salvaguarda e valorização.

Tendo por área de jurisdição o território nacional, o ICNF, I. P., tem responsabilidade nas áreas classificadas, nomeadamente a que decorre das obrigações comunitárias, como é o caso da Rede Natura 2000 e da Rede Nacional de Áreas Protegidas.

O ICNF passa, assim, a ter por missão “propor, acompanhar e assegurar a execução das políticas de conservação da natureza e das florestas, visando a conservação, a utilização sustentável, a valorização, a fruição e o reconhecimento público do património natural, promovendo o desenvolvimento sustentável dos espaços florestais e dos recursos associados, fomentar a competitividade das fileiras florestais, assegurar a prevenção estrutural no quadro do planeamento e atuação concertadas no domínio da defesa da floresta e dos recursos cinegéticos e aquícolas das águas interiores

e outros diretamente associados à floresta e às atividades silvícolas” (Artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 7/2012 e artigo 3.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho¹⁶⁶).

O ICNF conta, para além das receitas provenientes de dotações que lhes são atribuídas pelo Orçamento de Estado, com receitas próprias provenientes de taxas e outros encargos bem como de coimas; subsídios, participações, dotações e transferência de outras entidades, públicas ou privadas; o rendimento de bens próprios ou sob a sua gestão; o rendimento de atividades; o produto da prestação de serviços pelo ICNF; o produto de alienação ou cedência de bens ou direitos do seu património privado ou que lhe esteja afeto; as heranças, legados e doações que lhe sejam destinados; outras receitas que por lei ou contrato ou outro título lhes sejam atribuídas (artigo 10.º).

No âmbito da sua jurisdição territorial nacional, o ICNF tem como atribuições: *i*) desempenhar funções de autoridade nacional para a conservação da natureza e a biodiversidade e de autoridade florestal nacional; *ii*) assegurar a conservação da natureza e a gestão sustentável de espécies, habitats naturais da flora e da fauna selvagens e de geo-sítios, promovendo a elaboração e implementação de planos, programas e acções, nomeadamente nos domínios da inventariação, da gestão, da monitorização, da fiscalização e dos sistemas de informação; *iii*) apoiar a formulação e promover a aplicação de políticas para as florestas e fileiras florestais, de políticas cinegéticas, apícolas, aquícolas das águas interiores e as relativas a outros produtos e recursos da floresta, coordenar as respectivas acções de desenvolvimento e promover a execução de estudos de carácter técnico -científico relacionados com a gestão de habitats e da fauna cinegética e aquícola, bem como o desenvolvimento sustentável e integrado do sector e das suas indústrias; *iv*) coordenar a gestão do património florestal do Estado, formular e promover a aplicação das políticas para a gestão das áreas comunitárias, regular a gestão dos espaços florestais privados, promover a constituição e o acompanhamento das zonas de intervenção florestal, apoiar o associativismo e os modelos de gestão sustentável em áreas privadas e gerir o património edificado; *v*) promover a elaboração, avaliação e revisão de planos de ordenamento e de gestão da rede nacional de áreas protegidas, em articulação com a Direcção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos nos casos de áreas marinhas protegidas, e

¹⁶⁶ Diploma ao qual, doravante, se referem todas as normas citadas sem qualquer outra indicação.

assegurar, em articulação com a Agência Portuguesa do Ambiente, I. P., o desenvolvimento dos instrumentos de gestão das restantes áreas classificadas, designadamente da Rede Natura 2000; *vi*) assegurar a gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas e a implementação da Rede Natura 2000, em articulação com a Direcção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, nos casos de áreas marinhas protegidas, e com a Agência Portuguesa do Ambiente, I. P., nos casos dos regimes relativos às espécies e *habitats* naturais protegidos; *vii*) propor a criação de áreas classificadas, terrestres e marinhas, em articulação com a Direcção -Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, e assegurar a gestão das que são de interesse nacional e, quando relevante, colaborar na gestão das que são de âmbito regional ou local; *viii*) promover a articulação e a integração dos objectivos de conservação e de utilização sustentável dos recursos naturais na política de ordenamento do território e nas diferentes políticas sectoriais, visando a valorização económica e social do património natural como factor estruturante de diferentes sectores da actividade económica, nomeadamente no que se refere ao turismo da natureza; *ix*) promover a implementação da Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade e a Estratégia Nacional para as Florestas; *x*) promover e coordenar os planos de intervenção que visem a redução de impactes e a eliminação de efeitos promovidos por agentes bióticos e concretizar as políticas de defesa da floresta contra incêndios, implementando um dispositivo de prevenção estrutural; *xi*) propor a regulamentação do acesso aos recursos genéticos selvagens e da partilha dos benefícios decorrentes da sua utilização e promover a aplicação do regime jurídico-administrativo daí decorrente, em articulação com outras entidades competentes nesta matéria; *xii*) promover e desenvolver a informação, visitação e sensibilização das populações, dos agentes e das organizações na área da conservação da natureza e da biodiversidade, com vista a criar uma consciência colectiva da importância dos valores naturais e *xiii*) assegurar, em cooperação com as entidades competentes, o acompanhamento das questões, a transposição e o cumprimento do Direito internacional e comunitário nas matérias da sua competência.

Tem ainda um papel de envolvimento internacional acompanhando, transpondo o direito internacional e comunitário e representando a Portugal a nível internacional nas áreas da conservação da natureza.

Em sede de cartografia é responsável pela cartografia das Áreas Protegidas e Rede Natura 2000.

Na área das florestas, a sua atividade pode resumir-se nas seguintes áreas: *i)* defesa da floresta contra incêndios; *ii)* planeamento e política florestal; *iii)* gestão florestal; *iv)* pragas e doenças; *v)* fomento florestal; *vi)* inventário florestal nacional; *vii)* PROF *viii)* fileiras florestais; *ix)* arvoredo de interesse público e *x)* memória florestal.

Interfere ainda no chamado turismo de natureza.

Em concreto, no âmbito do acompanhamento dos instrumentos de gestão territorial, cabe ao ICNF a “monitorização dos planos de gestão florestal e de outros instrumentos de planeamento e proceder à regulação e licenciamento da ocupação florestal dos solos (artigo 3.º, n.º 2, alínea k).

Além do Decreto-Lei n.º 7/2012 e do Decreto-Lei n.º 135/2013, diploma este que aprova a orgânica do instituto, o ICNF é regulado pelos seus Estatutos¹⁶⁷, bem como pelos diplomas legais que regulam as atividades relevantes que se desenvolvem no setor.

O ICNF é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, uma entidade central, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio, com sede em Lisboa e dispõe de cinco serviços desconcentrados (artigo 2.º).

A nível orgânico, este instituto é composto pelo conselho diretivo, pelo fiscal único; pelo conselho consultivo e pelos conselhos estratégicos das áreas protegidas de interesse nacional.

É ao conselho diretivo, que compete tomar as decisões relevantes para o exercício das diversas atividades legalmente atribuídas ao ICNF (artigo 5.º).

Enfim, a atividade do ICNF merece destaque porque desempenha um papel determinante na conceção, articulação e execução de uma política de gestão florestal sustentável e de políticas ativas de conservação, proteção e gestão do património natural, contribuindo de uma forma positiva para a política ambiental. A que acresce a importância do setor, já que a floresta, elemento estruturador na ocupação do território e uma das componentes primordiais na economia nacional, vê valorizadas as suas funções

¹⁶⁷ Aprovados pela Portaria 353/2012, de 31 de Outubro.

no quadro da conservação da natureza, enquanto principal sistema de sumidouro de carbono e como suporte da biodiversidade.

II. A atividade de acompanhamento

Sistematicamente a entidade exige a aposição do regime dos sobreiros e azinheiras no artigo das condicionantes.

III. Apreciação crítica¹⁶⁸

O Decreto-Lei n.º 169/2001, de 25 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 155/2004, de 30 de junho¹⁶⁹, não estipula a obrigatoriedade de uma identificação ou marcação de sobreiros existentes na planta de condicionantes dos instrumentos de gestão territorial, nem de uma sua definição nos instrumentos de programação municipais.

Pelo contrário, contém uma norma genérica nos termos da qual as disposições desta legislação “*prevalecem sobre os regulamentos ou quaisquer normas constantes de instrumentos de gestão territorial*” (artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 169/2001) dispensando, precisamente, aquela identificação ou marcação caso a caso.

Por força desta norma, sempre que, *in casu*, se confirmar a existência de sobreiros na área de intervenção de um plano, ainda que estes não se encontrem inventariados na respectiva planta de condicionantes, será aplicável directamente aquele Decreto-Lei, que, assim, inscreve *standards* urbanísticos de *eficácia imediata*, por incluir prescrições normativas directamente oponíveis aos particulares nas situações em que inexistam qualquer instrumento de planeamento para a área ou este, existindo, nada refira a propósito da sua conformação à legislação em apreço.

Efectivamente, as sucessivas legislações sobre protecção de sobreiros, incluindo a actualmente em vigor, não identificaram quais os momentos em que os mecanismos de autorização do corte de sobreiros nelas previstos devem ser desencadeados.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Esta apreciação corresponde ao por nós defendido com Licínio Lopes Martins e Dulce Lopes em parecer dado ao CEDOUA no âmbito do protocolo com a Câmara Municipal de Coimbra, inédito.

¹⁶⁹ O Código Florestal, já aprovado, não entrou, contudo, em vigor.

¹⁷⁰ Procedimentos estes que variam consoante se trate da conversão um povoamento de sobreiros ou do corte de sobreiros em povoamento ou isolados.

No entanto, da leitura do Decreto-Lei n.º 169/2001 resulta que o momento adequado para o efeito é o que *antecede* o corte ou arranque de sobreiros, isto é, o que mais se aproxima da necessidade efectiva destas intervenções “destrutivas”.

Neste sentido vai a alínea c) do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 169/2001 — que considera como corte de conversão, a *intervenção* concreta de arranque ou corte de árvores —, bem como o próprio artigo 3.º, que estabelece, no seu n.º 1, que é o “*corte ou arranque de sobreiros*” que carece de autorização ou, no seu n.º 2, que a comunicação prévia de corte deve ser feita 30 dias antes do início da sua *execução*. De onde se conclui ser em face da pretensão concreta de corte ou arranque de sobreiros que se coloca a necessidade de cumprimento do que aquele diploma dispõe, isto é, de obtenção do acto autorizativo.

Para além desta indicação genérica, acresce ainda nada ser referido nesta legislação quanto à articulação dos procedimentos nela previstos com as exigências urbanísticas, seja de planeamento, seja de licenciamento ou de admissão de comunicação prévia de operações de loteamento, obras de urbanização e de edificação que incidam sobre áreas onde existam sobreiros.

Desde logo, não inclui normas sobre a consequência jurídica aplicável às licenças ou admissões de comunicação prévia que não tenham sido antecedidas do acto de autorização de corte ou abate de sobreiros. Com efeito, as consequências divisadas no Decreto-Lei n.º 169/2001, no caso de incumprimento das exigências nele previstas, são específicas para este diploma, não se fazendo qualquer referência, como ocorre em regra na legislação especial para que apelam os procedimentos especiais, às típicas consequências invalidantes dos actos urbanísticos: nulidade ou anulabilidade.

As sanções previstas no âmbito deste diploma referem-se a inibições de alteração do uso do solo, assim se vedando, por um período de 25 anos, quaisquer alterações do uso do solo em áreas ocupadas por povoamentos de sobreiro ou azinheira e que tenham sofrido conversões designadamente por terem sido realizados cortes ou arranques não autorizados ou ter ocorrido anormal mortalidade ou depreciação do arvoredo em consequência de acções ou intervenções por qualquer forma prejudiciais que determinaram a degradação das condições vegetativas ou sanitárias do povoamento [artigo 4.º, alíneas b) e c)].

Mais, nos terrenos em que tenha ocorrido corte ou arranque ilegal de povoamento de sobreiro é proibido, pelo prazo de 25 anos a contar da data do corte ou arranque, toda e qualquer conversão que não seja de imprescindível utilidade pública, bem como as operações relacionadas com edificação, obras de construção, obras de urbanização, loteamentos e trabalhos de remodelação dos terrenos, introdução de alterações à morfologia do solo ou do coberto vegetal e o estabelecimento de quaisquer novas actividades, designadamente agrícolas, industriais ou turísticas (artigo 5.º).

Se bem atentarmos em todas estas disposições legais podemos concluir que nas mesmas se estipulam sanções específica e primacialmente vocacionadas para o *titular do solo* que, em virtude de acções que colocam em causa o bem tutelado pelo Decreto-Lei n.º 169/2001, se vê confrontado com uma impossibilidade quase integral de utilização do seu terreno.

Apenas *indirectamente*, e nas hipóteses particulares previstas nas alíneas b), c) e d) do artigo 5.º, dá esta legislação orientações para a gestão urbanística municipal, ao impossibilitar a prática de actos autorizativos sempre que o Município tenha conhecimento do corte ou abate ilegal de sobreiros.

Do que retira que é mesmo possível que os actos de gestão urbanística sejam emitidos sem que se conheça a exacta localização dos sobreiros, uma vez que não é um *requisito* prévio daquela aprovação a definição dos sobreiros existentes e a obtenção de um procedimento de autorização de abate ou corte de sobreiros antes do licenciamento ou da admissão de operações que antecedem logicamente o momento efectivo de execução de obras¹⁷¹.

Naturalmente tal não significa, nem poderia significar, que o titular de uma licença ou comunicação prévia urbanística emitida nestes termos — isto é, com desconhecimento do prévio do arranque ilegal de sobreiros — poderá concretizar, nestas circunstâncias, o direito que a mesma lhe confere. Apenas este licenciamento urbanístico, não obstante ser válido¹⁷², por não ter de considerar aquela questão, não

¹⁷¹ Idênticas considerações valem para necessidade de, em caso de corte de conversão em povoamento de sobreiros, se desencadear o procedimento de reconhecimento de imprescindível utilidade pública do empreendimento.

¹⁷² A considerar-se que o acto fosse inválido, a forma de invalidade de que o mesmo padeceria seria a anulabilidade, na ausência de uma previsão expressa do regime da nulidade. No entanto, nem a anulabilidade nem a nulidade seriam adequadas para enquadrar a hipótese vertente, já que a aplicação do regime da anulabilidade poderia implicar a consolidação do acto urbanístico (e, assim, a inviabilização da

poderá produzir os seus efeitos em relação a ela, o que é o suficiente para garantir a plena eficácia da proibição prevista no artigo 5.º.

Ora, se assim o é, da legislação não resulta para o Município, seja no momento do planeamento, seja na fase da gestão urbanística, a obrigação de detectar a presença de sobreiros em terrenos que são titularidade dos particulares. Do mesmo modo, não deve recair tal obrigação quando aquele, programando o uso e ocupação do solo, delimita Unidades de Execução, até porque estas não acolhem um projecto urbanístico determinado.

inibição de concretizar operações urbanísticas no prazo de 25 anos) e a aplicação do regime da nulidade poderia tornar inviável a concretização da operação urbanística pretendida para além dos 25 anos dispostos no artigo 5.º.

Autoridade Nacional de Proteção Civil - ANPC

1.1 Autoridade Nacional de Proteção Civil - ANPC

I. Apresentação

Na prossecução do processo de modernização e de otimização do funcionamento da Administração Pública e, conseqüentemente, da melhoria da qualidade dos serviços públicos, o Decreto-Lei n.º 126 -B/2011, de 29 de dezembro, veio proceder, no que concerne aos serviços centrais de natureza operacional do Ministério da Administração Interna, ao reforço das atribuições da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) em matéria de política de proteção civil, em especial pela absorção das atribuições anteriormente cometidas ao Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência em matéria de planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência. Deste modo, projetou -se no presente diploma a integração daquela nova área de atuação, determinada também pelo Decreto-Lei n.º 126 -A/2011, de 29 de dezembro.

O decreto-lei n.º 73/2012, de 26 de março alterou o Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de março, que aprova a Orgânica ANPC, fixando as suas atribuições em matéria de planeamento civil de emergência e foi, por sua vez, alterado pelo Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, diploma que introduz alguns ajustamentos orgânicos por forma a garantir uma maior eficiência e eficácia dos diferentes serviços que compõem esta organização, adequando a sua estrutura às necessidades atuais.

Pretende este diploma dotar a ANPC de uma estrutura orgânica mais flexível, menos burocrática e com processos de decisão mais expeditos, libertando recursos que podem ser alocados às diversas áreas de atuação da ANPC, permitindo uma intervenção mais eficiente de acidentes graves e catástrofes, tendo em vista a prevenção dos mesmos.

Com a entrada em vigor do presente decreto -lei, a estrutura base do modelo de organização é, desde logo, alterada com a introdução de uma nova direção nacional dedicada à gestão dos meios aéreos, integrando competências da EMA — Empresa de Meios Aéreos, S.A., no que concerne à gestão do dispositivo de meios aéreos

permanente e sazonal para a prossecução das missões públicas atribuídas ao Ministério da Administração Interna, em resultado do processo de extinção daquela empresa.

Ao nível da estrutura operacional, evolui -se de um modelo de lógica distrital para uma organização apoiada numa lógica supra distrital, concebendo cinco novos agrupamentos de distritos, que refletem a criação de um modelo mais ajustado à realidade territorial e facilitador de uma operacionalidade mais eficiente, progredindo desta forma, para uma conceção que ultrapassa a divisão administrativa assente em dezoito comandos distritais.

Por último, por forma a garantir um controlo mais rigoroso das atividades da ANPC reforçam -se igualmente as competências de fiscalização e de auditoria interna. A ANPC tem por planear, coordenar e executar a política de proteção civil, designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações e de superintendência da atividade dos bombeiros, bem como assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra (artigo 2.º, n.º1).

A ANPC, é um serviço central, da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio (artigo 1.º).

A ANPC conta com receitas próprias, as quais, de acordo com o artigo 23.º, incluem as receitas provenientes produto de taxas, coimas, percentagens de prémios de seguro; subvenções quotizações, doações, heranças, legados, participações, subsídios; rendimentos de bens patrimoniais; produto da venda de publicações; entre outras eventualmente previstas por lei, contrato ou outro título.

A ANPC tem vastas atribuições podendo, na nossa modesta opinião, ser agrupadas nas seguintes áreas: *i)* previsão e gestão de risco e planeamento de emergência; *ii)* protecção e socorro; *iii)* atividades dos bombeiros; *iv)* recursos de protecção civil; e *v)* aplicação e fiscalização do cumprimento das leis, regulamentos, normas e requisitos técnicos aplicáveis no âmbito das suas atribuições.

Em matéria de acompanhamento dos planos municipais de ordenamento do território, cumpre à ANPC, “contribuir para a definição da política nacional de planeamento civil de emergência, designadamente através da elaboração de diretrizes gerais, promoção da elaboração de estudos e planos de emergência, e prestação de apoio

técnico e emissão de parecer sobre a sua elaboração por entidades setoriais (artigo 2.º, n.º 2, alínea b)).

Para a prossecução destas atribuições, o Instituto dispõe, pois, de um conjunto de poderes de autoridade e sancionatórios (artigo 6.º).

A nível orgânico, a ANPC é dirigida por um presidente, coadjuvado por cinco diretores nacionais (artigos 7.º e ss.).

Enfim, a actividade da ANPC merece destaque não só pela relevância social e económica do sector regulado mas ainda pela dimensão preventiva dos riscos no planeamento.

II. A atividade de acompanhamento

O problema anda em torno da interpretação a deferir ao artigo 16.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 124/2006¹⁷³, segundo qual:

As novas edificações no espaço florestal ou rural têm de salvaguardar na sua implantação no terreno, a garantia da distância à estrema da propriedade de uma faixa de protecção nunca inferior a 50m e a adopção de medidas especiais relativas à resitência do edifício, à passagem do fogo e à contenção de possíveis focos de ignição de incêndios no edifício e respectivos acessos.

Esta tem sido uma das disposições mais debatidas do Decreto-Lei n.º 124/2006, já que o seu cumprimento torna dificilmente gerível o espaço rural, impossibilitando ou tornando altamente improvável o seu aproveitamento urbanístico.

Para além das críticas de ordem geral, este número contém também uma das normas mais ambíguas de um diploma que se pretendia definitivamente esclarecedor sobre a defesa da floresta contra incêndios.

Os focos problemáticos em causa prendem-se, no que ora interessa, com a averiguação da—autonomia do n.º 3 do artigo 16.º relativamente ao zonamento do território para efeitos florestais, a que nos referimos no ponto precedente, e com a definição dos espaços agrícolas e florestais a que o mesmo se aplica.

Quanto à primeira questão, na medida em que, em geral, é interdita a edificação em zonas classificadas como de elevado risco de incêndio nos planos municipais de

¹⁷³ O que referimos corresponde ao por nós defendido em parecer elaborado com Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, inédito.

defesa da floresta, a única interpretação razoável é a de considerar que o n.º 3 deste artigo estabelece condicionamentos em áreas que não foram como tal classificadas.

Caso contrário não faria sentido estabelecer uma norma que determina limitações à edificação, quando outra existe que as proíbe liminarmente.

Assim sendo, terá de se considerar — como o fazem, em uníssono, as entidades públicas com responsabilidades em matéria florestal — que a norma do n.º 3 do artigo 16.º, porque não dependente de medidas administrativas complementares, v.g. a aprovação de um plano determinado, entrou em vigor com o diploma no qual se insere. É, portanto, uma norma de aplicação imediata e não diferida.

A resposta à questão de saber qual o âmbito de aplicação espacial da restrição prevista no n.º 3 do artigo 16.º, depende, por seu lado, da interpretação dos conceitos de espaço florestal ou rural.

Estes encontram definição nas alíneas f) e g) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/2006 segundo as quais “espaços florestais” correspondem aos terrenos ocupados com floresta, matos e pastagens ou outras formações vegetais espontâneas e «espaços rurais» aos espaços florestais e terrenos agrícolas.

O facto de o referido Decreto-Lei se referir autonomamente a estes conceitos, aliado ao disposto no artigo 44.º n.º 1, segundo o qual as definições constantes naquele prevalecem sobre quaisquer outras no âmbito da defesa da floresta contra incêndios, poderia levar à conclusão que as restrições previstas no n.º 3 do artigo 16.º se aplicariam àqueles espaços independentemente da classificação e qualificação dos solos feita no âmbito dos planos municipais de ordenamento do território.

Esta não é, porém, a solução que deve ser acolhida, na medida em que implica uma leitura inadequada do diploma em questão e dos seus objectivos. Desrazoável seria que a aplicação de restrições legais tão gravosas como as dispostas no n.º 3 do artigo 16.º ficasse dependente de uma pura análise casuística da situação do terreno que poderia inclusivamente determinar que num prédio sem utilização urbana efectiva mas com formações vegetais espontâneas situado no centro urbano consolidado tivesse de ser respeitada distância de 50 metros à estrema da propriedade.

Aliada a esta possível desorganização urbana, sobretudo quando falamos de solos incluídos em perímetro, encontra-se o facto de as definições previstas no artigo 3.º apenas prevalecerem sobre todas as outras no âmbito da defesa da floresta contra

incêndios e não nas relativas à defesa de pessoas bens contra incêndios, nas quais se inclui o artigo 16.º.

Esta leitura é, ainda que parcialmente, confirmada pelo disposto nas disposições finais dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal que consideram que aquela limitação se aplica a todo o solo rural. Pretendeu esta norma clarificar o que entendia o Decreto-Lei n.º 124/2006 por espaço florestal ou rural, afastando a aplicação da norma do n.º 3 do artigo 16.º a espaço urbano ou urbanizável (hoje designado de urbanização programada).

A nosso ver, porém, ainda que consideremos que aqueles conceitos apenas se podem referir a áreas integradas em solo rural, julgamos que nem todo o solo rural deveria ser por elas abrangido. Em termos que consideramos ser lógicos, a referência a espaços florestais e rurais deve ser entendida como referindo-se aos espaços qualificados como agrícolas ou florestais, nos termos previstos na alínea a) do n.º 2 do artigo 73.º do RJIGT, pelo que é apenas relativamente a estes que o n.º 3 do artigo 16.º se aplica de forma imediata, isto é mesmo para aqueles espaços delimitados nos planos municipais vigentes.

Os planos regionais de ordenamento florestal foram, no entanto, mais longe ao ampliar, de forma algo imponderada, o âmbito espacial de aplicação da limitação prevista no artigo 16.º, n.º 3, a todo o solo rural, o que poderá determinar sérias dificuldades na gestão de espaços rurais, designadamente naturais e turísticos ou destinados a actividades industriais ou urbanas mas cuja localização apenas é possível em solo rural.

Na medida, porém, em que os planos regionais de ordenamento florestal se concebem como planos sectoriais desprovidos de eficácia plurisubjectiva, poderá, no âmbito do procedimento de elaboração, alteração ou revisão dos planos directores municipais e nos termos do artigo 80.º, n.º 1 do RJIGT, ser discutida e concertada a razoabilidade da limitação espacial daquela orientação geral¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Sobre este tema, *vide*, ainda, Dulce Lopes, “Notas escolhidas sobre a concretização judicial e as alterações legislativas ao regime florestal”, in *O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais*, Almedina, 2010 e Carla Amado Gomes, Princípios jurídicos ambientais e protecção da floresta: considerações assumidamente vagas, *Cadernos do CEDOUA*, n.º 17, 2006, pp. 51 ss.

**Direção Geral do Património Cultural – Ex IGESPAR e Direção Regional de
Cultura do Centro**

***1.1 Direção Geral do Património Cultural – Ex IGESPAR e Direção Regional
de Cultura do Centro***

I. Apresentação

A DGPC foi criado no âmbito do PREMAC, pelo Decreto-Lei n.º 126-A/20011, de 29 de dezembro que aprova a Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), diploma que procede à inserção na PCM dos serviços, organismos e outras estruturas do Ministério da Cultura, em concretização da solução consagrada na Lei Orgânica do Governo, o que explica a existência da cultura como outra área de intervenção da PCM.

A DGPC tem por missão assegurar a gestão, salvaguarda, valorização, conservação e restauro dos bens que integrem o património cultural imóvel, móvel e imaterial do País, bem como desenvolver e executar a política museológica nacional.

Integram ainda a administração directa do Estado, no âmbito da PCM, *i*) a Direcção Regional da Cultura do Norte; *ii*) a Direcção Regional da Cultura do Centro; *iii*) a Direcção Regional da Cultura do Alentejo; e *iv*) a Direcção Regional da Cultura do Algarve.

Além do Decreto-Lei n.º 126-A/2011, a DGPC é ainda regulada pelo Decreto-Lei n.º 115/2012 de 25 de maio¹⁷⁵, bem como pelos diplomas legais que regulam as actividades relevantes que se desenvolvem no sector.

A DGPC é um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa (artigo 1.º), com uma vasta gama de atribuições (artigo 2.º).

No âmbito das atribuições de planeamento compete à DGPC “*h*) participar, nos termos da lei, nos procedimentos de avaliação de impacte ambiental e na elaboração dos instrumentos de gestão territorial, salvo na elaboração dos planos diretores municipais nas circunscrições territoriais das DRC.” (artigo 2.º, número 2, alínea h)).

¹⁷⁵ Diploma ao qual, doravante, se referem todas as normas citadas sem qualquer outra indicação

Para a prossecução das suas atribuições dispõe a DGPC de poderes de autoridade do Estado constantes das disposições da lei de bases da política e do regime de proteção e valorização do património cultural, demais legislação regulamentar e da Lei Quadro dos Museus Portugueses (artigo 11.º).

A DGPC sucede nas atribuições, no ao nosso estudo importa, ao Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico, I. P. (IGESPAR), com exceção das atribuições nos domínios das ações regionais e locais de salvaguarda e acompanhamento do património arqueológico, nas relativas à emissão de parecer sobre os planos, projetos, trabalhos e intervenções nas zonas de proteção dos imóveis classificados ou em vias de classificação que não lhe estejam afetos e no domínio do acompanhamento e fiscalização das obras e intervenções em imóveis situados naquelas zonas de proteção.

A DGPC conta com receitas próprias, as quais, de acordo com o artigo 6.º incluem as receitas provenientes de participações e subsídios; rendimentos provenientes da gestão de bens; doações, heranças e legados; taxas; receitas provenientes da prestação de serviços; receitas provenientes da aplicação de contraordenações e outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei, contrato ou a outro título.

A nível orgânico, é por um diretor-geral coadjuvado por quatro subdiretores gerais (artigos 3.º e ss.).

Enfim, a actividade da DGPC merece destaque pela relevância cultural e protecionista de uma identidade nacional associada à protecção do património.

II. A atividade de acompanhamento

Na sua atividade de acompanhamento podemos identificar duas questões que constituem a tónica permanente dos pareceres desta entidade. Por um lado, a necessidade de, sob pena de parecer favorável condicionado, o Regulamento dever anexar a listagem completa do património arquitetónico e arqueológico, bem como as plantas relativas ao património, nomeadamente a planta de Património Arqueológico, deverem constituir um desdobramento da Planta de Ordenamento e integrar os elementos que constituem o plano diretor municipal.

Por outro lado avança, quase sempre, a entidade com uma redacção para os artigos referentes ao Património e cuja redacção se transcreve:

Conjuntos e Sítios Arqueológicos

1. Consideram-se conjuntos e/ou sítios arqueológicos todos os locais onde se identifique a presença de vestígios de evolução humana, cuja preservação e estudo permitam traçar a história da humanidade, e cuja principal fonte de informação seja constituída por escavações, prospeções e outros métodos de pesquisa arqueológica.
2. Consideram-se áreas de sensibilidade arqueológica (capelas, igrejas e área envolvente, ou respetivos adros) todos os locais para os quais existe uma forte probabilidade de ocorrência de enterramentos humanos, cuja existência ainda não foi comprovada pela identificação e recolha de vestígios materiais e/ou osteológicos.
3. Nos sítios arqueológicos e nas áreas de sensibilidade arqueológica, qualquer intervenção que implique impacte ao nível do subsolo, fica condicionada à realização de trabalhos arqueológicos, nos termos da legislação em vigor.
4. Deve assegurar-se, em regra e sem prejuízo de outras situações, um perímetro de salvaguarda de uma faixa de 50 metros, definido a partir dos pontos e dos limites externos das áreas assinaladas na Planta de Ordenamento, dentro do qual se aplica o disposto no número anterior.

Património Cultural

1. O Património Cultural classificado e em vias de classificação encontra-se identificado na Planta de Condicionantes é o seguinte:
 - i) ...
2. Os bens imóveis classificados, em vias de classificação, a classificar e inventariados, tal como as respectivas zonas de protecção (ZP e ZEP) ficam sujeitos ao regime legal vigente no âmbito do Património Cultural.
3. O Plano identifica o Património cultural em cartografia específica discriminando o Património Arquitectónico Classificado, o Inventário de Bens com Interesse Municipal (Elementos Isolados, Conjuntos de Casario Tradicional, Outros Conjuntos de Interesse) e o Património Arqueológico Classificado e de Interesse Municipal, no qual se identificam os Sítios Arqueológicos.
4. Nos bens classificados aplicam-se as condicionantes previstas na legislação em vigor.
5. Nos restantes bens listados de interesse municipal não é permitida a demolição de edifícios ou elementos, devendo as intervenções ser no sentido da sua recuperação e valorização.
6. Para além das disposições apresentadas nos números anteriores, deverão ser estabelecidos procedimentos específicos de salvaguarda arqueológica no âmbito dos instrumentos de gestão territorial (planos de pormenor e planos de urbanização), de acordo com a lei vigente.

7. Quando necessária a execução de infraestruturas da competência da câmara municipal ou da administração central que tragam implicações sobre o património concelhio, identificado na carta do património, deverá ser promovida a sua salvaguarda e valorização de forma integrada e equilibrada.

I. Apreciação crítica

Acerca da primeira “exigência”, temo-nos debatido no sentido da sua não aceitação porquanto, os elementos que compõem o plano diretor municipal estão bem definidos na lei e deles não resulta a necessidade deste desdobramento da Planta de Ordenamento.

E resistimos a tal aceitação porquanto a mesma se afigura desproporcional e economicamente exigente aos municípios já que tal implicaria a sua publicação. Trazemos, pois, aqui esta questão, para assinalar que não podem as entidades setoriais querer fazer os seus planos dentro do plano diretor municipal. Dito de outro modo, ou os planos setoriais já estão em vigor e o plano diretor municipal deve com o mesmo articular-se, ou, não existindo estes, não podem as entidades fazer exigências que não correspondam ao conteúdo quer material quer documental estabelecido por lei. Já acerca da segunda questão, trazêmo-la aqui porquanto é recorrente a CCDRC “ordenar” que aquelas normas sejam retiradas em virtude de o nelas regulado “ser de lei geral”.

E se é verdade o afirmado pela CCDR, não é menos verdade que esta é a entidade coordenadora que irá coordenar as intervenções da Administração directa e/ ou indirecta do Estado.

Como decorre do RJIGT, no seu artigo 21.º, n.º 3 “A coordenação das políticas regionais consagradas nos planos regionais de ordenamento do território incumbe às comissões de coordenação e desenvolvimento regional”, incumbindo ao *Estado* a articulação das várias políticas consagradas no programa nacional da política de ordenamento do território, nos planos setoriais e nos planos especiais; e às *câmaras municipais* e *associações de municípios* a coordenação das políticas municipais expressas, respetivamente, nos planos municipais e nos planos intermunicipais de ordenamento do território.

Especial relevo no domínio da coordenação interna tem, precisamente, a coordenação da política nacional e regional que é da responsabilidade do Estado e das CCDRs, porque é exatamente neste nível que, em nosso entender, surgem verdadeiras

dificuldades, decorrentes, essencialmente, da atitude dos vários setores estaduais que insistem em atuar unilateralmente sem se articularem com os restantes.

Dificuldade que tem na base o facto de estas entidades não se assumirem como *setores*, tendendo, frequentemente, a ver as suas áreas de intervenção como *a base* de todas as restantes¹⁷⁶.

Devia pois ser esta entidade, a montante, tal como fez a CCDRN, a indicar às entidades quais as “exigências” que podem ou não efetuar aquando da apreciação dos elementos escritos e gráficos do plano diretor municipal.

Já a natureza de o parecer ser favorável condicionado nos merece as maiores reservas porquanto, como ficou descrito no Capítulo I, os pareceres das entidades são não vinculativos, cabendo ao município aferir e assumir a legalidade das suas normas.

¹⁷⁶Fernanda Paula Oliveira, Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão territorial Comentado, Almedina, 2012, comentário ao artigo 21.º.

Turismo de Portugal

1.1 Turismo de Portugal

I. Apresentação

O Turismo de Portugal, I.P. foi criado no âmbito do PREMAC, pelo Decreto-Lei n.º 126-C/20011, de 29 de dezembro que aprova a Orgânica do Ministério da Economia e do Emprego (MEE), diploma que procede à reestruturação do Instituto do Turismo de Portugal, I. P., abreviadamente designado por Turismo de Portugal, I. P., serviço da administração indireta do Estado, que tem por missão o apoio ao investimento no setor do turismo, designadamente na gestão de fundos comunitários no contexto dos sistema de incentivos às empresas do setor, a qualificação e desenvolvimento das infraestruturas turísticas, a coordenação da promoção interna e externa de Portugal como destino turístico e o desenvolvimento da formação de recursos humanos do setor, bem como a regulação e fiscalização dos jogos de fortuna e azar.

O Turismo de Portugal é um instituto público de regime especial, nos termos da lei, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio e que prossegue atribuições do MEE, sob superintendência e tutela do respetivo ministro (artigo 5.º do Decreto Lei n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro e artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho).¹⁷⁷

O Turismo de Portugal tem por missão o apoio ao investimento no setor do turismo, a qualificação e desenvolvimento das infraestruturas turísticas, a coordenação da promoção interna e externa de Portugal como destino turístico e o desenvolvimento da formação de recursos humanos do setor, bem como a regulação e fiscalização dos jogos de fortuna e azar (artigo 3.º, n.º 1).

Além do Decreto-Lei n.º 126-C/2011, que o cria, e do Decreto-Lei n.º 129/2012, que aprova a orgânica do instituto, este é regulado pelos seus Estatutos¹⁷⁸, bem como

¹⁷⁷ Diploma ao qual, doravante, se referem todas as normas citadas sem qualquer outra indicação.

¹⁷⁸ Aprovados pela Portaria n.º 321/2012, de 15 de outubro, definem, nos termos do art.º 9.º do Dec.-Lei n.º 129/2012, a organização interna do Turismo de Portugal, I.P.

pelos diplomas legais que regulam as actividades relevantes que se desenvolvem no sector¹⁷⁹.

O Turismo de Portugal é um instituto público dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio. O instituto conta com receitas próprias, as quais, de acordo com o artigo 11.º, incluem as receitas provenientes do imposto sobre o jogo e das concessões das zonas de jogo; o rendimento de bens próprios; o produto das taxas, multas, coimas e outros valores que sejam aplicados pelo Instituto; o produto da venda de bens ou da prestação de serviços pelo Instituto; os rendimentos advenientes do seu património próprio, as contribuições e subsídios provenientes de outras entidades públicas; entre outras eventualmente previstas por lei, contrato ou outro título.

Este instituto é organismo central, com jurisdição sobre todo o território nacional (artigo 2.º) e para a concretização da sua missão o Turismo de Portugal prossegue atribuições de planeamento; apoio técnico e financeiro; coordenação, acompanhamento e fiscalização (artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 126-C/2011 e artigo 3.º).

No âmbito das atribuições de planeamento compete ao Turismo de Portugal “promover uma política adequada de ordenamento turístico e de estruturação da oferta, em colaboração com os organismos competentes, intervindo na elaboração dos instrumentos de gestão territorial, participando no licenciamento ou autorização de empreendimentos e actividades, reconhecendo o seu interesse para o turismo, ou propondo ao membro do Governo responsável pela área o reconhecimento da respetiva utilidade turística” (artigo 3.º, n.º 2, alínea j)).

Para a prossecução destas atribuições, o Instituto dispõe, pois, de um conjunto de poderes de autoridade e sancionatórios (artigo 19.º, n.º 2).

A nível orgânico, este instituto é composto pelo conselho directivo, pelo fiscal único, pela comissão de jogos e pelo conselho de crédito (artigos 4.º e ss.). É ao conselho directivo que compete tomar as decisões e nomeadamente no âmbito do planeamento, Pronunciar-se sobre medidas legislativas, regulamentares ou de planeamento no âmbito do turismo” (artigo 5.º, n.º 3, al. a)).

Enfim, a actividade do Turismo de Portugal merece destaque não só pela relevância social e económica do sector regulado ou pela amplitude das atribuições e competências do Instituto, mas ainda pela dimensão do universo de entidades sujeitas à

sua regulação, nomeadamente os municípios.

II. A atividade de acompanhamento

Podemos com segurança assegurar que este é um comentário transversal a todos os pareceres dados pela entidade, a saber:

“Da análise da proposta de plano resulta que as normas para a edificabilidade turística no solo rural não se reconduzem na globalidade às orientações do PROTC nesta matéria”.

III. Apreciação crítica

O turismo representa um interesse sectorial que tem sido acolhido nos vários programas que se debruçam sobre áreas como o ambiente, o ordenamento do território e o desenvolvimento económico¹⁸⁰.

No domínio ambiental, foi abraçado pela Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS)—aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 109/2007, de 20 de Agosto -, que no seu terceiro objectivo alerta para a necessidade de promoção do turismo para o desenvolvimento rural.

No âmbito dos instrumentos de gestão territorial, dispões o PNPOP que o ordenamento do território se deve ocupar da articulação das dimensões do desenvolvimento urbanístico, da protecção e valorização ambiental e da promoção do turismo, considerado este um interesse sectorial relevante.

Nesta senda são estabelecidas como medidas prioritárias a implementação de um *Plano Estratégico Nacional de Turismo (PENT)* tendo em vista, nomeadamente, a definição e delimitação das regiões do País com actual especialização turística ou com significativo potencial de desenvolvimento turístico nas suas múltiplas componentes (2007-2013) e a elaboração, implementação ou concretização das estratégias definidas nos *Planos Sectoriais e de Ordenamento Turístico no território continental e nas regiões autónomas* que definam as linhas orientadoras dos modelos de desenvolvimento pretendidos para as áreas com maiores potencialidades de desenvolvimento turístico (2007-2009), diversificando, a oferta estruturada de produtos turísticos numa

¹⁸⁰ Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, *Empreendimentos turísticos, planeamento e registo predial: a concretização de um desígnio nacional*, Estudo de homenagem ao Prof. Doutor Henrique Mesquita da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, julho de 2006.

perspectiva territorial, em particular nos domínios do Turismo no Espaço Rural (TER), cultural e de natureza, potenciando o desenvolvimento de complementaridades sub-regionais e locais, nomeadamente nas regiões Autónomas (2007-2013).

Associados ao turismo surgiram programas de incentivo e financiamento especificamente direccionados para a sua promoção, nomeadamente do turismo de qualidade e excelência, como o PITER¹⁸¹; o SIVETUR¹⁸² e mais recentemente, os PIN.

Na ausência de planos setoriais que regulem o sector e “porque sobre os mesmos nada se sabe sobre o estado da sua elaboração, apesar de a sua tramitação se encontrar prevista nos artigos 35.º e seguintes do RJGT”¹⁸³, a verdade é que tem sido através dos PROT que o setor tem tentado impor-se defendendo a entidade que “ sempre se refere que, na perspectiva do turismo, se tem as respetivas normas como adequadas à promoção da qualidade da oferta turística, e da sustentabilidade do desenvolvimento do setor do turismo, em particular no solo rural” pelo que, recomenda uma aproximação às disposições do PROTC, nomeadamente quanto a parâmetros, tipologias admitidas, normas para a edificabilidade turística, assim se evitando posteriores procedimentos de alteração nesta matéria.

Salvo melhor opinião e com o devido respeito, e se bem compreendemos a entidade, a verdade é que, o PRTOC¹⁸⁴ ainda não é eficaz, pelo que embora funcionem como *limite* à discricionariedade administrativa municipal, não a podem colocar em causa, desempenhando, essencialmente, uma *função coordenadora* que respeita a discricionariedade do escalão municipal — e, desta forma, a sua autonomia — ao não predeterminar de forma acabada a sua decisão.

*“Os PROT embora condicionando/limitando as opções municipais, não podem contender com as opções que o ordenamento jurídico remete para a responsabilidade própria dos municípios”*¹⁸⁵.

¹⁸¹ Aprovado pela Portaria 450/2001, de 5 de Maio e Portaria 478/2006, de 26 de Maio.

¹⁸² Portaria n.º 59/2005, de 21 de Janeiro, aprova o Regulamento de Execução do Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos de Vocação Estratégica.

¹⁸³ Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, *Empreendimentos turísticos, planeamento e registo predial: a concretização de um desígnio nacional*, Estudo de homenagem ao Prof. Doutor Henrique Mesquita da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, julho de 2006, p.4 e ss.

¹⁸⁴ Sobre o PROTC já nos pronunciamos nesta dissertação, para o que remetemos, nomeadamente quanto à sua relação com os planos diretores municipais, deixando clara a nossa posição de que em determinadas normas não é o instrumento legalmente idóneo para as conter, de que são exemplo, precisamente, muitas regras sobre edificabilidade.

¹⁸⁵ Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão territorial Comentado*, Almedina, 2012, comentário ao artigo 24.º.

DGEST – Ex DREC

1.1 DGEST – Ex DREC

I. Apresentação

A DGEST foi criada no âmbito do PREMAC, pelo Decreto-Lei n.º 266-G/2011, de 31 de dezembro,¹⁸⁶ diploma que altera a Lei orgânica do Ministério da Educação e da Ciência (MEC), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro.

Nos termos da Lei Orgânica do MEC, procede-se à extinção das Direções Regionais de Educação do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, com o objetivo de aprofundar a autonomia das escolas, implementando modelos descentralizados de gestão e apoiando a execução dos seus projetos educativos e organização pedagógica.

Nesse pressuposto, considera-se que tal objetivo será mais eficazmente conseguido através de um serviço vocacionado para uma intervenção de maior proximidade das escolas, a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), dotado de uma estrutura orgânica simplificada e flexível.

À DGEstE é atribuída a missão de promover o acompanhamento dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas no desenvolvimento da respetiva autonomia, bem como de assegurar a concretização regional das medidas de administração e o exercício das competências periféricas relativas às atribuições do MEC, promovendo a respetiva harmonização e uniformização de procedimentos, o que conduzirá a uma desburocratização progressiva.

Neste sentido, é também atribuída à DGEstE a missão de conceber, organizar e executar as medidas de prevenção do risco, segurança e controlo da violência nas escolas, área atualmente da responsabilidade da Direção-Geral da Educação.

Deste modo, veio o Decreto-Lei n.º 266-G/2012, proceder à alteração da Lei Orgânica do MEC, no sentido de acolher as atribuições das Direções Regionais de

¹⁸⁶ Diploma ao qual, doravante, se referem todas as normas citadas, sem qualquer outra indicação.

Educação na DGEstE, e não na Direção-Geral da Administração Escolar conforme foi inicialmente previsto.

A DGEstE tem por missão garantir a concretização regional das medidas de administração e o exercício das competências periféricas relativas às atribuições do MEC, sem prejuízo das competências dos restantes serviços centrais, assegurando a orientação, a coordenação e o acompanhamento das escolas promovendo o desenvolvimento da respetiva autonomia, cabendo-lhe ainda a articulação com as autarquias locais, organizações públicas e privadas nos domínios de intervenção no sistema educativo, visando o aprofundamento das interações locais e o apoio ao desenvolvimento das boas práticas na atuação dos agentes locais e regionais da educação, bem como assegurar o serviço jurídico contencioso decorrente da prossecução da sua missão definidas no âmbito do sistema educativo de forma articulada pelas diversas circunscrições regionais.

São atribuições da DGEST, nomeadamente, o planeamento da rede escolar e assegurar a concretização da política nacional no domínio das instalações e equipamentos escolares.

Enfim, a actividade da DGEST merece destaque precisamente pelo papel que desempenha na concretização da política nacional no domínio das instalações e equipamentos escolares.

II. A atividade de acompanhamento

Refere a entidade nos seus pareceres, que:

“Não se detetou, na documentação em análise, referência à proteção dos equipamentos educativos face à publicação do D.L. n.º 80/2010 de 25 de junho. Este diploma revogou o DL n.º 37575 de 8/10/49, o que faz com que não seja suficiente assinalar os equipamentos educativos na Planta de Condicionantes para que fiquem automaticamente protegidos pelas disposições relativas ao afastamento de qualquer construção e atividades insalubres, incomodas, tóxicas ou perigosas. Essa proteção é agora atribuída aos planos municipais de ordenamento do território e à legislação específica de licenciamento das atividades perigosas, considerando-se no preâmbulo do decreto-lei 80/2010 que a ponderação dos factores relevantes para a localização dos equipamentos escolares não poderá ser outra que não a dos instrumentos de gestão territorial, relevando a participação na elaboração desses planos dos serviços do

Ministério da Educação e os contributos das diversas entidades da administração central, mas sobretudo, considerando fundamental a condução do processo pela câmara municipal, entidade melhor colocado para o conhecimento do território.

Assim, considera-se que o Regulamento do Plano deverá conter clausulado que garanta essa proteção”.

III. Apreciação crítica

O Decreto-Lei n.º 80/2010, de 25 de junho revoga o Decreto-Lei n.º 37 575, de 8 de outubro de 1949, que estabelece uma distância mínima de afastamento dos edifícios escolares em relação a cemitérios, nitreiras ou fábricas cujas emanações fossem incómodas ou doentias e também a novos estabelecimentos cuja edificação e funcionamento fossem susceptíveis de constituir vizinhanças incómodas, perigosas ou insalubres para os edifícios escolares.

A revogação deste diploma justifica-se dada a generalização de instrumentos de ordenamento do território, sobretudo a nível municipal, que já assegura em larga medida o objectivo primordial que é a cuidada ponderação das decisões de localização dos edifícios escolares e tem como principal objectivo actualizar a legislação que, em face da evolução na área do urbanismo e do ambiente, se tornou anacrónica.

No entendimento do legislador, o enquadramento legislativo na sua data de elaboração deste diploma, tanto no que se refere aos instrumentos de ordenamento do território, como no que se refere ao desenvolvimento de actividades perigosas ou incómodas, justifica a eliminação das regras relativas à localização dos edifícios escolares estabelecidas há sessenta anos, sem colocar em risco a segurança e o bom funcionamento desses edifícios.

De facto, para o legislador, o ordenamento jurídico respeitante ao ordenamento do território e ao urbanismo foi objecto de alterações profundas. Na verdade, a cobertura do país por instrumentos de gestão territorial, designadamente de âmbito municipal, é suficiente e permite um planeamento do território apto a acautelar os interesses relevantes para as decisões de localização das actividades humanas. Por isso, a ponderação dos factores relevantes para a localização dos equipamentos escolares não pode ser outra que não a dos instrumentos de gestão territorial, especialmente, os planos municipais de ordenamento do território.

No âmbito da elaboração destes instrumentos é possível efectuar uma análise ajustada à realidade do território, a qual beneficia da condução do processo pela Câmara Municipal, entidade mais bem colocada para o conhecimento do respectivo território, bem como dos contributos das diversas entidades da administração central chamadas a intervir, onde se incluem, naturalmente, os serviços do Ministério da Educação, e ainda, das próprias populações e da sociedade civil em geral.

A transversalidade e participação, características dos processos de planeamento do território, constituem, por si, uma garantia de ponderação dos factores relevantes para a localização dos equipamentos escolares que as rígidas regras do Decreto-Lei n.º 37 575, de 8 de Outubro de 1949, não lograram alcançar.

Por outro lado, também no que se refere à prevenção e limitação de consequências, para o homem e o ambiente, do desenvolvimento de actividades que envolvam substâncias perigosas, a evolução foi muito significativa. Efectivamente, o desenvolvimento das actividades perigosas está, ele próprio, sujeito a zonas de protecção legalmente previstas.

Por conseguinte, o diploma não impõe que sejam previstas distâncias nem áreas de protecção confiando na ponderação que é feita nos instrumentos de gestão territorial quando procede à definição dos usos em cada categoria de espaço.

O que é claramente feito nos diversos planos que vimos acompanhando, nomeadamente através de dois critérios: o da localização dos equipamentos e o do regime de edificabilidade.

Quanto ao primeiro critério, esclarece-se que os equipamentos estão em zonas urbanas consolidadas a manter e não estão previstos novos. Quanto ao segundo critério, o do regime, o que se prevê é o previsto pelo RJUE para as zonas urbanas consolidadas que não permite mexer na altura dos edifícios.

REFER

1.1. REFER

I. Apresentação

Criada pelo Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de abril, a REFER, vê a sua natureza alterada pelo Decreto-Lei n.º 141/2008, de 22 de julho, o qual, procede, na sequência da revisão do Regime Jurídico do Setor Empresarial do Estado, operada pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto, à transformação da Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P., em entidade pública empresarial, com a denominação Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P.E.

Além dos diplomas referidos, a REFER rege-se ainda pelo Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de abril, com as alterações posteriores, pelos seus estatutos e pela demais legislação aplicável.

A REFER é uma entidade pública empresarial com personalidade jurídica, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, estando sujeita à tutela dos ministros responsáveis pela área das finanças e pelo sector dos transportes.

A REFER tem por objecto principal a prestação de serviço público de gestão da infraestrutura integrante da rede ferroviária nacional (artigo 2.º).

Constitui também atribuição da REFER a construção, instalação e renovação das infraestruturas ferroviárias (artigo 3.º n.º 1).

A REFER sucede universalmente na posição jurídica, contratual ou não, do GNFL, do GNFP e do GECAF, nomeadamente no que diz respeito aos contratos celebrados por estes gabinetes.

Sucede ainda na posição jurídica a CP — Caminhos de Ferro Portugueses, E. P., contratual ou não, nas relações directamente ligadas ao exercício do seu objecto, quer de serviço público, quer de actividades acessórias, através de protocolos a celebrar entre as referidas entidades (artigo 14.º n.º 1 e 2).

A nível orgânico, a administração da REFER é exercida por um conselho de administração e a fiscalização é exercida por um conselho fiscal e por um revisor oficial de contas ou por uma sociedade de revisores oficiais de contas que não seja membro daquele órgão (artigo 4.º dos Estatutos).

A REFER tem como estrutura de apoio ao conselho de administração, com funções consultivas em matéria de realização de investimentos na infra-estrutura, um conselho técnico consultivo, constituído pelo presidente do conselho de administração da empresa, que a ele preside por inerência, e por um representante designado de cada uma das seguintes entidades, organismos e serviços: *i)* Direcção -Geral do Tesouro e Finanças; *ii)* Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I. P.; *iii)* Direcção -Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano; *iv)* Agência Portuguesa do Ambiente; *v)* Estradas de Portugal, S. A.; *vi)* Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I. P.; *vii)* Instituto Portuário e do Transportes Marítimos, I. P.; *viii)* Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I. P.; *ix)* Autoridade Nacional de Protecção Civil; *j)* CP — Caminhos de Ferro Portugueses, E. P.; e *x)* Outras empresas ou agrupamentos de transporte ferroviário, a indicar de comum acordo se forem mais de um.(artigo 18.º).

Detém receitas próprias resultantes do exercício da sua actividade e do aproveitamento da infra-estrutura, designadamente os resultantes de serviços e prestações acessórios, e, bem assim, os emergentes do recurso aos meios previstos no Decreto -Lei n.º 269/92, de 28 de novembro; os rendimentos de bens próprios; as participações, dotações, subsídios e compensações financeiras do Estado ou de outras entidades públicas; o produto da alienação de bens próprios e da constituição de direitos sobre eles; o produto de doações, heranças ou legados que lhe sejam destinados; quaisquer outros rendimentos ou valores que provenham da sua actividade ou que, por lei ou contrato, devam pertencer-lhe (artigo 19.º dos Estatutos).

Enfim, a atividade da REFER merece destaque pelas atribuições que desempenha na construção de novas infraestruturas como era o caso do TGV.

II. A atividade de acompanhamento

Solicita a entidade a salvaguarda pelos municípios da linha de alta velocidade do eixo Lisboa-Porto.

III. Apreciação crítica

A resposta a esta questão depende, do nosso ponto de vista, da natureza jurídica que atribuímos à decisão de localização de uma auto-estrada bem como a de saber se

esta decisão deve obediência a um plano municipal prévio ou se pode ser decidida em contradição com o previsto naquele plano sem que ele tenha sido objecto de alteração.

GOMES CANOTILHO E FERNANDA PAULA OLIVEIRA¹⁸⁷, partem da admissão de duas hipóteses: a de que se trata de uma decisão que assume a natureza jurídica de acto administrativo, e a de que se trata de uma verdadeira decisão de planeamento.

Na primeira hipótese - a menos adequada - por se tratar de uma decisão tomada por um órgão da Administração referente a uma situação concreta, o que os leva a concluir no sentido de que ela não poderá contrariar o estabelecido no plano municipal de ordenamento do território em vigor.

Donde, *“caso não se lance mão do procedimento específico de suspensão do plano director municipal em causa, a decisão de localização e realização daquele empreendimento público estará ferido de nulidade por violação deste instrumento de gestão territorial¹⁸⁸”*.

Na segunda hipótese, para que tendem os Autores, em virtude de determinar a alínea c) do n.º 2 do artigo 35º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro que as “... decisões sobre a localização e a realização de grandes empreendimentos públicos com incidência territorial” têm a natureza jurídica de planos sectoriais,¹⁸⁹ estamos perante uma verdadeira decisão de planeamento e, por conseguinte passamos a estar no âmbito das relações entre planos.

Por ser assim, *“já não é o projecto do empreendimento público que tem de respeitar o plano municipal, mas, pelo contrário, o plano municipal que tem, em princípio, de adequar-se ao disposto plano sectorial (cfr. 24º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 380/99)”*.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Gomes Canotilho e Fernanda Paula Oliveira, "Coordenar e Concertar, em vez de Mandar" (Ac. do STA - 1.ª Secção, de 12/12/2002, P. 46 819), in Cadernos de Justiça Administrativo, n.º 39, 2003, p. 24-43.

¹⁸⁸ *idem*

¹⁸⁹ É necessário ter em conta que o Decreto-Lei n.º 380/99 se encontra em vigor há praticamente dois anos sendo, por isso, um diploma de aplicação imediata a estes projectos. Para além do mais, não obstante este diploma estar dependente de regulamentação posterior que entretanto ainda não foi publicada, a verdade é que nenhuma dela diz respeito aos planos sectoriais (cfr. artigo 155º).

¹⁹⁰ Gomes Canotilho e Fernanda Paula Oliveira, "Coordenar e Concertar, em vez de Mandar" (Ac. do STA - 1.ª Secção, de 12/12/2002, P. 46 819), in Cadernos de Justiça Administrativo, n.º 39, 2003, p. 24-43.

A relação entre os planos municipais e planos sectoriais é uma relação de superioridade hierárquica destes em relação àqueles (mesmo que surjam posteriormente), valendo ainda as obrigações de coordenação e de articulação entre as entidades envolvidas (Estado e município), bem como a obrigação de compatibilização recíproca dos instrumentos de gestão territorial consagradas nos artigos 20º e 21º do Decreto-Lei n.º 380/99.

Assumindo assim que a decisão sobre a localização do traçado da linha de alta velocidade do eixo Lisboa-Porto é um plano sectorial, a entidade responsável por esta decisão deve proceder à articulação das políticas estaduais e municipais com incidência territorial, em virtude de as decisões com incidência territorial serem decisões ou competências partilhadas.

A que acresce que o princípio da subsidiariedade apela para a busca da mais correcta delimitação das competências concorrentes, exigindo que não devam prevalecer sempre as competências (e interesses) estaduais perante as municipais, o que quer dizer que o interesse salvaguardado pelo plano sectorial aqui em causa não terá necessariamente de prevalecer perante os interesses municipais representados pelo município.

E se é verdade que os planos municipais devem absorver todas as normas constantes de outros níveis de planeamento que se pretendam directamente vinculativas dos particulares e se é ainda verdade que não cabe ao município a decisão de localização, no seu PDM, deste tipo de infraestruturas e que a localização destas vias não consta no conteúdo material destes instrumentos de planeamento territorial, não é menos verdade que estas soluções não possam ou não devam constar dos PDM.

É por isso que o artigo 25º, n.º 1 do RJIGT prevê que os planos superiores (sectoriais e regionais) devem identificar as formas de adaptação dos planos municipais de ordenamento do território às suas disposições, e a necessidade de estes serem alterados [em regra, através de um procedimento simplificado — cfr., por exemplo, a alínea c) do n.º 1 do artigo 97º do Decreto-Lei n.º 380/99], por forma a passarem a conter aquelas disposições.

Por tudo o que acaba de se dizer, é pressuposto que ou o plano setorial esteja em vigor ou tendo sido dotadas medidas preventivas na decorrência da suspensão do PDM estas estejam também em vigor.

Ora, no caso em apreço, nada existe, do ponto de vista legal, que imponha ao PDM que salvasse a linha de alta velocidade do eixo Lisboa-Porto, na medida em que as medidas preventivas que a visavam salvar já caducaram e não há previsão temporal de que o projeto venha efetivamente a acontecer, pelo que seria altamente penalizador para o território (e uma medida claramente desproporcionada para os proprietários dos respetivos solos) impedir ocupação nesta zona com vista a salvar aquela linha.

Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG)

1.1. Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG)

I. Apresentação

A DGEG foi criada no âmbito do PREMAC, pelo Decreto-Lei n.º 126 -C/2011, de 29 de dezembro, diploma que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Economia e do Emprego (MEE), e procede à reestruturação DGEG.

Além da reestruturação de que é objeto, este serviço sucede ainda nas atribuições da Comissão de Planeamento Energético de Emergência.

A DGEG é o órgão da Administração Pública que tem por missão contribuir para a conceção, promoção e avaliação das políticas relativas à energia e aos recursos geológicos, numa ótica do desenvolvimento sustentável e de garantia da segurança do abastecimento (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 151/2012, de 12 de julho)¹⁹¹.

Na missão da DGEG inclui-se, naturalmente, a necessidade de sensibilizar os cidadãos para a importância daquelas políticas, no quadro do desenvolvimento económico e social que se deseja para o país, informando-os sobre os instrumentos disponíveis para a execução das decisões políticas e divulgando os resultados do seu acompanhamento e execução.

A DGEG conta com receitas próprias provenientes: *i)* do produto de venda de publicações e de trabalhos editados pela DGEG; *ii)* dos prémios e outras compensações pecuniárias devidos pela outorga de contratos de prospeção, pesquisa e exploração de recursos geológicos, na percentagem que vier a ser definida por despacho do membro do Governo responsável pelas áreas da energia e dos recursos geológicos; *iii)* das compensações a atribuir pelos concessionários de recursos geológicos, na percentagem que vier a ser definida por despacho do membro do Governo responsável pelas áreas da energia e dos recursos geológicos; *iv)* do produto das taxas, coimas e outros valores de natureza pecuniária que por lei lhe sejam consignados; *v)* dos subsídios, subvenções, participações, doações e legados concedidos por entidades públicas e privadas; *vi)* de quaisquer outras receitas que por lei, contrato ou outro título lhe sejam atribuídas.

¹⁹¹ Diploma ao qual, doravante, se referem todas as normas citadas, sem qualquer outra indicação.

A nível orgânico, a DGEG é dirigida por um diretor-geral, coadjuvado por um subdiretor-geral.

São competências da DGEG, entre outras: *i*) contribuir para a definição, realização e avaliação da execução das políticas energética e de identificação e exploração dos recursos geológicos, visando a sua valorização e utilização apropriada e acompanhando o funcionamento dos respetivos mercados, empresas e produtos; *ii*) promover e participar na elaboração do enquadramento legislativo e regulamentar adequado ao desenvolvimento dos sistemas, processos e equipamentos ligados à produção, transporte, distribuição e utilização da energia, em particular visando a segurança do abastecimento, diversificação das fontes energéticas, a eficiência energética e a preservação do ambiente e *iii*) promover e participar na elaboração do enquadramento legislativo e regulamentar, relativo ao desenvolvimento das políticas e medidas para a prospeção, aproveitamento, proteção e valorização dos recursos geológicos e o respetivo contexto empresarial e contratual.

Enfim, a atividade da DGEG merece destaque pela relevância económica do setor e pelo papel de conceção, promoção e avaliação das políticas relativas à energia e aos recursos geológicos, numa ótica do desenvolvimento sustentável.

II. A atividade de acompanhamento

Dos pareceres apresentados pela DGEG decorre ser posição desta entidade a exclusão dos recursos geológicos que são domínio do Estado, por entender que o plano diretor municipal, precisamente porque estão em causa bens do Estado, não os pode regulamentar.

III. Apreciação crítica

Afigura-se-nos não ser de acolher a posição da entidade porquanto, e em primeira linha, o plano diretor municipal “é o instrumento de planeamento que abrange a *totalidade do território municipal* (que é, precisamente, o território se encontra sob a jurisdição do município¹⁹²)”, cabendo-lhe, por isso, a este plano regular territorialmente

¹⁹² Fernanda Paula Oliveira, parecer dado no âmbito da revisão do plano diretor municipal de Pombal, inédito.

a *estratégia do município* (seja ela económica, social, de desenvolvimento demográfico ou de ocupação territorial.).

Por outro lado, é “instrumento que visa estabelecer *o modelo de ocupação territorial do município* (o plano municipal é um instrumento de iniciativa e responsabilidade do município pelo que integra essencialmente as opções deste), o que “*significa que a intervenção de várias entidades na fase de acompanhamento da elaboração do Plano Diretor Municipal não serve para que estas aí definam o que melhor serve o interesse cuja gestão é da sua responsabilidade — essa intervenção não serve para definir uma solução (um modelo de ocupação territorial) que responda ou que vise prosseguir, de forma integrada, os vários níveis de interesses com repercussão naquele território (no caso, os interesses do Estado na gestão dos seus recursos geológicos) — mas, sim, colaborar num procedimento tendente à aprovação de um plano que visa estabelecer a estratégia do município, ou seja, que se destina a prosseguir e salvaguardar interesses essencialmente locais*”.

Ora, a ocupação do território não afeta apenas interesses locais, mas também interesses de ordem superior (regionais e nacionais) que terão de ser devidamente *ponderados* (tidos em consideração) na planificação municipal. Porém, esta obrigação de os ponderar não deve ser confundida com a obrigação de os servir (prosseguir) por intermédio do plano municipal em elaboração.

“*Nesta lógica, os planos municipais de ordenamento do território apresentam-se, justamente, como os instrumentos cuja função essencial é a gestão da dimensão local dos interesses atinentes ao ordenamento do território e ao urbanismo; os instrumentos pelos quais os municípios definem o modelo de ocupação para a totalidade ou parte do seu território e pelos quais concretizam uma estratégia e políticas de ordem municipal*¹⁹³”.

Como temos vindo a referir a propósito de pareceres de outras entidades não é, por isso, o procedimento de elaboração de um plano municipal a sede adequada para que cada entidade titular de interesses na área de abrangência do plano, designadamente de ordem nacional, proceder a uma decisão própria e autónoma sobre a concreta satisfação, do ponto de vista territorial, do interesse de cuja gestão está incumbida. A sua

¹⁹³Fernanda Paula Oliveira, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Coimbra, Almedina, 2011.

finalidade, ao intervir nos procedimentos de planeamento municipal, não é, de facto, *tomar as decisões que lhe compete* sobre aquela área territorial. Se o pretender fazer e, por esta via, se pretender condicionar as opções de planeamento do município, o que terá de fazer é desencadear os seus próprios procedimentos de planeamento (planos setoriais) que, por serem de hierarquia superior aos planos municipais, vincularão o município nos seus instrumentos de planeamento.

Não o tendo feito, isto é, não tendo aprovado planos setoriais sobre estas matérias, o que poderão fazer é concertar-se com o município (e a concertação não é sinónimo de imposição) na procura de uma solução que satisfaça da melhor forma os interesses em causa: no caso o interesse municipal de regular as atividades de exploração dos recursos geológicos com repercussão sobre o seu território e o interesse nacional de potenciar uma exploração mais eficaz desses mesmos recursos.

Afastado está, assim, o argumento da impossibilidade de o município fazer as opções que faz no seu PDM quanto à exploração de recursos geológicos.

Desta forma, explicada que seja a estratégia do município para a sua concretização é possível, pela via do plano diretor municipal, também condicionar a exploração dos recursos públicos.

CONCLUSÕES

1^a. Todas as entidades são literalistas, no sentido em que se apegam demais à letra da lei e, em especial, aos diplomas reguladores específicos da sua área de intervenção, perdendo a visão holística e sistémica do todo que está patente em matéria de elaboração de planos diretores municipais, instrumento onde convergem vários interesses. E se é verdade que a correcta e adequada interpretação jurídica das normas dever ser feita com apelo à sua própria *letra*, a qual desempenha a dupla função de ponto de partida e de chegada de toda e qualquer interpretação, que significa que o resultado da interpretação tem de ter na letra um mínimo de correspondência, não menos verdade é que se deve lançar mão também dos restantes elementos da interpretação jurídica, em especial o *sistemático*¹⁹⁴, o *histórico*¹⁹⁵ e o *teleológico*¹⁹⁶ (artigo 9.º, n.º 1, *in fine* do Código Civil).

2.^a Todas as entidades são sectárias, no sentido em que insistem em atuar unilateralmente sem se articularem umas com as outras, tendendo, frequentemente, a ver as suas áreas de intervenção como *a base* de todas as restantes, o que por vezes leva a que detenham informação desatualizada acerca dos outros setores.

3.^a A coordenação das políticas regionais pela CCDRC e das estaduais é deficiente já que algumas das “exigências” formuladas pelas entidades sem terem, do nosso ponto de vista, fundamento legal, poderiam ser evitadas caso a CCDRC, enquanto entidade coordenadora, as indicasse às entidades.

4.^a Não há uma atuação homogénea no acompanhamento feito pelas CCDR. Há enquadramentos e valorações diferentes para questões semelhantes por parte da Administração central, entre CCDRC e CCDRN, por exemplo.

5.º As apreciações apresentadas extravasam, muitas, vezes, o âmbito de apreciação das entidades. Os PDM são regulamentos autónomos de definição de uma estratégia municipal que apenas está limitada pelas opções de carácter regional e local, o que significa que, por as decisões de planeamento municipal se encontrarem

¹⁹⁴ De acordo com o qual a norma deve ser interpretada não isoladamente, mas como uma peça de um todo (no caso, do Plano Director Municipal).

¹⁹⁵ Que manda atender aos factores relacionados com a origem da norma.

¹⁹⁶ Que apela para a necessidade de se considerar o fim que com a norma se pretende alcançar (*ratio legis* ou *ratio iuris*), visando, por isso, procurar a solução mais acertada para os casos da vida, atendendo precisamente a esse fim.

funcionalizadas à concretização de políticas e estratégias locais e à prossecução imediata de interesses deste tipo, só é legítima a intervenção daquelas entidades se a mesma for assumida como auxiliar ou, no máximo, condicionadora de uma tomada de decisão que sempre há-de caber aos municípios.

6.º Há ausência de construção de soluções partilhadas, mais parecendo existir três lados “fraticidas”: o das entidades, o da CCDRC e o dos municípios e, sentimo-lo, afigura-se-nos que há uma tentativa de exercício de tutela inspetiva de todas as entidades perante o poder municipal na elaboração dos planos diretores municipais.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, António Duarte de
 - *A Função das Medidas Preventivas e a Liberdade de Conformação de Planos Urbanísticos*, policopiado, Lisboa, 1995.
 - AMARAL, Diogo Freitas do *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Lisboa, 1988.
 - *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Coimbra, Almedina, 2003, 2.^a reimpressão.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de
 - “Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei (Algumas Reflexões acerca da Admissibilidade de Regulamentos das Autarquias Locais em Matéria de Direitos, Liberdades e Garantias)”, Coimbra, *Separata do Número Especial do BFDUC, “Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró – 1986”*, 1987.
 - *O Dever da Fundamentação Expressa dos Actos Administrativos*, Coimbra, 1991, *Suplemento XXXVII do BFDUC*.
 - *Sumários de Direito Administrativo* (2.º Ano, 1.ª Turma), policopiado, Ano lectivo de 2005/2006.
- ANTUNES, Luís Filipe Colaço,
 - “A Ideologia do Plano Urbanístico”, in *Planeamento. Revista de Urbanismo e Ordenamento do Território*, APPLA, n.º 4.
- CANOTILHO, J. J. Gomes
 - *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a ed., Coimbra, 2003.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 3.^a edição revista, 1993.
- CARDOSO, Isabel Morães, “Défice de Planos de Urbanização e de Planos de Pormenor”, in *Arquitecturas*, n.º 7, Dezembro de 2005.
- CARDOSO, José António Lucas, “Do Problema dos Conceitos Indeterminados em Direito Administrativo. Para uma análise dos Limites Funcionais da Jurisdição Administrativa”, in *Polis*, n.º 1, 1994.
- CARVALHO, Jorge de

- “Contributo para a Revisão, pós PDMs, da Legislação Urbanística”, in *A Execução dos Planos Directores Municipais*, APDU, Coimbra, Almedina, 1998.
- “Contributo para uma Revisão pós PDMs, da Legislação Urbanística”, in CEDOUA/APDU/FDUC, *A Execução dos Planos Directores Municipais*, Coimbra, Almedina, 1998.
- *Ordenar a Cidade*, Coimbra, Quarteto, 2003.
- CORREIA, Fernando Alves
 - *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, 1989.
 - “A Execução dos Planos Directores Municipais. Algumas Questões”, in *RJUA*, n.º 3, 1995.
 - *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Urbanismo Português*, Coimbra, Almedina, 1997, reimpressão .
 - *Estudos de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 1997.
 - *Manual de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 2006, 3.ª ed.
 - *Manual de Direito do Urbanismo*, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2008.
 - “O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT): Um Instrumento de Reforço da Harmonia e Coerência do Sistema de Gestão Territorial”, in *Colóquio Internacional “O PNPOT e os Novos Desafios do Ordenamento do Território”*, FDUC/CEDOUA/APDU, Coimbra, Almedina, 2008.
- CORREIA, Fernando Alves; MELO, António Barbosa de; OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce; MENDES, Joana, *Direito do Urbanismo e Autarquias Locais*, CEDOUA/FDUC/IGAT, Coimbra, Almedina, 2005.
- CORREIA, Jorge André Alves, *Contratos Urbanísticos. Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 2009.
- DGOTDU
 - *Modelo de Regulamento de Plano Director Municipal*, Lisboa, 2004.
 - *Guia das alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, 2007, Documentos de Orientação 03/2007.
- FOLQUE, André,

- *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios: Condicionalismos Constitucionais*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004.
- *Curso de Direito da Urbanização e Edificação*, Coimbra Editora, 2007.
- GARCIA, Maria da Glória Pinto Dias
 - *Direito do Urbanismo, Relatório*, Lisboa, Lex, 1999.
- GOMES, CARLA AMADO
 - A prevenção à prova no Direito do Ambiente- Dar o duvidoso pelo incerto – Reflexões sobre o princípio da precaução, in RJUA, n.ºs 15/16, pp. 9 ss.
 - Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente, pp. 223-417
 - Princípios jurídicos ambientais e protecção da floresta: considerações assumidamente vagas, Cadernos do CEDOUA, n.º 17, 2006, pp. 51 ss.
 - Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo e Direito do Ambiente: o que os une e o que os separa, in RFDUL, 2001/1, pp. 353 ss.
 - “Embargos e demolições: entre a vinculação e a discricionariedade”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 19, página 39 e seguintes) *Administrativo Geral*, Tomo III, D. Quixote, 2008, reimpressão.
 -
- GONÇALVES, Pedro /OLIVEIRA, Fernanda Paula
 - “A Nulidade dos Actos Administrativos que Investem o Particular no Poder de Realizar Operações Urbanísticas”, in *RevCEDOUA*, n.º 3, 1999.
 - “O Regime da nulidade dos actos administrativos que investem o particular no poder de realizar operações urbanísticas”, in *RevCEDOUA*, n.º 4, 1999.
- GUEDES, Ana Cláudia
 - “O Euro Stadium de Coimbra: análise ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 26 de Maio de 2010, in *O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais*, Almedina, 2010.
 - “O Uso nos loteamentos urbanis”, in DREL, n.º 13, Janeiro-março, 2011.
- LEITÃO, Alexandra, “Contratualização no Direito do Urbanismo”, in *RJUA*, n.º 25/26.
- LOBO, Costa, “Noções Fundamentais. Conceitos Técnicos. Habitação e os seus Espaços de Vivência”, in *Direito do Urbanismo*, INA, 1989.

- LOBO, Costa; PARDAL, Sidónio; CORREIA, Paulo, *Normas Urbanísticas – Princípios e Conceitos Fundamentais*, vol. I, 2.^a ed., Direcção-Geral Do dOrdenamento do Território/Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- LOBO, Manuel Costa; PARDAL, Sidónio; CORREIA, Paulo; LOBO, Margarida Sousa
 - *Normas Urbanísticas*, vol. I, 2.^a ed., Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Universidade Técnica de Lisboa.
 - *Normas Urbanísticas*, vol. IV, 2.^a ed., Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano/Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 1995.
- LOPES, Dulce
 - “Atividade, Procedimento e Processo Administrativos, in *Manuais CEFA*, CEFA, 2006.
 - “Planos Especiais de Ordenamento do Território — Regime e Experiência Portugueses em Matéria de Coordenação, Execução e Perequação”, in *RevCEDOUA*, n.º 17, 2006/1.
 - “Planos de Pormenor, unidades de execução e outras figuras de programação urbanística em Portugal”, in *Direito Regional e Local*, n.º 3, Julho-Setembro, 2008.
 - “Notas escolhidas sobre a concretização judicial e as alterações legislativas ao regime florestal”, in *O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais*, Almedina, 2010.
- MATOS, Isabel Abalada, “POOC e PMOT: Notas sobre a relação entre os seus conteúdos materiais”, in *RJUA*, n.ºs 18/19, 2002/2003.
- MIRANDA, João
 - “Alterações ao Decurso do Procedimento de Formação de Plano Director Municipal e Protecção da Confiança”, in *CJA*, n.º 20, Março/Abril de 2000.
 - *A Dinâmica Jurídica do Planeamento Territorial: a Alteração, a Revisão e a Suspensão dos Planos*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, 6.^a ed., 2007.
- MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006.
- MONCADA, Luís Cabral da

- “Contributo para uma Teoria da Legislação”, in *Estudos de Direito Público*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001.
- “Os Princípios Gerais de Direito e a Lei”, in *Estudos de Direito Público*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001.
- MONTEIRO, António Pinto
 - *Noções Gerais de Direito*, Cefa, Coimbra 2003
- MORAIS, Carlos Blanco de
 - “Dimensão Interna do Princípio da Subsidiariedade no Ordenamento Português”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Lisboa, 1998, Ano 58 (Julho).
- NEVES, Maria José Castanheira, *Governo e Administração Local*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004.
- OLIVEIRA, António Cândido
 - “Problemática jurídica da execução dos planos directores municipais”, in CEDOUA/APDU/FDUC, *A Execução dos Planos Directores Municipais*, Coimbra, Almedina.
 - *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, Coimbra Editora, 1993.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula
 - *As Medidas Preventivas dos Planos Municipais de Ordenamento do Território. Alguns Aspectos do seu Regime Jurídico*, *Studia Iuridica*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998.
 - “As medidas preventivas dos planos Urbanísticos e indemnização”, in *RevCEDOUA*, n.º 1, 1998.
 - “Alguns aspectos do novo regime jurídico dos planos regionais de ordenamento do território. Em especial a questão da sua eficácia jurídica”, in *Revista Jurídica de urbanismo e Ambiente*, n.º 11/12, Junho/Dezembro, 1999, p.69-84
 - “Os Princípios da Nova Lei do Ordenamento do Território: da Hierarquia à Coordenação”, in *RevCEDOUA*, n.º 5 (2000).
 - *Instrumentos de Participação Pública em Gestão Urbanística*, Coimbra, CEFA, 2000.

- “As Licenças de Construção e os Direitos de Natureza Privada de Terceiros”, in *BFDUC*, Coleção *Studia Iuridica, Ad Honorem – Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Rogério Soares*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001.
- “Medidas Preventivas e Silêncio da Administração”, anotação ao Ac. do STA de 11/1/2001, P. 45 861, in *CJA*, n.º 29, Setembro/Outubro de 2001.
- “O Novo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – A Visão de um Jurista”, in *RevCEDOUA*, n.º 8 (2001).
- *Direito do Ordenamento do Território*, Cadernos do CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2002.
- Anotação ao Acórdão do STA de 20/6/2002, P. 142/02, 1.ª Secção do Contencioso Administrativo, in *RevCEDOUA*, n.º 10, Ano V, 2.02.
- *Sistemas e Instrumentos de Execução dos Planos*, Cadernos do CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2002.
- “As Políticas Públicas de Urbanismo e de Ordenamento do Território: a necessidade de Institucionalização dos princípios da Coordenação e da Cooperação”, in *1.º Congresso Nacional de Administração Pública. Os Vectores de Mudança*, INA, 2003.
- “Coordenar e Concertar em vez de mandar”, anotação ao Ac. do STA de 12/12/2002, P. 46 819, in *CJA*, n.º 39, 2003.
- “Reflexão sobre Algumas Questões Práticas no Âmbito do Direito do Urbanismo”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Volume Comemorativo do 75.º Tomo*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003.
- *Direito do Urbanismo*, Manuais CEFA, Coimbra, CEFA, 2004.
- «Os Caminhos “a Direito” para um Urbanismo Operativo», in *RevCEDOUA*, n.º 14, Ano VII.2.04.
- “Os silêncios que não valem ouro: relações interadministrativas no âmbito dos Parques Naturais. O caso do Parque Natural da Arrábida, comentário ao Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo n.º 02133/06”, in *RevCEDOUA*, n.º 17, Ano IX-06.
- “A Reserva Ecológica Nacional e o Planeamento do Território: a Necessária Consideração Integrada de Distintos Interesses Públicos”, in *RJUA*, n.º 27/28, 2007.

- “Planos Especiais de Ordenamento do Território: tipicidade e estado da arte”. *Em especial os Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas*, in *RevCEDOUA*, n.º 17, 2007.
- “As Virtualidades das Unidades de Execução num Novo Modelo de Ocupação do Território: Alternativa aos Planos de Pormenor ou outra Via de Concertação de Interesses no Direito do Urbanismo?”, in *DREL*, n.º 2, Abril/Junho de 2008.
- “Contratualização Urbanística”, in *Estudos de Contratação Pública-I*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008.
- *O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. As Alterações do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro*, Coimbra, Almedina, 2008.
- “O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), o processo de urbanização e o sistema urbano em Portugal”, in *CEDOUA/FDUC/APDU, Actas do IV Colóquio Internacional “O PNPOT e os Novos Desafios do Ordenamento do Território”*, Coimbra, Almedina, 2009.
- *Contratos para Planeamento. Da consagração Legal de uma Prática, às Dúvidas Práticas do Enquadramento Legal*, Coimbra, Almedina, 2009.
- *Portugal: Território e Ordenamento*, Coimbra, Almedina, 2009.
- “A Regulamentação de situações intertemporais pelos Planos Directores Municipais”, in *Revista de Direito Público e Regulação*, CEDIPRE, em http://www.fd.uc.pt/cedipre/revista/revista_2.pdf
- *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento. Breve Reflexão sobre as Operações de Loteamento Urbano e as Posições Jurídicas Decorrentes dos Respective Actos de Controlo*, Coimbra, Almedina, 2009.
- *O reforço da autonomia planificadora municipal: realidade ou ilusão*, in *Atas do Encontro Nacional da Ad Urbem*, 2011.
- *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Coimbra, Almedina, 2011.
- *Nulidades Urbanísticas, Casos e Coisas*, Coimbra, Almedina, 2011.

- Novas Tendências do Direito do Urbanismo. De um Urbanismo de Expansão e de Segregação a um Urbanismo de Contenção, de Reabilitação Urbana e de Coesão Social, Fernanda Paula Oliveira, Coimbra, Almedina, 2011.
- Regime Jurídico dos Instrumentos de gestão territorial. Comentado, Coimbra, Almedina, 2012.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula/LOPES, Dulce
 - *Direito do Urbanismo. Casos Práticos Resolvidos*, Coimbra, Almedina, 2005, reimpressão.
 - “As medidas cautelares dos planos”, in *RevCEDOUA*, n.º 10, 2-02.
 - “O Papel dos Privados no Planeamento: Que Formas de Intervenção?”, in Número Comemorativo do 10.º Aniversário da Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, Dezembro de 2003, n.º 20.
 - *Empreendimentos turísticos, planeamento e registo predial: a concretização de um desígnio nacional*, Estudo de homenagem ao Prof. Doutor Henrique Mesquita da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, julho de 2006.
 - EXECUÇÃO PROGRAMADA DE PLANOS MUNICIPAIS (AS UNIDADES DE EXECUÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PROGRAMAÇÃO URBANÍSTICA E O REPARCELAMENTO URBANO COMO FIGURA PLURIFORME), ALMEDINA, 2013.
 -
- OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce; ALVES, Cláudia, *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana. Comentado*, Fernanda Paula Oliveira, Coimbra, Almedina, 2011.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula; LEITÃO MARQUES, Maria Manuel; GUEDES, Ana Cláudia; RAFEIRO, Mariana, *Regime Jurídico do Licenciamento Zero. Comentado*, Coimbra, Almedina, 2012.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula; NEVES, Maria José Castanheira; LOPES, Dulce, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Comentado, Coimbra, Almedina, 1.ª ed., 2006.

- OLIVEIRA, Fernanda Paula; NEVES, Maria José Castanheira; LOPES, Dulce; MAÇÃS, Fernanda, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Comentado, Coimbra, Almedina, 2.^a ed., 2009.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2.^a Edição Revista, Actualizada e Ampliada, 2010.
- OLIVEIRA, Luís Perestrelo, Planos Municipais de Ordenamento do Território — Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, Anotado, Coimbra, Almedina, 1991.
- PARDAL, Sidónio, “O Direito na Prática do Urbanismo”, in *Um Código do Urbanismo para Portugal? Actas*, CEDOUA/APDU/FDUC, Coimbra, Almedina, 2003.
- PORTAS, Nuno
 - “Os Planos Directores Municipais como Instrumentos de Regulação”, in *Sociedade e Território*, n.º 22, 1998.
 - “A execução dos planos directores municipais – realidades e perspectivas”, in *CEDOUA/APDU/FDUC, A Execução dos Planos Directores Municipais*, Coimbra, Almedina, 1998.
- PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro; CABRAL, João, *Políticas Urbanas – Tendências, Estratégias e Oportunidades*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- PRETO; Fernando Pau – *O Património Cultural no Planeamento e no Desenvolvimento do Território*, Lugar do Plano, 2008.
- QUEIRÓ, Afonso Rodrigues
 - *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, 1976, lições policopiadas.
 - “Teoria dos Regulamentos”, in *Estudos de Direito Público*, vol. II, Tomo I, Coimbra, 2000.
- SOUSA, António Francisco de
 - *A Estrutura Jurídica das Normas de Planificação Administrativa: Directivas da Planificação, Interesses em Conflito, Discricionariedade de Planificação*, Lisboa, Editora Danúbio, 1987.
 - *Conceitos Indeterminados no Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1994.

- SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado de, *Contratos Públicos, Direito Administrativo Geral*, Tomo III, D. Quixote, 2008, reimpressão.