

Os Princípios da Nova Lei do Ordenamento do Território: da hierarquia à coordenação

RESUMO

Com a entrada em vigor da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo e do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, o sistema de relacionamento entre as várias entidades públicas com atribuições em matéria de ordenamento do território e de urbanismo passou a estar assente (mais do que antes) nas ideias de coordenação e de concertação. Mais do que estabelecer uma hierarquia de interesses que se traduziria numa hierarquia de planos, o legislador acabou por dar maior relevo à capacidade que as referidas entidades têm de coordenar as respectivas actividades, quantas vezes antagónicas e inconciliáveis.

Desse modo, não obstante continuar o princípio da hierarquia a reger as relações entre os vários instrumentos de gestão territorial, tal hierarquia está agora muito mais mitigada, por forma a permitir que, através da coordenação e concertação entre as várias entidades, se consiga um sistema de planeamento mais flexível e harmónico.

O presente artigo serve para analisar, em traços gerais, como é que as ideias de coordenação e de concertação estão concretizadas nestes novos diplomas relativos ao planeamento.

1. A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e o seu desenvolvimento: o sistema de gestão territorial

Até à entrada em vigor da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, o sistema de planeamento português assentava basicamente em três tipos diferentes de planos: os *Planos Regionais de Ordenamento do Território*, os *Planos Especiais de Ordenamento do Território* e os *Planos Municipais de Ordenamento do Território*.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 48/98, de 8 de Agosto, que aprovou as Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, o sistema de gestão territorial tornou-se, em alguns aspectos, substancialmente diferente do sistema anterior.

Com efeito, esta lei veio introduzir uma alteração na *tipologia de instrumentos de planeamento*, com a criação, por um lado, de *novos tipos de planos* e, a *reformulação*, por outro lado, do regime jurídico de alguns dos planos já existentes.

De entre os novos tipos de planos criados pela Lei de Bases conta-se, em primeiro lugar, o *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* (PNPOT). Trata-se de um instrumento de carácter estratégico elaborado pelo Governo, mas cuja aprovação compete à Assembleia da República e que visa fixar as *directivas* e *orientações* fundamentais que traduzem o modelo de organização espacial que tenha em conta o sistema urbano, as redes de infra-estruturas e equipamentos de interesse

nacional, bem como as áreas de interesse nacional em termos agrícolas, ambientais e patrimoniais [artigo 9.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Bases].

Em segundo lugar surgem os *Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território* (PIMOT), de elaboração facultativa para os municípios envolvidos, e que visam a articulação estratégica entre áreas territoriais que pela sua interdependência necessitam de coordenação integrada [artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da Lei de Bases].

Por outro lado, tal como dissemos, a Lei de Bases veio alterar o regime jurídico de alguns instrumentos de planeamento já existentes aquando da sua entrada em vigor. Foi o que aconteceu, designadamente, com os *Planos Regionais de Ordenamento do Território* (PROT) que passaram, ao contrário do que acontecia à luz do Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, a poder vincular apenas as entidades públicas, deixando de ser directamente vinculativos para os particulares (artigo 11.º, da Lei de Bases). Os três tipos de instrumentos de gestão territorial referidos (PNPOT, PIMOT e PROT) integram aquilo que a Lei de Bases designa por *Instrumentos de Desenvolvimento Territorial*, que se traduzem em instrumentos *estratégicos* e de definição das *grandes opções* com relevância para a organização do território, que estabelecem as *directrizes de carácter genérico* sobre o modo de uso do mesmo, e consubstanciam o *quadro de referência* a ter em consideração na elaboração dos instrumentos de âmbito municipal [artigo 8.º, alínea a), da Lei de Bases].

Para além da criação de novos instrumentos de gestão territorial e da alteração do regime jurídico de outros, a Lei de Bases procedeu ainda ao enquadramento, dentro do novo sistema de gestão territorial por ela definido, de alguns dos instrumentos de gestão territorial que existiam já no nosso ordenamento jurídico, reformulando também o respectivo regime. Foi o que aconteceu com os designados *instrumentos de planeamento territorial* ou *planos municipais de ordenamento do território* [que abrangem o *plano director municipal*, o *plano de urbanização* e o *plano de pormenor* — artigos 8.º, alínea b), e 9.º, n.º 2, alíneas a), b) e c), da Lei de Bases], e com os *instrumentos de natureza especial* ou *planos especiais de ordenamento do território* [os *planos de ordenamento de áreas protegidas*, os *planos de albufeiras de águas públicas* e os *planos de ordenamento da orla costeira* — artigos 8.º, alínea d), 9.º, n.º 4, e 33.º, da Lei de Bases].

Por fim, o sistema de gestão territorial definido pela Lei de Bases prevê ainda *instrumentos de natureza sectorial* ou *planos sectoriais*, que programam ou concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social com incidência espacial, determinando o respectivo impacto territorial. Nesta perspectiva, são planos sectoriais os planos com incidência territorial da responsabilidade dos diversos sectores da Administração central, nomeadamente no domínio dos transportes, das comunicações, da energia e recursos geológicos, da educação e da formação, da cultura, da saúde, da habitação, do turismo, da agricultura, comércio e indústria, das florestas e do ambiente [artigos 8.º, alínea c), e 9.º, n.º 3, da Lei de Bases].

De acordo com o que vimos de dizer, é o seguinte o quadro dos instrumentos tipificados na Lei de Bases:

Instrumentos de Desenvolvimento Territorial	- Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território - Planos Regionais de Ordenamento do Território - Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território
Instrumentos de Planeamento Sectorial	- Planos Sectoriais
Instrumentos de Planeamento Especial	- Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas - Planos de Albufeiras de Águas Públicas - Planos de Ordenamento da Orla Costeira
Instrumentos de Planeamento Territorial	- Plano Director Municipal - Plano de Urbanização - Plano de Pormenor

Com a entrada em vigor da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, o sistema de ordenamento do território e de urbanismo constituído pelos instrumentos de gestão territorial referidos, passou a estar estruturado com base em instrumentos que funcionam em três níveis diferentes: o *nível nacional*, o *nível regional* e o *nível municipal*. Trata-se de uma classificação dos respectivos instrumentos tendo em conta, essencialmente, o *nível dos interesses prosseguidos* por cada um deles.

De acordo com este critério, a Lei de Bases (artigo 7.º) constrói um sistema de gestão territorial que se organiza num quadro de interacção coordenada nos três âmbitos referidos.

Temos assim, em primeiro lugar, o *âmbito nacional*, onde se define o *quadro estratégico* para o ordenamento do espaço nacional, estabelecendo as *directrizes* a considerar no ordenamento regional e municipal e a compatibilização entre os diversos instrumentos de política sectorial com incidência territorial, instituindo, quando necessário, os instrumentos de natureza especial [artigo 7.º, n.º 2, alínea a), da Lei de Bases]. Enquadram-se neste âmbito o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, os planos sectoriais e os planos especiais.

Em segundo lugar, temos os instrumentos de *âmbito regional* que definem o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional em estreita articulação com as políticas nacionais de desenvolvimento económico e social, estabelecendo as directrizes orientadoras do ordenamento municipal [artigo 7.º, n.º 2, alínea b), da Lei de Bases]. Neste âmbito enquadra a Lei de Bases os Planos Regionais de Ordenamento do Território.

Por fim, vamos encontrar os instrumentos de *âmbito municipal*, que definem, de acordo com as directrizes de âmbito nacional e regional e com as opções próprias de desenvolvimento estratégico, o regime de uso do solo e a sua programação [artigo 7, n.º 2, alínea c), da Lei de Bases]. Neste âmbito vamos encontrar os planos intermunicipais de ordenamento do território e os planos municipais de ordenamento do território.

Instrumentos de Âmbito Nacional	- Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território - Planos Sectoriais - Planos Especiais de Ordenamento do Território
Instrumentos de Âmbito Regional	- Planos Regionais de Ordenamento do Território
Instrumentos de Âmbito Municipal	- Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território - Planos Municipais de Ordenamento do Território

Os níveis nacional e também regional (neste caso, tendo em conta a inexistência em Portugal de um nível administrativo intermédio entre o Estado e os municípios) são essencialmente *atribuições estaduais*. Por sua vez, o âmbito municipal é, como não podia deixar de ser, uma *atribuição dos municípios*.

A atribuição simultânea de poderes em matéria de ordenamento do território e de urbanismo e, em especial, em matéria de planeamento, ao Estado e aos municípios resulta directamente da Constituição da República Portuguesa que o estabelece expressamente no seu artigo 65.º, n.º 4. Tal como afirma Alves Correia, resulta claramente da referida disposição constitucional que o urbanismo e o ordenamento do território constituem domínios abertos à *intervenção concorrente* — e também *concertada* — daquelas pessoas colectivas territoriais.¹

Com a referência, pela Lei de Bases, aos instrumentos de gestão territorial que a Administração pode elaborar no ordenamento jurídico português, o legislador acabou por “fechar” o *princípio da tipicidade dos planos*² ao determinar, no artigo 34.º daquela lei, que todos os instrumentos de natureza

legal ou regulamentar com incidência territorial actualmente existentes deverão ser reconduzidos no âmbito do sistema de planeamento, ao tipo de instrumento de gestão territorial que se revele adequado à sua vocação.

Estabelecidas as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo com a Lei n.º 48/98, o Governo dispunha, nos termos do artigo 35.º da mesma, do prazo de um ano para proceder à concretização do programa de acção legislativa complementar para, entre outros aspectos, definir o regime jurídico dos novos instrumentos de gestão territorial (o caso do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e dos planos intermunicipais), bem como as alterações ao regime aplicável à elaboração, aprovação, execução, avaliação e revisão dos planos regionais de ordenamento do território, dos planos especiais de ordenamento do território e dos planos municipais de ordenamento do território. Tal veio a concretizar-se com o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, diploma que fixa o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.³

2. As relações entre os instrumentos de gestão territorial no sistema anterior à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e ao Decreto-Lei n.º 380/99: as relações de hierarquia

Com a entrada em vigor da Lei n.º 48/98 e do Decreto-Lei n.º 380/99, as relações entre os instrumentos de gestão territorial tornam-se mais complexas, até pelo facto de se terem introduzido novas figuras de planeamento.

Até aqui, as relações entre os instrumentos de planeamento regiam-se, fundamentalmente, por dois princípios essenciais: o *princípio hierarquia* e o *princípio da articulação* dos planos.

No que diz respeito ao primeiro dos princípios, efectivamente no sistema de planeamento anterior à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, que veio desenvolver aquela Lei, as relações entre os mais importantes instrumentos de planificação territorial (PROTs, PEOTs e PMOTs) era regida, essencialmente, por este princípio.⁴ O legislador tinha construído um sistema de planeamento segundo um modelo de *ordenação hierárquica dos planos*, o que significa que as disposições de um plano deviam respeitar as determinações dos planos hierarquicamente superiores. Daqui não resultava, porém, uma pirâmide de planos em que a função dos planos hierarquicamente inferiores seria a de executar as determinações dos planos hierarquicamente superiores. Para que a planificação urbanística pudesse ser vista como um conjunto de planos executivos uns dos outros era necessário que a planificação funcionasse de um modo perfeito, como um conjunto harmónico e sem falhas. No nosso país não era, nem é, isso que acontece. De facto, a sobreposição de vários planos urbanísticos em relação ao mesmo território nem sempre se verifica, já que, na prática, alguns dos degraus do sistema concebido pelo legislador são frequentemente omitidos. E isto é possível na medida em que os diferentes degraus de planificação não estão entre si numa relação de *necessidade*: é perfeitamente possível que o plano inferior seja aprovado antes da aprovação ou mesmo da elaboração do plano superior, já que este não é visto como uma *condictio* necessária para a aprovação daquele.

Assim, a nossa legislação não fazia, nem faz, depender os PROT da prévia existência do programa nacional da política de ordenamento do território, os PDM podem ser aprovados antes dos PROT, os planos de urbanização não necessitam aguardar os PDM e os planos de pormenor podem antecipar-se aos planos de urbanização.

A não consagração, entre nós, do *princípio da necessidade* tem a vantagem de tornar a planificação urbanística mais flexível e operacional, dadas as demoras que normalmente acompanham a elaboração dos planos de âmbito territorial mais vasto. Tem, no entanto, o inconveniente de dificultar uma planificação global e harmónica do território, fomentando o aparecimento de planos que incidem sobre a mesma área territorial consagradores de soluções tantas vezes descoordenadas e contraditórias.⁵

O princípio da hierarquia, que rege as relações entre os planos, não assume, no entanto, sempre o mesmo grau, podendo ser entendido com base ora no *princípio da compatibilidade* ora no *princípio da conformidade*.

A nossa legislação urbanística e do ordenamento do território tem vindo, ao longo dos últimos anos, a utilizar indistintamente os termos compatibilidade e conformidade, como se de uma e mesma coisa se tratasse. Estamos, no entanto, como defendeu Alves Correia, perante conceitos jurídicos diversos: a obrigação de compatibilidade é menos rigorosa do que a obrigação de conformidade. Enquanto a conformidade exclui qualquer diferença entre os elementos da comparação, a relação de compatibilidade exige somente que não haja contradição entre eles. A compatibilidade implica um controlo do juiz menos apertado do que a conformidade, resultando da não contrariedade dos dados em presença ou do respeito por uma orientação. Isto significa, em resumo, que a conformidade exige ou define uma relação positiva entre os dados da comparação, enquanto a compatibilidade expressa uma relação negativa, resultante da não contradição entre eles. Como decorre claramente do que vimos de expor, a compatibilidade e a conformidade estão directamente ligadas ao grau de precisão dos planos urbanísticos que se encontram em relação.⁶

De acordo com os dados acabados de referir, as relações de hierarquia que se estabeleciam entre os diferentes instrumentos de planeamento variavam em função daqueles que se encontrassem em confronto. Se não vejamos.

No que concerne às relações entre planos municipais e planos regionais de ordenamento do território, decorria da lei que os primeiros nunca poderiam contrariar, ou seja, ser incompatíveis, com os segundos — artigo 12.º n.º 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio (trata-se de uma relação de compatibilidade). Esta relação de hierarquia não admitia, em hipótese alguma, qualquer excepção, ou seja, não era nunca possível que um plano municipal pudesse contrariar as disposições de um plano regional de ordenamento do território, sob pena de, a acontecer, tal determinar a nulidade das suas disposições.

No que concerne às relações entre planos municipais e planos especiais de ordenamento do território, verificava-se uma situação de superioridade hierárquica destes em relação àqueles, no sentido de que os primeiros não podiam ser desconformes com as disposições dos segundos (trata-se, neste caso, dado o conteúdo bastante preciso dos planos especiais de ordenamento do território, de uma relação de conformidade) — cfr. artigo 3.º, n.º 3 e 4 do Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho.

Se um plano regional ou um plano especial posteriores tornassem um plano municipal de ordenamento do território incompatível ou desconforme com as suas disposições, este teria de ser alterado ou revisto por forma a adaptar-se às prescrições daqueles (sobre esta relação entre os planos especiais e os planos municipais de ordenamento do território cfr. artigo 3.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 151/95).

No que concerne à relação entre planos regionais e planos especiais, determinava a lei que “Os planos especiais de ordenamento do território e os planos regionais de ordenamento do território devem estar compatibilizados entre si” (artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 151/95). De uma leitura atenta deste normativo decorria a não existência de hierarquia entre aqueles dois tipos

de instrumentos de planeamento, podendo dizer-se que eles se encontravam no mesmo nível hierárquico. Aquilo que o legislador pretendia evitar era, apenas, que sobre a mesma área territorial estivessem simultaneamente em vigor planos especiais e planos regionais de ordenamento do território (ambos planos da responsabilidade do Estado) com disposições contraditórias entre si. O legislador não definiu, no entanto, como é que tal compatibilização deveria ocorrer, o que significa que ela podia ser alcançada de diversas formas. Uma possível forma de compatibilização entre estes dois tipos de instrumentos seria exigindo-se que o plano elaborado posteriormente respeitasse as normas e limites fixados no primeiro. Não significava isto, no entanto, que o plano posterior não pudesse estabelecer disposições contrárias ao primeiro; apenas se exigia, se tal acontecesse, que este teria de ser alterado ou revisto, assim se evitando que sobre a mesma área estivessem em vigor planos com disposições contraditórias.

Nas relações entre si dos planos municipais de ordenamento do território (PDM, PU e PP) vigorava um *princípio de hierarquia mitigado*, com a previsão de um temperamento ao princípio da ordenação hierárquica dos planos. É que, não obstante a relação de hierarquia entre estes planos, em casos excepcionais admitia-se que os planos de urbanização e os planos de pormenor não se conformassem com o plano director municipal ratificado, ou que o plano de pormenor se desviasse, em algumas das suas regras, do estatuído no plano de urbanização em vigor. Quando tal sucedesse, esses planos hierarquicamente inferiores que contivessem regras desconformes com os planos municipais superiores estariam sujeitos a ratificação governamental.

Por seu turno, o *princípio da articulação* vigorava entre dois ou mais planos que não estivessem entre si numa relação de hierarquia, como é o caso de dois planos de urbanização que abrangessem diferentes áreas urbanas de um mesmo município, ou de dois planos municipais que abrangessem territórios de municípios vizinhos.⁷

β. Uma nova forma de relacionamento entre as entidades públicas envolvidas no planeamento

Ora, com a entrada em vigor da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, as relações entre os instrumentos de gestão territorial tornaram-se, como dissemos, mais complexas. O artigo 10.º da Lei de Bases, que rege as relações entre os instrumentos de gestão territorial, veio a ser desenvolvido pelos artigos 24.º e 25.º do Decreto-Lei n.º 380/99.

Na nossa perspectiva, continua a vigorar, tal como antes da Lei de Bases, o princípio da hierarquia entre os vários instrumentos de gestão territorial, embora nas relações entre a maior parte desses instrumentos essa hierarquia esteja agora muito mais *mitigada*, para traduzir a ideia de que mais importante do que a existência de uma hierarquia de planos, em que os planos inferiores devem obediência aos planos superiores, é a *articulação entre eles* e a *coordenação das entidades responsáveis pelos diferentes instrumentos*, por forma a que não estejam em vigor sobre uma mesma área planos com soluções de ordenamento do território opostas, suscitadoras de conflitos institucionais, mas, pelo contrário, soluções que são *ponderadas e discutidas* entre as várias entidades responsáveis na matéria. Sintomático disto é o facto de o artigo 10.º, n.º 5, da Lei de Bases determinar que na elaboração de novos instrumentos de gestão territorial “...devem ser identificados e ponderados os planos, programas e projectos com incidência na área a que respeitam, já existentes ou em preparação, e asseguradas as necessárias compatibilizações”, independentemente de se tratar de planos colocados ou não num grau superior de hierarquia.⁸

Pretende-se, deste modo, introduzir uma nova forma de relacionamento entre as entidades com atribuições em matéria de planeamento, onde prevaleça a ideia de *coordenação*.

É por isso importante que nos debrucemos, antes de analisarmos as relações agora existentes entre os diferentes instrumentos de gestão territorial, sobre esta nova forma de relacionamento entre as várias entidades com atribuições em matéria de ordenamento do território e urbanismo.⁹

3.1. O princípio da coordenação

O ordenamento do território e o urbanismo são matérias que convocam simultaneamente *interesses gerais* (estaduais ou nacionais), e *interesses locais*, tornando-se, por isso, necessário e imprescindível que se proceda a uma correcta distribuição de tarefas entre as várias entidades públicas portadoras desses interesses. Com efeito, ao nível do ordenamento do território e do urbanismo existe uma multiplicidade de entidades públicas envolvidas, com interesses públicos diferenciados, o que implica a necessidade de se proceder à partilha do poder por essas entidades.

A multiplicidade de interesses envolvidos exige também que se garanta, na elaboração dos instrumentos de gestão territorial, a colaboração e coordenação das actuações das várias entidades com interesses públicos específicos nestes domínios. E isto é importante na medida em que, na maior parte das vezes, existem entre os diferentes sujeitos de direito público com atribuições nestes domínios antagonismos que são o resultado dos antagonismos existentes entre os diferentes interesses públicos com repercussão no território que por cada uma daquelas entidades são prosseguidos. Tal como afirma Jacqueline Morand-Deville, as ideias de *complementaridade, solidariedade, equilíbrio e harmonia* devem inspirar as relações interorgânicas em matéria de ordenamento do território e urbanismo.¹⁰

Ora, de acordo com a recente legislação, as ideias de *coordenação* e de *concertação* de interesses, que existiam já na legislação anterior, passaram a assumir uma importância acrescida. Se não vejamos. Em primeiro lugar, a *coordenação* aparece-nos na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo na forma de *princípio jurídico*: o *princípio da coordenação* [alínea c) do artigo 5.º]. Trata-se de um princípio que, na sua formulação, obriga à *articulação e compatibilização* do ordenamento do território com as políticas de desenvolvimento económico e social, bem como com as políticas sectoriais com incidência na organização do território, no respeito por uma *adequada ponderação dos interesses públicos e privados* em jogo.

Está aqui em causa o facto de que, sendo, embora, o território um recurso único, sobre ele se exercem atribuições múltiplas e desenvolvem políticas de âmbito nacional, regional e municipal, que prosseguem objectivos específicos e quantas vezes opostos, consoante a natureza da realidade territorial subjacente. A política de ordenamento do território é apenas uma, de entre outras políticas, que se desenvolvem no território, mas uma política de carácter *coordenador e integrador* das restantes. A ideia de coordenação das várias intervenções e interesses públicos subjacentes é, assim, uma importante função do ordenamento do território.

Esta coordenação deve ser estabelecida, em primeiro lugar, tal como decorre da alínea c) do artigo 5.º da Lei de Bases, *entre a política de ordenamento do território e as políticas de desenvolvimento económico e social*. Tal deve ter tradução, essencialmente, ao nível dos planos, sendo imprescindível que os planos de ordenamento do território tenham em conta e assentem nas grandes opções fixadas nos planos de desenvolvimento económico e social. Isto acontece, designadamente com o programa nacional da política de ordenamento do território, uma vez que um dos seus objectivos específicos é o de “*Estabelecer a tradução espacial das estratégias de desenvolvimento económico e social*” [cfr. artigo 27.º, alínea c), do Decreto-Lei n.º 380/99].

O mesmo sucede em relação aos PROT, que têm, entre outras, como finalidade, a *tradução, em termos espaciais, dos grandes objectivos de desenvolvimento económico e social sustentável formulados no plano de desenvolvimento regional* [artigo 52.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 380/99]. Mas o princípio da coordenação obriga também a *articular e compatibilizar a política de ordenamento do território com as políticas sectoriais com incidência na organização do território*. O ordenamento do território deve ser visto, como dissemos, como uma política de carácter coordenador e integrador das várias actividades e políticas de carácter sectorial que se desenvolvem sobre o território. É assim necessário garantir uma coordenação e articulação da política de ordenamento do território com as políticas agrícola, florestal, ambiental, cultural, urbanística, turística, entre outras, e a articulação de cada uma destas políticas entre si. Este *papel coordenador* cabe essencialmente ao programa nacional da política de ordenamento do território que tem precisamente como um dos seus objectivos, o de *articular as políticas sectoriais com incidência na organização do território* [cfr. alínea d) do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 380/99].

Mas a alínea c) do artigo 5.º da Lei de Bases indica ainda um outro sector importante onde o princípio da coordenação tem relevo: o do respeito por uma *adequada ponderação dos interesses públicos e privados*.¹¹

A vertente da adequada ponderação de interesses públicos, encontra a sua consagração na Secção II, do Capítulo I, do Decreto-Lei n.º 380/99 (*Harmonização dos interesses*), de onde decorre deverem os instrumentos de gestão territorial *identificar* os interesses públicos prosseguidos, justificando os critérios utilizados na sua identificação e hierarquização (artigo 8.º).

Isto significa que na tarefa de planificação é necessário proceder-se a várias etapas fundamentais: desde a recolha dos interesses públicos relevantes envolvidos (que pressupõe a sua identificação e avaliação),¹² até à respectiva ponderação (que implica uma decisão sobre a prioridade ou hierarquização a atribuir a cada um dos interesses), terminando com a decisão em função do resultado de tal ponderação. Daqui decorre que os interesses públicos envolvidos no âmbito do plano em elaboração devem ser ponderados uns em face dos outros e uns contra os outros.¹³

Nos termos do Decreto-Lei n.º 380/99, os instrumentos de gestão territorial devem estabelecer medidas de tutela dos interesses públicos prosseguidos e explicitar os respectivos efeitos, designadamente quando essas medidas condicionem a acção territorial de entidades públicas e privadas.

No artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 380/99 encontramos a indicação da forma de se dar cumprimento ao princípio da coordenação, na vertente da obrigação de ponderação de interesses públicos, fornecendo-se, aí, o *critério de ponderação*. Com efeito, determina este artigo que "*Nas áreas territoriais em que convivam interesses públicos entre si incompatíveis, deve ser dada prioridade àqueles cuja prossecução determine o mais adequado uso do solo, em termos ambientais, económicos, sociais e culturais*" exceptuando-se os interesses respeitantes à defesa nacional, à segurança, à saúde pública e à protecção civil, que têm prioridade sobre os demais.

Os artigos 10.º e ss. deste diploma indicam ainda os interesses públicos (designados por factores territoriais) que devem ser identificados e ponderados pelos instrumentos de gestão territorial e a função específica de cada instrumento de gestão territorial relativamente a eles. Esses factores são a defesa nacional, segurança e protecção civil (artigo 11.º); os recursos e valores naturais (artigo 12.º); as áreas agrícolas e florestais (artigo 13.º); a estrutura ecológica (artigo 14.º); o património arquitectónico e arqueológico (artigo 15.º); as redes de acessibilidades (artigo 16.º); as redes de infra-estruturas e equipamentos colectivos (artigo 17.º); o sistema urbano (artigo 18.º); e a localização e distribuição das actividades económicas.

Por sua vez, os artigos 20.º a 23.º do Decreto-Lei n.º 380/99, vêm dar cumprimento à exigência de coordenação entre entidades públicas com atribuições específicas em matéria de ordenamento do território e de urbanismo, daqui resultando a importância da *conjugação e concertação* das entidades públicas nestas tarefas.

No primeiro daqueles artigos, estabelece-se a regra geral em matéria de coordenação de actividades, ao determinar o *dever* de o Estado e das autarquias locais *coordenarem as respectivas intervenções em matéria de gestão territorial* (n.º 1). Tal coordenação ocorre em especial no âmbito da elaboração dos vários instrumentos de gestão territorial, estando as entidades públicas responsáveis por esse processo obrigadas a *identificar* e a *ponderar*, nos diversos âmbitos, ou seja, no âmbito nacional, regional e municipal, os planos, programas e projectos, designadamente da responsabilidade da administração pública, com incidência na área a que respeitam, considerando os que já existam e os que se encontrem em elaboração, por forma a assegurar as necessárias compatibilizações. Isto significa, de uma forma simplificada, que no processo de elaboração dos instrumentos de gestão territorial as várias entidades competentes não podem actuar de costas voltadas para as actuações de planeamento já empreendidas ou em empreendimento pelas outras entidades administrativas igualmente com competências em matéria de elaboração de planos, mesmo que se trate de planos hierarquicamente inferiores.

Por sua vez, o referido diploma divide o princípio geral da coordenação em dois sectores diferentes: o da *coordenação interna* (artigo 21.º) e o da *coordenação externa* (artigo 22.º).

A coordenação interna tem a ver com aquela que deve ser feita entre as entidades com responsabilidade pela elaboração de instrumentos territoriais dentro de um mesmo âmbito (o nacional, o regional ou o municipal), coordenando, dentro dele, as diversas políticas com incidência territorial e a política de ordenamento do território.

Desta forma, incumbe ao Estado a articulação das várias políticas consagradas no programa nacional da política de ordenamento do território, nos planos sectoriais e nos planos especiais; incumbe às comissões de coordenação regional (até à instituição em concreto das regiões administrativas) a coordenação das políticas regionais consagradas nos planos regionais de ordenamento do território, incumbindo, por fim, às câmaras municipais e às associações de municípios a coordenação das políticas municipais expressas, respectivamente, nos planos municipais e nos planos intermunicipais de ordenamento do território.

Parece-nos, a nós, que neste domínio da chamada coordenação interna, tem particular importância a coordenação da política nacional que é da responsabilidade do Estado. Isto, porque é exactamente a este nível que surgem verdadeiras dificuldades traduzidas, essencialmente, numa atitude dos vários sectores estaduais em actuar de costas voltadas uns para os outros. De facto, é comum assistirmos, no âmbito dos vários ministérios cujas competências têm um forte impacto no território (ambiente, agricultura, turismo, transportes, habitação, florestas, etc.), à definição de políticas sectoriais não articuladas entre si, o que funciona como um pólo eventual ou actual de conflitos interinstitucionais, com uma repercussão negativa sobre o território e a qualidade de vida.

No entanto, parece-nos, a obrigação introduzida pelo diploma regulamentador da Lei de Bases de coordenação entre estas várias políticas de carácter nacional apenas poderá ser convenientemente alcançada se a própria orgânica do Governo estiver adequada a esta tarefa de coordenação. Na Alemanha, por exemplo, criaram-se, dentro do Ministério responsável pelo ordenamento do território, unidades administrativas para a economia, transportes, meio ambiente, agricultura e energia e uma comissão interministerial para o ordenamento do território. Por outro lado, o Ministério do Ordenamento do Território está representado na Comissão Interministerial da política económica.

É, pois, importante verificar se a actual orgânica do Governo estará convenientemente adequada a esta vertente da coordenação administrativa em matéria de ordenamento do território.¹⁴

É neste sentido que o Decreto-Lei n.º 380/99 determina que as entidades responsáveis por cada um dos instrumentos de gestão territorial devem manter uma *estrutura orgânica e funcional apta a prosseguir uma efectiva articulação* no exercício das várias competências (artigo 21.º, n.º 1).

Isto traduz um facto importante: as novas formas de actividade da administração, como é o caso da coordenação, implicam alterações a nível da estrutura organizativa das entidades administrativas, com a necessidade, a maior parte das vezes, da criação de órgãos especialmente vocacionados para o efeito, uma vez que a estrutura dos órgãos existentes não está particularmente vocacionada para actuações de coordenação e de concertação de interesses.

Quanto a nós parece-nos que a actual orgânica governativa, se teve o conveniente de juntar num mesmo ministério o Ordenamento do Território e o Ambiente, dois sectores intimamente ligados e que têm funcionado, quando separados, como fortes pólos de conflito, teve o demérito de afastar o Ordenamento do Território do Planeamento, com o que nos parece poder dificultar as relações de coordenação destes sectores intimamente ligados.

Mas, tal como dissemos, a coordenação também deve funcionar numa vertente diferente — a da coordenação externa —, pressupondo agora uma conveniente coordenação entre si das políticas nacionais, regionais e municipais com incidência territorial. Especial relevo adquire a coordenação entre o Estado e as autarquias locais, tal como o determina o n.º 2 do artigo 22.º, nos termos do qual “O Estado e as autarquias locais têm o dever de promover, de forma articulada entre si, a política de ordenamento do território, garantindo, designadamente: a) O respeito pelas atribuições na elaboração dos instrumentos de gestão territorial nacionais, regionais e municipais; b) O cumprimento dos limites materiais impostos à intervenção dos diversos órgãos e agentes relativamente ao processo de planeamento nacional, regional e municipal; c) A definição, em função das estruturas orgânicas e funcionais, de um modelo que permita uma interlocução coerente em matéria de gestão territorial.”

A ideia que aqui está subjacente é a de que cada competência de entidades administrativas em matéria de intervenção espacial tem de ser interpretada tendo em conta que deve respeitar-se o conteúdo próprio das restantes que também intervêm no espaço. Ou seja, a competência de cada entidade em matéria que contenda com o ordenamento do território constitui um limite imanente às outras competências com o mesmo efeito. Deste modo, a operacionalização de cada competência não pode desprezar outra ou outras, devendo antes realizar-se de acordo com o princípio da *consideração das restantes* competências implicadas, princípio que obriga, em caso de colisão possível ou actual entre elas, a aceitar uma actuação que, permitindo cumprir a sua função própria, respeite, na maior medida possível, as outras. Desta forma, deve promover-se um elevado grau de coordenação entre as várias entidades que, sem prejuízo do recíproco respeito pelas respectivas autonomias, garanta a prossecução dos objectivos definidos, seja desburocratizado na tomada das decisões, e assegure os princípios da ponderação dos interesses envolvidos e o direito de participação dos particulares.

3.2. A coordenação das várias entidades públicas ao nível do procedimento de elaboração dos instrumentos de gestão territorial

Estabelecidos os princípios básicos da coordenação nos artigos referidos, podemos dizer que um dos domínios onde maior relevo assume o princípio da coordenação das várias entidades envolvidas em matéria de ordenamento do território e de urbanismo é o domínio do *procedimento de elaboração*

dos instrumentos de gestão territorial. A coordenação de intervenções neste domínio concretiza-se no facto de a entidade responsável por cada um destes instrumentos não actuar sozinha na sua elaboração, mas com o acompanhamento de representantes dos interesses a salvaguardar pelo respectivo instrumento ou que por ele podem vir a ser afectados, ou seja, com o acompanhamento de representantes dos interesses públicos e privados relevantes em jogo.¹⁵ Tal acompanhamento é feito por um órgão administrativo *ad hoc*, de composição mista que, à excepção do programa nacional da política de ordenamento do território, onde tal comissão se designa por *comissão consultiva*, tem o nome de *comissão mista de coordenação*, o que demonstra bem a função essencial que por ela é desempenhada.¹⁶

Estes órgãos de coordenação estão obrigados a fazer um acompanhamento assíduo e continuado dos trabalhos de elaboração dos futuros planos devendo, no final, apresentar um parecer escrito, assinado por todos os membros, com menção expressa da orientação defendida, e que, no caso dos planos regionais de ordenamento do território e dos planos de âmbito municipal, deve pronunciar-se também sobre o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis e, ainda, sobre a adequação ou conveniência das soluções propostas, respectivamente pela comissão de coordenação regional e pelas câmaras municipais. O parecer da comissão mista de coordenação exprime a apreciação realizada pelas diversas entidades representadas, havendo lugar a posterior audiência daquelas que formalmente hajam discordado das orientações definidas no futuro plano. E é a este propósito que no procedimento de elaboração dos instrumentos de gestão territorial surge a ideia de *concertação*, que se traduz também numa nova forma de actuação das entidades públicas.

Com efeito, concluída a elaboração do plano, a entidade por ele responsável remete a sua proposta, acompanhada de parecer emitido pelo órgão de coordenação, para parecer às entidades que no âmbito daquele hajam discordado formalmente das soluções definidas no futuro plano, devendo os pareceres dessas entidades incidir sobre as razões da discordância aposta ao projecto do plano. Depois de recebidos os pareceres, a entidade responsável pela elaboração dos planos terá de promover a realização de reuniões com as entidades que os tenham emitido com vista à obtenção de uma *solução concertada* que permita ultrapassar as objecções formuladas.

Trata-se, nitidamente, de uma nova atitude exigida à Administração em matéria de planeamento na medida em que as entidades constituídas para promoverem o acompanhamento de elaboração dos planos passam a ter uma responsabilidade acrescida, já que o resultado final deste processo se traduz na *consagração de soluções concertadas* entre várias entidades com funções e interesses relevantes na matéria.¹⁷ Isto tem também, como consequência, uma maior vinculação dessas entidades na elaboração de futuros planos de que sejam responsáveis, devendo respeitar os planos em que os seus representantes participaram e com cujas soluções se vincularam.¹⁸

3.3. A coordenação nas relações entre os vários instrumentos de gestão territorial

A coordenação exigida em matéria de ordenamento do território e, em especial, em matéria de elaboração dos instrumentos de planeamento, está também presente nas relações entre estes e os vários instrumentos de gestão territorial. Com efeito, a multiplicidade de competências de planeamento determina a possibilidade de colisão entre planos, implicando a necessidade de se criarem consensos entre as diferentes entidades.¹⁹

Vejamos, pois, como é que os instrumentos de gestão territorial têm, de acordo com a nova legislação, de se relacionar uns com os outros.

O que se verifica nas relações entre os diversos instrumentos de gestão territorial, de acordo com os novos normativos sobre esta matéria, é que, apesar de se manter entre eles as *relações de hierarquia*

que existiam já na legislação anterior, se passou agora a dar maior importância à capacidade que as várias entidades responsáveis pela elaboração dos instrumentos de gestão territorial têm de *coordenar as suas actuações*.

Assim, não obstante continuarmos a encontrar relações de hierarquia, elas aparecem-nos cada vez mais mitigadas.

Analisando as relações entre os vários instrumentos de gestão territorial verifica-se, em primeiro lugar, que a relação de todos eles com o programa nacional da política de ordenamento do território é uma *relação de hierarquia pura (compatibilidade)*, que não admite qualquer excepção.²⁰

Obviamente, dado o conteúdo estratégico e pouco pormenorizado do programa nacional da política de ordenamento do território, as entidades responsáveis pela elaboração dos restantes instrumentos de gestão territorial dispõem de um amplo campo de discricionariedade na escolha das soluções que lhes compete tomar, sendo-lhe vedado apenas que contrariem as directrizes e orientações fundamentais do programa nacional. Daí que se trate sempre de uma relação de compatibilidade. No que diz respeito às relações entre planos sectoriais, planos especiais e planos regionais de ordenamento do território (ou seja, em última instância, planos da responsabilidade da Administração — directa ou indirecta — do Estado), a Lei de Bases estabelece, aparentemente, um vínculo de superioridade hierárquica dos planos sectoriais e dos planos regionais em relação aos planos especiais de ordenamento do território. Com efeito, nos termos do artigo 23.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 380/99, “...os planos sectoriais e os planos regionais de ordenamento do território estabelecem os princípios e as regras orientadoras da disciplina a definir nos novos planos especiais de ordenamento do território”, determinando ainda o n.º 1 do artigo 25.º que os “...planos sectoriais e os planos regionais de ordenamento do território devem indicar quais as formas de adaptação dos planos especiais (...) de ordenamento do território preexistentes determinadas com a sua aprovação”. Daqui decorre uma relação de superioridade hierárquica dos planos sectoriais e dos planos regionais quer em relação aos novos planos especiais, quer em relação aos que já estão em vigor aquando da aprovação daqueles.

Tal hierarquia é, no entanto, uma hierarquia mitigada, na medida em que o artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 380/99, admite expressamente que um plano especial *altere* ou *contrarie* disposições de um plano sectorial ou regional preexistente, devendo, neste caso, indicar expressamente as normas daqueles que são alteradas ou revogadas.

O que podemos concluir desta relação é a de que um plano especial posterior não está impedido de contrariar as opções estabelecidas em planos sectoriais e planos regionais de ordenamento do território preexistentes em vigor na mesma zona, mas tem, quando tal aconteça, de indicar expressamente que está a alterar ou revogar as normas dos planos anteriores, identificando essas normas. No caso de silêncio do novo plano especial quanto a este aspecto, ele deve ser considerado nulo por violação de planos aos quais devia obediência (artigo 102.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 380/99).²¹

No que diz respeito às relações entre planos sectoriais e planos regionais de ordenamento do território estabeleceu-se um vínculo de hierarquia baseado na *precedência temporal* da sua entrada em vigor. Assim, estabelece o artigo 23.º, n.º 4, 2.ª parte, que os planos sectoriais posteriores devem compatibilizar-se com os planos regionais já em vigor e o artigo 23.º, n.º 5, 2.ª parte, que os planos regionais de ordenamento do território devem integrar as opções definidas pelos planos sectoriais preexistentes. Tratando-se de mais de um plano sectorial ou de mais de um plano especial que incidam sobre a mesma área territorial, o plano posterior desconforme com o plano em vigor só será válido se indicar expressamente quais as normas do plano anterior que revoga (artigo 23.º, n.º 6).

Não obstante estas relações de hierarquia, a verdade é que os planos sectoriais, os planos regionais e os planos especiais de ordenamento do território são planos da responsabilidade da Administração estadual, sendo elaborados no âmbito da direcção ou superintendência do Governo. Compreende-se, pois, que o legislador tenha confiado na possibilidade de os vários sectores da Administração estadual se articularem entre si, tendo estabelecido que estes instrumentos de gestão territorial devem *traduzir um compromisso recíproco de compatibilização das respectivas opções*, dando-se, assim, preferência ao *princípio da articulação e coordenação* em detrimento do *princípio da hierarquia*.

No que concerne às relações dos vários instrumentos de gestão territorial com os planos de âmbito municipal, o legislador estabeleceu, claramente, uma *relação de inferioridade hierárquica* dos planos municipais em relação aos restantes instrumentos de gestão territorial.²²

Trata-se, no entanto, exceptuando a relação com o programa nacional e com os planos especiais de ordenamento do território (onde vigora uma hierarquia pura), de uma *hierarquia mitigada*, na medida em que o artigo 80.º, n.º 3, alíneas *a*), *b*) e *c*), do Decreto-Lei n.º 380/99, admite que o plano director municipal possa contrariar, respectivamente, as disposições de planos regionais, planos sectoriais e planos intermunicipais de ordenamento do território, desde que tenha sido objecto de parecer favorável da comissão mista de coordenação e da comissão de coordenação regional (no caso de incompatibilidade com plano regional), da entidade responsável pela elaboração do plano sectorial, no âmbito da comissão mista de coordenação (no caso de desconformidade com plano sectorial), e da comissão mista de coordenação e da comissão de coordenação regional, ouvidos os municípios envolvidos (no caso de incompatibilidade com plano intermunicipal).²³ Deste modo, não obstante a incompatibilidade ou desconformidade, o PDM pode ser ratificado e vir a entrar em vigor. A ratificação de qualquer plano de ordenamento do território nos termos indicados implica a automática revogação das disposições constantes dos instrumentos de gestão territorial afectados (artigo 80.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 380/99), devendo, na ratificação, ser expressamente indicadas quais as normas dos instrumentos preexistentes que são revogadas ou alteradas (artigo 25.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 380/99).

Nas relações entre si dos planos municipais de ordenamento do território, continua a manter-se uma relação de hierarquia mitigada que vigorava já no Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março.

Mantém-se, assim, a regra de que, não obstante a relação de hierarquia entre estes planos, admite-se que os planos de urbanização e os planos de pormenor se não conformem com o plano director municipal ratificado, ou que o plano de pormenor se desvie, em algumas das suas regras, do estatuído no plano de urbanização ratificado exigindo-se, neste caso, parecer favorável da comissão de coordenação regional e ratificação governamental [artigo 80.º, n.º 3, alíneas *d*) e *e*), do Decreto-Lei n.º 380/99].

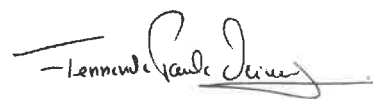
No que diz respeito aos planos intermunicipais, estes devem desenvolver o quadro estratégico definido pelo programa nacional e pelos planos regionais de ordenamento do território (artigo 24.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 380/99), devendo acautelar a programação e a concretização das políticas de desenvolvimento económico, social e de ambiente com incidência espacial, promovidas pela Administração central através de planos sectoriais (artigo 24.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 380/99). Por outro lado, os planos especiais prevalecem sobre os planos intermunicipais (artigo 24.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 380/99) que, por sua vez, fornecem directivas para a definição da política municipal de gestão territorial a ser definida pelos planos municipais de ordenamento do território (artigo 24.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 380/99).

A relação dos planos intermunicipais com o programa nacional da política de ordenamento do território, os planos regionais, os planos especiais e os planos sectoriais é, assim, uma *relação de*

subordinação hierárquica (que não admite qualquer excepção) e, em relação aos planos municipais é uma relação de superioridade hierárquica que admite desvios, uma vez que o plano director municipal pode estabelecer opções incompatíveis com ele desde que seja objecto de parecer favorável da comissão mista de coordenação e da comissão de coordenação regional, ouvidos os municípios envolvidos, e seja sujeito a ratificação governamental [artigo 80.º, n.º 3, alínea c), do Decreto-Lei n.º 380/99].

Do que vem de ser dito decorre que as relações entre os vários instrumentos de gestão territorial tornam-se muito mais flexíveis. Com efeito, estando, por exemplo, em elaboração um plano director municipal cujas soluções contrariam um plano sectorial, e não se opondo a tal contradição a entidade responsável pelo referido plano sectorial, presente na comissão mista de coordenação que faz o acompanhamento do PDM, torna-se muito mais simples admitir que o PDM revogue ou altere o plano sectorial, em vez de ter de se aguardar que a entidade responsável por este e que não se opõe a tal alteração, proceda ela própria, através de um procedimento específico, a essa alteração. O estabelecimento de relações de hierarquia mitigada, ou seja, que admite desvios, é, pois, assim, um modo encontrado pelo legislador de flexibilizar e tornar mais operativa e célere a planificação territorial, garantindo, apesar de tudo, uma maior articulação e coordenação das várias entidades públicas envolvidas.

A única consequência negativa que pode resultar de toda esta teia de relações possíveis entre os instrumentos de gestão territorial, é a de que, por vezes, pode tornar-se mais complicado determinar quando é que um plano é nulo por violação de outro com o qual devesse ser compatível, nos termos do artigo 102.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 380/99.



(Fernanda Paula Oliveira)

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

¹ Fernando Alves Correia, "Evolução do Direito do Urbanismo em Portugal em 1997-1998", in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, Vol. LXXIV, Coimbra, 1998, p. 684.

² Segundo o princípio da tipicidade a Administração Pública não pode elaborar os planos que entender, mas apenas aqueles que a lei prevê de modo típico. Cfr. Fernando Alves Correia, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, 1989, p. 287.

³ O artigo 154.º do Decreto-Lei n.º 380/99, no seguimento do referido artigo 34.º da Lei de Bases, veio definir o processo de recondução dos instrumentos de natureza legal e regulamentar com incidência territorial aos tipos de instrumentos de gestão territorial previstos na Lei de Bases. Assim, compete às comissões de coordenação regional identificar as normas directamente vinculativas dos particulares a integrar em plano especial ou em plano municipal, cabendo, na sequência disto, ao Governo e às câmaras municipais promover a correspondente alteração dos planos especiais e dos planos municipais de ordenamento do território.

⁴ Cfr. Fernando Alves Correia, *O Plano Urbanístico*, cit., p. 294.

⁵ Cfr. Fernando Alves Correia, *O Plano Urbanístico*, cit., pp. 198-200.

⁶ Sobre as relações de compatibilidade e de conformidade vide Fernando Alves Correia, *O Plano Urbanístico*, cit., pp. 194-197, nota 53, e *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português*. Coimbra, Almedina, 1993, pp. 20-23.

⁷ Cfr. Fernando Alves Correia, *Estudos de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 1997, pp. 116-118.

⁸ Trata-se, ao fim e ao cabo, da previsão de um princípio que estava já consagrado na legislação anterior à Lei de Bases, mas que adquire agora uma consagração mais genérica: o princípio da contracorrente. De acordo com este princípio, os instrumentos de gestão territorial estão obrigados a ter em consideração os elementos fornecidos por planos hierarquicamente inferiores e abrangentes de áreas territoriais mais restritas. Cfr. Fernando Alves Correia, *O Plano Urbanístico*, cit., p. 194, nota 52.

⁹ Não obstante a ideia da coordenação de actuações resultar já da legislação anterior à Lei de Bases, ela adquire uma nova força com a legislação actual.

¹⁰ Jacqueline Morand-Deville, *Droit de l'Urbanisme*, Dalloz, 1996, p. 11.

¹¹ Em nosso entender, a garantia da ponderação dos interesses privados consegue alcançar-se mais por intermédio do princípio da participação do que pelo da coordenação. Por isso, faremos aqui referência apenas à ponderação de interesses públicos.

¹² Na Alemanha faz-se referência à necessidade de recolha completa do material de ponderação (*vollständige Zusammenstellung des Abwägungsmaterials*). Cfr. Klaus Finkelnburg, Karten-Michael Ortoff, *Öffentliches Baurecht*, Vol. I., *Bauplanungsrecht*, 1990, pp. 51 e ss.

¹³ Cfr. Idem, p. 52.

¹⁴ A prática actual tem sido a de os vários ministérios com atribuições em matérias com importantes repercussões territoriais raciocinarem *verticalmente* e não *horizontalmente*. O princípio da coordenação tem a vantagem de vir introduzir uma nova forma de pensamento, mais comum a todos os ministérios fazendo convergir os seus meios de intervenção a objectivos amplos, ultrapassando a responsabilidade particular de cada um.

¹⁵ O procedimento de planificação é, de facto, um instrumento imprescindível para a coordenação e o acordo na concorrência (horizontal e vertical) de competências.

¹⁶ A composição destas entidades demonstra bem o seu carácter de órgão coordenador. A comissão consultiva do PNPOT, é composta por representantes das regiões autónomas, das autarquias locais e dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais relevantes (artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 390/99). No caso dos planos sectoriais a comissão mista de coordenação só será constituída quando a pluralidade dos interesses a salvaguardar o justifique, devendo a sua composição traduzir a natureza daqueles interesses e a relevância das implicações técnicas a considerar (artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 380/99). No que concerne à comissão mista de coordenação dos planos especiais de ordenamento do território, a sua composição deve traduzir a natureza dos interesses a salvaguardar, designadamente pela participação de organizações não governamentais de ambiente.

Por sua vez, no que concerne aos PROT, a sua comissão mista de coordenação é integrada por representantes dos Ministérios do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, da Economia, da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, do Ambiente e da Cultura, do Conselho da Região, dos municípios abrangidos, bem como de outras entidades públicas cuja participação seja aconselhada no âmbito do plano (artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 380/99).

No que concerne aos planos situados no âmbito municipal (planos intermunicipais e planos municipais de ordenamento do território), a comissão mista de coordenação deve ter uma composição que traduza a natureza dos interesses a salvaguardar e a relevância das implicações técnicas a considerar, integrando técnicos oriundos de serviços da administração directa ou indirecta do Estado, das regiões autónomas, do município, de outras entidades públicas cuja participação seja aconselhável no âmbito do plano, bem como de representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais (artigos 65.º e 75.º do Decreto-Lei n.º 380/99).

¹⁷ Como afirma Yves Madiot, mesmo quando as colectividades administrativas utilizam o procedimento clássico da decisão unilateral, designadamente através da aprovação de figuras de planeamento, levam-no a cabo envolto de *negociação* e de *discussão* que fazem da decisão uma *actuação concertada* na sua elaboração, no seu conteúdo e na sua execução. Yves Madiot, *L'Aménagement du Territoire*, 2.ª ed., Masson, 1993, pp. 23-24.

¹⁸ Como se pode facilmente concluir, a comissão mista de coordenação que acompanha a elaboração dos planos directores municipais acaba por ter no Decreto-Lei n.º 380/99 uma composição, uma função e um modo de funcionamento muito distintos daqueles que tinham as comissões técnicas que promoviam o seu acompanhamento ao abrigo do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março.

¹⁹ Cfr., Maria da Glória Ferreira Pinto Dias Garcia, *Direito do Urbanismo, Relatório*, Lisboa, Lex, 1999, p. 78.

²⁰ Em relação aos planos especiais, o programa nacional estabelece as regras e os princípios da disciplina a definir por aqueles (artigo 23.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 380/99), implicando a alteração de planos especiais anteriores que com ele se não compatibilizem (artigo 23.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 380/99). No que concerne a relação com os planos sectoriais, o programa nacional condiciona a sua elaboração, devendo aqueles desenvolver e concretizar as orientações definidas neste (artigo 23.º, n.º 4, 1.ª parte, do Decreto-Lei n.º 380/99). No que diz respeito aos planos regionais de ordenamento do território, eles devem integrar as opções definidas no programa nacional (artigo 23.º, n.º 5, 1.ª parte, do Decreto-Lei n.º 380/99). Por fim, os planos municipais e os planos intermunicipais de ordenamento do território devem desenvolver o quadro estratégico definido no programa nacional – artigo 24.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 380/99.

²¹ É necessário não esquecer que as entidades responsáveis pelos planos sectoriais e pelos planos regionais de ordenamento do território estão, em princípio, representadas na comissão mista de coordenação que acompanha a elaboração do plano especial, podendo essas entidades, no seio daquela comissão, opor-se à alteração ou revogação dos seus planos pelo plano especial. Nestes casos, a solução a consagrar no plano especial terá de ser uma solução concertada com aquelas entidades, nos termos que já definimos anteriormente.

²² O artigo 24.º, n.º 1 e n.º 2, 1.ª parte, do Decreto-Lei n.º 380/99, estabelece a relação com o programa nacional da política de ordenamento do território e com os planos regionais; o artigo 24.º, n.º 2, 2.ª parte, estabelece a relação com os planos intermunicipais; o artigo 24.º, n.º 3, regula a relação com os planos sectoriais; e o artigo 24.º, n.º 4, define a relação com os planos especiais de ordenamento do território.

²³ Nota-se agora uma utilização mais cuidada e correcta dos termos compatibilidade e conformidade.