

Política de Solos. Administração Pública do Território e seus Instrumentos de Gestão Física

RICARDO ALEXANDRE AZEVEDO CONDESSO *

Sumário: 1. Política geral de solos, ordenamento do território e urbanismo.- 2. Programação e planeamento para a administração territorial.- 2.1. Considerações iniciais sobre ordenamento do território.- 2.2. Sistema de gestão territorial. Âmbitos de ordenamento. Invalidez de normas e sanções jurídicas. Garantias dos particulares.- 3. Conteúdos dos diferentes planos de ordenamento territorial. Normas de programação e de planeamento de natureza ambiental.- 4. Articulação relacional dos conteúdos dos IGT 5. Princípio da estabilidade e da reformabilidade dos planos 6. Situações de suspensão de IGT e de procedimentos. Regime de recurso a medidas cautelares no âmbito do ordenamento do território 7. Avaliação da adequação e concretização dos planos 8. Ambiente, programação geral e planeamento.

Resumo: Este texto trata do enquadramento da política geral de solos, ordenamento do território e urbanismo, expondo a programação e o planeamento para a administração territorial. Começa por considerações iniciais sobre o ordenamento do território, e seguidamente analisa o nosso sistema de gestão territorial, os âmbitos de ordenamento, apresenta a teoria invalidade de normas e as diferentes sanções jurídicas, e ainda as garantias dos particulares face ao dispositivo legal. Realça os conteúdos dos diferentes planos de ordenamento territorial e especialmente as normas de programação e de planeamento.

JURISMAT, Portimão, 2016, n.º 8, pp. 113-152.

* Doutor em Administração Pública.

mento de natureza ambiental, efectivando a devida articulação relacional dos conteúdos dos IGT e referindo a importância dos princípios da estabilidade e da reformabilidade dos planos, além de, no fim, tratar as situações de suspensão de IGT e dos procedimentos, do regime de recurso a medidas cautelares no âmbito do ordenamento do território, da avaliação da adequação e concretização dos planos e da problemática relacional do ambiente, programação geral e planeamento.

Palavras-chave: política, solos, planeamento, gestão, ilegalidade.

Abstract: This text deals with the framework of the general policy of land, land use planning and urbanism, exposing planning and planning for territorial administration. It begins with initial considerations on spatial planning, and then analyzes our territorial management system, the planning scopes, presents the theory of invalidity of norms and the different legal sanctions, as well as the guarantees of individuals against the legal provision. It emphasizes the contents of the different territorial planning plans and, in particular, the planning and environmental planning rules, effecting the proper relational articulation of the contents of the IGT and referring to the importance of the principle of stability and the reformability of the plans. , Dealing with situations of suspension of IGT and procedures, the system of recourse to precautionary measures in the area of spatial planning, assessment of adequacy and implementation of plans and relational environmental problems, general programming and planning.

Key words: politics, land, planning, management, illegality.

1. Política geral de solos, ordenamento do território e urbanismo

O objectivo deste texto é efectivar uma análise sucinta do conteúdo da lei das bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo e do novo regime da programação e planeamento territorial, constante do Decreto-Lei n.º80/2015, de 14 de maio.

Começamos por traçar o enquadramento geral efectivado na nova “lei dos solos” (LPSOTU), Lei n.º31/2014, de 30 de Maio, que, independentemente das soluções concretas resultantes dos extensos contributos externos, pretende integrar a matéria tradicional da Lei de Solos (anterior Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro) e a matéria referente à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de

Urbanismo (Lei n.º48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º54/2007, de 31 de agosto).¹

A nova LPSOTU parte da *avaliação da situação nacional* existente e vem redefinir os instrumentos para “disciplinar, reconduzir e induzir a correta distribuição do solo rústico e urbano e a execução eficiente dos planos territoriais”, com uma afirmada preocupação *de evitar o “aumento excessivo e irracional dos perímetros urbanos”*, e de melhor garantir a “salvaguarda dos valores naturais”, apostando na promoção mais eficaz da “exploração dos recursos florestais e agrícolas”, e num melhor “aproveitamento dos recursos do solo urbano”. Em geral, procura recentrar o *direito do urbanismo*, não na extensão quantitativa, de operações urbanizadoras, loteadoras e construtivas, mas na necessária *reabilitação dos prédios existentes e regeneração de áreas do território* carentes disso.

¹ A nova Lei de Bases da Política de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo (não aplicável ao *ordenamento e à gestão do espaço marítimo nacional*, que conta com legislação específica, mas sem prejuízo da coerência, articulação e compatibilização da política de solos e de ordenamento do território com a política do ordenamento e da gestão do espaço marítimo nacional), pretende propiciar uma nova reforma dos diplomas que regulam *todo o planeamento do território, o urbanismo e edificação*, ou seja, os Decretos-Lei n.º380/99 e n.º555/99, cujos regimes já foram alterados em conformidade (tendo o primeiro sido mesmo revogado e publicado o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio). Esta lei de bases tem, portanto, como novidade proceder à integração num só diploma das matérias respeitantes a todas as políticas nestas áreas, lançando assim as bases para uma “nova fase” da afirmação destas políticas. Está em causa, na justificação governamental, transformar o solo a assumir como “factor decisivo de competitividade, associando positivamente a conservação e o aproveitamento eficiente dos recursos, a qualidade ambiental e a criação de boas condições para o desenvolvimento económico e social”, reforçando a integração de políticas no território, a eficácia dos mecanismos de execução dos planos, a sustentabilidade económica e financeira dos processos de desenvolvimento urbano, simplificando as condições de realização das operações urbanísticas e promovendo uma maior *equidade e coesão social e territorial*.

Esta LBPSOTU vem consagrar um direito geral “ao ordenamento do território”, numa postura semelhante ao texto constitucional em relação ao ambiente (“a um ordenamento do território *racional, proporcional e equilibrado*), através de um intervencionismo público em matéria de solos, ordenamento do território e urbanismo com respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos (art.º5.º).

Os fins da LBPSOTU são: a)- no domínio dos solos em geral: o aproveitamento racional e eficiente do solo, com a a devida valorização das suas potencialidades, quer em relação às áreas agrícolas, florestais e silvo-pastoris quer à orla costeira, margens dos rios e albufeiras, quer ao património natural, cultural e paisagístico (garantindo adequadamente as suas funções ambientais, económicas, sociais e culturais); b)- no âmbito da economia situada: o desenvolvimento sustentável (compatível com a economia territorial) e avanço para a correção das assimetrias regionais¹; c)- No plano do ordenamento físico e urbanístico: a reabilitação dos centros urbanos e dos aglomerados rurais, a requalificação de áreas degradadas e a reconversão de áreas urbanas de génese ilegal; a limitação da expansão urbana e da edificação dispersa; d)- no campo específico do ambiente: a potenciação da resiliência do território e o combate à contaminação dos solos (face aos fatores agressivos do ambiente e da saúde humana).

Em causa está, pois, a intenção de uma *reorientação de políticas públicas* para promover sobretudo a *reabilitação, a regeneração e a utilização adequada do solo rústico e urbano*.

Alarga o âmbito das *definições de reabilitação* (como forma de intervenção territorial integrada que visa a valorização do suporte físico de um território) e de *regeneração urbanas* (como forma de intervenção territorial integrada combinando acções de reabilitação com obras de demolição e de construção nova, associando formas adequadas de revitalização económica, social e cultural e de reforço da coesão territorial).

Articula o ordenamento do território com os instrumentos fiscais como objectivo de tornar a tributação mais justa e adequada ao objectivo de aproveitamento dos recursos do solo. Visa reforçar os mecanismos de perequação (prevendo-se a transferência de aproveitamento como forma de flexibilização das finalidades de planeamento territorial, promovendo a *justa distribuição dos encargos e benefícios*).

Quanto ao estatuto jurídico do solo, a classificação do solo faz-se em duas classes: solo urbano e solo rústico, conforme as suas situações e finalidades atribuídas no planeamento físico. Como solo urbano podem ser classificados os terrenos indispensáveis para a urbanização e edificação, constituídos por espaços total ou parcialmente edificados, infra-estruturados e dotados de equipamentos colectivos. Como rústicos, os restantes (desde logo, os destinados ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, tal como à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, e ainda os que se destinem a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer e protecção de riscos).

A *passagem de solo rústico como urbano* traduz uma classificação e reclassificação de planeamento, sujeita ao *princípio da necessidade*, devidamente comprovado no plano da indispensabilidade e adequação para o desenvolvimento económico-social (segundo o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial), em termos quantitativos e qualitativos, face à execução e avaliação do plano. Em causa, está disciplinar os processos de criação de solo urbano, associando a aquisição de faculdades urbanísticas ao cumprimento dos deveres associados no âmbito da execução dos planos territoriais. E, “dentro do princípio do existente”, dos direitos adquiridos e mesmo sem prejuízo das legítimas expectativas dos proprietários, evitar ou controlar os fenómenos de *edificação dispersa*.

As entidades públicas podem proceder à *venda forçada de prédios urbanos*, se os proprietários não cumprirem os ónus e deveres a que estão sujeitos por plano territorial, quando haja razões de utilidade pública que o justifique, sem prejuízo do respeito pelo princípio da garantia patrimonial (justa indemnização), e pelo princípio da proporcionalidade e outros constitucionais aplicáveis.

Reforça-se a *cooperação intermunicipal* para viabilizar uma adequada articulação entre os diversos municípios. Admite-se que os municípios vizinhos se associem para definirem, de modo coordenado, quer a estratégia de desenvolvimento e o modelo territorial sub-regional, quer as opções de localização e gestão de equipamentos públicos e infra-estruturas, aprovando conjuntamente programas e planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal. As novas orientações políticas são definidas e desenvolvida por meio de instrumentos territoriais, materializados em programas. Estes estabelecem o *quadro estratégico* de desenvolvimento territorial e as *directrizes* a considerar em cada nível de planeamento. E são consignadas em *planos* com as opções concretas de planeamento definidoras do uso do solo. Promove-se a flexibilidade do sistema de gestão territorial e a concertação de interesses na gestão do território, articulando a integração das orientações dos programas de âmbito nacional e regional nos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, sem prejuízo da possibilidade de ratificação, pelo Governo, a pedido dos municípios ou associações de municípios, de planos territoriais que impliquem a alteração de programas sectoriais ou regionais preexistentes.

Promove-se a *simplificação, a segurança jurídica e a protecção da confiança*. De modo a simplificar o sistema de gestão territorial, estabelece-se que os *programas* apenas vinculam as entidades públicas (sem prejuízo do “aviso” alterativo dado *urbi et orbi* para as alterações nos IGT sub-ordenados, que com eles se deverão obrigatoriamente conformar ou, pelo menos, compatibilizar) e os *planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal* vinculam as entidades públicas e, directa e imediatamente, os particulares. Os programas territoriais não podem estabelecer usos do solo, o que traduz maior responsabilidade das autarquias locais em matéria de planeamento.

Os *planos territoriais vinculam também os particulares* e neles são consagrados *parâmetros e indicadores de acompanhamento, avaliação e monitorização*, que permitam o controlo sistemático e estatístico da respetiva estratégia, dos seus objectivos e da sua execução. Reforça-se a importância do plano director municipal e, na medida em que exista, do plano director intermunicipal, ambos agora instrumentos de planeamento vinculativos dos particulares. Nesta medida, o particular interessado só fica *obrigado a consultar um único plano* para conhecer da viabilidade legal de uma qualquer operação urbanística (PIMOT, PMOT).

Em geral, consagra-se o dever de os municípios integrarem nos planos territoriais as normas com *impacte no uso do solo*, resultantes de programas de âmbito nacional ou regional, restrições de utilidade pública ou servidões administrativas e os conteúdos dos planos especiais de ordenamento do território. Tratando-se da protecção de interesses de âmbito nacional e regional, estabelecem-se *mecanismos de salvaguarda adequados*, com respeito pela autonomia local em matéria de planeamento urbanísti-

co. A valorização do território torna-se um *factor de competitividade nacional*, visando a coesão territorial e a eficiência da gestão territorial, agilizando o funcionamento do sistema de planeamento e garantindo a sua plena operatividade.

Em simultâneo com o desenvolvimento dos *mecanismos de execução* dos planos territoriais e das formas de contratualização, e na linha das orientações da UE e da legislação mais recente, visa-se potenciar a capacidade de resposta, a segurança e a previsibilidade dos *processos de urbanização e edificação*, prevendo condições para a adopção de *procedimentos de controlo prévio expeditos*, sempre que as condições de realização da operação urbanística se encontrem suficientemente definidas, tendo por contrapartida o reforço dos mecanismos de responsabilização dos técnicos e de *controlo sucessivo*, como resulta já do *regime jurídico da urbanização e edificação*.

Criam-se novos *mecanismos de regularização de operações urbanísticas*, para desbloquear as imensas e negativas situações de impasse, com prejuízo para o interesse público urbanístico e ambiental, aliás desproporcionadamente gravosas para os particulares. Em geral, estas orientações implicaram ainda a revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial² e do regime jurídico da urbanização e edificação,³ e a elaboração de um novo regime jurídico aplicável ao registo cadastral (para harmonizar o fundamental sistema de registo da propriedade e promover a conclusão do levantamento cadastral do território nacional).

2. Programação e planeamento para a administração territorial

2.1. Considerações iniciais sobre ordenamento do território

Na linha da orientação da política de gestão física traçada pelas novas bases gerais de política pública de solos (que o legislador afirmou como uma “reforma estruturante, tanto do ponto de vista dos conteúdos, no sentido de definir um conjunto de normas relativas à disciplina do uso do solo, como do ponto do vista do seu sistema jurídico, com o objectivo de traduzir uma *visão conjunta do sistema de planeamento e dos instrumentos de política de solos, entendidos como os instrumentos por excelência de execução dos planos territoriais*), constante da recente Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, veio exigir adaptações ao regime dos IGT, constante do DL 380/99. De 22 de Setembro, tendo o legislador optado por criar um novo diploma, o DL n.º 80/2015, de 14 de maio.

² Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio

³ O Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9.9, com rectificação n.º 46-A/2014, de 10.11, e depois o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2.10, vieram alterar o diploma que se mantém vigente, o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16.12.

A inovação maior passa pela distinção regimental entre programas e planos, com clara diferenciação material entre programas veiculando as intervenções de natureza estratégica da administração central, dirigidas às AP (devem ser integradas no plano director municipal ou intermunicipal e aí adaptadas as orientações de desenvolvimento territorial decorrentes dos programas de âmbito nacional, regional e sub-regional) e não inaplicável aos particulares, desde logo não só os instrumentos sectoriais da área do ambiente como os próprios instrumentos de planeamento especial de directa natureza ambiental que deixam de ser plurisubjectivos e portanto já não vinculam os particulares, mesmo supletivamente, nem prevalecem operativamente sobre os PIMOT e PMOT (“todas as normas relativas à ocupação, uso e transformação dos solos, para poderem ser impostas aos particulares, devem estar previstas no mesmo regulamento”), só estes legitimando intervenções da administração, designadamente no âmbito da gestão local, face ao DL n.º555/99, de 16 de Dezembro, de carácter dispositivo e vinculativo dos particulares.

No entanto, o *plano director municipal mantém-se como um “instrumento de definição da estratégia municipal ou intermunicipal, estabelecendo o quadro estratégico de desenvolvimento territorial ao nível local ou sub-regional” e os “planos territoriais passam a ser os únicos instrumentos passíveis de determinar a classificação e qualificação do uso do solo, bem como a respectiva execução e programação”*.

Inova-se com a possibilidade prevista na lei de bases de as entidades municipais e intermunicipais, “por vontade conjunta dos municípios *constituíntes destas, e de municípios vizinhos, se associarem para definirem, de modo coordenado, a estratégia de desenvolvimento e o modelo territorial, as opções de localização e de gestão de equipamentos públicos e infra-estruturas, aprovando conjuntamente programas intermunicipais de ordenamento e desenvolvimento, planos directores, planos de urbanização ou planos de pormenor*”.

Institui-se a *obrigatoriedade da demonstração da sustentabilidade económica e financeira da transformação do solo rústico em urbano, através de indicadores demográficos e dos níveis de oferta e procura do solo urbano. A reclassificação do solo como urbano implica a fixação, por via contratual, dos encargos urbanísticos da operação e do respetivo prazo de execução e a redistribuição de benefícios e encargos. o princípio da sustentabilidade financeira e o princípio da incorporação dos custos. E demonstrada a viabilidade económica na transformação do solo rústico em solo urbano, o direito de construir apenas se adquire com a aprovação da programação e com o cumprimento dos ónus urbanísticos fixados no contrato. Destaque-se a matéria sobre reserva de solo e a venda e o arrendamento forçado de prédios urbanos, cujos proprietários não cumpram os ónus e os deveres a que estão obrigados por um plano territorial*

Clarifica-se o âmbito das *relações entre os diversos níveis* de planeamento, estabelecendo-se um “*princípio de prevalência cronológica uniforme*”, com obrigatoriedade de actualização e adaptação dos instrumentos anteriores.

É criado um novo organismo, a *Comissão Nacional do Território*, que sucede nas competências da extinta Comissão Nacional de Reserva Ecológica Nacional e que passa a articular e avaliar a *política nacional do ordenamento do território*, propondo a aprovação de normas técnicas no âmbito do planeamento, emitindo pareceres e recomendações sobre todas as questões relativas ao ordenamento do território e à articulação com os instrumentos de *ordenamento do espaço marítimo*.⁴

No âmbito da defesa dos *valores ambientais*, no que se reporta à defesa da reserva ecológica nacional, Comissão Nacional do Território⁵ tem um papel central, desde a elaboração e actualização das orientações estratégicas de âmbito nacional desta Reserva, emissão de recomendações técnicas e guias de apoio adequados ao exercício das competências pelas entidades responsáveis nesta matéria, dar parecer sobre a aplicação dos critérios da sua delimitação e em caso de divergência entre as entidades com competências na aprovação de delimitação da REN a nível municipal, elaborar o enquadramento geral para a celebração dos contratos de parceria entre as comissões de coordenação e desenvolvimento regional e os municípios, gestão da informação sobre a REN, nomeadamente publicitando-a no seu sítio na Internet. Os pareceres que devam ser solicitados à Comissão Nacional do Território, nos casos previstos no presente decreto-lei, são vinculativos para as entidades responsáveis pela elaboração dos programas.

Este regime dos IGT mantém-se, naturalmente, numa linha de orientação que vem do passado, com o *ambiente* a aparecer no ordenamento do território como um bem primordial a acautelar e a justificá-lo. Com efeito, aos programas e planos territoriais, que devem conter os indicadores qualitativos e quantitativos para a sua elaboração e para efeitos de avaliação, cabe explicitar claramente nos fundamentos das suas previsões, indicações e determinações, os elementos (com base no conhecimento sistematicamente adquirido) referentes às *características físicas, morfológicas e ecológicas do território*, aos *recursos naturais e do património arquitectónico e arqueológico*, às *transformações ambientais*, económicas, sociais e culturais, além naturalmente dos referentes à dinâmica demográfica natural e migratória e às assimetrias regionais e condições de acesso às infra-estruturas, aos equipamentos, aos

⁴ A Comissão Nacional do Território coordena a execução da política nacional do ordenamento do território, sustentada em indicadores qualitativos e quantitativos dos instrumentos de gestão territorial, restrições de utilidade pública e serviços administrativos, funcionando na dependência do membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território (...): artigos 184.º a 186.º.

⁵ (artigo 184.º).

serviços e às funções urbanas (artigo 4.º). Eles devem identificar os recursos e valores naturais e os sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território, e estabelecer as medidas e os limiares mínimos e máximos de utilização, que possam garantir a renovação e a valorização do património natural, assim como proceder à identificação de *recursos e valores naturais com relevância estratégica para a sustentabilidade ambiental e a solidariedade inter-geracional*, designadamente no que se reporta à *orla costeira e zonas ribeirinhas, albufeiras de águas públicas, áreas protegidas e zonas únicas que as integram, rede hidrográfica e outros recursos territoriais relevantes para a conservação da natureza e da biodiversidade*.

Em geral, logo os programas territoriais devem definir os princípios e apontam as directrizes que concretizam as *orientações políticas relativas à protecção e à valorização dos recursos e valores naturais*

Entre os valores a proteger, destacam-se directamente os ambientais, desde os recursos e valores naturais e sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território (com medidas e limiares mínimos e máximos de utilização, que garantem a renovação e valorização do património natural) e que tenham relevância estratégica para a sustentabilidade ambiental e a solidariedade intergeracional (rede hidrográfica, zonas ribeirinhas e estuários, albufeiras de águas públicas, orla costeira, áreas protegidas e zonas únicas que integram, em geral recursos territoriais relevantes para a conservação da natureza e da biodiversidade), impondo-se a definição dos princípios e directrizes que concretizam orientações políticas relativas à protecção e à valorização destes recursos e valores naturais, parâmetros urbanísticos de ocupação e de utilização do solo adequados à sua salvaguarda e valorização e construção de regimes de salvaguarda, determinados por critérios de protecção e valorização dos sistemas e valores naturais, por forma a compatibilizá-los com a fruição pelas populações (artigo 12.º).

No que concerne à *estrutura ecológica dos territórios*, impõe-se a identificação das áreas, valores e sistemas fundamentais para a protecção e valorização ambiental dos espaços rústicos e urbanos, designadamente as *áreas de reserva ecológica* e as redes de protecção e valorização ambiental, regionais e municipais, que incluem as áreas de risco de desequilíbrio ambiental, a definição nos diferentes programas, designadamente os sectoriais relevantes, de princípios, directrizes e medidas que concretizem as orientações políticas relativas às áreas de protecção e valorização ambiental de modo a garantir a salvaguarda e valorização dos ecossistemas e o estabelecimento (planos intermunicipais e municipais estabelecer, no quadro definido pelos instrumentos de gestão territorial supra-ordenadores, cuja eficácia condicione o seu conteúdo) dos parâmetros e condições de ocupação e de utilização do solo, de modo a assegurar a compatibilização das funções de protecção, regulação e enquadramento

com os usos produtivos, recreio e lazer e bem-estar das populações.⁶ Impõe medidas indispensáveis à protecção e à valorização do património arquitectónico, arqueológico e paisagístico (parâmetros urbanísticos aplicáveis e delimitação de zonas de protecção, acautelando o uso dos espaços envolventes⁷).

No que se reporta a áreas de exploração de recursos energéticos e geológicos, devem ser delimitadas e regulamentadas de modo a minimizar os impactes ambientais e a compatibilização de usos.⁸ E, mesmo no âmbito da defesa do mundo rural, apesar dos objectivos serem directamente económicos, manda-se que se identifiquem as áreas afectas a usos agrícolas e florestais, designadamente as áreas de reserva agrícola, de obras de aproveitamento hidroagrícola e de regime florestal, impondo-se que uma utilização diversa possa apenas ter carácter excepcional, ao não ser admitida quando não for comprovadamente necessária face a outros valores públicos com relativa primazia.⁹

Em conclusão, à função pública do ordenamento do território cabe a realização eficaz da *protecção do ambiente* através do planeamento em geral, que deve identificar (para além das áreas afectas à defesa nacional, segurança e protecção civil e das redes de acessibilidades, de infra-estruturas e de equipamentos colectivos), os *recursos e valores naturais*, as *áreas agrícolas e florestais*, a *estrutura ecológica*, o *património arquitectónicos e arqueológico*, o *sistema urbano* e a *localização e distribuição das actividades económicas*, em ordem ao estabelecimento das medidas básicas e dos limiares de utilização que garantam a *renovação e valorização do património natural*.

2.2. Sistema de gestão territorial. Âmbitos de ordenamento. Invalidez de normas e sanções jurídicas. Garantias dos particulares

O “sistema de gestão territorial”, em que assenta a política de ordenamento do território e de urbanismo, é organizado em três âmbitos de interacção coordenada,¹⁰ através de programas e planos de ordenamento do território.

O âmbito nacional, constituído pelo programa nacional da política de ordenamento do território, programas sectoriais e programas especiais, todos eles com fortes preocupações e implicações em matéria ambiental.

⁶ Artigo 16.º

⁷ Artigo 17.º

⁸ Artigo 15.º

⁹ Artigo 14.º

¹⁰ Artigo 2.º

Há uma linha de programas, os especiais, que se dedica predominantemente à problemática ambiental. Os programas especiais, elaborados pela administração central, embora hoje tenham perdido a sua característica de aplicabilidade directa aos particulares, visam directamente a prossecução de objectivos considerados indispensáveis à tutela de interesses públicos e de recursos de relevância nacional com repercussão territorial, estabelecendo, exclusivamente, *regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais*.

Têm como objecto quatro áreas territoriais de especial sensibilidade ambiental, devendo visar salvaguardar (com base em determinados por critérios de protecção e de valorização) os sistemas e valores naturais, para poder compatibilizá-los com a fruição pelas populações: a orla costeira (POOC), as áreas protegidas (POAP), as albufeiras de águas públicas (POAAP) e os estuários (POE), embora se considerem também como tal os *planos de ordenamento dos parques arqueológicos (POPA)*¹¹.

O *âmbito regional* é concretizado através dos Programas Regionais de Ordenamento do Território (PROT).

No *âmbito local*, o de exercício *intermunicipal* abrange programas intermunicipais, planos diretores intermunicipais, planos de urbanização intermunicipais e planos de pormenor intermunicipais. No *âmbito municipal* temos os Planos Municipais de Ordenamento do Território, que compreendem os Planos Diretores Municipais (PDM), os Planos de Urbanização (PU) e os Planos de Pormenor (PP).

Os *planos intermunicipais ou os planos municipais* estabelecem, no quadro definido pelos programas e pelos planos territoriais cuja eficácia condicione o seu conteúdo, os *parâmetros urbanísticos de ocupação e de utilização do solo adequados à salvaguarda e à valorização dos recursos e valores naturais*.

Em geral, quanto às *matérias reguladas* pela actual legislação, refira-se que as normas que a orientam podem agregar-se em *grandes princípios*, regimes normativos e regulação de instrumentos, que se mantêm e se passam a citar:

- a)-a definição do *regime de coordenação* dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema;
- b)- o *regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial*;
- c)-o estabelecimento dos *instrumentos operacionais* necessários à programação da execução dos planos;
- d)- o *regime geral de uso do solo* e a regulamentação da política de solos;
- e)- regulamentação dos instrumentos de *transformação da estrutura fundiária*;

¹¹ Vide Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, Decreto-Lei n.º 131/2002, de 11 de maio.

f)- os *mecanismos de perequação compensatória*, realizadores do princípio da igualdade, ou seja, técnicas de compensação de benefícios e encargos entre proprietários afectados pela execução dos planos municipais.

Quanto à definição do *regime de coordenação* destes âmbitos do sistema, a legislação efectiva a *definição do regime aplicável aos diferentes instrumentos de gestão territorial*, criados ou reconduzidos ao sistema por força da lei de bases dos solos, e a revisão dos regimes dos instrumentos já existentes, atribuindo novo valor aos PIM e ampliando os instrumentos que cabem nesta categoria resultante da colaboração intermunicipal.

Quanto à *defesa da legalidade, sanções jurídicas* e à *garantística graciosa e contentiosa* dos particulares, importa dizer que, em termos gerais, em face da intervenção programadora e planificadora da Administração, são reconhecidas aos interessados, todas as garantias gerais consagradas no Código do Procedimento Administrativo e no regime de participação procedimental,¹² nomeadamente o direito de *acção popular*, assim como *direito de apresentação de queixa* por ilegalidade, quer ao Provedor de Justiça, quer ao Ministério Público, e os direitos processuais nos tribunais competentes.

No âmbito dos instrumentos de ordenamento do território que possam ter implicações directas para os particulares é, ainda, reconhecido o direito de promoverem a sua *impugnação directa*, por ilegalidade ofensiva de direitos e interesses legalmente protegidos.

E o cumprimento das normas dos planos territoriais intermunicipais e municipais ficam sujeitas à fiscalização das câmaras municipais territorialmente competentes e de outras entidades estaduais e regionais legalmente competentes para o efeito.¹³

Neste aspecto, importa destacar que as acções de inspecção e em geral a fiscalização (no cumprimento geral do dever de vigilância ou pontualmente, em função das queixas e denúncias) das normas de gestão das áreas abrangidas pelos vários programas ambientais de natureza especial (PEOT), que decorrem dos regulamentos relacionados com programas especiais de ordenamento do território, que são ambientais,¹⁴

¹² Artigo 7.º.

¹³ Artigo 131.º.

¹⁴ N.º 3 e 4 do artigo 44.º. Nomeadamente, as relativas à circulação de pessoas, veículos ou animais, à prática de actividades desportivas ou a quaisquer comportamentos susceptíveis de afectar ou comprometer os recursos ou valores naturais a salvaguardar podem ser desenvolvidas em regulamento próprio (nas situações e nos termos que o programa admitir), sujeito a discussão pública (no prazo de 30 dias a contar da data da publicação deste, sendo publicitado no seu sítio na Internet e no dos municípios abrangidos) e aprovado pela entidade responsável pela elaboração desse programa.

cabe às entidades que legalmente são competentes em matéria de protecção e salvaguarda de recursos e valores naturais.

A isto, importa juntar quer o regime de embargo e demolição¹⁵ quer o das contra-ordenações.

Com efeito, sem prejuízo da coima aplicável e das atribuições de outras entidades, pode ser determinado o embargo de trabalhos ou a demolição de obras em várias situações irregulares,¹⁶ desde a violação dos planos intermunicipais e municipais (pelo presidente da câmara municipal), até aos casos em que esteja em causa a prossecução de objectivos de interesse nacional ou regional (inspector-geral da agricultura, do mar, do ambiente e do ordenamento do território ou presidente da comissão de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competente, respectivamente). Sendo certo que a continuação dos trabalhos embargados constitui um crime de desobediência.¹⁷

No plano da vinculatividade dos planos, só os planos municipais de ordenamento do território e os planos especiais de ordenamento do território vinculam não só as entidades públicas, como também, directa e imediatamente, os particulares¹⁸, pois os outros só valerão indirectamente para estes, face às suas orientações, na medida em que estejam transpostas para os PMOT ou PEOT.

Os programas territoriais vinculam as entidades públicas. Só indirectamente, após transcrição em planos, virão a vincular nas suas orientações. Ou seja, apenas na medida em que as suas normas estejam transpostas para os PIMOT e PMOT.

Já os planos territoriais vinculam não só as entidades públicas como também, directa e imediatamente, os particulares. Sem prejuízo de esta norma impositiva do DL n.º80/2015 não prejudicar a *vinculação directa e imediata* dos particulares relativamente às normas de intervenção sobre a *ocupação e utilização dos espaços florestais*.

¹⁵ Artigo 157.º RJGT: “A demolição de edifícios deve ser autorizada: a) Quando for necessária para a execução de plano de urbanização ou plano de pormenor; b) Quando for integrada em operação de reabilitação urbana, prevista no quadro de uma unidade de execução ou de plano intermunicipal ou de plano municipal; c) Quando os edifícios careçam de condições de segurança ou de salubridade indispensáveis ao fim a que se destinam e a respectiva beneficiação ou reparação for técnica ou economicamente inviável; d) Quando as características arquitectónicas dos edifícios ou a sua integração urbanística revelem falta de qualidade ou desadequação.”

¹⁶ Artigo 132.º.

¹⁷ Alínea b), n.º 1, artigo 348.º do Código Penal; artigo 133.º RJGT.)

¹⁸ Artigo 3º, n.º2.

Portanto, quanto à sua *vinculação jurídica*, o programa nacional da política de ordenamento do território, os programas sectoriais com incidência territorial, os programas regionais mas, agora também, os programas especiais vinculam apenas as entidades públicas,¹⁹ que estão obrigados a transcrevê-los para os planos territoriais, enquanto só as normas do planos podem ser invocadas face aos particulares como fundamento para a viabilização ou não das suas operações nos solos.

Ou seja, as normas que, em função da sua incidência territorial urbanística, *condicionem a ocupação, uso e transformação do solo, constantes de programas territoriais, em nenhum caso têm primazia sobre os planos, devendo, para o efeito da sua aplicabilidade aos particulares, ser obrigatoriamente integradas nos planos territoriais.*²⁰

Com efeito, só os actos praticados em violação de uma norma de um *plano* de âmbito intermunicipal ou municipal aplicável são inválidos (nulos²¹), sendo-lhes aplicável o regime jurídico da invalidade da pertinente legislação sobre urbanização e edificação²²).

Quanto à *invalidade das normas dos planos e programas*,²³ elas são nulas se violarem qualquer programa ou plano territorial com o qual devessem ser compatíveis ou conformes. Em geral, as orientações e as normas dos programas e dos planos territoriais que extravasem o âmbito material são nulas, tal como o são as normas de regulamentos do sistema de IGT que desrespeitem as normas legais ou outras regulamentares com que devam conformar-se ou com elas sejam incompatíveis. E os programas e os planos territoriais aprovados em violação de instrumentos de ordenamento do espaço marítimo também são nulos se não tiverem previsto as necessárias medidas de compatibilização.²⁴

O regime a declaração de nulidade não prejudica os efeitos dos actos administrativos anteriormente praticados com base no plano, salvo disposição expressa em contrário, acompanhada da necessária comunicação do dever de indemnizar.

No domínio da violação dos programas e planos territoriais, o princípio geral é o de que a compatibilidade ou a conformidade entre os diversos programas e planos territoriais é condição da sua validade.²⁵ Sendo eles, desde logo, obrigados a aplicar os conceitos técnicos e as definições nos domínios do ordenamento do território e do

¹⁹ Artigo 3.º, n.º1.

²⁰ Artigo 3.º.

²¹ Segundo o artigo 130.º

²² Artigos 68.º e 69.º do RJUE

²³ Artigo 129.º

²⁴ Artigo 25.º

²⁵ N.º1, artigo 128.º

urbanismo fixados por decreto regulamentar, sem que sejam admissíveis outros conceitos, designações, definições ou abreviaturas para o mesmo conteúdo e finalidade.

Os regulamentos dos IGT ficam também sujeitos à aplicação do regime da anulabilidade dos planos, por invocação do desrespeito de princípios gerais da actividade administrativa, tais como o da falta de (justa) ponderação dos interesses públicos e privados relevantes, etc..

No plano da *invalidade do licenciamento ou comunicação prévia*, comina-se a nulidade dos actos administrativos que decidam pedidos de licenciamento ou admitam comunicações prévias, com inobservância das proibições ou limitações decorrentes do estabelecimento de medidas preventivas e de normas provisórias, que violem os *pareceres vinculativos emitidos* ou que tenham sido *praticados sem prévia solicitação dos pareceres* vinculativos devidos.²⁶

As obras e os trabalhos efectuados com desrespeito das proibições, condicionantes ou pareceres vinculativos decorrentes das medidas preventivas e das normas provisórias, mesmo que licenciados ou objecto de comunicação prévia, podem ser embargados, demolidos e, no caso de terrenos, pode ser imposta (pelo presidente da câmara municipal ou, quando se trate de medidas preventivas estabelecidas pelo Governo, pelo membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território) a reposição da configuração do terreno e recuperação do coberto vegetal, segundo projecto a aprovar pelas referidas entidades. Mas o embargo ou a demolição de obras e trabalhos ficam sujeitos ao dever de indemnização.²⁷

Quanto às situações de desconformidade com planos, o princípio geral que vigora em termos de condições de validade dos diferentes planos e dos actos de decisão concreta de gestão territorial é o da exigência de *compatibilidade* entre os diversos instrumentos de gestão territorial e da exigência de conformidade dos actos praticados com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis.²⁸

Assim, o legislador declara que são *nulos* os planos e os actos administrativos elaborados e aprovados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial com o qual devessem ser compatíveis²⁹ ou que os não respeitem.

Tal como são *nulos* os actos administrativos que decidam pedidos de licenciamento com inobservância das *proibições ou limitações* constantes do estabelecimento de

²⁶ Artigo 143.º

²⁷ Artigo 142.º, artigo 144.º

²⁸ N.º 1 do artigo 101.º

²⁹ Art.º 102.º

medidas preventivas ou que violem os pareceres vinculativos nelas previstos,³⁰ quando expressamente negativos, e emitidos nos prazos legalmente previstos.

No entanto, a declaração de nulidade de um plano ou norma de um plano, a ocorrer, não prejudica os efeitos dos actos administrativos entretanto praticados com base no plano, excepto se houver menção expressa em contrário, a qual só é válida quando acompanhada da comunicação do dever de indemnizar.

3. Conteúdos dos diferentes planos de ordenamento territorial. Normas de programação e de planeamento de natureza ambiental.

O legislador estabelece com precisão nos diferentes tipos de programas e planos a sua abrangência espacial e objectivos genéricos.

Quanto ao *programa nacional de ordenamento do território*, ele tem a natureza de referência estratégica global, dado que é um instrumento essencial articulador das políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento económico e social territorializado (situado).

Os seus objectivos são o estabelecimento das grandes opções com relevância para a organização do território nacional,³¹ tendo presente os compromissos de cooperação com os outros Estados europeus, especialmente o EDEC/ETE, consubstanciando o enquadramento geral a ter em conta na elaboração de todos os programas e planos territoriais.³²

No sentido de promover a “coesão territorial” de todo o País em ordem a se ir ultrapassando as assimetrias regionais e a desigualdade de oportunidades dos cidadãos das diferentes regiões, ele define os princípios orientadores da disciplina de ocupação do território ao mesmo tempo que aponta no espaço nacional as estratégias de desenvolvimento económico e social, definindo elementos de base para o *desenvolvimento territorial integrado*, harmonioso e sustentável de todo o território nacional, sem prejuízo do respeito da identidade própria das suas diversas parcelas e da inserção global no espaço da União Europeia,³³ articulando as políticas sectoriais com

³⁰ Artigo 115.º

³¹ Artigo 30.º e ss.

³² CONDESSO, F. - «Situación actual de la ordenación del territorio en la península ibérica». In *V Congreso Internacional sobre Fronteras del desarrollo y desarrollo de fronteras*. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Extremadura. Cáceres, 30 y 31 de Octubre 2000-10-21, p. 10.

³³ CONDESSO, F. - «Situación actual de la ordenación del territorio en la península ibérica». In *V Congreso Internacional sobre Fronteras del desarrollo y desarrollo de fronteras*. Facultad de

incidência na ordenação do território, racionalizando o crescimento da população, a implantação de equipamentos estruturantes e a definição das redes, estabelecendo os parâmetros de acesso às funções urbanas e às formas de mobilidade

Os seus objectivos concretos consistem na fixação das *opções e as directrizes relativas à configuração do sistema urbano*, das *redes*, das *infra-estruturas e equipamentos de interesse nacional*, bem como à *salvaguarda e valorização das áreas de interesse nacional em termos ambientais, patrimoniais e de desenvolvimento rural* e imposição dos princípios e finalidades assumidas pelo Estado, quer quanto à *localização de actividades, serviços e investimentos públicos*, quer em matéria de *qualidade de vida* e efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, em ordem à promoção de uma efectiva *equidade a nível territorial*.

Dele consta um *relatório* e um programa de acção. O relatório é um documento prospectivo, onde aparece consignada a definição dos cenários de desenvolvimento territorial, a elaborar com base em cenários contrastados, e no já referido programa de acção que define os objectivos a atingir numa perspectiva de médio e longo prazo.³⁴

Os *programas regionais* e sub-regionais *de ordenamento do território* definem a estratégia regional ou sub-regional de desenvolvimento territorial, integrando as opções estabelecidas a nível nacional e considerando as estratégias sub-regionais e municipais de desenvolvimento local.

Podem existir estruturações de planeamento territorial através de unidades de planeamento de espaços sub-regionais, por proposta das comissões de coordenação e desenvolvimento regional ao Governo (designadamente, correspondentes às áreas geográficas das entidades intermunicipais e integrados em áreas de actuação e susceptíveis de elaboração e de aprovação faseadas).

Eles *são os* instrumentos de definição do quadro estratégico subjacente ao ordenamento do espaço regional e servem de referência, territorialmente próxima, para a elaboração dos planos intermunicipais e municipais.

Filosofia y Letras, Universidad de Extremadura. Cáceres, 30 y 31 de Octubre 2000-10-21, p. 10.

³⁴ Este *programa de acção* traduz o compromisso do Governo, responsável pelo respectivo desenvolvimento e concretização, em matéria de acção legislativa, investimentos públicos e outros instrumentos de natureza fiscal ou financeira para a concretização da política de desenvolvimento territorial, bem como de coordenação (designadamente através da articulação entre programas sectoriais e regionais) entre sectores da administração central e desta com a administração local e as entidades privadas, estabelecendo propostas de cooperação.

A configuração destes planos concretiza-se na definição dos seus objectivos, nomeadamente explicitando-se a sua *articulação com a estratégia regional de desenvolvimento económico e social, constante dos correspondentes planos de desenvolvimento regional*, desde logo os instrumentos plurianuais de *desenvolvimento regional ligados à UE*, cujos objectivos o programa regional deverá traduzir territorialmente, equacionando ainda as medidas tendentes à *atenuação das assimetrias de desenvolvimento* que se verifiquem no âmbito do espaço regional.³⁵

Entre os seus objectivos,³⁶ cabe-lhe a definição da política ambiental a nível regional, designadamente a estrutura ecológica regional de protecção e valorização ambiental e a recepção, neste âmbito territorial, das políticas e das medidas estabelecidas nos programas sectoriais e especiais.

Com especial importância no âmbito da protecção dos valores ambientais, temos os PIMOT, PMOT, PEOT e PSOT ligados a matérias de defesa ambiental

Vejamos esses planos.

Os planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território têm natureza regulamentar, cabendo-lhes em geral concretizar o regime de uso do solo (regras de ocupação, transformação e utilização do solo), definindo modelos de ocupação territorial e da organização de redes e sistemas urbanos e os parâmetros de aproveitamento do solo, tal como garantir a sustentabilidade socioeconómica e financeira e a qualidade ambiental da zona abrangida.³⁷

Fica interdita na mesma área de abrangência, a existência de um plano director, de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor de âmbito municipal quando já exista m aí planos intermunicipais do mesmo tipo, sem prejuízo das regras relativas à dinâmica de planos territoriais,³⁸ passando o plano director intermunicipal, a existir, a definir o quadro estratégico de desenvolvimento territorial do município, em termos de elaboração dos seus planos, substituindo assim o papel do PDM.

³⁵ Em conformidade com o resultado do referendo realizado em 8 de Novembro de 1998, prevê-se que até à instituição em concreto das regiões administrativas, as competências relativas aos planos regionais sejam exercidas pelas comissões de coordenação regional, permitindo-se ainda a possibilidade de, ouvido o conselho da região, proporem ao Governo a estruturação do plano regional em unidades de planeamento susceptíveis de elaboração e aprovação faseadas, correspondentes a espaços sub-regionais integrados na respectiva área de actuação.

³⁶ Artigo 55.º

³⁷ Artigo 69.º

³⁸ N.º4 do artigo 27.º

O *uso do solo* é definido nestes planos, através da classificação do solo (destino básico dos terrenos, assentando na distinção fundamental entre solo urbano e solo rústico) e da qualificação do solo.

O solo deve considerar-se como *urbano* se está total ou parcialmente urbanizado ou edificado, e, como tal, afectado em plano territorial à urbanização ou edificação. O solo considera-se *rústico* se não está classificado como urbano e se, tendo aptidão para isso, se destine a outros fins diferentes da urbanização, designadamente para o aproveitamento agrícola, pecuário, florestal ou a conservação, a valorização e a exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, ou ainda se destine para espaços naturais, culturais, de turismo, de recreio e de lazer ou vise a protecção de riscos, independentemente de ser ocupado por infra-estruturas.

Pode ocorrer sempre a reclassificação de solo urbano em solo rústico, mas não é livre, antes excepcional, a reclassificação do solo rústico para solo urbano.³⁹ Esta só deve ocorrer se inequivocamente puder contribuir para o desenvolvimento sustentável do território.

Tal apenas deve ocorrer nos casos de inexistência de áreas urbanas disponíveis e comprovadamente necessárias para o desenvolvimento económico e social e tal seja indispensabilidade de qualificação urbanística, desde que traduza uma opção de planeamento sustentável em termos ambientais, patrimoniais, económicos e sociais.

A invocação da *sustentabilidade económica e financeira* exige a demonstração da indisponibilidade de solo urbano na área urbana existente para a finalidade em concreto (v.g., face aos níveis de oferta e procura de solo urbano, com diferenciação tipológica quanto ao uso, e dos fluxos demográficos); do impacto da carga urbanística proposta, no sistema de infra-estruturas existente, e da previsão dos encargos necessários ao seu reforço à execução de novas infra-estruturas e à respectiva manutenção (obrigando à fixação contratual dos encargos urbanísticos das operações, prazo de execução e condições de redistribuição de benefícios e encargos, considerando todos os custos urbanísticos envolvidos) e da *viabilidade económico-financeira* da proposta (com identificação dos sujeitos responsáveis pelo financiamento, demonstração das fontes de financiamento contratualizadas e de investimento público).⁴⁰ Findo o prazo fixado sem a realização das operações urbanísticas em

³⁹ Artigo 72.º

⁴⁰ Esta reclassificação do solo processa-se nos termos previstos no decreto regulamentar que estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, através dos procedimentos de elaboração, de revisão ou de alteração de planos de pormenor, com efeitos registais, acompanhado do respectivo contrato (n.º4 do artigo 72.º). se se destinar apenas à execução de infra-estruturas e de equipamentos de utilização colectiva processa-se através dos procedi-

causa ocorre automaticamente a caducidade, total ou parcial, da classificação do solo como urbano (sem prejuízo das faculdades urbanísticas adquiridas, mediante título urbanístico nos termos da lei), situação em que a câmara municipal deve, no prazo de 60 dias, iniciar o procedimento de alteração ou de revisão do plano, em ordem a garantir a coerência do modelo territorial.⁴¹

Quanto à qualificação do solo,⁴² esta, sem pôr em causa a sua classificação, visa definir o conteúdo do seu aproveitamento, face às suas concretas potencialidades no âmbito dos objectivos de desenvolvimento do território, fixando os *usos dominantes* e, quando admissível, a sua edificabilidade e processa-se através da sua integração em categorias de que vai depender a susceptibilidade de urbanização ou de edificação, obedecendo a critérios uniformes regulamentados e aplicáveis a todo o território nacional.

Estas categorias podem ser, designadamente, espaços agrícolas ou florestais, de exploração de recursos energéticos e geológicos; afectos a actividades industriais directamente ligadas às utilizações antes enunciadas, espaços naturais e de valor cultural e paisagístico, espaços destinados a infra-estruturas ou a outros tipos de ocupação humana que não impliquem a classificação como solo urbano, designadamente permitindo usos múltiplos em actividades compatíveis com espaços agrícolas, florestais ou naturais (turismo, etc.).

Quanto aos planos municipais de ordenamento do território, temos, essencialmente, os Planos Directores Municipais, os Planos de Urbanização e os Planos de Pormenor⁴. A nova configuração do acompanhamento da elaboração destes planos municipais, quer na vertente da intervenção dos diversos sectores da Administração, quer na previsão da submissão da proposta de plano director municipal a parecer final da *Comissão de Coordenação* de Desenvolvimento Regional, conta com a colaboração entre as distintas Administrações públicas territoriais. Neste âmbito do Município.

Trata-se em geral de instrumentos de natureza regulamentar, aprovados pelos municípios, integrando preocupações com a qualidade ambiental,⁴³ definindo a estrutura ecológica municipal (REN, REDE NATURA) para efeitos de protecção e de valorização ambiental municipal e os princípios e as regras de garantia da qualidade ambiental, da integridade paisagística e da preservação do património cultural.

mentos de elaboração, de revisão ou de alteração de planos territoriais, nos quais é fixado o prazo de execução (n.º6).

⁴¹ N.º8).

⁴² Artigo 74.º

⁴³ Artigo 69.º

Se forem susceptíveis de provocar efeitos significativos no ambiente ou se constituírem enquadramento para a aprovação de projectos sujeitos a avaliação de impacto ambiental ou a avaliação de incidências ambientais, os planos de urbanização de localidades e os planos de pormenor têm de ser objecto de avaliação ambiental.⁴⁴ Esta “qualificação” (que pode ser precedida de consulta das entidades com responsabilidades ambientais específicas, face aos possíveis efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano), cabe à câmara municipal à base dos critérios legais em vigor.⁴⁵ A câmara municipal, logo que delibere a elaboração de um destes planos, deve solicitar parecer sobre o âmbito da avaliação ambiental e sobre o alcance da informação a incluir no relatório ambiental.⁴⁶

Os PMOT, em geral, estabelecem indicadores relevantes para a elaboração dos demais programas e planos territoriais, destacando-se como objectivos directos a definição do regime de uso do solo e dos espaços públicos (parâmetros de uso e aproveitamento do solo e parâmetros de uso e fruição do espaço público), e dos modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos.

Com efeito, a estes planos cabe⁴⁷ estabelecer a base de gestão programada do território municipal e exprimir a estratégia de desenvolvimento local (PEL), adequando ao âmbito do município o quadro de desenvolvimento do território constante dos programas, enquanto instrumentos de natureza estratégica de âmbito supramunicipal (desde logo, PNPOT, PSOT, PEOT, PROT), transcrevendo as normas condicionadoras de intervenção nos solos constantes dos programas especiais e articulando as opções de política sectorial que tenham implicações locais (PSOT). Devem estabelecer os princípios e os critérios subjacentes a opções de localização de infra-estrutu-

⁴⁴ Artigo 78.º

⁴⁵ Anexo ao Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de maio.

⁴⁶ Artigo 5.º da lei anterior (Conteúdo da avaliação ambiental): “1 - Compete à entidade responsável pela elaboração do plano ou programa determinar o âmbito da avaliação ambiental a realizar, bem como determinar o alcance e nível de pormenorização da informação a incluir no relatório ambiental. 2 - Ficam excluídos do âmbito da avaliação ambiental de um plano ou programa integrado num sistema de planos ou programas os eventuais efeitos ambientais que sejam susceptíveis de ser mais adequadamente avaliados a propósito da avaliação ambiental de planos ou programas situados em níveis diferentes desse sistema. 3 - A entidade responsável pela elaboração do plano ou programa solicita parecer sobre o âmbito da avaliação ambiental e sobre o alcance da informação a incluir no relatório ambiental às entidades às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano ou programa. 4 - Os pareceres solicitados ao abrigo do número anterior são emitidos no prazo de 20 dias. 5 - Sempre que a entidade responsável pelo plano ou programa solicite parecer nos termos do n.º 3 do artigo 3.º, esse parecer deve também conter a pronúncia sobre o âmbito da avaliação ambiental e sobre o alcance da informação a incluir no relatório ambiental.”

⁴⁷ Artigo 75.º

ras, equipamentos, serviços e funções, os critérios de localização e distribuição das actividades industriais, de armazenagem e logística, turísticas, comerciais e de serviços decorrentes da estratégia de desenvolvimento local.

Os planos municipais podem ter um prazo de vigência máximo previamente fixado. Mas, enquanto instrumento concretizadores de norma legal, de que depende a sua aplicação, permanecem eficazes enquanto não ocorrer a entrada em vigor do instrumento regulamentar de revisão ou alteração do mesmo. De qualquer modo, independentemente da eventual data pré-fixada, todos os planos municipais têm de ser revisitos quando a sua monitorização e avaliação, traduzida em relatórios de estado do ordenamento do território, revelarem níveis de execução e evolução das *condições ambientais*, económicas, sociais e culturais que exijam a modificação do modelo territorial.⁴⁸

Quanto ao Plano Director Municipal,⁴⁹ que é um plano da autoria do Município, ele cobre todo território e é considerado ainda como instrumento não só de urbanismo mas também de ordenamento do território e de desenvolvimento local⁵⁰. É o único plano objectivamente pan-municipal (para todo o concelho) e a quem cabe já directamente a protecção e a salvaguarda de recursos e de valores naturais que condicionem a ocupação, uso e transformação do solo.

Hoje, o território nacional (com excepção de Lagos, cuja reelaboração do anterior plano declarado nulo pela jurisdição competente) está ordenado por estes planos, pois a sua vigência leva à cobertura de todo o território nacional. Sendo, por isso, o mais importante IGT existente, na prática, em Portugal. Estabelece, embora numa lógica de interdependência coerente com os municípios vizinhos, o modelo territorial municipal, o modelo de estrutura espacial do território municipal.

⁴⁸ Artigo 93.º.

⁴⁹ Artigo 95.º e ss.

⁵⁰ Os outros são “estritamente” urbanísticos. O Plano de Urbanização define a organização espacial de parte determinada do território municipal, integrada no perímetro urbano, que exija uma intervenção integrada do planeamento. Quanto ao plano de pormenor tem carácter operativo. Na regulamentação do *plano de pormenor*, procura-se clarificar e desenvolver o seu *carácter operativo*, designadamente acrescentando-se o seu conteúdo material, entre outros elementos, a definição da situação do terreno da área de aplicação, prevendo-se a possibilidade de, por deliberação da Câmara Municipal, adoptar-se modalidades simplificadas. Este plano tem por objecto, desenvolver e concretizar propostas de organização espacial de qualquer área específica do território municipal, definindo com detalhe a concepção da forma de ocupação e servindo de base aos projectos de execução das infra-estruturas, da arquitectura dos edifícios e dos espaços exteriores, de acordo com as prioridades estabelecidas nos programas de execução, constantes do Plano Director Municipal e do Plano de Urbanização. O Plano de Pormenor pode ainda desenvolver e concretizar programas de acção territorial.

Constitui uma síntese da estratégia de desenvolvimento e de ordenamento local, com as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização colectiva, integrando as opções de âmbito nacional, sectoriais, regionais e intermunicipais, com incidência na respectiva área de intervenção. Mas neste aspecto, tanto é documento de referência para a elaboração dos outros planos municipais, como, face ao princípio ordenamental da coordenação das estratégias de ordenamento territorial global, para o desenvolvimento das intervenções sectoriais da administração do Estado no território do município. Não pode deixar de efectivar a articulação do modelo de organização municipal do território com a disciplina consagrada nos vários instrumentos de gestão territorial aplicáveis.

O modelo de estrutura espacial do território municipal (representado na *planta de ordenamento*) assenta na classificação do solo e desenvolve-se através da sua qualificação. Ora, o regime de uso do solo é definido nos planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território, através da sua classificação e qualificação.

O Plano Director Municipal já não é sempre de elaboração obrigatória, na medida em que exista um plano intermunicipal.

A sua *planta de ordenamento* representa o modelo de estrutura espacial do território municipal de acordo com a classificação e a qualificação dos solos, bem como com as unidades operativas de planeamento e gestão definidas, cabendo à *planta de condicionantes* identificar as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento.

O PDM, além destas plantas e do seu regulamento, deve, entre outros elementos, ser também acompanhado de uma Relatório ambiental e de um Mapa de ruído.

A função do PDM em concreto é estabelecer a caracterização económica, social e biofísica (incluindo a estrutura fundiária da área de intervenção); a definição dos sistemas de protecção dos valores e *recursos naturais*, culturais, agrícolas e florestais (identificando a estrutura ecológica municipal); a definição e caracterização da área de intervenção (identificando as redes urbana, viária, de transportes e de equipamentos de educação, de saúde, de abastecimento público e de segurança, os sistemas de telecomunicações, de abastecimento de energia, de captação, de tratamento e abastecimento de *água, de drenagem e tratamento de efluentes e de recolha, depósito e tratamento de resíduos*); a referenciação espacial dos usos e das actividades, nomeadamente através da definição das classes e categorias de espaços; a identificação das áreas e a definição de estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento das actividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços; a definição de estratégias para o *espaço rural* (identificando aptidões, potencialidades e referências aos usos múltiplos possíveis); a identificação e a delimitação dos perímetros urbanos

(com a definição do sistema urbano municipal); a definição de programas na área habitacional; a especificação qualitativa e quantitativa dos índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento (a estabelecer em plano de urbanização e plano de pormenor, e nos de natureza supletiva, aplicáveis na ausência destes); a definição de unidades operativas de planeamento e gestão, para efeitos de programação da execução do plano (estabelecendo para cada uma das mesmas os objectivos, os termos de referência para a necessária elaboração de planos de urbanização e de pormenor); a programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas; a identificação de condicionantes (designadamente *reservas e zonas de protecção* e as necessárias à concretização dos planos de protecção civil de carácter permanente); as condições de actuação sobre *áreas críticas, situações de emergência ou de excepção, sobre áreas degradadas em geral*; as condições de reconversão das *áreas urbanas de génese ilegal* (AUGI); a identificação das áreas de interesse público para efeitos de expropriação (a definição das regras de gestão); os critérios para a definição das áreas de cedência (a definição das regras de gestão); os *critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos* decorrentes da gestão urbanística (a concretizar nos instrumentos de planeamento previstos nas unidades operativas de planeamento e gestão).

O *plano de urbanização* desenvolve e concretiza o plano director municipal e estrutura a ocupação do solo e o seu aproveitamento (mas o regime do uso do solo deve constar, preferencialmente, de plano de urbanização municipal, quer nas sedes de concelho quer noutras áreas urbanas com mais de 25.000 mil habitantes), fornecendo o quadro de referência para a aplicação das políticas urbanas e definindo a localização das infra-estruturas e dos equipamentos colectivos principais. Contendo, além do mais, o regulamento e o seu relatório explicativo, também um relatório ambiental, cabe-lhe a definição do zonamento para localização das diversas funções urbanas (planta de zonamento), dispendo sobre a organização urbana, a partir da qualificação do solo, definindo a rede viária estruturante, a localização de equipamentos de uso e interesse colectivo, a estrutura ecológica, bem como o sistema urbano de circulação, de transporte público e privado e de estacionamento (planta de enquadramento, plantas de identificação de traçados e mapa de ruído), em ordem à devida adequação do perímetro urbano e sobre a delimitação e objetivos das unidades ou subunidades operativas de planeamento e gestão, estruturando as *acções de compensação e redistribuição de benefícios e encargos* e identificando os sistemas de execução do plano.

O plano de pormenor, que abrange áreas de intervenção contínuas do território municipal (correspondendo ou não a uma unidade ou subunidade operativa de planeamento e gestão ou a parte delas, procedendo à identificação e delimitação dos valores culturais e à informação arqueológica contida no solo e no subsolo, *valores paisagísticos e naturais* e todas as infra-estruturas relevantes), prevê detalhada-

mente⁵¹ sobre as operações de transformação fundiária (com a identificação dos sistemas de execução do plano e soluções de perequação) e sobre a ocupação de qualquer área do território municipal (com distribuição de funções, definição de parâmetros urbanísticos, designadamente, densidade máxima de fogos, número de pisos e altura total das edificações ou altura das fachadas, operações de demolição, conservação e reabilitação das construções existentes), em geral, com regulamentação da edificação e regras sobre a implantação das infra-estruturas e desenho dos espaços de utilização colectiva, assim como a implantação, a volumetria e as regras para a edificação e a disciplina da sua integração na *paisagem*, a localização e a inserção urbanística dos equipamentos de utilização colectiva e a organização espacial de todas as actividades de interesse geral ou seja, o desenho urbano (espaços públicos, incluindo os espaços de circulação viária e pedonal e de estacionamento, bem como o respectivo tratamento, a localização de equipamentos e zonas verdes, os alinhamentos, as implantações, a modelação do terreno e a distribuição volumétrica).

No caso de planos de pormenor em área ainda sem plano de urbanização, eles devem incluir as intervenções em solo rústico, procedendo à “prévia explicitação do zonamento”, dos fundamentos e dos efeitos da alteração do zonamento, tendo por base o disposto no plano director municipal e plano director intermunicipal.

Existem várias modalidades específicas de PP citadas no artigo 103.º do Decreto-Lei n.º80/2015, desde os planos de intervenção no espaço rústico (que regula directamente no essencial) aos planos de reabilitação urbana (solo urbano correspondente à totalidade ou a parte de centro histórico delimitado em plano director ou plano de urbanização eficaz ou área de reabilitação urbana legalmente constituída), e aos planos de salvaguarda do património cultural (cuja disciplina remete para diplomas próprios).

O plano de intervenção no espaço rústico, que não pode promover a reclassificação do solo rústico em urbano, é um plano que se reporta a solo rústico, devendo estabelecer regras sobre a construção de novas edificações e a reconstrução, alteração, ampliação ou demolição das edificações existentes (se necessárias ao exercício das actividades autorizadas no solo rústico), implantação de novas infra-estruturas de circulação de veículos, de animais e de pessoas, e novos equipamentos, públicos ou privados, de utilização colectiva, assim como remodelação, ampliação ou alteração dos existentes; a criação ou beneficiação de espaços de utilização colectiva, públicos ou privados, e respectivos acessos e áreas de estacionamento; a criação de condições para a prestação de serviços complementares das actividades autorizadas no solo rústico e *operações de protecção, valorização e requalificação da paisagem natural e cultural*.⁵²

⁵¹ Artigo 101.º

⁵² Artigo 104.º

Os *planos de pormenor* são compostos de um regulamento, uma *planta de implantação* (desenho urbano e parcelas, alinhamentos e polígono-base para a implantação de edificações, altura total das edificações ou altura das fachadas, número de pisos, número máximo de fogos, área de construção e seus usos, demolição e manutenção ou reabilitação das edificações existentes e natureza e localização dos equipamentos, dos espaços verdes e de outros espaços de utilização colectiva), *planta de condicionantes* (serviços administrativos e restrições de utilidade pública implicando limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento), plantas e quadros da operação de transformação fundiária (novos prédios, bens do domínio público, etc.) e de áreas a ceder para o domínio municipal e *planta de localização* (enquadramento do plano no território municipal envolvente, indicando principais vias de comunicação e outras infra-estruturas relevantes, *estrutura ecológica* e grandes equipamentos, existentes e previstos e demais elementos considerados relevantes).

O *relatório ambiental*, existente quando justificado pela necessária avaliação de efeitos significativos no ambiente, resultantes da aplicação do plano, deve identificar, descrever e avaliar as alternativas razoáveis, face aos objectivos e ao seu âmbito de aplicação territorial).

Elemento importante de controlo da aplicação do princípio da justa ponderação dos interesses relevantes, públicos e privados, é a exigência da junção das participações recebidas durante a discussão pública e o relatório da sua ponderação.⁵³

Quanto aos *planos intermunicipais e metropolitanos*, estes são de elaboração facultativa, obedecendo ao mesmo regime dos PMOT e visando os mesmos objectivos e com a mesma natureza destes. Com efeito, por força de alteração na recente Lei dos Solos, os seus regulamentos são, hoje, de aplicabilidade directa aos particulares, o que agora de regula. Os planos directores intermunicipais designar-se-ão por plano metropolitano de ordenamento do território se cobrirem todos os municípios de uma área metropolitana.

Em geral, os planos directores intermunicipais, a existirem, substituem os planos directores municipais na definição da disciplina territorial dos mesmos e servirão como instrumentos de referência para a elaboração dos outros planos intermunicipais e municipais e para o desenvolvimento das intervenções sectoriais da Administração, em concretização do princípio da coordenação das estratégias de ordenamento territorial.

⁵³ Alínea f, n.º4, artigo 107.º

Caber-lhes-á definir a classificação e a qualificação do solo que servem de base à definição do modelo de organização espacial dos territórios municipais abrangidos, assegurando a articulação entre o programa regional e os planos intermunicipais e municipais, no caso de áreas territoriais que, pela interdependência estrutural ou funcional ou pela existência de áreas homogéneas de risco, necessitem de uma acção integrada de planeamento. Tanto pode abranger uma área geográfica cobrindo a totalidade de uma entidade intermunicipal, como uma área geográfica de dois ou mais municípios territorialmente contíguos integrados na mesma entidade intermunicipal. Em causa, áreas territoriais que, pela interdependência de seus elementos estruturantes, necessitem de uma coordenação municipal integrada.

Na prática, estes planos podem servir especialmente para articular as estratégias de desenvolvimento económico e social dos municípios envolvidos, designadamente em termos de estratégia intermunicipal de protecção da natureza e de garantia da qualidade ambiental; coordenação da incidência intermunicipal dos projectos de redes, equipamentos, infra-estruturas e distribuição das actividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços constantes do programa nacional da política de ordenamento do território, dos planos regionais de ordenamento do território e dos planos sectoriais aplicáveis; estabelecimento de objectivos, a médio e longo prazo, de racionalização do povoamento; definição de objectivos em matéria de acesso a equipamentos e serviços públicos.⁵⁴ Portanto, estes planos abarcam a totalidade ou parte das áreas territoriais pertencentes a dois ou mais municípios vizinhos.

Os seus objectivos podem, pois, passar pela integração de directrizes para o uso integrado do território de vários municípios vizinhos e servir à definição de redes intermunicipais de infra-estruturas, equipamentos, transportes e serviços e dos padrões mínimos e objectivos a atingir em matéria de qualidade ambiental⁵⁵.

4. Articulação relacional dos conteúdos dos IGT

No que diz respeito aos programas de âmbito nacional e regional, o programa nacional da política de ordenamento do território, os programas sectoriais, os programas especiais de ordenamento do território e os programas regionais de ordenamento do território exige-se que eles traduzam um compromisso recíproco de *compatibilização* das respectivas opções.

O *programa nacional da política de ordenamento do território*, os *sectoriais* e os *especiais* estabelecem os princípios e as regras orientadoras para os *programas*

⁵⁴ Artigo 62.º

⁵⁵ Quanto aos novos planos de urbanização e de pormenor intermunicipais, são-lhes aplicáveis as regras adaptadas dos planos de urbanização e de pormenor municipais.

regionais de ordenamento do território, sendo que o nacional condiciona os sectoriais e especiais, cujas orientações desenvolvem e concretizam.

Os *programas sucessivos*, que incidam sobre um mesmo território, devem-se respeitar segundo a procedência cronológica.

Quando procedam à alteração de programa ou de plano territorial preexistente, os novos programas e planos territoriais devem indicar expressamente as normas incompatíveis que determinam a sua alteração.⁵⁶ No caso de não haver actualização tempestiva (prazo fixado pelo programa) dos planos de âmbito intermunicipal ou municipal pré-existent, tal implica a suspensão das normas dos planos que deviam ter sido alteradas (declaração da comissão de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competente), que vigora até à actualização dessas normas. Nesse período, não pode praticar-se nenhum ato ou operação administrativa que implique a ocupação, uso e transformação do solo na área abrangida.

No que diz respeito à relação entre os instrumentos de autoria estadual ou regional e os autárquicos, cabe aos regionais definir o quadro estratégico a desenvolver pelos programas e pelos planos intermunicipais e municipais, que devem assegurar a programação e a concretização das políticas com incidência territorial, que, como tal, estejam assumidas pelos programas territoriais de âmbito nacional e regional.⁵⁷

A vigência superveniente de um programa territorial de âmbito nacional e regional ou de normas legais e regulamentares obriga à alteração ou actualização das normas desconformes ou incompatíveis dos planos territoriais intermunicipais e municipais subordinados.

O programa nacional da política de ordenamento do território e os planos regionais definem o quadro estratégico a desenvolver pelos planos municipais de ordenamento do território e, quando existam, pelos planos intermunicipais de ordenamento do território. Com os de âmbito municipal a terem de atender às orientações definidas nos programas intermunicipais preexistentes.

Os planos municipais de ordenamento do território definem a *política municipal de gestão territorial* de acordo com as directrizes estabelecidas pelos pertinentes programas de ordenamento do território (nacional de política de ordenamento do território, especiais e regionais) e, sempre que existam, pelos planos intermunicipais (e metropolitanos) de ordenamento do território.

⁵⁶ N.º5 do artigo 28.º

⁵⁷ Artigo 27.º

Os planos municipais de ordenamento do território e, quando existam, os planos intermunicipais de ordenamento do território, devem acautelar a programação e a concretização das *políticas de desenvolvimento económico e social e de ambiente*, com incidência espacial, promovidas pela administração central, através dos planos sectoriais. E os seus próprios planos estratégicos locais, quando elaborados, só têm sentido se transcritos atempadamente para os PMOT.

Os planos especiais de ordenamento do território prevalecem sobre os planos intermunicipais de ordenamento do território, quando existam, e sobre os planos municipais de ordenamento do território, que significa não só que têm de ser transcritos nestes, quando aprovados ou alterados, como que servem dos seus parâmetros interpretativos e, mesmo que não transcritos levam a sua aplicação às operações urbanísticas, inaplicando-se as normas não conformes dos PIM e PMOT, nas unidades originária ou superveniente.

5. Princípio da estabilidade e da reformabilidade dos planos

O legislador consagra o princípio da estabilidade do conteúdo dos planos. Atenta a natureza da vinculação plurisubjectiva dos planos intermunicipais e municipais e o consequente acréscimo da relevância da salvaguarda dos *princípios da estabilidade do planeamento e da segurança jurídica*, estabelece-se um *período de três anos* após a respectiva entrada em vigor, durante o qual apenas poderão ser objecto de *alteração em circunstâncias excepcionais*, por força da entrada em vigor de leis ou regulamentos ou para introdução de meros ajustamentos de natureza técnica, estando, nos dois últimos casos, sujeita a um procedimento simplificado e célere, igualmente sujeito a publicidade.

Os instrumentos de gestão territorial podem ser objecto de *alteração e de revisão*.

A dinâmica dos instrumentos de gestão territorial estrutura-se em torno do *conceito central de alteração*, estabelecendo-se que a mesma pode decorrer, para além da entrada em vigor de leis ou regulamentos que colidam com as respectivas disposições ou estabeleçam servidões administrativas ou restrições de utilidade pública que as afectem, da evolução das perspectivas de desenvolvimento económico e social que lhes estão subjacentes e, nos casos de plano regional, sectorial e intermunicipal, ainda da ratificação de planos municipais ou aprovação de planos especiais que com eles não se conformem.

O *conceito de revisão* é reservado para os planos especiais e municipais, isto é, para os de aplicabilidade directa às operações urbanísticas, estabelecendo-se que a mesma pode decorrer da necessidade de adequação à evolução, a médio e longo prazos, das condições que determinaram a respectiva elaboração tendo em conta os relatórios de

avaliação da sua execução, ou ainda da respectiva suspensão e conseqüente necessidade de adequação à prossecução dos interesses públicos que a determinaram, a qual apenas poderá ocorrer, à excepção da decorrente de situações de suspensão, após o referido período de três anos. Mas vejamos mais detalhadamente o seu regime.

Como se enquadram as alterações conseqüentes de planos e revisão?

Os programas e planos territoriais podem ser objecto de alteração quer na sua regulamentação quer na parte da respectiva área de intervenção, face à evolução não só das condições económicas, sociais e culturais subjacentes como das *condições ambientais*, em que se fundamentam as suas opções.⁵⁸ E pode sempre verificar-se a sua suspensão se existirem circunstâncias excepcionais que se repercutam no ordenamento do território, de modo a colocar em causa a prossecução de interesses públicos relevantes, tais como os ambientais.

No entanto, o legislador veio dispensar da avaliação ambiental as “pequenas alterações” aos programas e aos planos territoriais (redefinição do uso do solo, determinada pela cessação de servidões administrativas e de restrições de utilidade pública ou pela desafectação de bens imóveis do domínio público ou dos fins de utilidade pública a que se encontravam adstritos, designadamente os do domínio privado indisponível do Estado) desde que a entidade competente para a sua alteração assumia a responsabilidade de determinar que elas não são susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente.⁵⁹

No que concerne à revisão dos IGT, tendo em conta o relatório sobre o estado do ordenamento do território,⁶⁰ deve proceder-se à revisão dos programas sempre que ela se imponha face à necessidade de adequação das opções estratégicas que determinaram a sua elaboração e à dos planos caso exista a necessidade de adequação à evolução, a médio e longo prazo, das *condições ambientais, económicas, sociais e culturais*, que estiveram presentes na sua origem (revisão admitida apenas decorridos três anos desde a entrada em vigor do plano), assim como situações de suspensão do plano e necessidade da sua adequação à prossecução dos interesses públicos

⁵⁸ Al. a, n.º2 do artigo 115.º

⁵⁹ Artigo 120.º. A deliberação das entidades competentes é tomada no prazo de 60 dias a contar da data da verificação da desafectação e deve conter a proposta integradora, devendo proceder-se à publicitação e divulgação da proposta, estabelecendo um prazo, que não deve ser inferior a 10 dias, para a apresentação de reclamações, observações ou sugestões, findo o qual e ponderadas as participações, são reformulados os elementos do plano na parte afectada, dependendo as alterações aos planos locais de parecer (não vinculativo) da CCDR, quanto à conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes e à compatibilidade ou conformidade com os programas e os planos territoriais eficazes, o qual deve ser proferido no prazo de 10 dias a contar da data do envio da proposta. As alterações simplificadas são aprovadas pelas assembleias locais (capítulo VIII, artigo 123.º).

⁶⁰ N.º 2 do artigo 189.º

que a determinaram. Esta disciplina é também aplicável aos programas sectoriais e especiais (com as necessárias adaptações), enquanto a revisão do programa nacional de política de ordenamento do território fica dependente do resultado da avaliação do seu programa de acção.⁶¹

6. Situações de suspensão de IGT e de procedimentos. Regime de recurso a medidas cautelares no âmbito do ordenamento do território

Em geral a suspensão dos IGT ou é preventiva face a processos de revisão ou face a procedimento de concessão de licenças ou autorizações ou obedece a razões de excepcionalidade da suspensão, por circunstâncias supervenientes (em princípio, *circunstâncias excepcionais*, que se repercutam no ordenamento do território, pondo em causa a prossecução de interesses públicos relevantes, na medida em que traduzam uma *alteração significativa das perspectivas de desenvolvimento económico-social* incompatíveis com a concretização das opções estabelecidas no plano).

Os procedimentos de informação prévia, de comunicação prévia e de licenciamento, nas áreas a abranger por novas regras urbanísticas constantes de planos intermunicipais ou municipais ou da sua revisão, ficam suspensos a partir da data fixada para o início do período de discussão pública e até à data da entrada em vigor daqueles planos. E cessando a suspensão do procedimento, ele é decidido de acordo com as novas regras urbanísticas em vigor. Caso as novas regras urbanísticas não entrem em vigor no prazo de 180 dias desde a data do início da respectiva discussão pública, cessa a suspensão do procedimento, devendo neste caso prosseguir a apreciação do pedido até à decisão final de acordo com as regras urbanísticas em vigor à data da sua prática.

Não se suspende o procedimento nos termos do presente artigo, quando o pedido seja feito ao abrigo de normas provisórias ou tenha por objecto obras de reconstrução ou de alteração em edificações existentes, desde que tais obras não originem ou agravem desconformidade com as normas em vigor ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação.

Quando haja lugar à suspensão do procedimento nos termos do presente artigo, os interessados podem apresentar novo requerimento com referência às regras do plano colocado à discussão pública, mas a respectiva decisão final fica condicionada à entrada em vigor das regras urbanísticas que conformam a pretensão.

Caso a versão final do plano aprovado implique alterações ao projeto a que se refere o número anterior, os interessados podem, querendo, reformular a sua pretensão,

⁶¹ Artigo 124.º

dispondo de idêntica possibilidade aqueles que não tenham feito uso da faculdade prevista no mesmo número.⁶²

Em situações em que se imponha a elaboração, alteração ou revisão de um plano de âmbito intermunicipal, municipal ou programa especial (neste caso, só a título excepcional⁶³) podem ser estabelecidas *medidas preventivas* ou normas provisórias, que têm a natureza de regulamentos administrativos.⁶⁴

As medidas preventivas visam prevenir alterações concomitantes das circunstâncias e condições de facto existentes na altura quer com o objetivo de vir a limitar a liberdade de planeamento quer de comprometer ou de tornar mais onerosa a execução do programa ou do plano. Estas medidas provocam a suspensão da eficácia do plano na área abrangida e pode também levar à suspensão de outros programas e planos territoriais na área.

Com excepção das acções validamente autorizadas antes da sua entrada destas medidas e aquelas em que exista já informação prévia favorável ou aprovação do projecto de arquitectura válidas, tal ato precautivo leva à aplicação de medidas preventivas⁶⁵ que implica, sejam interdições de actuação, seja a limitação ou a sujeição a parecer vinculativo de certas operações e acções,⁶⁶ desde as operações de loteamento e obras de urbanização, construção, ampliação, alteração e reconstrução (com excepção das que estejam isentas de controlo administrativo prévio), demolição (não regulamentarmente dispensadas de controlo administrativo prévio), trabalhos de remodelação de terrenos, ou derrube de árvores em maciço ou destruição do solo vivo e do coberto vegetal.

O legislador prevê que o Governo possa também, segundo o mesmo regime substantivo, estabelecer medidas preventivas visando salvaguardar *situações excepcionais de reconhecido interesse nacional ou regional* (execução de empreendimentos de relevante interesse público, situações de calamidade pública ou outras situações de risco) ou para garantir a elaboração, alteração ou revisão de programas especiais.

Quando a acção em causa prejudique de forma *grave e irreversível a finalidade do plano*, as excepções à aplicação destas medidas podem, nesses casos excepcionais devidamente fundamentados, ser afastadas, o que implica a devida indemnização.

⁶² Artigo 145.º

⁶³ N.º8, artigo 134.º

⁶⁴ Artigo 136.º

⁶⁵ N.º 7 do artigo 126.º

⁶⁶ Neste caso, cabe ao órgão competente para o seu estabelecimento das medidas preventivas determinar quais as entidades a consultar.

Se a imposição de proibições e limitações a prever nessas medidas se revelar *desadequada ou excessiva* e se se verificar cumulativamente a existência de opções de planejamento suficientemente densificadas e documentadas no âmbito do procedimento de elaboração, revisão ou alteração do plano territorial em causa e a necessidade dessas medidas para a salvaguarda de interesses públicos inerentes à elaboração, revisão ou alteração do plano em causa,⁶⁷ ponderados os vários interesses públicos em causa, poderá optar-se por normas provisórias que definam de forma positiva o regime transitoriamente aplicável a uma determinada área do território.⁶⁸

Há um limite material das medidas cautelares.⁶⁹ A imposição de medidas preventivas ou de normas provisórias só é possível nos casos em que fundadamente se preveja ou receie que os *prejuízos* resultantes da possível alteração das características do local sejam socialmente mais gravosas do que os inerentes à sua adopção, tendo, por isso, de ser demonstrada a necessidade e clarificadas as vantagens e os inconvenientes económicos, técnicos, sociais e ambientais derivados dessa adopção. A extensão da área⁷⁰ sujeita a medidas deve ser apenas a que se demonstre adequada à consecução dos fins protetivos em causa.⁷¹ E devem ainda ser enunciadas as normas do futuro plano que ficariam comprometidas na sua execução caso essas medidas e normas não sejam tomadas, se o estado dos trabalhos de elaboração ou de revisão o permitir.

O prazo da sua vigência não pode ser superior a dois anos, sem prejuízo de poder ser prorrogado por mais um, quando se demonstre essa necessidade. Deve ser fixado no ato que as decreta, mas na falta dessa fixação, elas regem apenas pelo prazo de um ano, prorrogável por seis meses. As prorrogações processam-se nos mesmos termos do seu estabelecimento, devendo o parecer da CCDR, para ser considerado, ser emitido no prazo de 10 dias.⁷²

⁶⁷ Artigo 135.º

⁶⁸ No caso de plano municipal compete à assembleia municipal aprovar as medidas preventivas e as normas provisórias, sob proposta da câmara municipal. No caso de programa ou plano intermunicipal compete ao conselho metropolitano ou à assembleia intermunicipal ou às assembleias municipais dos municípios associados aprovar as medidas preventivas e as normas provisórias, mediante proposta, respectivamente, da comissão executiva metropolitana, do conselho metropolitano ou das câmaras municipais dos municípios associados. Nos casos previstos no n.º 8 do artigo 134.º, as medidas preventivas são aprovadas por resolução do Conselho de Ministros, salvo norma especial que determine a sua aprovação por decreto-lei ou decreto regulamentar (artigo 137.º).

⁶⁹ (artigo 139.º).

⁷⁰ Na delimitação dessa área a abranger, os limites, quando não possam coincidir, no todo ou em parte, com as divisões administrativas, devem ser definidos, sempre que possível, por referência a elementos físicos facilmente identificáveis, designadamente vias públicas e linhas de água.

⁷¹ Artigo 140.º

⁷² Artigo 141.º

E não só deixam de vigorar se forem revogadas ou tiver decorrido o prazo fixado, como caducam se entrar em vigor o plano que motivou a sua adoção (caso em que os planos devem referir tal facto expressamente), se a entidade competente desistir da elaboração do plano que as motivara ou se cessar o interesse na salvaguarda das situações excepcionais de reconhecido interesse público.

As medidas preventivas devem ser total ou parcialmente revogadas quando se revelem desnecessárias no decorrer dos trabalhos de elaboração ou de revisão do plano. E, a menos que ocorram casos excepcionais fundamentados, uma área só pode voltar a ser abrangida de novo por medidas preventivas ou normas provisórias quatro anos depois da data da sua anterior caducidade.

Por fim, refira-se que a adopção de tais medidas e normas cautelares implica o dever de indemnizar nos casos em que delas resulte *sacrifício* de direitos preexistentes e juridicamente consolidados.⁷³

7. Avaliação da adequação e concretização dos planos

Quanto à *avaliação da adequação e concretização* das normas consagradas nos instrumentos de gestão territorial, impõe-se que as entidades responsáveis pela sua elaboração promovam a sua avaliação permanente.

Para este efeito, impõe-se a recolha e tratamento da informação de carácter estatístico, técnico e científico relevante, e a elaboração de *relatórios periódicos de avaliação*, incidindo nomeadamente sobre o desenvolvimento das orientações fundamentais do programa nacional da política de ordenamento do território e em especial sobre a articulação entre as acções sectoriais, recomendando, quando necessário, a respectiva revisão ou alteração.

Estes relatórios, articulando as vertentes técnica e política da avaliação do sistema, devem efectivar o balanço da execução dos instrumentos e os níveis de coordenação interna e externa obtidos.

Cabe à Comissão Nacional do Território⁷⁴ recomendar a elaboração, alteração ou revisão dos relatórios periódicos de avaliação sobre o desenvolvimento das orientações fundamentais do programa nacional da política de ordenamento do território, em especial sobre a articulação das estratégias sectoriais e orientações estratégicas de âmbito regional, acompanhar e monitorizar a elaboração do relatório nacional sobre o estado do ordenamento do território e publicar relatórios, pareceres e outros

⁷³ Artigo 142.º, artigo 171.º

⁷⁴ Artigo 184.º

trabalhos emitidos ou realizados no âmbito das suas competências, além de, em geral, dever acompanhar a aplicação e o desenvolvimento das dinâmicas de ordenamento do território e urbanismo, designadamente emitindo pareceres e recomendações sobre questões relativas ao ordenamento do território, propor normas técnicas e procedimentos uniformes para todo o território nacional e apresentar à Direcção-Geral do Território propostas de elaboração de manuais técnicos de boas práticas em política de ordenamento do território. Para o efeito, pode promover as consultas necessárias aos diversos serviços da administração central, regional e local, deve facultar a informação por estes solicitada e assegurar os contactos necessários com a comunidade científica e a participação dos cidadãos.

Os Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território são da responsabilidade do Governo, com a periodicidade bianual, e devem ser submetidos à apreciação da Assembleia da República,⁷⁵ sem prejuízo da elaboração pela CCDR, de quatro em quatro anos, de um relatório ordenamental do território a nível regional, a apresentar também ao governo.

As entidades locais implicadas nos planos devem elaborar, também de quatro em quatro anos, um relatório a submeter às respectivas assembleias.

Todos estes devem traduzir o *balanço da execução* dos programas e dos planos territoriais, que são objecto de avaliação e os *níveis de coordenação* interna e externa obtidos, fundamentando, sendo o caso, a necessidade de uma revisão. A aprovação dos relatórios é precedida de um período de discussão pública não inferior a 30 dias. Fica interdita a revisão dos e dos planos sem a elaboração destes relatórios, que devem ser revistos no prazo de quatro anos,⁷⁶ sem prejuízo de, durante esse período, poder ser objecto de revisão qualquer IGT, através de uma ponderação assente num relatório de avaliação *ad hoc*, desde que ele permita comprovar existir a sua necessidade que não apareça fundamentada em Relatório normal sobre o estado do ordenamento do território.

Portanto, em matéria de *avaliação dos instrumentos de gestão territorial*, prevêem-se formas de acompanhamento permanente, com a criação e o desenvolvimento de um *sistema nacional de dados sobre o território* e a elaboração de relatórios periódicos sobre a concretização das orientações dos programas e planos e, desde logo, sobre a articulação entre as acções sectoriais e ainda a possibilidade de recurso à avaliação por entidades independentes, relacionando-se a dinâmica dos instrumentos de gestão com a sua prévia avaliação, de que pode resultar a fundamentação de propostas de alteração, quer do plano, quer dos mecanismos de execução.

⁷⁵ Artigo 189.º

⁷⁶ Artigo 202.º

8. Ambiente, programação geral e planeamento

Os elementos a identificar no planeamento em geral são, desde logo, todos os *recursos e valores naturais*, os sistemas indispensáveis à *utilização sustentável* do território e as medidas básicas e limiares de utilização que garantem a *renovação e valorização do património natural*. Em causa, portanto, entre os recursos fundamentais importa destacar os naturais, ligados ao ambiente. Os IGT devem identificar os recursos territoriais com relevância estratégica para a *sustentabilidade ambiental* e a solidariedade intergeracional, designadamente a orla costeira e zonas ribeirinhas, albufeiras de águas públicas, áreas protegidas, rede hidrográfica e outros recursos territoriais relevantes para a *conservação da natureza e da biodiversidade*. O legislador manda que todos os tipos de planos, incluindo os que destituídos de aplicabilidade directa aos cidadãos, desde o PNPOT, aos PROT, PIMOT e PSIT, definam os *princípios e directrizes* que concretizam as orientações políticas relativas à *protecção dos recursos e valores naturais*. Os PMOT têm de estabelecer, no quadro definido pelo sistema de IGT, cuja eficácia condicione o respectivo conteúdo, os *parâmetros de ocupação e de utilização do solo* adequados à *salvaguarda e valorização dos recursos e valores naturais*, designadamente os parâmetros urbanísticos aplicáveis e a *delimitação de zonas de protecção* de elementos e conjuntos construídos que representam testemunhos da história da ocupação e do uso do território e assumem interesse relevante para a memória e a identidade das comunidades).

Mas a maior densidade registadora e protectiva, enquanto tais valores não estiverem devidamente acautelados nos PMOT, encontra-se nos PEOT, a quem cabe especialmente estabelecer os *usos preferenciais, condicionados e interditos estritamente por razões ambientais*.

Eles desdobram-se em planos de ordenamento de áreas protegidas, planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas, planos de ordenamento da orla costeira e planos de ordenamento dos estuários.

Os PEOT, sendo um meio meramente supletivo de intervenção governamental, têm como objectivo a defesa de valores de interesse nacional com incidência territorial delimitada bem como a tutela de princípios fundamentais consagrados no programa nacional da política de ordenamento do território; nesse âmbito, estabelecendo *regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais* e assegurando a *permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território*.

Em termos de *hierarquia e articulação jurídica interplanificadora*, importa referir que, quando sobre a mesma área territorial incidir mais do que um PSIT ou mais do que um PEOT, o plano posterior deve indicar expressamente quais as normas do plano preexistente que revoga, sob pena de *invalidade por violação* deste. Os planos

especiais de ordenamento do território prevalecem sobre os planos intermunicipais de ordenamento do território, quando existam, e sobre os planos municipais de ordenamento do território.

No que se refere aos *programas sectoriais com incidência no território* e importância ambiental, eles são instrumentos de programação ou de concretização das diversas políticas com incidência na organização do território. Além dos programas especiais, há também programas sectoriais do Ministério do Ambiente, com ou sem incidência territorial (enquadrados em diplomas específicos) que têm forte interesse no plano ambiental.

Aqui, neste tipo de programas, temos os chamados cenários de desenvolvimento referentes aos sectores da Administração geral, v.g. nos distintos domínios materiais das atribuições do Estado, desde os transportes, comunicações, energia e recursos geológicos, habitação, economia (turismo, agricultura, comércio, indústria, florestas) e ambiente, até à educação, formação, cultura ou saúde. São sectoriais aqueles planos que traduzem decisões de localização e realização de grandes iniciativas públicas com incidência territorial. E o sistema admite ainda o carácter de sectorial para os planos de ordenamento sectorial e os regimes territoriais definidos como tais por lei especial.

Estes planos tratam de definir, desde logo, as opções sectoriais e os objectivos a alcançar no quadro das directrizes nacionais aplicáveis, as actuações de fixação de objectivos sectoriais, a expressão territorial da política sectorial definida e a articulação da política sectorial com a disciplina consagrada nos demais instrumentos de gestão territorial aplicáveis.

Quando se decide a elaboração de um plano sectorial, há que identificar e ponderar, nos diversos âmbitos, os “planos”, programas e projectos, designadamente da iniciativa da Administração Pública, com incidência na área abrangida, considerando os já existentes e os em elaboração, para garantir a sua compatibilidade. Aplicam-se-lhes as mesmas normas referentes à avaliação ambiental que são aplicadas aos PEOT⁷⁷.

Os planos sectoriais resultantes do sector administrativo governamental do ambiente contêm em geral importantes normas desta natureza, mesmo que sem as implicações exigências directas dos designados planos especiais (v.g., planos de bacias hidrográficas, planos de resíduos, de incineração de resíduos perigosos, de prevenção do ruído, tal como outros com origem sectorial distinta, mas com relevância ambiental, tais como os florestais e agrícolas, etc.).

⁷⁷ V.g., n.º4 do artigo41.º).

Quanto aos *programas especiais de ordenamento do território*, eles são instrumentos ambientais específicos. Actualmente, existem vários tipos de PEOT, tendo por objecto a orla costeira, as áreas protegidas, as albufeiras de águas públicas, os estuários⁷⁸ e os parques arqueológicos.^{79/80}

Os programas *especiais de ordenamento do território*, à semelhança do estabelecido em matéria de planos sectoriais, são elaborados aprovados pelo governo. Estabelecem as directivas para a protecção e valorização de recursos e valores naturais e definem normas de execução. Portanto, visam a prossecução de objectivos considerados indispensáveis à tutela de interesses públicos nacionais com incidência territorial delimitada, designadamente recursos de relevância nacional com repercussão territorial, estabelecendo, exclusivamente, regimes de salvaguarda desses recursos e valores naturais e garantindo as condições de permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território. Neste aspecto, cabe-lhes caso a caso explicitar a sua finalidade, com menção expressa dos interesses públicos prosseguidos, a especificação dos objectivos a atingir, a indicação da entidade pública responsável pela respectiva elaboração e o respectivo âmbito territorial, com menção expressa das autarquias locais envolvidas.

Estão proibidas normas que procedam à classificação ou à qualificação do uso do solo, que são nulas. Até aqui tínhamos os planos especiais com directa vinculação dos particulares, pelo que a sua disciplina de elaboração exigia a discussão pública nos termos previstos para o planeamento municipal. Agora, transformados em programas, impõe-se apenas que as normas que estabelecem acções permitidas, condicionadas ou interditas, relativas à ocupação, uso e transformação do solo, devam ser integradas nos planos territoriais. O que já era obrigação prevista na legislação anterior, embora, enquanto não ocorresse, como instrumento de supletiva aplicação directa, fossem vinculativos dos particulares em geral. De qualquer modo, a sua função preventiva geral do ambiente implica por princípio o estabelecimento dessas “acções permitidas, condicionadas ou interditas”, de acordo com os diferentes objectivos, pelo que, no fundo vem antecipar estas em ordem à sua obrigatória transcrição.⁸¹

⁷⁸ A elaboração dos POE é uma competência das Administrações de Região Hidrográfica. Os seus objectivos gerais são a protecção e valorização das *características ambientais dos estuários*, garantindo a utilização sustentável dos recursos hídricos, assim como dos valores naturais associados; assegurar a gestão integrada das águas de transição com as águas interiores e costeiras confinantes, bem como dos respectivos sedimentos; assegurar o funcionamento sustentável dos ecossistemas estuarinos;

Preservar e recuperar as espécies aquáticas e ribeirinhas protegidas ou ameaçadas e os respectivos habitats e garantir a articulação com os instrumentos de gestão territorial, planos e programas de interesse local, regional e nacional, aplicáveis na área abrangida.

⁷⁹ Artigo 42.º

⁸⁰ Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro e o Decreto-Lei n.º 131/2002, de 11 de maio.

⁸¹ N.º2 do artigo 44.º e n.º 5 do artigo 3.º

As normas de gestão das suas áreas abrangidas, designadamente as relativas à circulação de pessoas, veículos ou animais, à prática de actividades desportivas ou a quaisquer comportamentos susceptíveis de afectar ou comprometer os recursos ou valores naturais a salvaguardar podem ser desenvolvidas em regulamento próprio, nas situações e nos termos que o programa admitir, a aprovar pela entidade que elabora o programa e que fica sujeito a discussão pública, no prazo de 30 dias a contar da data da sua publicação (a publicitar no seu sítio na Internet e no dos municípios abrangidos).

Os programas especiais devem identificar o instrumento de ordenamento do espaço marítimo e as medidas de articulação e de coordenação de usos e actividades, se incidirem sobre a mesma área ou sobre áreas que, pela interdependência estrutural ou funcional dos seus elementos, necessitem de uma coordenação integrada. Deles constam o Relatório do programa (diagnóstico da situação territorial sobre a qual intervém e à fundamentação técnica das opções e objectivos estabelecidos) e o Relatório ambiental (identificação, descrição e avaliação dos efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do programa e alternativas razoáveis), o Programa de execução, o plano de financiamento e os Indicadores qualitativos e quantitativos que suportem a sua avaliação.⁸²

No que se reporta aos diferentes instrumentos consagrados no regime da programação ambiental de natureza territorial, importa referir aspetos essenciais quer substantivos quer procedimentos, por serem aqueles que especificamente ordenam, a montante, a normação que o sistema de planeamento de origem autárquica ter de reproduzir.

Os *programas considerados especiais e sectoriais* pelo regime jurídico dos IGT ficam sujeitos a avaliação ambiental, a menos que se justifique a sua desnecessidade,⁸³ a qual pode ser precedida de pedidos de pareceres (a emitir no prazo de 20 dias), que devem conter, também, a pronúncia sobre o âmbito da avaliação ambiental e sobre o alcance da informação a incluir no relatório ambiental.⁸⁴

⁸² Artigo 45.º e capítulo VIII.

⁸³ Alínea g) do n.º 1 do artigo 46.º

⁸⁴ Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de maio.

Bibliografia:

CONDESSO, Ricardo -As Estruturas de Governação em Portugal perante as Assimetrias de Desenvolvimento Territorial. Que Modelo Seguir? FFL-UNEX, 2012.

CONDESSO, Ricardo e Fernando -“Las asimetrías de desarrollo económico-social en Portugal y la urgente reforma de las estructuras de gobernación territorial”. Em VVAA: Revista Monfragüe, Espanha, n.º3, 2013. Disponível em <http://monfragueresiliente.com/numero1/indice1.html>. [Em linha]. (Consultado em 30.11.2013);

-“Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Resiliente: Políticas e Direito. Princípios Gerais de Intervenção Pública“. Revista Científica Monfragüe, Volumen III Número 1, Junho 2014, Pp. 1-36;

-“Public administration and social economic development, planning and environment management: asymmetries development in Portugal and the reform of territorial governance structures”. Revista Monfragüe. Espanha, n.º 3, 2013;

- “Características e Princípios gerais da Política e direito do Planeamento Territorial em Portugal”. Portimão: Jurismat n.º 5, 2014, Pp. 225-269.