

Os novos planos regionais de ordenamento do território

Resumo

Pretende-se reflectir sobre alguns aspectos do procedimento de elaboração dos PROT, abordando aspectos positivos e negativos, na tentativa de identificação de algumas necessidades normativas, de desenvolvimento metodológico, de formação e capacitação dos agentes territoriais, bem como de revisão ou alteração do quadro legal do ordenamento do território e urbanismo vigente, por forma a contribuir para as correspondentes medidas de aperfeiçoamento.

Nota Introdutória

O objecto do presente texto reconduz-se essencialmente aos novos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), concretamente ao PROT Norte, Prot Centro, Prot do Oeste e Vale do Tejo e Prot Alentejo, bem como à alteração do PROT da Área Metropolitana de Lisboa (Alteração ao PROTAML).¹

A partir da experiência de participação na “Equipa de Projecto do Secretariado Executivo para o Acompanhamento e Apoio Técnico à elaboração dos PROT”, constituída na Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), para apoio ao Director-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, na qualidade de Presidente das respectivas Comissões Mistas de Coordenação (CMC), pretende-se neste trabalho final do Curso Pós Graduado de Direito do Ordenamento do Território, do Urbanismo e do Turismo, desenvolver uma breve reflexão sobre alguns aspectos do referido procedimento.

O presente trabalho escrito é também apresentado com espírito crítico, abordando deste modo aspectos positivos e negativos, na tentativa de identificação de algumas necessidades normativas, de desenvolvimento metodológico, de formação e capacitação dos agentes territoriais, bem como de revisão ou alteração do quadro legal do ordenamento do território e urbanismo vigente, por forma a contribuir para as correspondentes medidas de aperfeiçoamento.

Esta exposição parte, porém, de uma visão semelhante à perfilhada por Alves Correia, 2001, p. 100 e 104, do direito do urbanismo que tem uma “relação íntima” com o direito do ordenamento do território e que é entendido como um “condomínio de atribuições” que considera a “coexistência e concorrência de interesses nacionais, regionais e locais co-envolvidos (...) repartida em simultâneo aos diferentes níveis de Administração do Território”, bem como do pressuposto que um correcto ordenamento do território, com o qual o urbanismo se liga “intimamente” é assumido constitucionalmente como uma tarefa fundamental do Estado.

¹ Cf. Resoluções do Conselho de Ministros n.º 29/2006, n.º 31/2006, n.º 30/2006, n.º 28/2006 todas de 23 de Março de 2006 e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2008, de 5 de Junho de 2008.

O ordenamento do território deve assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspectiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e territórios municipais.

Na denominada era da *globalização* um correcto ordenamento do território não pode dissociar-se da utilização racional dos inúmeros instrumentos legais já existentes para o efeito, de modo a dar resposta às prementes necessidades de desenvolvimento territorial, instrumentos esses cuja utilização deve garantir uma rápida e eficaz resposta que se compadeça com as condições económicas, sociais, culturais e ambientais que lhe estão subjacentes e que se têm vindo a modificar a um ritmo cada vez maior.

Nessa perspectiva, a operacionalidade do ordenamento do território passa por uma dinâmica suficientemente flexível que, sem prejuízo da necessária segurança jurídica, atenda à situação de referência e à sua eventual evolução tendo em conta cenários previsíveis e a ocorrência de imprevisibilidades.

A utilização dos vários instrumentos de gestão territorial e de urbanismo deve porém ter em conta que um desenvolvimento sustentável passa pelo aproveitamento racional dos recursos naturais, a salvaguarda do património natural, cultural e paisagístico, a valorização dos espaços rurais e a qualificação e humanização das cidades – no âmbito da qual deve ser dado um papel de destaque a todas as medidas que contribuam para o desenvolvimento do cidadão enquanto ser humano e em particular da família como motor do crescimento populacional que urge inverter.

No actual quadro de crise económica e de empregabilidade esse objectivo passa essencialmente pela possibilidade de desenvolvimento de actividades económicas que contribuam para a valorização do território, pelo que não se deverá esquecer que “Portugal está empenhado na aprovação de formas inovadoras de aproveitamento sustentável dos recursos dos mares e oceanos”², devendo encarar o mar não só como recurso natural mas também como principal factor diferenciador da identidade nacional no contexto global.

A presente reflexão é deste modo desenvolvida numa perspectiva meramente técnica e essencialmente jurídica, na expectativa de poder contribuir para o aperfeiçoamento do sistema de ordenamento do território.

1. Breve enquadramento dos PROT no âmbito do sistema de IGT

De acordo com o previsto na Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU), aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto e posteriormente alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto, a política do ordenamento do território e do urbanismo baseia-se num sistema de gestão territorial, que por sua vez se reconduz essencialmente a três tipos de âmbito: o nacional, o regional e o local e que se concretiza através de uma interacção coordenada dos diversos níveis, mais precisamente através da denominada *articulação* dos vários tipos de instrumentos de gestão territorial.

A LBOTU e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que nos últimos dez anos sofreu sucessivas e variadíssimas alterações³, diferenciam os vários instrumentos de gestão territorial (IGT), consoante a respectiva natureza vinculativa e função.

No actual quadro legal o Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT), os PROT e os planos intermunicipais de ordenamento do território (PIOT) apenas vinculam as entidades públicas.

² Cf. Estratégia Nacional para o Mar, Ministério da Defesa Nacional, Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar

³ Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de Setembro alterado pelo Decreto-lei n.º 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 objecto da Declaração de Rectificação n.º 104/2007, de 6 de Novembro e recentemente alterado pelo Decreto-lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro.

Os planos especiais de ordenamento do território e os planos municipais de ordenamento do território vinculam as entidades públicas e privadas.

Por sua vez, os planos especiais de ordenamento do território (PEOT) prevalecem sobre os PIOT e os planos municipais de ordenamento do território (PMOT).

O regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial evidencia, desde logo, uma separação que se prende essencialmente com a vinculação jurídica dos vários IGT e que apenas reconhece plurisubjectividade aos PEOT e PMOT.

Porém, a redacção legal pode induzir o intérprete em erro porquanto, uma vez eficazes, todos os IGT sem excepção acabam por vincular ainda que *indirectamente* os particulares, nomeadamente através do exercício da actividade administrativa pelas entidades públicas que a eles se encontram vinculadas.⁴

Por outro lado, face às recentes alterações do RJIGT e à entrada em vigor do Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de Maio, que aprovou os critérios a observar na classificação e qualificação do solo, o regime do uso do solo é estabelecido em exclusivo pelos PMOT, destinando-se os PEOT a salvaguardar apenas recursos e valores naturais e a assegurar a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território.

As recentes alterações legislativas e regulamentares levam-nos a ponderar se, tendo os PEOT deixado de poder estabelecer ainda que supletivamente o uso do solo, continuará a fazer sentido manter a sua eficácia plurisubjectiva.⁵

De acordo com as funções que desempenham os instrumentos de gestão territorial reconduzem-se a instrumentos de desenvolvimento territorial, de planeamento territorial, de política sectorial ou de natureza especial, o que se traduz de modo esquemático na Tabela 1.

Função dos IGT	IGT
Desenvolvimento territorial	PNPOT PROT PIOT
Planeamento territorial	PMOT (PDM, PU e PP)
Política sectorial	Planos regionais de ordenamento florestal, planos de gestão de bacias hidrográficas, etc.
Natureza Especial	PEOT (planos de ordenamento de áreas protegidas, planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas, planos de ordenamento da orla costeira, planos de ordenamento dos estuários, etc.)

Tabela 1 – Tipos de IGT de acordo com a função desempenhada no sistema de gestão territorial

⁴ Conforme reconhece Alves Correia, 2001, p. 65, as normas de ordenamento do território por contraposição às normas urbanísticas, em relação aos particulares “... têm apenas uma eficácia jurídica indirecta ou imediata e não directa ou imediata”. O autor acrescenta porém logo a seguir que “A tese da eficácia jurídica das normas não nos parece, contudo, capaz de marcar uma linha suficientemente esclarecedora da diferenciação entre o ordenamento do território e o direito do urbanismo. Na verdade, não obstante vinculem directa e imediatamente os particulares, os PDM contêm normas de direito do ordenamento do território e de direito do urbanismo.”

⁵ A favor da necessidade de equacionar uma alteração do tipo de eficácia de determinados planos sectoriais, manifesta-se Fernanda Paula Oliveira, Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – Alterações do Decreto-lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, 2008, p. 60.

Da conjugação do previsto na LBPOTU com o RJIGT sempre se poderá afirmar que as relações entre os vários IGT se concretizam através de uma **interacção horizontal**, uma vez que os instrumentos de desenvolvimento territorial devem incorporar os contributos dos vários sectores da administração estadual directa e indirecta, e de uma **interacção vertical**, como no caso da que se verifica entre os instrumentos de desenvolvimento territorial cujas orientações devem ser prosseguidas pelos instrumentos de planeamento territorial, nomeadamente pelos planos municipais de ordenamento do território.

Os PROT visam:

- Desenvolver, no âmbito regional, as opções do PNPOT e dos Planos sectoriais;
- Traduzir, em termos espaciais, os grandes objectivos de desenvolvimento económico e social sustentável formulado no plano de desenvolvimento territorial;
- Equacionar medidas tendentes à atenuação das assimetrias de desenvolvimento intra-regionais;
- Servir de base à estratégia nacional de ordenamento territorial e de quadro de referência para a elaboração de PEOT, PIOT e PMOT.

Os PROT são legalmente assumidos como um instrumento de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica que, traduzem as grandes opções com relevância para a organização do território, estabelecendo directrizes de carácter estratégico sobre o modo de uso do mesmo, consubstanciando o quadro de referência a considerar na elaboração dos PEOT, PIOT e PMOT, nomeadamente dos denominados “**planos directores municipais de 2.ª geração**”, cuja revisão se encontre em curso e cujas **estratégias** devem adaptar-se a uma **estratégia** de desenvolvimento regional.

Verifica-se porém que a maior parte das propostas de PROT em elaboração foi pouco ambiciosa na construção do denominado “quadro de referência” para a elaboração dos futuros planos especiais [(alínea d) artigo 52.º do RJIGT)].

O conteúdo material das propostas de PROT acabou por não evidenciar de forma clara e inequívoca a recepção, ao nível regional, das políticas e das medidas estabelecidas nos PEOT [(alínea d) artigo 53.º do RJIGT)], o que implicava uma prévia e rigorosa avaliação dos PEOT preexistentes.

Recorde-se que os PEOT visam salvaguardar recursos e valores naturais e assegurar a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território, pelo que se encontram obrigatoriamente sujeitos a avaliação ambiental, devendo a sua avaliação, para além de permitir avaliar a adequação e concretização da disciplina neles consagrada, identificar os efeitos imprevistos e aplicar as medidas correctivas previstas na declaração ambiental.

Por sua vez, a introdução nas várias propostas de directrizes relativamente aos PIOT⁶, foi em determinados casos incrementada através das recomendações tecidas no parecer final da CMC, em determinados casos por força dos contributos da DGOTDU, entidade à qual compete avaliar a aplicação do PNPOT.

Este programa é muito claro ao determinar que a elaboração de PIOT deve ser incentivada para efeitos de “articulação estratégica entre áreas territoriais interdependentes ou com interesses comuns, complementares ou afins situadas em municípios distintos” os quais configuram um “... instrumento de gestão territorial adequado a políticas e programas de acção baseados em processos de cooperação intermunicipal”.⁷

⁶ O recurso à figura de planos intermunicipais de ordenamento do território é pouco comum em Portugal, onde existe ainda uma incipiente cultura de associativismo municipal, o que é visível pelo facto de em todo o território nacional vigorar apenas o Plano Intermunicipal do Alto Douro Vinhateiro, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 150/2003, de 22 de Setembro.

⁷ Cf. MAOTDR (2007) Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território, p.232. e Anexo III, Medidas Prioritárias e IGT, no qual se prevê a utilização de PIOT nomeadamente em matéria de política de gestão integrada da água, da estratégia nacional para a energia, da política sustentada de alterações climáticas, da valorização das paisagens e do património cultural, de situações de risco, do desenvolvimento de redes de infra-estruturas de suporte e acessibilidade, da mobilidade, da educação e em matéria de abastecimento público de água, tratamento e reutilização de águas residuais e de resíduos.

Em termos legais, o PROT deve desenvolver, no âmbito regional, as opções constantes dos planos sectoriais.

Saliente-se, contudo, que uma das dificuldades registadas ao longo do acompanhamento dos PROT se prendeu com a heterogeneidade dos diversos contributos sectoriais.

De facto verificou-se que, na elaboração destes PROT, os vários sectores da administração estadual directa e indirecta acabaram por contribuir de forma bastante diferenciada, no modo como apresentaram os seus contributos.

A contribuição dos vários sectores acabou deste modo por corresponder a diferentes níveis de empenhamento, tendo oscilado entre a contribuição meramente técnica por parte de representantes dos serviços e uma contribuição mais política, visível nos casos em que a representação ficava a cargo de representantes da própria tutela.

Desta forma, deverá ponderar-se se o conteúdo do texto das próprias resoluções do Conselho de Ministros que determinam a elaboração dos PROT, para além de especificar as entidades e serviços da administração directa e indirecta do Estado intervenientes no procedimento e eventual qualidade de representantes dos respectivos ministérios, não deverá passar a determinar expressamente que essa designação integra obrigatoriamente a delegação ou subdelegação de poderes adequados para efeitos de vinculação dos serviços e entidades representados.⁸

O facto do envolvimento dos vários sectores ser diferenciado acabou por traduzir-se em diferentes resultados, o que se compreende desde logo porque o conhecimento técnico das matérias em questão se revela imprescindível para a obtenção de um bom resultado final.

Tal facto torna-se, por exemplo, perceptível se tivermos presente que por força do princípio da coordenação das intervenções, a elaboração, alteração, revisão execução e avaliação de novos IGT obriga a identificar e ponderar os planos, programas e projectos, designadamente da Administração Pública, com incidência na área a que respeitam, já existentes e *em preparação*, por forma a assegurar as necessárias compatibilizações.

Deste modo, sempre se poderá dizer que o resultado do contributo será obtido em função do envolvimento e do conhecimento técnico especializado detido pelo representante dos serviços da Administração Pública.⁹

Em face do exposto, parece importante que, de futuro, se capacitem os agentes territoriais para a necessidade de se fazerem representar por técnicos especializados que acompanhem assídua e sistematicamente a elaboração deste tipo de instrumentos de desenvolvimento territorial devendo ponderar-se uma eventual alteração ao RJIGT no sentido do próprio regime jurídico determinar, numa óptica de maior responsabilização das entidades públicas envolvidas, que a posição manifestada pelos representantes dos serviços e das entidades da administração directa ou indirecta do Estado nomeadamente no parecer final da Comissão Consultiva (CC), vincula legalmente essas entidades, à semelhança do que já sucede na comissão de acompanhamento do Plano director municipal (PDM) e na conferência de serviços dos planos de urbanização (PU) e planos de pormenor (PP).¹⁰

O próprio órgão de acompanhamento do plano e entidade competente para a sua elaboração não podem, porém, deixar de ter presente que legalmente pode verificar-se a necessidade de recolha de pareceres junto de entidades exteriores à comissão.

⁸ Cf. artigo 6.º da Portaria n.º 1474/2007, de 16 de Novembro que preconiza uma solução semelhante para a Comissão de Acompanhamento do PDM.

⁹ Recorde-se que a alteração ao PROT da AML foi precisamente suscitada, entre outros aspectos, pelo facto de se encontrarem em fase de projecto na Área Metropolitana de Lisboa, investimentos fortemente estruturantes em termos territoriais, económicos e de mobilidade como o Novo Aeroporto de Lisboa (NAL), a Rede Ferroviária de Alta Velocidade (RAV) e a Nova Travessia do Tejo (TTT).

¹⁰ Cf. Artigo 75.º - A e 75.º - B do RJIGT

Refira-se a título de exemplo que a possibilidade prevista no n.º 4 do artigo 56.º do RJIGT, do parecer final da CMC expressar a apreciação realizada pelas várias entidades e integrar a análise sobre o relatório ambiental, considerando especificamente a posição manifestada pelas entidades com responsabilidades ambientais específicas na matéria (ERA), pressupõe exactamente a recolha prévia dos pareceres legalmente obrigatórios por força do disposto no Decreto-lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, junto das ERAE que não integrem a CMC, uma vez que as que a integram exercem as competências consultivas previstas nos artigos 5.º e 7.º do Decreto-lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, no seio da própria comissão (cf. n.º 2 do artigo 56.º do RJIGT).

2. Os PROT antecedentes

À data da entrada em vigor das resoluções do Conselho de Ministros que determinaram a elaboração dos PROT objecto da presente análise, vigoravam em Portugal Continental o PROT do Alentejo e Litoral (PROTAL), o Plano Regional de Ordenamento da Zona Envolvente das Barragens da Aguieira, Coiço e Fronhas (PROZAG), o PROTAML, o PROT da Área Envolvente da Barragem do Alqueva (PROZEA), o Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona dos Mármore, encontrando-se em elaboração o PROT do Alto Minho (PROTAM), o PROT do Centro Litoral, o Plano Regional da Zona Envolvente do Douro (PROZED) e o PROT de Trás-os-Montes e Alto Douro (PROTAMD).

Como é visível pela comparação da figura 1, os PROT pré-existent não cobriam a totalidade do território nacional e alguns deles não deveriam, face à função que desempenhavam ou objectivos que pretendiam alcançar, ter sido elaborados enquanto instrumentos de desenvolvimento territorial, mas antes como planos especiais de ordenamento do território face aos recursos e valores naturais que pretendiam salvaguardar (ex. PROZEA e o PROZAG).

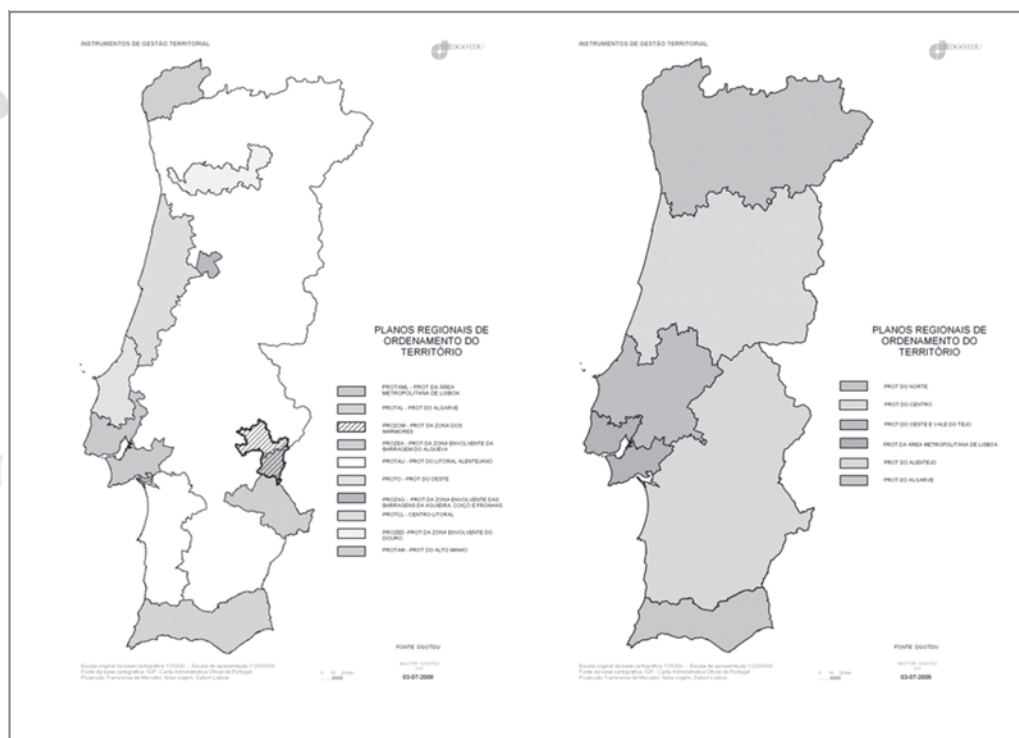


Figura 1 –Área de intervenção territorial dos antigos e novos PROT (Fonte DGOTDU)

Uma das grandes vantagens do PROT em termos de abrangência territorial foi a coincidência determinada, curiosamente só de forma indirecta pela lei, no sentido da área territorial dos PROT passar a coincidir com a esfera de competência legal das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), enquanto entidades responsáveis pela respectiva elaboração, execução e avaliação.

Os novos PROT correspondem desta forma e na sua generalidade à região NUT II (Nomenclatura de Unidades Territoriais), à excepção do PROT OVT que coincide com as Nut III do Oeste, da Lezíria do Tejo e Médio Tejo atendendo à superveniente diminuição da área de actuação da CCDR LVT, na medida em que a NUT II de Lisboa e Vale do Tejo se reduziu após 2006 às sub regiões de Grande Lisboa e Península de Setúbal, motivo pelo qual se entendeu justificar-se a elaboração de um PROT para as 3 NUT envolvidas a Lisboa (Oeste, Lezíria e Vale do Tejo) articulando-se este PROT com o PROTAML em vigor.¹¹

A vantagem desta solução prende-se com a definição perfeitamente clara do exercício das competências institucionais das CCDR, às quais cabe desempenhar um papel determinante na implementação e execução dos PROT, nomeadamente ao nível do correspondente sistema de governança.

Procurou-se deste modo que o território de Portugal continental ficasse, pela primeira vez, coberto na sua totalidade pelos referidos instrumentos de desenvolvimento territorial.

3. A elaboração e acompanhamento dos novos PROT

No decurso da elaboração e aprovação dos PROT foi necessário ter uma especial atenção a alguns aspectos particulares entre os quais se destacam os aspectos ligados a (i) normas orientadoras; (ii) funcionamento interno das CMC; (iii) contratualização das formas e prazos para adequação dos PMOT; carácter meramente indicativo do programa de execução.

i) Normas Orientadoras

A densificação das denominadas Normas Orientadoras dos PROT consistiu, em certo ponto, um desafio para as equipas uma vez que, embora de natureza estratégica, o PROT deveria ser suficientemente objectivo para configurar o quadro de referência das futuras estratégias municipais.

Esta questão relaciona-se com o facto dos PROT não serem legalmente dotados de eficácia plurisubjectiva, pese embora se reconheça que as *normas jurídicas* de alguns planos não vinculativos dos particulares têm “mesmo carácter legislativo” como é o caso do PNPOT, aprovado por lei da Assembleia da República.¹²

Considerou-se porém não haver impedimento à previsão nos PROT de indicadores e parâmetros de referência que regulem questões fundamentais para a estruturação, identidade e gestão do território regional, uma vez que conforme reconhece Alves Correia, 2001, p. 371: “... a questão da natureza jurídica dos planos com eficácia plurisubjectiva (...) é algo que tem a ver com os conteúdos dos planos e não com a forma que revestem.”

Sendo desejável que as Normas Orientadoras **revestissem** uma natureza estratégica, foi necessário em face da avaliação da realidade e da utilização do território levada a cabo nos últimos anos, tomar opções e encontrar um equilíbrio entre a salvaguarda de interesses nacionais e a autonomia do poder local.

¹¹ Cf. “Orientações Gerais para a elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território” – Novembro 2006, Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades.

¹² Cf. Alves Correia, ob.cit., p. 371.

ii) O funcionamento das CMC nomeadamente na fase de aprovação da emissão do parecer final sobre a proposta de PROT

A actual composição das CMC reconduz-se à integração de três tipos de representantes: representantes da administração central, representantes da administração local e representantes da sociedade civil.

A elaboração e acompanhamento dos PROT exigiu um grande esforço de articulação e coordenação entre todas as entidades envolvidas, esforço esse visível na fase de elaboração do parecer final e sobretudo aquando da emissão do parecer final sobre a proposta de PROT.

De facto, à luz do RJIGT a CMC é um órgão consultivo ao qual compete no final dos trabalhos de acompanhamento apresentar um parecer escrito.

A CMC é deste modo um órgão administrativo.

Com efeito, no âmbito do acompanhamento da elaboração dos PROT, a referida CMC exerce funções materialmente administrativas, nomeadamente em matéria de ambiente e ordenamento do território¹³, motivo pelo qual se encontra sujeita a um mínimo de vinculações normativas de direito público¹⁴ e às disposições do Código do Procedimento Administrativo (CPA), bem como às normas que concretizam princípios constitucionais, por força do disposto no n.º 5 do artigo 2.º do referido Código¹⁵;

A CMC encontra-se assim permanentemente vinculada à prossecução do interesse público, conforme resulta do disposto no n.º 1 do artigo 266.º da Constituição da República (CRP), nomeadamente para efeitos da emissão do parecer final sobre a proposta de plano, previsto no n.º 3 do artigo 56.º do RJIGT.

Desta disposição legal decorre que a CMC é um órgão colegial consultivo, criado com o objectivo claro de, no final dos trabalhos de acompanhamento da elaboração do PROT, emitir o parecer final sobre a proposta de plano.

Sendo a CMC um órgão colegial as suas deliberações devem ser submetidas a votação.

O dever de emitir o parecer final sobre a proposta de plano impende sobre os membros da CMC, uma vez que de acordo com o previsto no n.º 3 do artigo 56.º do RJIGT “no final, deve ser apresentado um parecer escrito, assinado por todos os seus membros, com menção expressa da orientação defendida, que se pronuncie sobre o cumprimento das normas legais e regulamentares e, ainda, sobre a adequação e conveniência das soluções propostas pela comissão de coordenação e desenvolvimento regional.”

¹³ Cf. Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado Matos, *Direito Administrativo Geral, Introdução e Princípios Fundamentais*, Dom Quixote, Lisboa, 2004, Tomo I, p.39.

¹⁴ Cf. ob. cit. Tomo I, p. 46, onde se pode ler: “Actualmente, o exercício da função administrativa encontra-se também distribuído por pessoas colectivas que, embora de criação e/ou controlo públicos, se revestem de forma jurídica privada (paradigmaticamente sociedades anónimas) e mesmo por pessoas colectivas puramente privadas (em especial associações e fundações), em ambos os casos fundamentalmente disciplinadas pelo direito privado (em especial pelo direito civil, comercial e do trabalho) e sujeitas a um regime de controlo público substancialmente diferente do aplicável às entidades públicas. (...) A questão não é irrelevante, designadamente para efeitos de aplicação dos princípios fundamentais de direito administrativo e do regime dos direitos, liberdades e garantias: **as pessoas colectivas sob forma jurídica privada que exerçam função administrativa fazem parte da administração e, portanto, estão sujeitas a um mínimo de vinculações normativas de direito público**, do qual fazem parte aqueles princípios e a vinculação dos direitos, liberdades e garantias (artigo 18.º n.º 1 CRP) em termos substancialmente diferentes daqueles aplicáveis aos simples particulares.”

¹⁵ Cf. Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado Matos, *Direito Administrativo Geral, Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Dom Quixote, Lisboa, 2004, p. 40, e Paulo Otero, “Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Jurisdição”, Almedina, 2003, p. 304 e seguintes, e Maria João Estorninho, “Fuga Administrativa para o Direito Privado”, que se pronunciam sobre a susceptibilidade do direito administrativo ser também aplicado nas relações jurídicas entre particulares, no sentido de não ser exclusivo da Administração Pública.

Donde resulta que, aos membros da CMC assiste não só o direito de votar as respectivas deliberações, como também o dever de apresentar, no final dos trabalhos da CMC, um parecer final legalmente exigível sobre a proposta de plano.

Há pois um dever de agir¹⁶ por parte da Administração Pública não só no sentido de votar a proposta de emissão de parecer da CMC como no sentido de, no final, emitir o seu parecer sobre a proposta de PROT“(…) uma vez que a Administração está sempre subordinada a um interesse público heteronomamente definido”, pelo que “... não pode aceitar-se que ela se recuse a prosseguir os fins que lhe foram impostos. Na verdade, isso significaria no fundo atribuir-lhe a possibilidade de escolher um fim diferente daquele a que está vinculada.”¹⁷

Ao abrigo do previsto no n.º 2 do artigo 57.º do RJIGT em vigor, aos membros da CMC é porém legalmente concedida a faculdade de discordarem formalmente das soluções defendidas para o futuro plano.

Os membros da CMC são, deste modo, livres de fazerem a sua avaliação sobre a proposta de plano que lhes for submetida a votação, em face dos imperativos de interesse público.

A liberdade de voto e a paridade entre os membros que o emitem são, assim, condições essenciais na formação da vontade colegial da própria CMC.

Encontram-se, porém, legalmente vinculados a emitir um parecer sobre as referidas deliberações, sem prejuízo de poderem formalizar a referida discordância, mediante a emissão de declarações de voto, as quais por motivos de segurança jurídica, devem integrar os anexos à acta lavrada da reunião correspondente e constar do parecer final emitido.

Conforme resulta do disposto no n.º 2 do artigo 57.º do RJIGT, tratando-se o parecer da CMC de um parecer obrigatório mas não vinculativo, as declarações de voto servirão apenas, nos termos legais, para aferir da eventual necessidade de realização da concertação adicional com a CCDR.

Significa isto que poderá ser benéfico para os membros da CMC, sobretudo do ponto de vista da negociação que se segue, apresentar a referida declaração de voto, se assim o entenderem, mas também que nos casos em que essa negociação acompanhe a génese do PROT e se registe uma maior partilha de responsabilidades pelos resultados, tal apresentação se possa revelar desnecessária.

Por força do previsto no n.º 3 do artigo 99.º do Código do Procedimento Administrativo, a CCDR ou o Governo, no momento da aprovação por Resolução do Conselho de Ministros, não estão legalmente vinculados a seguir um parecer não vinculativo.

A esse respeito cumpre referir a emissão de um parecer *com menção expressa da orientação defendida*, seja ela qual for, não deve ser equiparada à emissão de actos administrativos condicionados, cuja eficácia depende da verificação ou resolução da respectiva condição.

No caso dos PROT, como se fala de uma comissão que acompanha assídua e sistematicamente os trabalhos, uma das dificuldades residiu na redacção da conclusão final do parecer.

Com efeito, a experiência do acompanhamento dos PROT evidenciou que o parecer dos PROT não tem que concluir sobre o respectivo sentido, ou seja, se é favorável, desfavorável ou condicionalmente favorável, por dois motivos: ser difícil neste tipo de comissões alargadas (algumas das quais com mais de cem membros) chegar-se a um consenso unânime; e porque são desde logo naturalmente levantadas reservas quanto à conclusão do mesmo na medida em que a esta não vincula a entidade que aprova o plano.

Por outro lado, o parecer final da CMC não pode ir para além do previsto no n.º 3 do artigo 56.º do RJIGT que, enquanto norma habilitante, apenas refere a necessidade de apresentação

¹⁶ Cf. Maria João Estorninho ao citar Rogério Soares, Fuga para o Direito Privado, Almedina, Coleção Teses, p.170.

¹⁷ Cf. Esteves de Oliveira, Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2.ª Edição, Almedina, 2003, p. 171, onde se pode ler a propósito da proibição de abstenção nas deliberações de órgãos consultivos “... o dever de votar nos órgãos colegiais não é mais do que o dever de exercer a competência que impende sobre os órgãos administrativos (singulares), que também não pode ser objecto de renúncia”.

de um parecer escrito no final dos trabalhos de acompanhamento *com a menção expressa da orientação defendida* o que não equivale necessariamente a uma qualificação desse tipo.

A participação dos membros da CMC evidenciou porém um desconhecimento deste tipo de questões a qual teve de ser trabalhada e explicitada de forma clara sob pena de afectar o desfecho dos trabalhos das referidas comissões.

Sendo um dos objectivos dos PROT estimular comportamentos mais exigentes por parte das entidades públicas, cidadãos e agentes económicos, poderá concluir-se que apesar da presente experiência ter contribuído, pelo esforço de concertação e coordenação que implicou, para um aumento desses comportamentos, de futuro tais comportamentos devem ser incrementados e melhor explicitados nomeadamente através da formação dos vários intervenientes no início do procedimento.

iii) A contratualização das formas e prazos para adequação dos PMOT

Conforme anteriormente referido na génese de elaboração de um PROT é necessário prestar particular atenção aos planos, programas e projectos, designadamente da Administração Pública, com incidência na área do plano, já existentes e *em preparação*, que sejam relevantes para a definição do modelo territorial regional.

Será também importante estabelecer, desde o início, uma estreita colaboração com as câmaras municipais envolvidas de modo a sensibilizá-las para a importância de fornecerem ou rectificarem os dados necessários ao levantamento do seu território, o qual, do ponto de vista jurídico, deverá atender aos compromissos urbanísticos vigentes que possam vir a ser postos em causa aquando da adequação dos PMOT ao PROT.

Esse exercício será tanto mais sério quanto corresponda à realidade e atenda não só à validade como à eficácia dos alvarás anteriormente emitidos, pois só esses dão lugar à constituição de direitos adquiridos e a eventual pagamento de indemnizações, pelo que será útil uma abordagem jurídica especializada em direito administrativo e contratual para acompanhamento de todo o procedimento.

Este aspecto é tanto mais relevante quanto reforça o poder negocial das autarquias que se pretende seja exercido de forma fundamentada, pelo que é essencial que todos os actores intervenientes tenham clara consciência do trabalho e colaboração que é necessário desenvolver, preferencialmente desde o início do procedimento de elaboração dos PROT.

Também aqui se aplica o entendimento de Maria da Glória Garcia, quando refere que: “A complexidade da prossecução dos interesses públicos pela Administração Pública amplia-se em razão do número, dimensão e intensidade desses interesses e da conflitualidade a que dão origem e demanda sempre renovadas formas de resolução dos problemas e uma maior partilha de responsabilidades pelos resultados”.¹⁸

iv) Carácter meramente indicativo do Programa de Execução

O facto do programa de execução dos PROT conter apenas disposições indicativas, consistiu outra das dificuldades sentidas pelas entidades envolvidas, a qual acabou por ser salientada nos pareceres emitidos e na fase de contratação das formas e prazos para a adequação dos PMOT.

Deste modo, deverá ponderar-se sobre a necessidade das disposições previstas no programa de execução passarem a revestir natureza vinculativa, o que para além de co-responsabilizar as entidades envolvidas contribuirá certamente para facilitar a contratualização com as autarquias locais.

¹⁸ O Caso Meco, Pareceres Jurídicos e Peças Processuais, 2.º Volume, Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, 2002, p. 223.

Em termos de transparência é aconselhável que o Programa de Execução dos PROT passe a integrar o respectivo conteúdo documental constitutivo do plano, o que viabiliza a sua publicação no *Diário República*.

Idêntica ponderação deverá ser feita relativamente aos respectivos relatórios de avaliação cuja publicação no *Diário da República* também se preconiza, em nome do princípio da transparência.

4. A participação pública dos PROT

De acordo com o RJIGT a participação pública dos PROT rege-se pelas disposições relativas ao PNPOT. Tratando-se o PROT de um IGT de âmbito regional, distinto do nacional, não se vê qualquer justificação para a utilização pelo legislador de uma técnica remissiva.

Consultando porém os artigos relativos à participação pública do PNPOT verificamos que uma vez emitido o parecer final da CMC e decorrido se fôr o caso, o período adicional de concertação, a qual pode até nem ter lugar por ser adicional e facultativa, se abre o período de discussão pública através de publicitação em *Aviso* na 2.^a Série do *Diário da República* e da comunicação social.

Sendo crucial chamar o cidadão a intervir nesta fase do procedimento deverá ponderar-se a utilização de meios eficazes para o efeito, nomeadamente através da publicitação de meios privilegiados de acesso à população.

O período de discussão pública que deve ser anunciado com uma antecedência mínima de 5 dias úteis e decorre durante 44 dias úteis parece adequado, tendo em conta que se trata de um prazo legal mínimo, nada obstando a que a entidade legalmente competente o prorogue.

Recomenda-se porém a ponderação de uma disposição legal que obrigue as CCDR, na qualidade de entidades legalmente competentes pela elaboração dos PROT a uma resposta fundamentada, aos particulares sempre que estes nas suas exposições apresentem observações que se prendam com a desconformidade com outros IGT eficazes, a incompatibilidade com planos, programas e projectos que devessem ser ponderados em fase de elaboração ou a desconformidade com disposições legais e regulamentares aplicáveis.¹⁹

Pese embora esse tipo de resposta exija um grande esforço ao nível de recursos técnicos e humanos da entidade competente para a elaboração do plano, nomeadamente nos casos em que a participação pública seja elevada, deverá ter-se em conta que poderá contribuir para o reforço do exercício de cidadania por parte dos particulares o que não sucederá caso o cidadão continue alheio à mesma.

Encontrando-se as novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) na ordem do dia, deverá ser concedida aos particulares a possibilidade de apresentarem as suas exposições e receberem as suas respostas pela *Internet*.

Apesar da participação pública preventiva estar prevista no artigo 6.^º do RJIGT não há uma única disposição específica dos PROT que a preveja e reforce, o que permite a existência de um *deficit* de cidadania em prejuízo de uma maior qualidade do plano.

Este aspecto é tanto mais importante quanto “O Estado democrático quer na sua faceta legislativa quer na administrativa abre-se à comunicação à negociação com a sociedade e começa a *exercer um governo por discussão, negociação e compromisso*, actividade a que os norte-americanos chamam sugestivamente *collective bargaining*, o que obriga a reformular questões de legitimação do agir estadual.”²⁰

Por força do disposto no artigo 33.^º n.^º 1 do RJIGT a proposta de PROT é submetida a discussão pública acompanhada do parecer da CMC, dos demais pareceres *eventualmente* emitidos e dos resultados das reuniões de concertação pelo que as respectivas actas e a

¹⁹ Essa obrigatoriedade existe no âmbito dos PMOT por força do previsto no n.^º 5 do artigo 77.^º do RJIGT.

²⁰ Maria da Glória Garcia citando João Baptista Machado e Eberhardt-Schmidt-Assmann, na obra citada, p. 223.

declaração ambiental devem integrar os documentos que acompanham a proposta de PROT à aprovação do Governo.

Pese embora se trate de um PROT, afigura-se-nos útil que o órgão do Governo competente pela aprovação dos PROT tenha acesso à informação constante da declaração ambiental.²¹

5. A articulação dos PROT com os instrumentos de planeamento territorial na perspectiva da tutela da confiança dos particulares

Independentemente do grau de vinculação para os particulares poder ser directo ou indirecto, verificamos que em matéria de operações urbanísticas a violação de PEOT e PMOT constitui um dos fundamentos taxativos para o indeferimento do pedido de licenciamento ou a rejeição de comunicação prévia, sendo cominada com a respectiva nulidade (cf. artigos 24.º, 36.º e 68.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação).

No Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) não se reconhece, contudo, autonomia à violação de planos que não vinculem directa e imediatamente os particulares nomeadamente para efeitos de fundamento de indeferimento de operações urbanísticas.

Sendo a câmara municipal uma entidade pública vinculada pelo PROT e os motivos de indeferimento de licenciamento ou de rejeição de comunicação prévia taxativos, entendemos que o critério legal para admitir a alteração das condições de licenciamento ou admissão de comunicação prévia não deveria continuar a cingir-se apenas à vinculação dos instrumentos de gestão territorial em questão.

O texto legal deveria configurar também expressamente como causa de indeferimento de licenciamentos e de rejeição de comunicação prévia a violação de PROT, uma vez que este tipo de planos vincula as entidades públicas e indirectamente os particulares.

Por outro lado, a redacção actual parece partir do pressuposto que os PMOT se encontram devidamente adequados à estratégia regional do PROT, o que nem sempre se verifica²², face à não “transposição”²³ pelos mesmos das directrizes dos PROT.

Na impossibilidade de se reconduzir os casos de violação de PROT ao fundamento de indeferimento por violação de disposições legais e regulamentares aplicáveis, uma vez que as normas orientadoras dos PROT não têm natureza legal ou regulamentar, restará à câmara municipal alegar a eventual violação do princípio da legalidade por força do qual se encontra vinculada à observância das disposições dos PROT sempre que esteja em causa a aplicação de disposições de PMOT que com este se revelem incompatíveis.

No caso de operações de loteamento, pese embora se compreenda que o critério adoptado pelo legislador no artigo 48.º do RJUE, epígrafado “Execução de instrumentos de planeamento territorial e outros instrumentos urbanísticos”, tenha sido a vinculação dos planos, motivo pelo qual se admite a possibilidade da câmara municipal alterar oficiosamente as condições da licença ou comunicação prévia de operação de loteamento desde que tal alteração se mostre necessária à execução de PMOT ou PEOT, entende-se que esse tipo de alteração também deve ser admissível por força da superveniente entrada em vigor de um PROT.²⁴

²¹ cf. nesse sentido embora restrito aos casos de aprovação dos PMOT DGOTDU/APA, Guia da Avaliação Ambiental dos PMOT, Documentos de Orientação 01/2008, 2008, p.76.

²² Ex. atraso registado na adequação dos PDM dos municípios abrangidos ao PROTAML aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2002, de 8 de Abril.

²³ Termo utilizado por Fernanda Paula Oliveira in ob. cit. p. 59, onde se pode ler ainda, relativamente a planos sectoriais, o seguinte: “Por isso, e em especial, quando estão em causa instrumentos de planeamento de grau mais preciso, aquela prática tem vindo a esquecer que estes instrumentos não dispõem de eficácia plurisubjectiva – o que obriga a que a sua opção seja *transposta* para a escala do planeamento municipal para que possa ser oposta directamente aos particulares – embora reconheça sempre a sua superioridade hierárquica em relação aos planos municipais.”

²⁴ De referir que apesar da epígrafe do artigo se referir a instrumentos de planeamento territorial (PDM, PU e PP) acaba por reconhecer a possibilidade da referida alteração decorrer da entrada em vigor de um novo PEOT.

Esta questão poderá não ser totalmente disciplinada se considerarmos que a entrada em vigor de um PROT se deve a razões de interesse público e por força do recurso à contratualização de PU e PP - que a nosso ver se trata de uma verdadeira contratação administrativa - a Administração Pública pode resolver unilateralmente os contratos ou modificar unilateralmente as cláusulas respeitantes ao seu conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato por razões de interesse público ainda que com direito do co-contratante à reposição do denominado “equilíbrio financeiro”.²⁵

Numa altura em que as recentes alterações legislativas abrem a porta ao denominado *planeamento negocial* e a um acréscimo das responsabilidades das autarquias locais entendemos que se regista uma desarticulação entre o RJIGT e o RJUE porquanto este último parece não ter tido em conta as recentes alterações do primeiro.

Por outro lado, tal facto leva-nos a questionar o que sucederá caso os PMOT não se adaptem ao PROT aprovado supervenientemente uma vez que não existe sanção legal no actual RJIGT para o caso dos municípios não promoverem tal adequação.

Deve pois ser ponderada a sanção a cominar.

Mais importante que adoptar uma solução semelhante à utilizada pelos PDM de 1.^a geração, no sentido de ser vedado aos municípios qualquer tipo de acesso a investimento público caso não disponham dos seus PMOT devidamente adaptados à estratégia regional, parece ser a cominação com a suspensão automática das normas de PMOT que se revelem incompatíveis com o disposto no PROT.

A nosso ver a partir do momento em que as disposições de PMOT sejam enunciadas como incompatíveis com os PROT supervenientes, devem aplicar-se as normas dos PROT em vigor, devendo as câmaras municipais abster-se de aplicar as normas dos seus PMOT que se revelem incompatíveis com aquelas, a cujo cumprimento se encontram legalmente vinculadas.

Subscrevemos deste modo a necessidade de previsão de uma sanção para os municípios que não adequem os seus PMOT à estratégia do PROT, afigurando-se-nos indicada a suspensão automática das disposições incompatíveis conforme defende Alves Correia.²⁶

Partindo do pressuposto que o normativo dos PROT vincula apenas indirectamente os particulares será caso para se ponderar sobre a eventual necessidade de, à semelhança do previsto no artigo 117.º do RJIGT para os PMOT, e atendendo ao período de tempo que habitualmente medeia entre a sujeição do PROT a discussão pública e a respectiva aprovação pelo Governo, se estabelecer idêntica suspensão de procedimentos para obviar a práticas especulativas no mercado fundiário.

Pese embora os PROT não vinculem os particulares acabam por afectar indirectamente o modo de conformação do respectivo direito de propriedade, nomeadamente sempre que as suas disposições sejam adoptadas pelos PMOT, casos em que não se poderá negar que acabam por afectar a utilização do uso do solo e condicionar os licenciamentos ou as admissões de comunicação prévia que neles mereçam enquadramento.

Por outro lado, em determinados casos é discutível que essa compatibilidade só possa ser alcançada pela figura da alteração por adaptação (correspondentes às anteriormente denominadas *alterações por regime simplificado*) prevista no artigo 97.º do RJIGT, o que se julga decorre da respectiva heterovinculação e se compreende pelo facto das restantes alterações se encontrarem na esfera de uma maior discricionariedade das autarquias locais.

Este facto torna porém mais premente a referida necessidade de clarificação de conceitos, no sentido de determinar as situações, que deve recair na denominada *alteração por adaptação* daquelas que devem ser reconduzidas à figura da alteração em sentido genérico e que devem ser submetidas a prévia discussão pública.

²⁵ Cf. Capítulo IV e V do Código de Contratos Públicos

²⁶ Ob. Cit. p. 358.

Para o efeito deverá, contudo, ter-se em conta que as alterações decorrentes da entrada em vigor de um PROT posteriormente aprovado já foram anteriormente submetidas a discussão pública embora a uma escala diferente.

Bem andou o legislador do Decreto-lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, ao consagrar que a adequação dos PMOT aos PROT supervenientes fosse objecto negociação nomeadamente quanto ao prazo e à forma da mesma e em momento prévio ao da aprovação do PROT pelo Governo.

6. A estratégia municipal pode alterar a estratégia regional? É desejável que assim seja?

Nos termos do previsto no artigo 80.º do RJIGT, na redacção conferida pelo Decreto-lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, e numa óptica de responsabilização municipal associada à simplificação numa altura em que o PNPT se encontra em vigor e se prevê que o território continental fique coberto na sua totalidade por PROT, optou-se por sujeitar apenas os PDM a ratificação governamental.

Esta tem porém carácter excepcional, ocorrendo unicamente quando em sede de acompanhamento seja suscitada pelas entidades ou serviços da administração do Estado uma questão de compatibilidade com PROT ou PSOT.

A ratificação do PDM tem como efeito a derrogação das normas dos PSOT e PROT.

Preferíamos contudo que o legislador não tivesse a este propósito utilizado a expressão “incompatíveis com as opções municipais” uma vez que esta pode dar a ideia menos correcta de que a estratégia municipal pode alterar a estratégia regional dos PROT, o que é de afastar salvo nos casos em que surjam novos factores que possam contribuir para melhorar o modelo regional, as quais serão objecto de ponderação governamental.

Nesse sentido, a expressão “alterações incompatíveis com a concretização das opções estabelecidas no plano” constante da alínea b) do n.º 2 do artigo 100.º do RJIGT que prevê a suspensão de disposições de PMOT, por deliberação da assembleia municipal, sob proposta de câmara municipal, parece-nos mais consentânea com os princípios de articulação entre instrumentos de planeamento territorial e instrumentos de âmbito regional, uma vez que nem todas as alterações desse tipo se revelam incompatíveis com as opções municipais, nomeadamente com as opções estratégicas constantes do PDM.

A norma contida no n.º 2 do artigo 80.º à luz da qual, a ratificação apenas ocorre quando suscitada incompatibilidade com PROT ou PSOT pelos serviços e entidades com competências consultivas no âmbito da elaboração do acompanhamento do PDM, também não parece equilibrada sobretudo quando faz depender a ratificação da exclusiva solicitação da própria câmara municipal, uma vez que tal possibilidade deve ser dada quer às autarquias quer às CCDR enquanto entidades regionais com poderes desconcentrados.

Determina ainda o n.º 2 do artigo 79.º do RJIGT que nos casos em que a CM opte por aprovar o PDM cuja incompatibilidade com o PROT tenha sido suscitada por aquelas entidades, na fase de emissão de parecer final, mantendo a câmara municipal essa incompatibilidade, deva ser solicitada a sua ratificação.

Nos termos do previsto no n.º 4 da referida disposição legal a ratificação é suscitada através da competente CCDR, devendo quando tenha lugar, ser acompanhada de parecer fundamentado por parte desta.

O parecer prévio à deliberação da assembleia municipal que aprova a suspensão das disposições do PMOT, dá oportunidade à CCDR, enquanto entidade regional com poderes desconcentrados, de ponderar sobre a derrogação daqueles IGT que condicionam a validade do PDM, auxiliando o Governo na ponderação sobre a eventual necessidade de derrogação das normas do PROT, porém a sua emissão só tem lugar caso a câmara municipal solicite a ratificação de PDM.

Acresce que o facto da ratificação governamental poder ser parcial e aproveitar apenas a parte do PDM que se revele compatível com aqueles IGT, apenas significa que o Governo pode excluir de ratificação as disposições que se revelem incompatíveis com o PROT não permitindo a sua derrogação em termos materiais ou em determinada área do território municipal.

Por força da entrada em vigor do Decreto-lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro, foi recentemente eliminada a ratificação governamental das deliberações da assembleia municipal, sob proposta da Câmara municipal, que determinem a suspensão de PMOT, quando se verifiquem circunstâncias excepcionais resultantes da alteração significativa das perspectivas de desenvolvimento económico e social local ou de situações de fragilidade ambiental incompatíveis com a concretização das opções estabelecidas no plano.

A suspensão de PMOT nessas circunstâncias encontra-se porém sujeita a parecer prévio da CCDR, resultando do previsto no n.º 4 do artigo 109.º do RJIGT, na actual redacção, que nesses casos a CCDR emite um único parecer para efeitos do n.º 4 do artigo 100.º, segundo o qual o mesmo incide apenas sobre a conformidade da suspensão com disposições legais e regulamentares aplicáveis.

Nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 109.º do RJIGT, as medidas preventivas estabelecidas automaticamente por força de suspensão desse tipo de suspensões, nomeadamente as que tenham carácter antecipatório, também deixaram de carecer de ratificação, encontrando-se sujeitas ao referido parecer da CCDR, aplicando-se ao parecer da CCDR o disposto nos n.º 5 a 7 do artigo 100.º, com as necessárias adaptações.

O que nos leva a concluir que o texto legal não se encontra suficiente claro quanto ao facto do parecer prévio da CCDR a emitir, nos casos em que as medidas preventivas são estabelecidas como consequência da suspensão de PMOT, dever ou não pronunciar-se relativamente à compatibilidade ou conformidade das mesmas com os demais IGT aplicáveis, nomeadamente com o PROT.

As medidas preventivas podem consistir na proibição, na limitação ou sujeição a parecer vinculativo de uma entidade relativamente às acções previstas no n.º 4 do artigo 107.º do RJIGT, caso em que se revestem de carácter antecipatório.

A utilização pelo legislador da expressão “para efeitos do disposto no n.º anterior e no n.º 4 do artigo 100.º do RJIGT”, reportada apenas à conformidade com as disposições legais e regulamentares aplicáveis, pode significar que o parecer prévio da CCDR sobre as medidas preventivas, nomeadamente as de carácter antecipatório ou limitador estabelecidas automaticamente por força de suspensão de PMOT não incide sobre a compatibilidade com o PROT ou PSOT, porquanto tal aferição é feita pela CCDR num segundo momento, mediante a emissão de um parecer vinculativo sobre uma das acções que ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 107.º do RJIGT se encontrem a ela sujeitas.²⁷

Todavia, por força do disposto no n.º 5 do artigo 109.º que manda aplicar à emissão do parecer prévio da CCDR o regime da conferência de serviços contido no artigo 75.º-B do RJIGT, com as devidas adaptações, sempre se poderá defender que remetendo este último para o artigo 75.º-A do RJIGT, um dos parâmetros para a emissão do mesmo é a compatibilidade ou conformidade da proposta de medidas preventivas com os demais IGT eficazes.

Sem prejuízo da desejável descentralização e desconcentração de poderes, tendo presente que as recentes alterações introduziram uma maior responsabilização dos municípios entendemos que o disposto no artigo 109.º do RJIGT deveria assumir, de modo expresso e inequívoco, que o parecer da CCDR sobre a suspensão e medidas preventivas se deve pronunciar, sempre que possível, sobre a compatibilização da acção sujeita a medidas preventivas com o PROT.

²⁷ Cf. Fernanda Paula Oliveira, *Medidas Preventivas dos Planos Municipais de Ordenamento do Território*, Boletim da Faculdade de Direito, Studia Iuridica, 32, Coimbra Editora, 1998, p. 65.

O legislador deveria ainda ter determinado que as medidas preventivas de carácter antecipatório ou que consistam na limitação de acções não devem ser estabelecidas sempre que a suspensão das disposições de PMOT ocorra por força de cominação legal, por motivos da verificação e declaração de incompatibilidade das mesmas com PROT ou PSOT.

Independentemente da verificação da compatibilidade com os demais IGT caber às CCDR ou às câmaras municipais, ao abrigo dos princípios da desconcentração ou descentralização de poderes, o importante é que ocorra a sua verificação, sob pena de permitir que a estratégia municipal ponha em causa a estratégia regional, o que não é desejável.

A recente alteração preconizada pelo Decreto-lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro, para os artigos 100.º, 107.º e 109.º do RJIGT visou reforçar a participação das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, através da emissão de um parecer prévio.

De acordo com o anteriormente referido parece, porém, ter ficado aquém dos interesses a acautelar em matéria de compatibilização das opções municipais com as opções regionais.

No tocante à sujeição a emissão de parecer pela CCDR competente da proposta de suspensão de PMOT, ao abrigo do previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 100.º do RJIGT na redacção conferida pelo Decreto Lei n.º 46/2009, merece ainda a nossa absoluta discordância que a falta de emissão deste parecer da CCDR, no prazo de 45 dias, seja legalmente equiparada à emissão de parecer favorável.

De facto, afigura-se demasiado gravoso que no caso de pareceres legalmente exigíveis, ainda que não vinculativos, se equipare a sua não emissão dentro do prazo a um parecer favorável, porquanto o parecer não deve ser equiparado a um acto administrativo, esse sim passível de ser deferido tacitamente, nos termos legalmente previstos.

Tal valoração carece de enquadramento legal uma vez que o artigo 99.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) apenas estabelece que o procedimento pode prosseguir na ausência de emissão de parecer não vinculativo dentro do prazo legal, pelo que daí se não pode retirar que o parecer por emitir foi emitido em sentido favorável.

Conclusões

1) Na génese da elaboração de um PROT é necessário realizar um correcto diagnóstico da situação do território abrangido e estabelecer uma estreita colaboração com as câmaras municipais envolvidas;

2) Numa óptica de maior responsabilização das entidades públicas envolvidas, deve consagrar-se que a posição manifestada pelos representantes dos serviços e das entidades da administração directa ou indirecta do Estado nomeadamente no parecer final da CC, vincula legalmente essas entidades, à semelhança do que já sucede na comissão de acompanhamento do PDM e na conferência de serviços dos PU e PP;

3) Sendo um dos objectivos dos PROT estimular comportamentos mais exigentes por parte das entidades públicas, cidadãos e agentes económicos, poderá concluir-se que apesar da presente experiência ter contribuído, pelo esforço de concertação e coordenação que implicou para todas as entidades envolvidas, para um aumento desses comportamentos, tais comportamentos devem ser incrementados e melhor explicitados nomeadamente através da formação dos vários intervenientes no procedimento bem como dos mecanismos de governança a adoptar;

4) Deverá ponderar-se sobre a necessidade das disposições previstas no programa de execução passarem a revestir natureza vinculativa, o que para além de co-responsabilizar as entidades envolvidas contribuirá certamente para facilitar a contratualização com as autarquias locais.

5) Em termos de transparência é aconselhável que o Programa de Execução dos PROT passe a integrar o respectivo conteúdo documental constitutivo, o que viabiliza a sua publicação

no *Diário República*. Idêntica ponderação deverá ser feita relativamente aos respectivos relatórios de avaliação.

6) Sendo crucial chamar o cidadão a intervir nesta fase do procedimento deverá ponderar-se a utilização de meios eficazes para o efeito, nomeadamente através da publicitação de meios privilegiados de acesso à população.

7) No futuro enquadramento legal do ordenamento do território deve ponderar-se o reforço da participação pública preventiva dos PROT;

8) Em sede de discussão pública deve ser incrementado o recurso às novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) de modo apelar à participação do cidadão;

9) Numa altura em que as recentes alterações legislativas abrem a porta ao denominado *planeamento negocial* e a um acréscimo das responsabilidades das autarquias locais é aconselhável minimizar a desarticulação entre o RJIGT e o RJUE;

Palavras-Chave: Sistema de gestão territorial; planos regionais de ordenamento do território; coordenação; participação pública; tecnologias de informação e comunicação; planeamento negocial.

Ana Margarida Cunha Ribeiro
Jurista na Câmara Municipal de Oeiras