



**SARA FILIPA  
ROCHA  
GONÇALVES**

**A MOROSIDADE DA REVISÃO DOS PDM:  
RAZÕES, PROBLEMAS E SOLUÇÕES**





**SARA FILIPA  
ROCHA  
GONÇALVES**

**A MOROSIDADE DA REVISÃO DOS PDM:  
RAZÕES, PROBLEMAS E SOLUÇÕES**

Projeto apresentado à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planeamento Regional e Urbano, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Carlos José de Oliveira e Silva Rodrigues, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro



## **o júri**

Presidente

**Prof. Doutor Paulo António dos Santos Silva**  
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

Vogais

**Prof. Doutora Maria de Fátima Lopes Alves**  
Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro (arguente)

**Prof. Doutor Carlos José de Oliveira e Silva Rodrigues**  
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro (orientador)



## **Agradecimentos**

O meu primeiro agradecimento é dirigido ao Professor Doutor Carlos Rodrigues, cuja orientação, disponibilidade, motivação e apoio no desenvolvimento do projeto foram indispensáveis à realização do mesmo.

Agradeço também aos meus pais, Fernando e Isabel, pela possibilidade que me foi permitida para a obtenção de estudos superiores e pelo firme apoio afetivo que sempre me proporcionaram. Ao meu irmão, Pedro, pela sua cumplicidade e ao Filipe, pela partilha, aprendizagem, companheirismo e projetos comuns.

Por último, a mais sincera gratidão a todos os colegas, amigos e familiares que de forma direta ou indireta, contribuíram para a realização deste projeto.





**palavras-chave**

Instrumentos de Gestão Territorial, Planeamento Municipal, Plano Diretor Municipal, Revisão.

**Resumo**

O tema do projeto está relacionado com a contribuição para a diminuição da morosidade na elaboração e publicação da revisão dos Planos Diretores Municipais.

Estando os prazos legais dos Planos Diretores Municipais de primeira geração ultrapassados e, em simultâneo, desatualizados face às novas dinâmicas territoriais - evolução das condições económicas, sociais, culturais e ambientais - verifica-se que a maioria dos municípios já procedeu à promoção da sua revisão.

Contudo, o processo não se afigura simples, confirmando-se que a revisão destes planos atinge hoje uma duração muito próxima da sua vigência - dez anos -, o que demonstra a maior premência no encontro de medidas simplificadoras do processo e conseqüentemente a sua celeridade.

Através da análise teórico-prática do sistema de planeamento territorial, quadro legal dos Instrumentos de Gestão Territorial e dificuldades associadas à elaboração da revisão dos Planos Diretores Municipais, objetiva a segunda parte do projeto materializar medidas para a agilização do processo da revisão do Plano Diretor Municipal de forma a garantir a melhor execução do seu papel no planeamento municipal.



**Keywords**

Territorial planning system, Local Planning System, Master Plans, Revision.

**Abstract**

This project aims at contributing to diminish the duration of the elaboration and revision process of Local Master Plans. The first generation Master Plans are outdated in relation to new territorial dynamics - economic, social, cultural and environmental conditions evolution. As a consequence, the majority of municipalities have already promoted their revision. However, this process is complex and it can take as much time to conclude it as the Plans' enforcement period established by law, i.e., ten years. As such, to search for simplifying measures allowing for increased rapidity is of utmost relevance. The document develops a theory and practice based analysis of the Portuguese territorial planning system and approaches the overall legal framework affecting the system, as well as the difficulties associated with the revision process of Master Plans. With basis on this analysis, the project gives substance to a set of solutions that can diminish the duration of the process, thus contributing for a more effective accomplishment of the role played by Master Plans in the local planning system.



# INDICE

<b>CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1 DESCRIÇÃO DO TEMA DO PROJETO .....	1
1.2 ESTRUTURA E METODOLOGIA .....	2
<b>CAPÍTULO 2 - PLANEAMENTO TERRITORIAL EM PORTUGAL: ENQUADRAMENTO LEGAL E JURÍDICO .....</b>	<b>3</b>
2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA DE PLANEAMENTO TERRITORIAL .....	4
2.2 ATUAL QUADRO LEGAL DO SISTEMA DE PLANEAMENTO TERRITORIAL .....	8
2.2.1 <i>A Participação</i> .....	9
2.2.2 <i>Os Instrumentos de Gestão Territorial de âmbito nacional, regional e municipal</i> .....	10
2.3 O CASO ESPECÍFICO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL .....	11
2.3.1 <i>Procedimento Administrativo e Disposições Legais Aplicáveis</i> .....	11
2.3.2 <i>Conteúdo Material e Documental da revisão do PDM</i> .....	16
2.3.3 <i>Modelo de organização espacial do território municipal: classificação e a qualificação do solo</i> .....	20
2.4 SÍNTESE .....	21
<b>CAPÍTULO 3 - ENQUADRAMENTO DA PROBLEMÁTICA.....</b>	<b>23</b>
3.1 PRIMEIRA GERAÇÃO DO PDM .....	23
3.1.1 <i>Principais dificuldades na elaboração da Primeira Geração do PDM</i> .....	26
3.2 REVISÃO DO PDM.....	28
3.2.1 <i>Enquadramento Processual</i> .....	29
3.2.2 <i>Novas condições contratuais para a revisão do PDM</i> .....	31
3.2.3 <i>Dificuldades na elaboração da revisão dos PDM... Sucessivas alterações à legislação</i> .....	32
3.2.3.1 <i>O exemplo da Avaliação Ambiental Estratégica</i> .....	33
3.2.4 <i>Dificuldades na elaboração da revisão dos PDM... Hierarquia institucional</i> .....	34
3.2.5 <i>Dificuldades na elaboração da revisão dos PDM... As Comissões de Acompanhamento</i> .....	35
3.2.6 <i>Dificuldades na elaboração da revisão dos PDM... Estruturas Técnicas Municipais e / ou Equipas Externas</i> .....	38
3.2.7 <i>Dificuldades na elaboração da revisão dos PDM... Planos de Hierarquia Superior</i> .....	40
3.3 SÍNTESE .....	41
<b>CAPÍTULO 4 - CONTRIBUTO(S) PARA DIMINUIR A MOROSIDADE DA ELABORAÇÃO DA REVISÃO DO PDM .....</b>	<b>45</b>
4.1 PROBLEMAS E SOLUÇÕES RETRATADOS NO QUADRO 2 .....	48
4.2 SÍNTESE E UMA SOLUÇÃO TRANSVERSAL .....	72
<b>CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO .....</b>	<b>77</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>81</b>

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1.</b> Síntese do procedimento administrativo da revisão do PDM. ....	14
---	----

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1. Evolução das figuras de plano do sistema de planeamento territorial em Portugal. ....	7
Quadro 2. Quadro síntese dos problemas retratados no capítulo três. ....	46
Quadro 3. Síntese do Sistema de Armazenamento e Gestão da Informação. ....	76

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica  
ANSR – Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária  
APA – Agência Portuguesa do Ambiente  
CA – Comissão de Acompanhamento  
CAOP – Carta Administrativa Oficial de Portugal  
CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional  
CEE - Comunidade Económica Europeia  
CMC – Comissão Mista de Coordenação  
CNREN – Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional  
CRP – Constituição da República Portuguesa  
CT – Comissão Técnica  
DGEG – Direção-Geral de Energia e Geologia  
DGOTDU – Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano  
DGT – Direção-Geral do Território  
DRC – Direção Regional da Cultura  
EP – Estradas de Portugal  
ERAE – Entidades com Responsabilidades Ambientais Específicas  
ERIP – Entidades Representativas de Interesses a Ponderar  
IGEOE – Instituto Geográfico do Exército  
IGP – Instituto Geográfico Português  
IGT – Instrumentos de Gestão Territorial  
INE – Instituto Nacional de Estatística  
INSPIRE – Infrastructure for Spatial Information in Europe  
LBPOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo  
NUT – Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas  
PAT – Planos de Áreas Territoriais  
PDM – Plano Diretor Municipal  
PEOT – Plano Especial de Ordenamento do Território  
PGM – Planos Gerais de Melhoramento  
PGU – Planos Gerais de Urbanização  
PGUE – Planos Gerais de Urbanização e Expansão  
PIOT – Planos Intermunicipais do Ordenamento do Território  
PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território  
PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território  
PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território  
PSIT – Planos sectoriais com Incidência Territorial  
QCA – Quadro Comunitário de Apoio  
RA – Relatório Ambiental  
RAN – Reserva Agrícola Nacional  
RCM – Resolução do Conselho de Ministros  
REN – Reserva Ecológica Nacional  
REOT – Relatório do Estado do Ordenamento do Território  
RJAAPP – Regime Jurídico da Avaliação Ambiental de Planos e Programas  
RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial  
SIG – Sistema de Informação Geográfica  
UE – União Europeia





## **CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO**

Em 1982 nasce a figura de Plano Diretor Municipal (PDM) através do Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de maio, que promove o princípio do planeamento de ocupação, uso e transformação do território. No entanto, foi somente com o Decreto-Lei nº69/90, de 2 de março, que se procedeu à elaboração, aprovação e ratificação da maioria dos PDM de primeira geração.

Com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), atual União Europeia (UE), determinou-se a necessidade de enquadrar a aplicação dos fundos comunitários, com imposições ao planeamento municipal, sem o qual o município estava limitado para concorrer a fundos estruturais e fundo de coesão. Contudo, o país não estava preparado para a célere elaboração dos PDM promovida pela Administração, facto que trouxe consequências na qualidade e desígnio destes planos.

A figura de revisão do PDM, como instrumento essencial à melhoria e redução de erros e lacunas dos PDM de primeira geração, não se harmoniza como solução uma vez que todo o processo de elaboração e publicação se mostra tardio, chegando atingir em alguns casos o mesmo número de anos da própria vigência do PDM.

Neste contexto, o tema do projeto nasceu da convicção de que existem soluções contributivas para o planeamento municipal, em concreto no que respeita à celeridade da revisão dos PDM.

### **1.1 Descrição do tema do projeto**

O tema do projeto está relacionado com a análise das principais razões e problemas associados à morosidade da revisão do PDM e com a procura da promoção de soluções que visem contribuir para uma maior celeridade do processo.

Enquanto profissional na área do planeamento do território desde outubro de 2005, particularmente no âmbito da revisão de PDM, foi a experiência suficiente para permitir a identificação de um conjunto de razões que motivam a demora da elaboração e publicação deste instrumento de gestão territorial (IGT).

Não obstante de que a principal razão, ou pelo menos a mais citada, se prenda com a cultura de planeamento, do Estado, das entidades que acompanham a revisão do PDM e dos próprios municípios, associada à inexistência de consequências pelo não cumprimento dos prazos definidos, não assume o projeto, embora esteja consciente da importância da problemática, a procura da sua resolução. No entanto, através de soluções apontadas no capítulo quatro ‘contributo (s) para diminuir a morosidade de elaboração da revisão do PDM’ se contribua para a sua mitigação.

## **1.2 Estrutura e Metodologia**

A estrutura do projeto assenta em duas partes principais:

Na primeira parte, que inclui os capítulos dois e três, além do enquadramento legal e jurídico associado ao planeamento territorial português, desde a evolução histórica ao atual quadro legal, observa-se o caso específico do PDM, com a referência ao conjunto de dificuldades que envolveram a elaboração da primeira geração de PDM e da problemática associada às complexidades sentidas hoje na revisão dos PDM. A revisão dos PDM é hoje enquadrada pelas sucessivas saídas e alterações de legislação; pelo procedimento administrativo associado à tramitação da revisão do PDM; pela necessidade de avaliar a execução das medidas propostas pelo PDM em vigor, pela necessidade de dar repostas aos erros e lacunas do PDM ratificado; pelo conteúdo material e documental do Plano (e consequentes necessidades de integração / compatibilização das diversas fontes de informação), pela cartografia de referência a utilizar; pela coordenação das diversas entidades que acompanham o processo, pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento (CCDR), pelo município e pela necessidade de articular o PDM com as estratégias municipais e supramunicipais.

Na segunda parte, que corresponde ao capítulo quatro, apresenta-se uma síntese dos problemas que estão inerentes à morosidade da revisão do PDM, e com base na experiência adquirida nos últimos oito anos, são indicadas soluções que objetivam a desburocratização e a maior celeridade no processo.

## **CAPÍTULO 2 - PLANEAMENTO TERRITORIAL EM PORTUGAL: ENQUADRAMENTO LEGAL E JURÍDICO**

Torna-se fundamental ao projeto compreender se a base do quadro legal, nas políticas que têm vindo a ser adotadas, constitui a principal razão para a morosidade da revisão do PDM ou se esta, por sua vez, se prende com o procedimento administrativo, com as disposições legais aplicáveis, com o conteúdo material / documental do plano, ou então, com os termos observados no capítulo três, isto é, com as sucessivas alterações à legislação, com as instituições / organismos que o acompanham, com as estruturas técnicas e / ou equipas externas e / ou com os planos de hierarquia superior, uma vez que, o objetivo do projeto consiste em apontar soluções que visem a diminuição da morosidade na publicação da revisão dos PDM.

A primeira legislação portuguesa contemporânea de planeamento urbano foi publicada no início da década de 80 com o Decreto-Lei 208/82, de 26 de maio. Este diploma veio criar a figura do PDM tendo como principal objetivo invocar atenção dos municípios para a necessidade de procederem à sua elaboração, no entanto, e embora a figura de PDM tenha ganho expressão legal com este diploma, apenas foram aprovados sob essa legislação cinco planos, tendo sido somente com a publicação do Decreto-Lei nº 69/90 assegurada a elaboração, aprovação e ratificação dos PDM de primeira geração.

Foi, por isso, necessária cerca de uma década para que os objetivos da primeira legislação fruissem de maior resolução no sistema urbanístico português.

Neste contexto, e na medida em que se pretende efetuar um enquadramento da evolução do sistema de planeamento territorial em Portugal, em particular no seu desenvolvimento formal, torna-se importante estudar a evolução do quadro legal, com especial realce nas figuras de planos e sua operacionalidade, culminando na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU) e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), atual quadro legal que enquadra a revisão dos PDM.

## 2.1 Evolução histórica do sistema de Planeamento Territorial em Portugal

O Decreto Real de 31 de dezembro de 1864 introduziu no ordenamento jurídico português os Planos Gerais de Melhoramento (PGM) com o objetivo de sustentar e controlar a qualidade da expansão urbana. Neste sentido, em 1865, com o Decreto-Lei nº10, de 19 de janeiro, foi criada a figura de PGM, a executar pelo Governo, que apontava, essencialmente, as disposições relativas às ruas e edificações no interior das cidades, vilas e povoações do reino.

O mesmo diploma veio instituir a obrigatoriedade do governo dar início à execução do PGM de Lisboa, que viria a ser aprovado em 1903, e a elaboração do PGM do Porto, concluído somente no final dos anos 30.

Em 1934, setenta anos depois, dá-se um novo marco legislativo no ordenamento jurídico português com o Decreto-Lei nº 24802, de 21 de dezembro, diploma que veio estruturar e impulsionar a elaboração dos Planos Gerais de Urbanização (PGU), planos reguladores da ocupação e transformação do solo. Que, pelo seu conteúdo e medidas definidas, foram designados como o ponto de partida da legislação urbanística portuguesa (Gonçalves, 1989).

Este diploma, que à semelhança do anterior havia de ter uma longa vigência, definia agora a competência da elaboração dos PGU aos municípios, tarefa que se mostrou, à data, bastante complicada devido, como Amado (2005) refere, à *'falta de experiência, capacidade e meios dos municípios'* (p. 20).

Por essa razão, a tarefa de elaboração de alguns PGU veio a ser desenvolvida pelo Governo, que em 1943, *'viu criada uma equipa de trabalho para o estudo de orientação e normas para a elaboração dos planos, em especial no conteúdo formal do fundamento das propostas de PGU'* (Amado, 2005, p. 20).

No entanto e face às dificuldades, em particular à carência de cartografia, em 1944 é publicado o Decreto nº 33921, de 5 de setembro, que revoga o Decreto-Lei nº 24802, alterando a nomenclatura de PGU para Planos Gerais de Urbanização e Expansão (PGUE), procedendo à consagração legal da figura do Plano Parcial de Urbanização e complementando o PGU em matéria de cartografia.

Uma vez que a aprovação dos PGU era comumente precedida de estudos prévios, designados por anteplos, em 1946 veio o Decreto nº 35931, de 4 de novembro, criar a figura de Anteplo, que, perante os planos de urbanização em curso, este diploma colaborou essencialmente na elaboração / conclusão desses estudos urbanísticos.

Nos anos 70 surge a primeira Lei de Solos em Portugal, através do Decreto-Lei nº 576/70, de 24 de novembro<sup>1</sup>, que desencadeou o aparecimento dos Decretos-Lei nº 560/71 e 561/71, ambos de 17 de dezembro.

O Decreto-Lei 560/71 revogou os Decretos-Lei nº 33921 e nº 35931, que, mantendo a competência de elaboração destes estudos aos municípios introduziu ao governo a competência da sua aprovação.

Com o Decreto-Lei 560/71 regressou-se à nomenclatura de PGU, foi criada a figura de Plano de Pormenor de Urbanização, bem como se estabeleceu uma hierarquia nos planos de urbanização - Plano Geral de Urbanização, Plano Parcial de Urbanização e Plano de Pormenor de Urbanização – e foi criada a figura dos Planos de Áreas Territoriais (PAT), isto é, planos de conjunto que compreendiam diversos centros urbanos e zonas rurais intermédias ou envolventes.

Por sua vez, o Decreto-Lei 561/71, publicado, como referido, na mesma data, definia o conteúdo e constituição dos PGU.

Em 1973, através do Decreto-Lei nº 8/73, de 8 de janeiro, que estabelecia a renovação de setores urbanos sobreocupados ou com más condições, foi criada a figura de Plano de Urbanização de Pormenor de ‘Renovação Urbana’.

A queda da ditadura em Portugal, em 1974, veio reforçar o processo de urbanização que se vinha manifestando, assim como naturalmente o ritmo de crescimento das principais áreas urbanas do país. Facto que veio, ainda mais, evidenciar a debilidade, política, financeira e técnica, da administração local portuguesa.

---

<sup>1</sup> Esta lei viria a sofrer várias alterações tendo sido em 1976 publicado novo diploma, Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de novembro, que ainda hoje se designa como a atual Lei dos Solos. No entanto, pelo tempo decorrido desde a sua elaboração e aprovação, no qual foram sendo registadas significativas transformações na sociedade portuguesa e no contexto europeu e internacional, e perante as insuficiências originais desta lei torna-se hoje evidente a necessidade de rever a atual Lei dos Solos, tendo já sido recentemente a nova Lei de Bases da Política de Solos, de Ordenamento e de Urbanismo aprovada pelo Governo.

Pese embora, em 1975, com a defesa dos recursos naturais, nomeadamente dos solos agrícolas, legislados pelo Decreto-Lei nº356/75, de 8 de julho, e em 1977, com a atribuição e competência das autarquias locais, legislada pela Lei nº79/77, de 25 de outubro, que representou um sinal da administração pública no reforço da autonomia municipal para as questões referentes ao planeamento físico *‘até 1982 não é elaborada qualquer legislação de carácter urbanística, podendo mesmo dizer-se que o país viveu tempos em que, pela ausência de legislação com operacionalidade temporal, foram surgindo variadas intervenções no território de carácter ilegal’* (Amado, 2005, pp. 20-21).

Somente com o aparecimento da figura de PDM, através do Decreto-Lei nº208/82, que veio regulamentar a Lei nº79/77, de 25 de outubro, o país é dotado de um instrumento capaz de travar a livre proliferação de tais intervenções, ao mesmo tempo que sensibiliza as autarquias para a preparação dos planos de ordenamento municipal. Contudo, esta legislação não veio corresponder à ambição inicial, justificado, como refere Pereira (2003), *‘pelo seu carácter facultativo, ausência de uma cultura de planeamento e a valorização da gestão quotidiana dos problemas do momento em prejuízo de uma visão integrada de médio / longo prazo’* (p.182). Assim, nos oitos anos de vigência, e como referido, apenas foram aprovados cinco PDM: Évora, Mora, Ponte de Sor, Moita e Oliveira do Bairro.

A par do referido Decreto-Lei em 1982 é ainda publicada a Portaria nº989/82, de 21 de outubro, que estabelecia o conteúdo técnico do PDM, o Decreto-Lei nº451/82, de 16 de novembro, que definia o Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional (RAN) e o Decreto Regulamentar nº91/82, de 29 de novembro, que estabelecia o processo de elaboração do PDM.

Já em 1983 é publicado o Decreto-Lei nº321/83, de 5 de julho, que definia o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN) e o Decreto-Lei nº338/83, de 20 de julho, que embora tenha criado a figura de Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT), por falta de regulamentação, não suscitou a elaboração de qualquer plano.

Em 1990 surge o Decreto-Lei nº69/90, que veio constituir os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), nomeadamente as figuras de PDM, PU e PP, tal como são ainda hoje conhecidos. Com a nova redação introduzida pelo Decreto-Lei nº221/92, de 8 de outubro e pelo Despacho nº26/93, de 6 de julho este quadro legal afigurou-se de maior

importância uma vez que regulou a elaboração, aprovação e ratificação da maioria dos PDM de primeira geração.

Com o presente diploma, a par da simplificação de procedimentos de elaboração e de conteúdo, a figura de PDM assumiu carácter obrigatório.

Em 1994, *'através do Despacho 6/MPAT/94 de 26 de janeiro, foi criado o Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional de apoio à execução do PDM'* (Amado, 2005, p. 21). Na sequência desse Despacho nos finais de 1996 mais de 250 municípios do continente, dos 275 existentes, tinham o seu PDM aprovado, tendo a conclusão destes planos ocorrido em 2003, com a publicação do PDM de Góis. Neste âmbito é importante referir que a total cobertura de PDM eficazes hoje não se encontra concretizada, uma vez que, o município de Lagos não tem presentemente o seu PDM publicado.

Por último, também em 1994, através do *'Despacho 7/MPAT/94 de 26 de janeiro, é criada a figura de Plano Estratégico de Cidade'* (Amado, 2005, p.21). E em 1995, pelo Decreto-Lei nº 151/95, de 24 de junho, criada a figura de Plano Especial de Ordenamento do Território (PEOT), no qual foram concretizados, por este diploma, diversos planos no País.

**Quadro 1.** Evolução da figura de plano do sistema de planeamento territorial em Portugal - Quadro Resumo.

ANO	DIPLOMA	PLANO
1864	Decreto Real 31 de dezembro	
1865	Decreto-lei nº 10, de 19 de janeiro	PGM
1934	Decreto-lei nº 24802, de 21 de dezembro	PGU
1944	Decreto 33921, de 5 de Setembro	PGUE
1946	Decreto 35931, de 4 de novembro	Anteplanos
1971	Decreto-lei nº 560/71 e Decreto-lei nº 561/71, de 17 de dezembro	PGU e PAT
1973	Decreto-lei nº 8/73 de 8 de janeiro	PUPRU
1982	Decreto-lei nº208/82, de 26 de maio	PDM
1983	Decreto-lei nº338/83, de 20 de julho	PROT
1990	Decreto-lei nº 69/90, de 2 de março	PMOT
1994	Despacho 7/MPAT/94, de 26 de janeiro	Plano Estratégico
1995	Decreto-lei nº151/95, de 24 de junho	PEOT

## 2.2 Atual quadro legal do sistema de Planeamento Territorial

O atual quadro legislativo do ordenamento e gestão do território em Portugal é definido através da Lei nº 48/98, de 11 de agosto - LBOTU - que estabelece o enquadramento conceptual e administrativo do sistema de planeamento territorial português e as bases da política de ordenamento do território e urbanismo clarificando os princípios e objetivos, sistema de gestão territorial e regime dos respetivos instrumentos.

A presente Lei, considerada com a alteração de 2007, Lei nº 54/2007, de 31 de agosto, assenta a sua política na gestão do território, organizando o país em três níveis - nacional, regional e municipal - definindo os planos associados, bem como o seu planeamento, classificação e a qualificação do solo.

O desenvolvimento do regime jurídico estabelecido por esta lei foi efetuado pelo Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro, que estabelece o RJIGT.

Este diploma, na sua redação atual, *‘desenvolve as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e a avaliação dos IGT’.*<sup>2</sup>

Os IGT de âmbito nacional compreendem o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), os Planos sectoriais com incidência territorial (PSIT) e os Planos Especiais de Ordenamento do Território; por sua vez os instrumentos de âmbito regional incluem os Planos Regionais de Ordenamento do Território; e os instrumentos de âmbito municipal os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT) e os Planos Municipais de Ordenamento do Território, a saber: os Planos Diretores Municipais, os Planos de Urbanização e os Planos de Pormenor.

---

<sup>2</sup> Artigo 1º do RJIGT.



### 2.2.1 A Participação

Aquando da elaboração da primeira geração de PDM verificou-se a necessidade de maior aprofundamento e promoção da participação dos cidadãos, e não apenas aquela resultante do inquérito público na fase final do processo, que veio traduzir-se numa reduzida participação e conseqüentemente falta de auscultação de quem melhor conhecia o seu território.

Pelo que, decorrente da Constituição da República Portuguesa (CRP), onde é garantida a *‘participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território’*<sup>3</sup>, a LBOTU veio fixar o princípio da participação *‘reforçando a consciência cívica dos cidadãos através do acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial.’*<sup>4</sup>

Corroborando com este diploma o RJIGT refere relativamente ao direito à informação e à participação, de uma forma genérica, que *‘todos os interessados têm direito a ser informados sobre a elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial’*<sup>5</sup> e *‘todos os cidadãos bem como as associações representativas dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais têm o direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial’*<sup>6</sup>.

Oliveira (2000) refere, neste âmbito, que a participação dos particulares se assume de maior importância no processo de revisão do PDM pelas inúmeras vantagens associadas às decisões unilaterais da administração, a saber: contribui para o melhor conhecimento da realidade concelhia e das aspirações dos munícipes; instiga ao diálogo entre a administração e os particulares, favorece a transparência da administração, confere as decisões *à priori* e fomenta o espírito democrático.

Ainda como resultado da implementação de formas de decisão participadas, o RJIGT refere, no direito de participação, que a participação preventiva respeita à participação inicial, aquando a deliberação que determina a elaboração do PDM, possibilitando, aos

---

<sup>3</sup> Art. 65º, nº5, da LBOTDU.

<sup>4</sup> Art. 5º, alínea f, da LBOTDU.

<sup>5</sup> Art.º 5, nº1, do RJIGT.

<sup>6</sup> Art.º 6, nº1, do RJIGT.

cidadãos, o formular de sugestões e apresentação de informações, e a participação final, aquando o período de discussão pública que antecede à aprovação e publicação do plano, que permite aos interessados apresentar as suas reclamações, observações ou sugestões que cabe à Câmara Municipal ponderar, responder e divulgar os resultados.

### **2.2.2 Os Instrumentos de Gestão Territorial de âmbito nacional, regional e municipal**

De acordo com o RJIGT o PNPOT estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstanciando igualmente o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais IGT, e os PROT *‘definem a estratégia regional de desenvolvimento territorial, integrando as opções estabelecidas de nível superior e considerando as estratégias municipais de desenvolvimento local, constituindo o quadro de referência para a elaboração dos PMOT’*.<sup>7</sup>

Por sua vez os PMOT são instrumentos de natureza regulamentar aprovados pelos municípios, que visam, a nível municipal, o regime do uso do solo, a definição de modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e ainda, o estabelecimento de parâmetros de aproveitamento do solo e a garantia da qualidade ambiental.

Neste contexto, o PDM *‘estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, integra e articula as orientações estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e estabelece o modelo de organização espacial do território municipal’*<sup>8</sup>, constituindo-se por essa razão num *instrumento de referência, para a elaboração dos demais planos municipais de ordenamento do território e para o estabelecimento de programas de ação territorial, bem como para o desenvolvimento das intervenções sectoriais da administração do Estado no território do município, em concretização do princípio da coordenação das respetivas estratégias de ordenamento territorial’*.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Art. 51º, nº1, do RJIGT.

<sup>8</sup> Art. 84, nº 1, do RJIGT.

<sup>9</sup> Art. 84, nº 2, do RJIGT.

## **2.3 O caso específico do Plano Diretor Municipal**

Estando o projeto centrado especificamente na morosidade associada à revisão dos PDM, considera-se adequado referir-se, ainda que de forma sucinta, o procedimento administrativo do mesmo, assim como as disposições legais que lhe são aplicáveis, o conteúdo material e documental e o modelo de organização espacial.

### **2.3.1 Procedimento Administrativo e Disposições Legais Aplicáveis**

A elaboração da revisão do PDM compete à Câmara Municipal, que, aquando da decisão de revisão do PDM, determinada por deliberação que estabelece os prazos para a revisão do plano, período de participação pública e objetivos a prosseguir, deve publicar em Diário da República e divulgar através da comunicação social e da sua página da internet, a decisão de revisão do PDM.

Como referido no ponto anterior, a elaboração do PDM obriga a identificar e a ponderar os planos, programas e projetos, que existam ou se encontrem em preparação, com incidência no município, de forma a assegurar as necessárias compatibilizações.

Por sua vez, o acompanhamento da elaboração é realizado pela Comissão de Acompanhamento (CA), enquadrada no âmbito da Portaria nº 1474/2007, de 16 de novembro<sup>10</sup>, retificada pela Declaração de Retificação nº 1-C/2008, de 15 de janeiro.

O acompanhamento da CA tem por objetivo fazer com que opções de planeamento sejam ‘partilhadas’ desde o início pelas várias entidades com atribuições na matéria, potenciando que as mesmas contribuam, de forma propositiva, para a elaboração do PDM.

Após parecer final da CA, em sede de conferência de serviços, sobre a proposta do PDM, que integra a análise sobre o Relatório Ambiental (RA), dá-se abertura do período de discussão pública, participação sucessiva e respetiva ponderação, concluindo-se a versão final do PDM, que deverá ser enviada à CCDR territorialmente competente.

A CCDR, após a recessão da versão final do PDM, pode emitir parecer final que envia à Câmara Municipal e Assembleia Municipal. Este parecer não possui carácter vinculativo

---

<sup>10</sup> Portaria que regula a constituição, composição e o funcionamento da Comissão de Acompanhamento da revisão do PDM e cuja composição deve traduzir a natureza dos interesses a salvaguardar e a relevância das implicações técnicas assim como deve ser garantida a integração na Comissão de Acompanhamento das Entidades de Responsabilidades Ambientais Específicas.

e apenas incide sobre a conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes e a compatibilidade ou conformidade com os instrumentos de gestão territorial (IGT) eficazes.

Se a revisão do PDM não apresentar incompatibilidades com os planos hierarquicamente superiores não fica, o mesmo sujeito a ratificação pelo Governo, sendo aprovado unicamente pela Assembleia Municipal, devendo esta última, num prazo máximo de três meses, publicar o plano na IIª série do Diário da República. Esta solução<sup>11</sup>, veio reforçar a responsabilização dos municípios no âmbito dos seus procedimentos de planeamento, já que hoje não ocorre qualquer controlo de legalidade final destes instrumentos de planeamento territorial.

Por último, o PDM fica sujeito a depósito na Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), atual Direção-Geral do Território (DGT), num repositório centralizado, com funções de cadastro, e de publicitação de todos os instrumentos de gestão territorial com vista a potenciar a consulta dos mesmos por todos os interessados.

A par do depósito na DGOTDU deve ainda estar disponível e acessível, com carácter de permanência, a versão atualizada do PDM a todos os cidadãos na página da internet da câmara municipal, ficando os municípios obrigados a proceder à descrição georreferenciada de todo o conteúdo documental por que são constituídos os PDM.

Nos termos da legislação aplicável, o PDM só entra em vigor após a sua publicação e permanece eficaz até à entrada em vigor da respetiva revisão ou alteração, pese embora o PDM tenha o prazo de vigência fixado, pela legislação, de 10 anos.

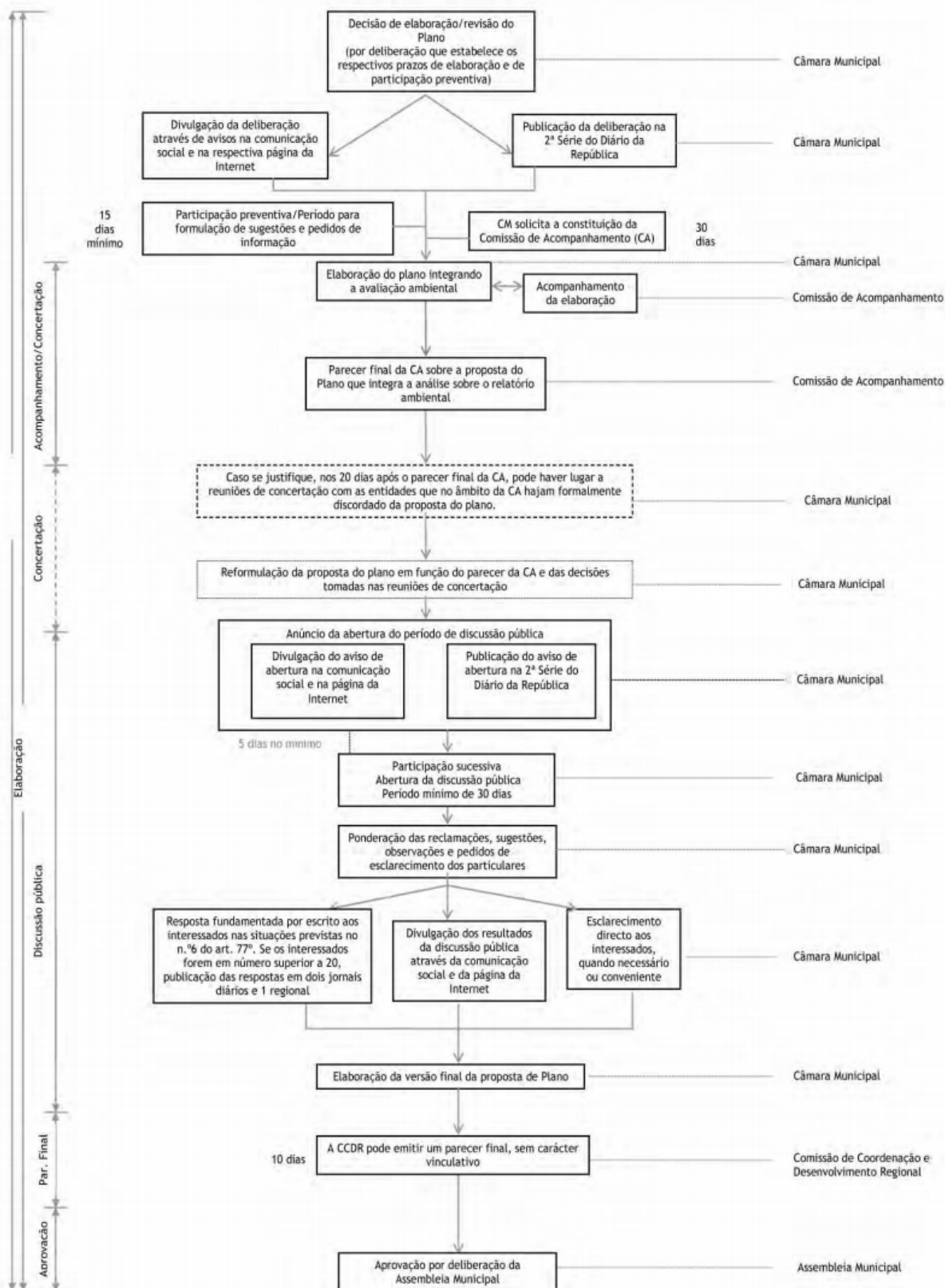
A figura 1 ilustra o fluxograma da tramitação do processo de revisão dos PDM referenciado, apresentando as principais etapas acontecer nesse processo.

---

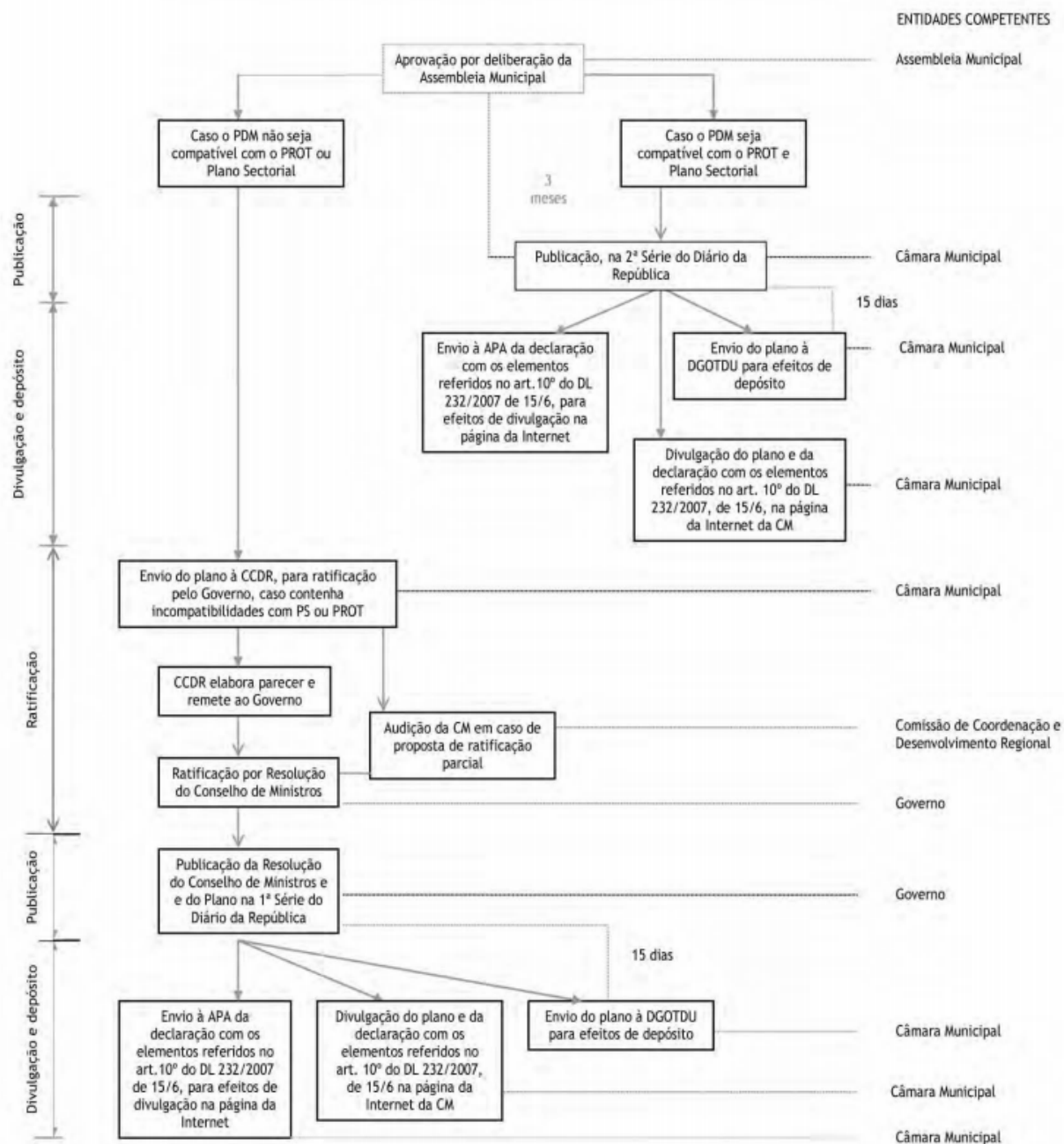
<sup>11</sup> Que decorre do Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de setembro, com a introdução no RJIGT da descentralização de competências para os municípios e a simplificação de procedimentos da elaboração e aprovação dos IGT.

# PLANO DIRECTOR MUNICIPAL (Elaboração/Revisão)

ENTIDADES COMPETENTES



## PLANO DIRECTOR MUNICIPAL (Elaboração/Revisão) (cont.)



**Figura 1.** Síntese do procedimento administrativo da revisão do PDM.

Fonte: Guia das Alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, outubro, 2007.

No processo de revisão do PDM deverão ser observadas as disposições legais aplicáveis, sucessivas alterações e regulamentações supervenientes, entre as quais se destacam:

- A Portaria nº 1474/2007, de 16 de novembro, retificada pela Declaração de Retificação nº 1-C/2008, de 15 de janeiro, que regula a constituição, a composição e o funcionamento da CA da revisão do PDM;
- O Despacho nº 6600/2004, de 1 de abril, que estabelece a parametrização da articulação entre os serviços do Estado e a apreciação das entidades com interesses na área de intervenção dos PMOT;
- A Portaria nº 138/2005, de 2 de fevereiro, alterada pelo Decreto-Lei nº 9/2007, de 17 de janeiro, que define os demais elementos que acompanham o PDM, para além dos determinados no RJIGT;
- O Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de janeiro, que define o processo de elaboração e aprovação da carta educativa e respetivos efeitos;
- O Decreto-Lei nº 124/2006, de 28 de junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 17/2009 de 14 de janeiro que procede ao estabelecimento das medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios;
- O novo Regulamento Geral do Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei nº 9/2007, de 17 de janeiro, que para além de consubstanciar uma nova regulamentação nesta matéria, altera o Decreto-Lei nº 310/2003, de 10 de dezembro e a Portaria nº 138/2005;
- As Diretivas nºs 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho, e 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio, que estabelecem a sujeição da avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente – Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), transpostas para a ordem jurídica interna pelo Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de junho e Decreto-Lei nº 58/2011, de 4 de maio;
- O Decreto-Lei nº 166/2008, de 22 de agosto, que estabelece o novo regime jurídico da REN, alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 239/2012, de 2 de novembro, e
- O Decreto-Lei nº 73/2009 de 31 de março, que aprovou o novo regime jurídico da RAN.

### 2.3.2 Conteúdo Material e Documental da revisão do PDM

Estão hoje, como foi sendo referido, criadas as condições para uma relativa desburocratização dos procedimentos administrativos afetos à revisão do PDM, ou seja, condições que asseguram processos mais céleres e simplificados.

Por outro lado, atualmente as exigências à revisão do PDM são maiores, sendo disso exemplo a integração do RA, o retorno do carácter obrigatório do Programa de Execução, a Carta da Estrutura Ecológica Municipal, o Mapa de Ruído, a Carta Educativa, o Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios, a par, de planos tecnicamente mais complexos.

Considera-se por essa razão importante referir, de forma indicativa, o conteúdo material e o conteúdo documental dos PDM de forma a indicar quais os elementos que estão normativamente previstos no RJIGT.

A definição do modelo de organização municipal do território assenta nas matérias identificadas no conteúdo material do PDM, desenvolvendo-se em dois momentos distintos que se complementam entre si, a caracterização e diagnóstico. Elementos que sustentam a definição do modelo de desenvolvimento territorial e a proposta que define o modelo de ocupação do território. Neste âmbito, o PDM deve conter:

- a) *A caracterização económica, social e biofísica, incluindo da estrutura fundiária da área de intervenção;*
- b) *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, bem como 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;*
- c) *A definição dos sistemas de proteção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais, identificando a estrutura ecológica municipal;*
- d) *Os objetivos de desenvolvimento estratégico a prosseguir e os critérios de sustentabilidade a adotar, bem como os meios disponíveis e as ações propostas;*



- e) *A referenciação espacial dos usos e das atividades nomeadamente através da definição das classes e categorias de espaços;*
- f) *A identificação das áreas e a definição de estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços;*
- g) *A definição de estratégias para o espaço rural, identificando aptidões, potencialidades e referências aos usos múltiplos possíveis;*
- h) *A identificação e a delimitação dos perímetros urbanos, com a definição do sistema urbano municipal;*
- i) *A definição de programas na área habitacional;*
- j) *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, bem como os de natureza supletiva aplicáveis na ausência destes;*
- k) *A definição de unidades operativas de planeamento e gestão, para efeitos de programação da execução do plano, estabelecendo para cada uma das mesmas os respetivos objetivos, bem como os termos de referência para a necessária elaboração de planos de urbanização e de pormenor;*
- l) *A programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas;*
- m) *A identificação de condicionantes, designadamente reservas e zonas de proteção, bem como das necessárias à concretização dos planos de proteção civil de carácter permanente;*
- n) *As condições de atuação sobre áreas críticas, situações de emergência ou de exceção, bem como sobre áreas degradadas em geral;*
- o) *As condições de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal;*
- p) *A identificação das áreas de interesse público para efeitos de expropriação, bem como a definição das respetivas regras de gestão;*
- q) *Os critérios para a definição das áreas de cedência, em como a definição das respetivas regras de gestão;*
- r) *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;*

- s) *A articulação do modelo de organização municipal do território com a disciplina consagrada nos demais instrumentos de gestão territorial aplicáveis;*
- t) *Prazo de vigência e as condições de revisão.*'<sup>12</sup>

Por sua vez, o conteúdo documental do PDM distingue-se entre os elementos que constituem o plano<sup>13</sup> e os elementos que o acompanham, conforme o disposto no artigo 86º do RJGT e nos pontos 1º e 5º da Portaria nº 138/2005, de 2 de fevereiro.

Os elementos que constituem o plano são:

- a) Regulamento, no qual são estabelecidas regras e orientações do uso do solo no território e os critérios a utilizar na execução do PDM;
- b) Planta de Ordenamento, que representa o modelo de organização espacial do território municipal, de acordo com os sistemas estruturantes e a classificação e qualificação dos solos e ainda as unidades operativas de planeamento e gestão definidas;
- c) Planta de Condicionantes, que identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor, que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento.

Os elementos que acompanham o plano são:

- a) Estudos de caracterização do território municipal;
- b) Relatório, que explicita os objetivos estratégicos e as opções de base territorial adotadas para o modelo de organização espacial, bem como a respetiva fundamentação técnica, suportada na avaliação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais para a sua execução;
- c) Relatório Ambiental, onde se identificam, descrevem e avaliam os eventuais efeitos significativos no ambiente resultante da aplicação do plano e as suas alternativas razoáveis que tenham em conta os objetivos e o âmbito de aplicação territorial respetivos;
- d) Programa de execução, contendo designadamente disposições indicativas sobre a execução das intervenções municipais previstas, bem como sobre os meios de financiamento das mesmas.

---

<sup>12</sup> Art. 85.º, do RJGT.

<sup>13</sup> Objeto de publicação na 2ª série do Diário da República.

- e) Planta de enquadramento regional, elaborada a escala inferior à do PDM, com indicação dos municípios limítrofes, centros urbanos mais importantes, principais vias de comunicação e outras infraestruturas relevantes e grandes equipamentos que sirvam o município, bem como a delimitação da área de intervenção dos demais instrumentos de gestão territorial em vigor para a área do município;
- f) Planta da situação existente, com a ocupação do solo, à data de elaboração do plano;
- g) Relatório e ou planta com a indicação das licenças ou autorizações de operações urbanísticas emitidas, bem como das informações prévias favoráveis em vigor, substituível por declaração de câmara municipal comprovativa da inexistência dos referidos compromissos urbanísticos na área do plano;
- h) Carta da estrutura ecológica municipal;
- i) Participações recebidas em sede de discussão pública e respetivo relatório de ponderação.

E as fichas de dados estatísticos, elaboradas segundo modelo a disponibilizar pela DGT.

O plano é ainda acompanhado pelos demais elementos decorrentes de outros diplomas legais, como sejam:

- a) Carta das zonas inundáveis;
- b) Mapa de Ruído;
- c) Carta Educativa, e
- d) Cartografia de Risco de Incêndio.

### **2.3.3 Modelo de organização espacial do território municipal: classificação e a qualificação do solo**

A LBOTU refere que *‘o regime de uso do solo é estabelecido em instrumentos de planeamento territorial, que definem, para o efeito, as adequadas classificação e qualificação’*.<sup>14</sup>

O PDM, por se tratar do PMOT que define o modelo da estrutura espacial do território municipal, aponta, a nível regulamentar e cartográfico, para a referenciação espacial dos usos e das atividades, através da delimitação das classes de espaços e das respetivas categorias, isto é, classificação e qualificação dos solos.

A classificação do solo, nos termos do artigo 15.º, nº 2, da LBOTU e do artigo 72.º, nº 1, do RJGT, determina o destino básico dos terrenos e assenta na distinção entre solo urbano e solo rural, com vista a que o aproveitamento dos solos seja efetuado em função das suas capacidades específicas.

A qualificação do solo, nos termos do artigo 15.º, nº 3, da LBOTU, e artigo 73.º, nº 1, do RJGT, consiste na regulação, em função da respetiva classificação, solo rural ou solo urbano, do aproveitamento de que os mesmos são suscetíveis em função da atividade dominante que neles possa ser efetuada ou desenvolvida, fixando o respetivo uso dominante ou função e, quando admissível, o correspondente regime de edificabilidade.

O solo urbano integra as áreas *‘para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados, ou cuja urbanização seja programada, constituindo o seu todo o perímetro urbano, incluindo os solos afetos à estrutura ecológica necessária ao equilíbrio do sistema urbano’*<sup>15</sup>

O solo rural é *‘aquele para o qual é reconhecida vocação para as atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, assim como o que integra os espaços naturais de proteção ou de lazer, ou que seja ocupado por infraestruturas que não lhe confirmem o estatuto de solo urbano’*.<sup>16</sup> Isto é, a lei permite que a ocupação urbanística em solo rural aconteça, desde que, esta não implique a sua reclassificação em solo urbano.

---

<sup>14</sup> Art. 15.º, nº 4, da LBOTU.

<sup>15</sup> Art. 15.º, nº2, alínea b), da LBOTU, e art. 72.º, nº 2, alínea b), e 73.º, nº4, alínea c), do RJGT.

<sup>16</sup> Art. 15.º, nº2, alínea a), da LBOTU, e art. 72.º, nº 2, alínea a), do RJGT.

## 2.4 Síntese

Neste capítulo observou-se a evolução do enquadramento de Planeamento Territorial em Portugal com os principais marcos legislativos que contribuíram para o atual quadro legal, o quadro legal, assim como os principais processos do mesmo, particularmente no que refere à revisão do PDM. Este enquadramento teve por objetivo introduzir a tramitação do processo de elaboração do PDM, disposições legais a observar e o conteúdo material e documental que constitui a revisão destes planos, com vista ao melhor entendimento do procedimento e das fragilidades que tornam tardia a publicação da revisão do PDM.

Da análise efetuada fica claro que a prática sistemática do planeamento municipal em Portugal se iniciou tardiamente, tendo a figura de PDM nascido juridicamente há cerca de trinta anos com a Lei nº 208/82. Hoje, a realidade do processo de planeamento é outra, as condições diferem das que contextualizaram a primeira geração de PDM, aquando o Decreto-Lei nº 69/90. Mas será o novo suporte legal suficiente para assegurar a desejada diminuição da morosidade e da complexidade que se associa à revisão do PDM? Poderão os constrangimentos e as lacunas do planeamento urbanístico e ordenamento do território ser ultrapassados?



## **CAPÍTULO 3 - ENQUADRAMENTO DA PROBLEMÁTICA**

A primeira geração de PDM foi realizada, na sua maioria, e como mencionado no ponto referente à evolução histórica do sistema de planeamento territorial em Portugal, sob o Decreto-Lei nº69/90. No entanto, a celeridade promovida pelo governo à elaboração e ratificação dos PDM, em conjunto com a falta de preparação técnica, cartografia desajustada, informação estatística dispersa e reduzida participação pública contribuiu para a elaboração de planos que são geralmente considerados como pouco ajustados às realidades concelhias e às reais necessidades de ordenamento do território. Neste âmbito refere Portas (1995) que o país não estava preparado para esta imposição do governo, não só do ponto de vista do nível técnico como também do ponto de vista político-administrativo. Exigência que conduziu a tantas fragilidades que ainda hoje se fazem sentir.

A revisão do PDM, sob um quadro legal distinto daquele que orientou a primeira geração destes planos, concede hoje, como referido, maior valor à participação pública, assim como privilegia a estrutura espacial e a estratégia de desenvolvimento e integra e articula as orientações determinadas pelos IGT de hierarquia superior, com objetivo último de ultrapassar muitas das dificuldades sentidas aquando da elaboração dos PDM de primeira geração, quer a nível de procedimentos, quer a nível de conteúdos.

Neste âmbito, o presente capítulo, pretende distinguir as principais diferenças, processuais e materiais, entre a primeira geração de PDM e os instrumentos de planeamento resultantes da sua revisão.

### **3.1 Primeira Geração do PDM**

Como foi atrás referido, a prática sistemática do planeamento e ordenamento do território iniciou-se em Portugal tardiamente, tendo as bases do sistema atual e primeiros instrumentos de gestão territorial pouco mais de trinta anos.

Como referido anteriormente, somente a partir de 1977 se verifica pela primeira vez, no País um quadro legal de ordenamento municipal com o avanço da responsabilização das

camaras municipais, e apenas em 1982 nasce juridicamente a figura de PDM, que veio ocupar um espaço até então vazio no planeamento de escala municipal.

Todavia, e como igualmente já referido, a eficácia desta primeira legislação sobre os PDM evidenciou-se bastante limitada. De facto, no final da década de oitenta, apenas cinco PDM tinham sido aprovados. Como refere Ferreira (2005) *'tal resultado ficou a dever-se às excessivas exigências de fundamentação estatística, para as quais não existia informação, e também de cartografia, cujas bases eram inexistentes ou estavam desatualizadas'*. O mesmo autor acrescenta ainda como justificação o *'enredo' das tutelas administrativas exercidas pela administração central sobre o processo de acompanhamento e aprovação dos PDM* (p. 88).

Neste contexto, a primeira geração de PDM ocorre, maioritariamente, sob o Decreto-Lei nº69/90, legislação que nasce com objetivo de simplificar e acelerar o processo de elaboração do PDM. Se por um lado o tempo de elaboração é encurtado, como refere Gonçalves (2010) *'através da eliminação de fases, compressão dos estudos de diagnóstico e supressão da programação de investimentos, agora tornada facultativa'* (p. 494). Por outro, e como refere Fonseca (2005), *'algumas das simplificações introduzidas por esta revisão do regime dos PDM também empobreceram o seu conteúdo, como foi o caso da dispensa da programação de investimentos e financeira e do programa preliminar'* (p. 93).

Até à elaboração e ratificação dos PDM era inexistente, em Portugal, um instrumento que definisse a organização municipal do território, tendo, neste sentido, a ausência de legislação instigado a disseminação da urbanização, a não salvaguarda dos recursos naturais, e em especial na área da grande Lisboa, intervenções de carácter ilegal. A figura de PDM, enquanto instrumento orientado para a regulação da ocupação, uso e transformação do solo, veio contribuir para a menorização destes problemas através da fixação de princípios de organização espacial.

Foram assim, nos anos noventa, dados passos importantes na cultura e política do ordenamento do território português, justificados em larga medida pela adesão de Portugal à então CEE, em janeiro de 1986. Como refere Pereira (2003), a adesão de Portugal à CEE *'coloca a necessidade de enquadrar os projetos candidatáveis a financiamentos comunitários em planos eficazes, o que leva o Governo a desenvolver iniciativas para o relançamento do planeamento municipal'* (p. 182).



Com o início da execução dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA), as autarquias, objetivando dar resposta às exigências da atual UE, viram-se forçadas a elaborar os seus PDM, pressionados por instâncias superiores por forma assegurar uma aplicação dos fundos comunitários mais ordenada e eficaz.

O Decreto-Lei nº69/90 determinava que as autarquias dispunham de dois anos para a conclusão da elaboração do seu PDM, agora de carácter obrigatório.

A existência de PDM era igualmente requisito para o acesso a financiamentos nacionais especiais assim como avançar, no caso de expropriações, com a declaração de utilidade pública.

Ainda que tenha sido simplificada a elaboração do PDM, *‘a cadeia burocrática para a sua ratificação persiste morosa e, em muitos casos, a sua promulgação tardia retira solidez às soluções preconizadas’* (Pereira, 2003, p. 183).

Como foi referido anteriormente, com a exceção de Lagos, hoje todos os Municípios no Continente têm PDM publicado. Contudo, e como tem vindo a ser referenciado, a necessidade da célere elaboração imposta pelo Governo, veio provocar falhas na conceção dos PDM de primeira geração, resultado de uma elaboração realizada sob pressão, como refere Pereira (2003) *‘produção em série, numa total indiferença pelo território’* (p. 186) e do anteriormente descrito, apoio a uma cartografia desajustada, informação estatística dispersa e reduzida participação do público, o que veio originar PDM pouco ajustados à realidade concelhia e por conseguinte dificuldades de operacionalidade, ainda hoje sentidas pelos técnicos municipais.

Todavia, se por um lado, Rocha, (2009) refere que *os PDM ‘foram elaborados segundo critérios mínimos obrigatórios que se revelaram insuficientes face a riqueza das estruturas físicas, socioeconómicas e urbanísticas de cada território’* (p. 2), por outro, Ferreira (2005), pese embora, refere também que, *‘conceptualmente o Plano Diretor Municipal constituiu um inegável progresso para o sistema urbanístico português, porque:*

- *Dotava finalmente, o Plano Diretor Municipal de um instrumento de planeamento territorial que lhes concedia um apreciável grau de autonomia;*
- *Abrangia o conjunto do território concelhio, permitindo uma adequada articulação entre os espaços rural e urbano, bem como a compatibilização com a REN e a RAN;*

- *Permitia uma articulação com o planeamento económico e social e sugeria um enquadramento estratégico, ultrapassando a tradicional natureza físico-espacial do planeamento urbanístico;*
- *Comtemplava a programação dos investimentos a realizar para a concretização do plano e a programação dos inerentes recursos e fontes de financiamento;*
- *Reforçava o princípio e as oportunidades de participação pública no processo de planeamento, designadamente através do alargamento do inquérito público;*
- *Estipulava a pluridisciplinaridade das equipas responsáveis pela sua elaboração;*
- *Apelava à concertação entre as administrações local e central, atribuindo um papel específico, nesse domínio, às comissões técnicas de acompanhamento'*  
(p. 87).

Assim, por via dos PDM, ainda que com lacunas e omissões, assistiu-se à introdução de um instrumento de políticas de desenvolvimento e ordenamento municipal, que deveria articular o planeamento local com os planos da iniciativa da Administração Central.

Em súpula, num contexto marcado por uma escassa cultura de planeamento, foram, muitas as dificuldades que se levantaram à elaboração da primeira geração de PDM.

### **3.1.1 Principais dificuldades na elaboração da Primeira Geração do PDM**

No presente capítulo foi sendo contextualizado o processo de elaboração dos PDM de primeira geração. Referiu-se que esta foi acompanhada por grandes dificuldades, que se prendiam essencialmente com uma cartografia desatualizada, e a uma escala pouco adequada; com demasiadas exigências de fundamentação estatística, que se encontrava *'dispersa, por vezes desatualizada, pouco acessível e com degradação espacial não ajustada ao planeamento municipal'* (Pereira, 2003, p. 186), com o complexo processo de elaboração, acompanhamento e ratificação do plano e com a ausência de planos de hierarquia superior, que definissem o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional e regional.

Acresce ao conjunto de dificuldades indicadas, a falta de experiência dos municípios e equipas técnicas às quais era adjudicada a elaboração do PDM, em que, por vezes estas, últimas gozavam de um reduzido conhecimento do território, seus problemas e suas aspirações.

O processo de elaboração do PDM, à luz do Decreto-Lei 208/82, obrigava a um complexo faseamento, subdividido em fase de pré-lançamento, a qual integrava os estudos sumários de planeamento e o programa preliminar, e em fase de elaboração, que integrava os estudos prévios, o programa base e o projeto de plano. Em que todas as etapas deviam contemplar apreciações e aprovações parcelares pelo executivo municipal e pela Comissão Técnica (CT) que acompanhava a elaboração do plano e, no final de cada fase, contemplar a aprovação pelas assembleias municipais.

Ao abrigo da necessidade de simplificar e acelerar o processo de elaboração do PDM exigiu-se um novo enquadramento legal, que veio acontecer com o Decreto-Lei nº 69/90, e que implicou a ‘eliminação’ de algumas fases.

De acordo com este texto legal a elaboração do PDM era acompanhada pela Administração Central visando:

- Dinamizar o processo de elaboração;
- Manter a câmara municipal informada dos atos da Administração Central que pudessem influenciar a análise e a adoção de soluções;
- Facilitar o estabelecimento de consensos;
- Apoiar a articulação com planos, programas e projetos de interesse municipal ou supramunicipal;
- Promover a aplicação das disposições legais e regulamentares vigentes e dos princípios gerais de disciplina urbanística e de ordenamento do território.

A elaboração do PDM competia à Câmara Municipal, a aprovação à Assembleia Municipal e a ratificação ao Governo, ratificação que deveria ser procedida de parecer favorável dos ministros da Agricultura, Pescas e Alimentação das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e do Comércio e Turismo.

A elaboração do PDM obrigava-se (e ainda hoje se obriga) à constituição de uma CT, à qual *‘competia transmitir as linhas orientadoras do desenvolvimento nacional e regional e outras prescrições sectoriais e normativas emanadas da administração central no sentido de compatibilizar os PDM entre si, e estes com os planos regionais e planos sectoriais’* (Ferreira, 2005, p. 89).

No entanto, a inexistência dos IGT de hierarquia superior e por conseguinte de enquadramento legal claro ao nível da política nacional e regional, impossibilitou a

compatibilização do PDM com a política da administração central. Assim como, a inexperiência e falta de preparação profissional levou a que as CT funcionassem de forma inversa, numa lógica de imposição de metodologias acompanhadas pela ausência de definições, normas e orientações por parte da administração central. Em que as CT não só não conseguiram alcançar os seus objetivos, como ainda provocaram elas próprias dificuldades acrescidas, *'pela discórdia e bloqueamento do desenvolvimento dos trabalhos'*. (Ferreira, 2005, p. 90).

### **3.2 Revisão do PDM**

O PDM reflete a dinâmica territorial e prospetiva a sua evolução na escala espacial e temporal que lhe é própria. E se desde o Decreto-Lei nº 208/82 logo se definiu como âmbito territorial todo o município o mesmo não se passou para o horizonte temporal.

Sob o Decreto-Lei nº 208/82 o PDM era concebido para um horizonte temporal determinado por ele mesmo, ainda que não pudesse ser inferior a cinco anos nem superior a doze, no qual, na falta de disposição em contrário, o PDM se mantinha em vigor até ser revisto.

Por sua vez o Decreto-Lei nº 69/90 apontava o prazo de revisão para 10 anos a contar da sua entrada em vigor ou da sua última revisão, no qual decorrido esse prazo sem que o PDM fosse revisto ficavam sujeitos a ratificação pelo Governo todos os PU ou PP na incidência municipal.

Hoje, o RJIGT determina igualmente que os PDM sejam obrigatoriamente revistos decorrido o prazo de dez anos após a sua entrada em vigor ou da sua última revisão, permanecendo, contudo, eficazes até à entrada em vigor da respetiva revisão. No entanto, e como refere Oliveira (2012) *'o prazo de revisão obrigatória pode ser diferente na medida em que, nos termos da alínea u) do artigo 85º do RJIGT, o próprio PDM pode fixar o prazo da sua vigência e as condições da sua revisão. No entanto, atenta a imposição constante do nº3 do artigo 98º, tal prazo a estabelecer no plano pode ser inferior a dez anos, mas nunca superior'* (p.380).

Em termos de conceito, a própria alusão a revisão é distinta, em 1982 entendia-se por revisão do PDM qualquer modificação das disposições vinculativas do plano, na qual os PDM poderiam ser revistos, aquando cumprissem o prazo de vigência nele estabelecido, fossem alteradas as condições em que assentavam as suas disposições, se verificassem as condições de revisão no PDM assinaladas, se esgotassem as disposições nele consagradas, ou se um plano de âmbito ou interesse nacional ou regional assim o impusesse ou fossem suspensos.

Em 1990, a revisão dos PMOT consistia na reapreciação das disposições consagradas no regulamento e na planta de síntese, com vista à sua eventual atualização, na qual a revisão deveria ocorrer quando a câmara municipal considera-se terem-se tornado inadequadas as disposições neles consagrados.

Por sua vez, e atualmente, a lei refere que a revisão dos PMOT pode ocorrer da necessidade de adequação à evolução, a médio e longo prazo, das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que determinaram a respetiva elaboração, tendo em conta os relatórios de avaliação da execução dos mesmos, e de situações de suspensão do plano e da necessidade da sua adequação à prossecução dos interesses públicos que a determinaram, sendo que a revisão só pode acontecer decorridos três anos sobre a entrada em vigor do plano.

### **3.2.1 Enquadramento Processual**

O presente ponto pretende indicar a abordagem metodológica da revisão do PDM objetivando o melhor compreensão dos elementos que lhe estão inerentes.

Ainda que o planeamento municipal não se esgote no PDM, há a referir que este se constitui como instrumento essencial ao mesmo, uma vez que estabelece as estratégias de desenvolvimento territorial, integrando e articulando as orientações estabelecidas pelos IGT de âmbito nacional e regional. Podendo afirmar-se que, ao reconhecer-lhe esta importância, se justifica o esforço cada vez maior na melhoria do desenvolvimento dos PDM, procurando suprimir / ultrapassar os erros e lacunas ocorridos na elaboração dos planos de primeira geração.

Como referido, os PDM são obrigados, de princípio, decorrido o prazo de dez anos após a sua entrada em vigor ou da última revisão, a dar início ao procedimento de revisão.

No entanto, e como referido, ainda que seja obrigatória a revisão deste IGT, não há qualquer menção de penalidade ou consequência no RJIGT para quando não se procede de acordo com o determinado, isto porque *‘não está prevista, na nossa legislação, a caducidade dos planos pelo decurso do tempo, valendo, por isso, o princípio da vigência indeferida dos mesmos’* (Oliveira, 2012, p.380), o que pode levar ao menosprezo por parte dos municípios de um processo que é muito importante para a gestão do seu território.

Veja-se o exemplo do município de Lagos, que nos dias de hoje não goza de PDM publicado desde que perdeu a sua eficácia por via judicial.

Torna-se claro que a ausência de responsabilização ou de penalização se constitui como fator de barreira à célere elaboração e publicação da revisão do PDM.

A revisão do PDM, obviamente, não pode acontecer dissociada da primeira geração do PDM, já que não se trata de um processo estanque mas antes do recomeço de um ciclo, pelo que se torna necessária uma avaliação do resultado anterior e das suas limitações que vieram a ‘condicionar’ soluções / projetos previstos no PDM de primeira geração.

Pereira (2003) refere que a revisão do PDM *‘pressupõe um processo de planeamento em andamento, por isso, não pode ignorar a prática anterior.’* A autora (id.) acrescenta ainda que *‘o seu início deve ser antecedido de uma avaliação de resultados alcançados com o Plano vigente, debruçando-se não só sobre o grau de execução dos elementos estruturantes do modelo de ordenamento (...), mas sobretudo sobre a sua eficácia, isto é, se os objetivos a que se tinha proposto foram atingidos (...)’* (p. 192).

Preocupação que se vê traduzida na lei<sup>17</sup>, quando refere que a deliberação da revisão do PDM deve ser acompanhada de relatório de avaliação da execução do PDM.

Como já referido o processo tem início formalmente com a Deliberação da Câmara Municipal de proceder à revisão do PDM. Esta deliberação deve ser acompanhada, para efeitos de fundamentação, segundo artigo 146º, nº 3, do RJIGT, por relatório sobre o estado do ordenamento do território a nível local ou, no caso de ausência deste, por relatório de fundamentação de avaliação da execução do PDM em vigor e de identificação dos principais fatores de evolução do município, o qual incide, segundo o artigo 3º, nº 1 e

---

<sup>17</sup> Portaria nº 1474/2007, de 16 de novembro.

nº2, da Portaria 1474/2007, retificada pela Declaração de Retificação nº 1-C/2008, sobre os seguintes aspetos:

- a) Níveis de execução do plano, nomeadamente em termos de ocupação do solo, compromissos urbanísticos, reservas disponíveis de solo urbano, níveis de infraestruturação, equipamentos, acessibilidades, condicionantes e outros critérios de avaliação relevantes para o município;
- b) Identificação dos fatores de mudança da estrutura do território, e
- c) Definição de novos objetivos de desenvolvimento para o município e identificação dos critérios de sustentabilidade a adotar.

Por último, a deliberação, a publicar em Diário da República e a divulgar através da comunicação social e página da internet do município, estabelece o prazo de elaboração da revisão do PDM, os objetivos a prosseguir e o prazo do período de participação pública, destinada à formulação de sugestões e à apresentação de informações.

### **3.2.2 Novas condições contratuais para a revisão do PDM**

Como refere o RJIGT, e tal como mencionado anteriormente, a necessidade de revisão do PDM decorre, da evolução das condições que estiveram na base da sua elaboração, das perspetivas de desenvolvimento económico e social e da necessidade de adequação a essa evolução, como da necessidade de atualização das disposições vinculativas dos particulares e da necessidade do estabelecimento de servidões e restrições de utilidade pública, em suma, da necessidade de adequação dos PMOT à realidade presente.

A par das necessidades referidas, torna-se claro que a necessidade da revisão dos PDM de primeira geração decorre de um conjunto de pressupostos associados às dificuldades de elaboração apontadas em pontos anteriores.

Estas situações conduziram a falhas na articulação entre peças e à incorreta delimitação dos perímetros urbanos e das servidões e restrições de utilidade pública, com consequências acrescidas no grau de dificuldade da gestão urbanística.

Cabe assim à revisão dos PDM procurar ultrapassar os erros e lacunas dos PDM de primeira geração e estabelecer as estratégias de desenvolvimento e ordenamento territorial hoje mais adequadas ao seu território. Contudo, a sua elaboração não se apresenta tarefa

simples. As sucessivas saídas de legislação, a burocracia associada à elaboração e acompanhamento dos planos, o aumento das atribuições e competências das autarquias (sem que os seus orçamentos sejam alargados) e a ausência de planos de hierarquia superior constituem exemplos de algumas das dificuldades que continuam hoje a ser sentidas.

### **3.2.3 Dificuldades na elaboração da revisão dos PDM... Sucessivas alterações à legislação**

No decorrer da elaboração da revisão do PDM são múltiplas as alterações legislativas, as quais obrigam à necessidade de contínuos acertos e alterações substanciais ao desenvolvimento dos trabalhos de revisão, facto que contribui para a morosidade processual da revisão deste planos. Desde o Decreto-Lei nº 69/90 (diploma que regulou a elaboração, aprovação e ratificação da maioria dos PDM de primeira geração) até ao presente foram múltiplas as alterações ao quadro legal dos IGT e diplomas que interferem com estes.

Note-se, por exemplo, que o RJIGT, desde a sua publicação em 1999, se encontra na sexta alteração, com o Decreto-Lei 46/2009, de 20 de fevereiro.

Das alterações legislativas verifica-se como mais significativas, as alterações das comissões que acompanham a elaboração do plano, os diferentes mecanismos dos processos de participação, a uniformização dos conceitos técnicos aplicar nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, a cartografia a utilizar nos IGT e a definição dos critérios uniformes a observar na classificação e reclassificação do solo, em conjunto com a introdução da AAE e das alterações legislativas no âmbito das Servidões e Restrições de Utilidade Pública, nomeadamente Regulamento Geral do Ruído, Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, RAN e REN.



### 3.2.3.1 O exemplo da Avaliação Ambiental Estratégica

Já Pereira (2003), referia antes do enquadramento legal da AAE e na sequência da transposição das diretivas europeias<sup>18</sup> que a avaliação ambiental a sujeitar ao Plano, como contributo metodológico para uma nova abordagem, decorria do *‘reconhecimento da importância da ponderação das ações de desenvolvimento territorial e das decisões estratégicas que as suportam, à luz das oportunidades e impactes negativos que lhes estão associados, por forma a salvaguardar os princípios de sustentabilidade’* (p.196) demonstrando a importância da elaboração da revisão do PDM ser acompanhada por um instrumento de apoio à tomada de decisão, no sentido do reforço nos planos de considerações ambientais no seu desenvolvimento.

A sujeição do PDM a AAE<sup>19</sup>, desde 2007, decorre da sua natureza, conteúdo e incidência territorial, suscetível de enquadrar projetos que possam vir a ter impactes ambientais.

A AAE objetiva informar as melhores opções a tomar durante o processo de revisão do PDM, com vista à proteção do ambiente e à promoção das questões ambientais de sustentabilidade. *‘A AAE pode auxiliar o processo de decisão a definir trajetórias dirigidas à sustentabilidade, facilitando a integração de questões ambientais, num âmbito alargado (biofísicas, sociais, institucionais e económicas) e criando condições favoráveis ao desenvolvimento’* (Partidário, 2012, p.8).

O RJIGT procede à aplicação, no âmbito do sistema de gestão territorial, do Regime Jurídico da Avaliação Ambiental de Planos e Programas (RJAAPP), de forma a incorporar nos procedimentos de elaboração, acompanhamento, participação pública e aprovação dos instrumentos de gestão territorial, a análise sistemática dos seus efeitos ambientais.

A AAE, no âmbito da revisão do PDM, inicia-se desde logo com o começo dos trabalhos da CA<sup>20</sup> - 1.ª Reunião Plenária – na qual a Câmara Municipal deve apresentar

---

<sup>18</sup> Diretivas n<sup>os</sup> 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho, e 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio.

<sup>19</sup> Enquadrada pelo Decreto-Lei n<sup>o</sup> 232/2007 de 15 de junho, com alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n<sup>o</sup> 58/2011 de 4 de maio, na sequência da transposição das Diretivas n<sup>os</sup> 2001/42/CE e 2003/35/CE.

<sup>20</sup> Na qual as Entidades com Responsabilidade Ambiental Específica integram a Comissão de Acompanhamento e exercem as competências consultivas no âmbito da Avaliação Ambiental Estratégica, na definição do alcance da informação a incluir no Relatório Ambiental e no acompanhamento do processo de Avaliação Ambiental Estratégica.

uma proposta de âmbito de avaliação da AAE, e finda com o parecer final da CA, que deve integrar a análise sobre o RA considerando as posições assumidas das Entidades com Responsabilidade Ambiental Específica (ERAE).

A AAE trata-se assim de um processo de conceção genérica devendo ser iniciada aquando a fase inicial da conceção do PDM e finalizada com a proposta final do Plano.

Ainda que o procedimento de AAE deva ser realizado separadamente do processo de revisão do PDM, estes deverão encontrar-se articulados entre si. A AAE deverá estruturar-se de acordo com os momentos do processo de revisão do PDM, devendo ajustar-se e cumprir os respetivos prazos e calendarização deste plano, de forma a reduzir ao máximo a carga processual acrescida dos procedimentos já existentes definidos no RJGT. Ou seja, deve o procedimento da AAE decorrer em paralelo com a revisão do PDM até à abertura da discussão pública, pelo facto do RA dever estar disponível para consulta aquando o processo de participação pública (discussão pública) do PDM.

Presentemente, a Portaria nº 1474/2007 define que a câmara municipal deve remeter os elementos a sujeitar a parecer das entidades constituintes da CA com vinte dias úteis à realização da reunião plenária, com exceção da quarta CA, para aprovação do parecer final, que deverá a câmara municipal colocar à disposição das entidades da CA os elementos com trinta dias úteis de antecedência, face ao prazo estabelecido pelo Decreto-Lei 232/2007, na redação atual, para as ERAE se pronunciarem sobre a proposta do PDM e RA.

Para além dos prazos da revisão do PDM, associados à disponibilização dos elementos às entidades, que tiveram de se moldar a AAE vem a compatibilidade entre a elaboração da revisão do PDM e da AAE solicitar melhor coordenação salvo a necessidade de um documento dever esperar pelo outro.

### **3.2.4 Dificuldades na elaboração da revisão dos PDM... Hierarquia institucional**

A CCDR constitui-se serviço periférico do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, dotado de autonomia financeira e administrativa, à qual compete executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de

desenvolvimento regional ao nível da Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS) de nível II.

No âmbito de Ordenamento do Território a CCDR, a par de outras competências, na área dos PMOT, concretamente no âmbito do PDM, deve acompanhar a elaboração, alteração e revisão destes planos e os procedimentos da sua Avaliação Ambiental.

O acompanhamento da revisão do PDM deve ser assegurado por uma CA, presidida pelo representante da CCDR territorialmente competente. A CCDR no âmbito da CA elabora a proposta de parecer final, remetendo-a aos representantes da CA para prévia apreciação do mesmo, sendo que o parecer integra, de acordo com os n<sup>os</sup> 2 e 3 do RJIGT a *‘conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes e a compatibilidade, ou conformidade com os instrumentos de gestão territorial ou fundamento técnico das soluções definidas pela Câmara Municipal.’*

O Decreto-Lei n<sup>o</sup> 316/2007, veio introduzir alterações significativas no RJIGT, de onde se destaca a descentralização de competências para os municípios e por conseguinte uma maior participação das CCDR. A presente alteração veio ainda determinar que a ratificação dos PDM pelo Governo passasse a ser um ato excecional, aplicando-se somente aos PDM que seja suscitada a sua incompatibilidade com os PSIT e PROT.

No entanto, e pese embora as alterações legislativas tenham vindo no sentido da simplificação crescente dos processos de controlo que visam contribuir para agilizar a revisão do PDM, na prática isso não se observa. A tutela da CCDR tende a extravasar a sua competência / pronuncia a questões de matéria competente às diferentes entidades que constituem a CA da revisão do PDM. Da mesma forma que a prestação de informações e / ou esclarecimentos dos diferentes CCDR não se mantêm uniformes motivando diferentes praticas, procedimentos e acompanhamento nas diferentes regiões.

### **3.2.5 Dificuldades na elaboração da revisão dos PDM... As Comissões de Acompanhamento**

Como referido a elaboração dos PDM de primeira geração foi acompanhada por uma CT com o objetivo de cooperar e concertar as decisões entre a administração central e a administração local, ainda que não se possa afirmar que tenham sido obtidos os resultados esperados.

Atualmente a revisão dos PDM a decorrer é acompanhada por CT, Comissão Mista de Coordenação (CMC) ou por CA, dependendo da legislação que enquadra o processo de revisão do PDM.

A pluralidade das comissões que acompanham a revisão do PDM é justificada pelo facto de, ao longo do seu processo terem vindo a ser publicadas diferentes portarias que visam regulamentar a composição e funcionamento das comissões que acompanham a elaboração deste plano.

A CT, ao abrigo do artigo 6º, nº4, do Decreto-Lei nº69/90, deve integrar representantes da Comissão de Coordenação Regional, atualmente CCDR, que a preside, da Direção-Geral do Ordenamento do Território, atual DGT, e de entidades públicas cuja participação seja aconselhada pelo interesse relevante no município.

A CMC, legislada sob a Portaria nº 290/2003, de 5 de abril, que veio regulamentar a designação adotada pelo Decreto-Lei 380/99 é baseada no aprofundamento do princípio da participação procedimental, consagrada na CRP, e na procura pelo cumprimento das obrigações decorrentes da Convenção de *Aarhus* e das orientações comunitárias quanto à participação do público nos procedimentos de planeamento territorial.

Por sua vez a CA, legislada sob a Portaria nº 1474/2007, retificada pela Declaração de Retificação nº 1-C/2008, veio regulamentar a designação adotada pelo Decreto-Lei 316/2007, objetivando a simplificação de procedimentos associado à descentralização de competências para os municípios.

Todavia, na prática, a presente portaria veio gerar o alargamento do número de membros, no qual a sua compatibilidade / coordenação tem vindo a demonstrar-se pouco operativa, como a experiência tem evidenciado. É hoje mais complicada e morosa a compatibilização de pareceres, nas diversas reuniões plenárias das entidades que compõem a CA.

De acordo com o disposto no artigo 4º do RJIGT é garantida a salvaguarda de competências dos atos praticados ao abrigo do regime anterior, isto é, o município pode optar por manter o funcionamento da CT ou CMC ou se preferir por converter a CT ou CMC em CA.

A principal diferença entre a CMC e a CA consiste na não inclusão de entidades representativas de interesses privados de ordem económica, social, cultural e ambiental de maior relevância na área do município na CA, passando estas entidades a intervir nas fases especificamente previstas para a intervenção do público em geral *‘por se considerar que a intervenção naqueles organismos mistos não se traduziu numa maior eficácia dos mesmos, tendo, pelo contrário, tornando o seu funcionamento mais pesado, e por isso, tendencialmente mais moroso’* (Oliveira, 2012, p.253).

No entanto, e por sua vez, foram considerados na CA representantes das ERAE, de forma a garantir a integração da AAE, de acordo com o RJAAPP no processo da revisão do PDM e de um representante da assembleia municipal.

As sucessivas reformas das comissões que acompanham a revisão do PDM têm vindo a procurar contrariar a tendência do aumento de membros na constituição das mesmas, no entanto, isso não corresponde à realidade, uma vez que as comissões, nas suas ‘alterações’ têm vindo a aumentar o número de entidades representadas. Veja-se o caso específico da revisão do PDM do município de Leiria<sup>21</sup>, que, ao abrigo do Despacho nº 2729/2011, de 8 de fevereiro viu passar a sua CT, constituída por onze entidades, para uma CA, com trinta e seis entidades, não permitindo, desta forma, o alcance dos objetivos inicialmente estabelecidos pela lei.

Ainda que não se possa julgar que a demora da elaboração da revisão do PDM se prenda exclusivamente com o número de entidades que integram a comissão que acompanha o plano, não se pode deixar de discutir esta temática pela sua importância na compatibilização e agilização do processo de revisão.

Compete às comissões que acompanham a revisão do PDM transmitir à câmara municipal informação sobre as servidões e restrições de utilidade pública, com incidência na área territorial sujeita ao PDM, bem como sobre os programas, planos e projetos, que já existam e / ou que se encontrem em preparação, ambos da responsabilidade das entidades da Administração Central nela representadas.

Compete igualmente à CA, após concluída a versão final da proposta de revisão do PDM, de acordo com o RJGT, *‘apresentar um parecer escrito, assinado por todos os seus*

---

<sup>21</sup> Processo que decorre desde 1998.

*membros, com menção expressa da orientação defendida*<sup>22</sup>, em que a posição manifestada pelos seu membros *‘substitui os pareceres que aqueles serviços e entidades deversem emitir, a qualquer título, sobre o plano, nos termos legais e regulamentares*<sup>23</sup>’, como ainda acontece com as CT e CMC.

Neste sentido, é delegada, com a CA, maior autonomia e responsabilidade aos representantes dos serviços e entidades da administração, direta ou indireta, do Estado e das Regiões Autónomas, ao mesmo tempo que é incitada maior celeridade na emissão do parecer, justificado pelo facto de não haver lugar a prazos para emissão de pareceres, com exceção do parecer final. No qual o presidente da CA tem de comunicar o resultado da reunião de aprovação de parecer final, que se realiza em Conferência de Serviços, aos serviços ou entidades que não compareceram à reunião, apesar de convocados, e aqueles que, na reunião, não manifestaram a concordância com as soluções projetadas, para que possam ambos manifestar a sua posição face à proposta da revisão do PDM no prazo de cinco dias, o que, a não acontecer permite concluir que nada têm a opor.

### **3.2.6 Dificuldades na elaboração da revisão dos PDM... Estruturas Técnicas Municipais e / ou Equipas Externas**

As Câmaras Municipais, para a elaboração da revisão do PDM, podem formar uma equipa de técnicos municipais, constituída pelos quadros da autarquia, ou subcontratar equipas externas. Sendo esta última a mais comum.

De facto é frequente a Câmara Municipal proceder a concurso público para o procedimento de revisão do PDM, no qual a equipa adjudicada, adiante designada como externa, se deve comprometer a executar os trabalhos, garantindo o cumprimento do conteúdo material e documental determinado pelo RJIGT, referenciado em ponto anterior.

A equipa externa deve igualmente comprometer-se em acompanhar a Câmara Municipal em todas as reuniões, com a CCDR, no âmbito das CA e reuniões setoriais, bem como outras que se revelem necessárias para ultrapassar os possíveis conflitos de interesse ou discordâncias. Deve também a equipa externa acompanhar a Câmara Municipal em

---

<sup>22</sup> Art.75.º-B, n.º2, do RJIGT.

<sup>23</sup> Art.75.º-B, n.º 4, do RJIGT.

sessões de esclarecimento, em apresentação de elementos à Câmara Municipal, e na realização de sessões públicas na fase de discussão pública do Plano.

Por fim, a equipa externa compromete-se a executar os trabalhos de revisão do PDM num prazo definido<sup>24</sup>, no qual se suspende os momentos de apreciação dos elementos por parte das entidades que o acompanham e o período de discussão pública, o rigor do cumprimento dos prazos com os quais as equipas externas se comprometem, por diversas razões, não se verifica. Sem que, no entanto, as câmaras municipais tenham vindo aplicar as penalidades contratuais indicadas no caderno de encargos, no caso do incumprimento dos prazos fixados para a realização dos trabalhos por razões imputáveis à equipa.

A obrigatória articulação e concertação com as diferentes entidades que tutelam o território e a referida suspensão para apreciação dos elementos produzidos em cada uma das etapas por parte das entidades da CA, não é controlado pelas equipas técnicas municipais e equipas externas, no entanto, levam à demora no prazo estabelecido para a conclusão do processo de revisão do PDM.

Ainda que os estudos de caracterização e diagnóstico necessitem para a sua elaboração de uma equipa multidisciplinar e compatibilização de um conjunto de informação que contribua para a caracterização mais próxima da realidade do município a serem apreciados, no âmbito de reunião plenária, pelas entidades que acompanham a revisão do PDM. A fase da definição da estratégia e elaboração da proposta de plano<sup>25</sup> consiste no ponto mais crítico do cumprimento dos prazos definidos na proposta / contrato, pela complexidade de uma solução de consenso entre as aspirações do município, orientações emitidas pelas entidades com tutela no território, e as orientações indicadas nos IGT com incidência na área do Plano.

Importa por fim referir que a ponderação associada à adjudicação da equipa externa para a elaboração da revisão do PDM se pauta, em muitos casos, pelo valor mais baixo apresentado, sobrepondo-se o preço da proposta à qualidade técnica da mesma. Pelo que a redução na equipa de técnicos e equipamentos que acontece para compatibilizar com os valores apresentados conduz a maiores fragilidades na elaboração da revisão do PDM provocando como principais consequências a menor qualidade e maior morosidade.

---

<sup>24</sup> Em particular o definido no caderno de encargos do respetivo concurso público promovido pela Câmara Municipal.

<sup>25</sup> Planta de Ordenamento que determina a classificação e qualificação do solo, acompanhada pela Planta de Condicionantes que indica as servidões e restrições de utilidade pública e Regulamento.

### **3.2.7 Dificuldades na elaboração da revisão dos PDM... Planos de Hierarquia Superior**

O enquadramento supramunicipal revela-se essencial no âmbito da elaboração do PDM, pelos resultados que podem advir no seu desenvolvimento. As orientações estratégicas tecidas nos planos de hierarquia superior, de âmbito nacional e regional, constituem-se como mais-valia enquanto condicionadores ou promotores das decisões abraçar pelo PDM, pelo que as normas e princípios destes planos que incidem sobre o território concelhio se apresentam de maior importância.

A própria legislação refere que os PMOT objetivam *‘a tradução, no âmbito local, do quadro de desenvolvimento do território estabelecido nos instrumentos de natureza estratégia de âmbito nacional e regional’*<sup>26</sup>, pelo que a sua própria elaboração *‘obriga a identificar e a ponderar, nos diversos âmbitos, os planos, programas e projetos com incidência na área em causa, considerando os que já existem e os que se encontrem em preparação, por forma assegurar as necessárias compatibilizações’*<sup>27</sup>. Quer isto dizer, que não é suficiente ao PDM a identificação e delimitação dos IGT que incidem sobre a área de intervenção (município) mas também a tradução das suas opções, tendências de transformação do território, no domínio específico de cada um deles.

Como referido, a revisão do PDM é enquadrada por diferentes IGT, num quadro de interação coordenada dos três âmbitos - nacional, regional e municipal, devendo por essa razão, a mesma conferir valor acrescentado aos planos de primeira geração, fundamentalmente pela supressão das dificuldades sentidas aquando a elaboração da primeira geração, com a ausência de orientações de política nacional e estratégias regionais a considerar no ordenamento municipal.

O PNPOT, Lei nº58/2007, de 4 de setembro, define os objetivos estratégicos para o território nacional, estabelecendo diretrizes de compromisso das políticas com incidência territorial. E os PROT constituem-se por instrumentos fundamentais de articulação entre o PNPOT e demais instrumentos de política sectorial com expressão territorial e os instrumentos de planeamento municipal.

---

<sup>26</sup> Art. 70º, alínea a, do RJGT.

<sup>27</sup> Art. 74º, nº 3, do RJGT.



Os PROT, de carácter programático e normativo, e como importantes quadros orientadores que vinculam as entidades públicas, assumem-se de natureza indicativa e estratégica, propondo um modelo de organização e estruturação do território, assim como estabelecendo normas e princípios sobre a elaboração dos planos hierarquicamente inferiores, no qual a elaboração da revisão do PDM deve acautelar e os PDM vigentes, aquando normas incompatíveis, proceder a alteração por adaptação.

Ora, atualmente nem todos os PROT se encontram aprovados e publicados, ainda que o sistema de gestão territorial de âmbito regional esteja enquadrado desde o início dos anos 80 com o Decreto-Lei nº 338/83.

Como atrás referido, em 1996 do total dos 275 concelhos do continente mais de 250 tinham o seu PDM aprovado, no entanto, no final de 1998 apenas existiam quatro PROT eficazes (Algarve, Zona Envolvente do Douro, Zona Envolvente das Barragens da Aguieira, Coiço e Fronhas e Litoral Alentejano), estando ainda hoje por publicar os PROT Norte e o PROT Centro, ambos já elaborados e sujeitos ao procedimento de discussão pública.

O RJIGT refere que devem ser considerados, no decorrer da elaboração e publicação da revisão do PDM, os planos que se encontrem em preparação, no entanto consegue-se perceber que a ausência do enquadramento legal de âmbito regional, na sua versão final, apresenta dificuldades acrescidas à necessária compatibilização do PDM com a política regional, evidenciando-se desde os PDM de primeira geração a carência de um plano de nível regional que seja capaz de enquadrar as opções do PDM.

### **3.3 Síntese**

Neste capítulo observaram-se as principais dificuldades sentidas aquando a elaboração dos PDM de primeira geração, causas e consequências, e quais os pressupostos e expectativas que o processo de revisão traz para a eliminação de erros e lacunas dos seus antecessores, assim como para um planeamento e gestão mais flexível e eficaz do território, com a melhoria da informação de base, com melhor qualidade técnica das propostas e com a articulação dos IGT hierarquicamente superiores.

No entanto, e estudado o enquadramento processual da revisão do PDM, baseado na formalidade do processo e nas novas condições contratuais, verifica-se que o atual sistema de revisão, apesar das simplificações introduzidas ao RJIGT se mostra ainda limitativo na atuação do planeamento territorial municipal. Atualmente, a elaboração do PDM caminha para um horizonte temporal próximo do seu período de vigência, o que afeta negativamente o papel que o PDM desempenha no ordenamento do território. Urge, tendo em conta as preocupações identificadas, encontrar contributos / soluções que encurtem esse prazo, contribuindo para a credibilização do planeamento em Portugal.

Por último, e como foi sendo referido ao longo do presente capítulo são diversas as razões processuais que colocam em causa a fluidez da revisão do PDM, a saber:

- A tramitação do processo de revisão do PDM que permite margem para uma maior morosidade;
- A necessidade da revisão do PDM elaborar um relatório que avalie a execução do PDM em vigor assim como a necessidade de retificar os erros e lacunas associadas ao PDM em vigor;
- A saída sucessiva de alterações à legislação, que tem como principal consequência a integração de novas necessidade e o recuo dos trabalhos desenvolvidos;
- A tutela administrativa excessiva das CCDR, a par da falta de definição única de normas e orientações a serem conduzidas de igual forma por estas e as sucessivas alterações das CA e extensa lista de entidades que a constituem;
- A descentralização de competências para os Municípios quando estes, hoje, apresentam maior fragilidade nas suas estruturas técnicas e financeiras, e a
- A necessidade de compatibilização do PDM com as orientações estratégicas e diretrizes estabelecidas nos planos de hierarquia superior, quando parte deles não se encontram publicados.

Em paralelo, observa-se uma cultura de planeamento ainda muito marcada pela ausência de responsabilização, que incentiva o não cumprimento nos prazos estabelecidos, e pela difícil interação entre as diversas entidades intervenientes no processo, designadamente as CCDR, as autarquias e as entidades que acompanham o plano, bem como o baixo valor associado à adjudicação de equipas externas para a elaboração da

revisão do PDM, com consequência não só no atraso dos prazos estabelecidos bem como na qualidade da proposta do plano.

Não obstante do reconhecimento de que é muito difícil mudar culturas, propõe-se no capítulo quatro um conjunto de soluções que procurem a minimização dos problemas que estimulam a morosidade do processo de revisão do PDM.



## **CAPÍTULO 4 - Contributo(s) para diminuir a morosidade da elaboração da revisão do PDM**

Identificadas e caracterizadas as razões processuais que influenciam a morosidade do processo da revisão do PDM, o presente capítulo visa identificar os contributos / soluções que possam ajudar a uma maior celeridade dos procedimentos.

Como atrás referido, em conjunto com os problemas enumerados, observa-se um efeito da cultura de planeamento no processo de revisão do PDM que vem facilitar o não cumprimento da dimensão do quadro legal de planeamento, designadamente dos prazos da entrega de informação, e da emissão de parecer, com consequência última no atraso da elaboração e publicação do PDM, uma vez que não existe qualquer consequência ou responsabilização por tal incumprimento.

Apesar do reconhecimento da importância desta problemática, o projeto, tendo em conta a natureza e alcance da mudança necessária, não se versará sobre esse domínio, mas sim no estímulo de soluções exequíveis a curto / médio prazo para a redução da morosidade do processo de revisão do PDM.

Neste sentido, o presente capítulo encontra-se estruturado em duas partes; na primeira identificam-se os problemas de forma sucinta (em formato quadro) e na segunda exploram-se os problemas que estão na origem da morosidade de forma mais detalhada apresentando as soluções. Sendo que, e ainda que não tenham sido abordadas no capítulo anterior, por não se integrarem em razões processuais mas antes se constituírem por razões técnicas, se acrescentam as seguintes razões que colocam em causa a fluidez da revisão do PDM:

- A excessiva exigência de fundamentação estatística quer na caracterização e diagnóstico do território quer nas opções estratégicas tomadas bem como a necessária compatibilidade dos dados das diversas fontes a integrar nos estudos e,
- A necessidade de homologar a cartografia de referência adquirida ou adquirir nova cartografia, homologada ou oficial, e a necessária compatibilização dos diferentes sistemas de referência.

**Quadro 2.** Quadro síntese dos problemas retratados no capítulo três.

<b>DIMENSÃO</b>	<b>PROBLEMAS</b>			
<b>Dimensão 1.</b> Procedimento Administrativo	<b>P1.</b> Dias de latência associado ao procedimento administrativo na tramitação dos processos de revisão dos PDM.	<b>P2.</b> Na tramitação dos processos de revisão dos PDM devem realizar-se, no mínimo, quatro reuniões plenárias de acompanhamento.	<b>P3.</b> De acordo com o artigo 20º, alínea b) da Portaria 1474/2007 a CA extingue-se aquando a emissão do Parecer Final ou decorrido o prazo de um ano, a contar da última reunião realizada, sem ser convocada a realização de uma nova reunião.	-
<b>Dimensão 2.</b> Avaliação da Execução do PDM em Vigor	<b>P4.</b> A revisão do PDM não pode acontecer dissociada do PDM em Vigor.	<b>P5.</b> Compreensão de caracterização das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que determinam a revisão do PDM.	<b>P6.</b> Necessidade da revisão do PDM retificar os erros e lacunas do PDM em Vigor.	-
<b>Dimensão 3.</b> Quadro Legal e Sucessivas Alterações	<b>P7.</b> O PDM deve observar um conjunto alargado de disposições legais aplicáveis.	<b>P8.</b> O PDM, de acordo com o artigo 86º, nº 2, do RJGT, deve ser hoje acompanhado por um Relatório Ambiental.	<b>P9.</b> O PDM, de acordo com o Decreto Regulamentar nº 10/2009, deve utilizar na sua revisão cartografia de referência oficial ou homologada.	<b>P10.</b> De acordo com o Decreto-Lei nº 166/2008, alterado e republicado com o Decreto-Lei 239/2012, a delimitação da REN compete às Câmaras Municipais.
<b>Dimensão 4.</b> Instituições / Organismos que acompanham a revisão do Plano	<b>P11.</b> Tutela administrativa excessiva das CCDR.	<b>P12.</b> Número alargado das entidades representadas nas comissões que acompanham a revisão do PDM	<b>P13.</b> Conceitos, normas e orientações distintas por região.	-

**Quadro 2.** Quadro síntese dos problemas retratados no capítulo três (cont.).

DIMENSÃO	PROBLEMAS			
<b>Dimensão 5.</b> Estruturas Técnicas e / ou Equipas Externas	<b>P14.</b> Complexidade no consenso entre as aspirações do município / opções estratégicas e as entidades com tutela no território.	<b>P15.</b> Descentralização de competências para os municípios.	<b>P16.</b> Incumprimentos do prazo acordado sem emprego de penalidades.	-
<b>Dimensão 6.</b> Planos de Hierarquia Superior (obrigatoriedade da compatibilização das opções do PDM com as medidas identificadas nos planos de âmbito nacional, regional e supra municipal)	<b>P17.</b> Normas para as mesmas categorias de espaços diferentes por região.	<b>P18.</b> A não aprovação e publicação da totalidade dos PROT e a ausência de versão final destes planos acarretam dificuldades na necessária compatibilização,	<b>P19.</b> Excessiva exigência de fundamentação estatística das opções estratégicas tomadas.	-
<b>Dimensão 7.</b> Estudos de Caracterização e Diagnóstico	<b>P20.</b> Excessiva exigência de fundamentação estatística, com recurso aos dados disponibilizados pelo INE.	<b>P21.</b> Integração das fontes de informação procedentes do Enquadramento Estratégico de âmbito municipal e dos elementos que acompanham o PDM.	<b>P22.</b> Integração da informação facultada pelas entidades e / ou disponível no sítio das mesmas.	<b>P23.</b> Disparidade entre as diferentes fontes de informação para os mesmos indicadores.
<b>Dimensão 8.</b> Cartografia	<b>P24.</b> A cartografia de referência a utilizar na revisão do PDM deve ser oficial ou homologada e o limite do município a Carta Administrativa Oficial de Portugal disponibilizada no sítio da DGT.	<b>P25.</b> Fontes de informação em diferentes sistemas de referência e diferentes formatos.	-	-

## **4.1 Problemas e Soluções retratados no quadro 2**

### **DIMENSÃO 1. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO**

#### **P 1. Dias de latência associado ao procedimento administrativo na tramitação dos processos de revisão dos PDM**

Através da leitura da figura 1 '*Síntese do procedimento administrativo da revisão do PDM*' são mensuráveis no mínimo 45 dias entre a Deliberação de revisão do PDM, pela Câmara Municipal, e a convocatória para a primeira reunião plenária da CA. Como a primeira reunião plenária da CA se realiza nos 22 dias seguintes à designação dos representantes, entre a decisão de revisão do PDM e a primeira reunião plenária há um período de latência sensivelmente de 67 dias.

O acompanhamento da revisão do PDM é realizado através de, no mínimo, quatro reuniões plenárias da CA, existindo um período de latência de 20 dias úteis após a Câmara Municipal remeter a informação no caso da segunda e terceira reunião plenária e de 30 dias úteis no caso da 4ª reunião plenária, que se realiza em conferência de serviços, para emissão de parecer final.

Após receção por parte da câmara municipal, do parecer final e possíveis reuniões de concertação e conseqüente alteração das peças que compõem a revisão do PDM, inicia-se o período de discussão pública, que deverá estender-se por um período mínimo de 30 dias.

Após a discussão pública, a Câmara Municipal pondera, responde e divulga os resultados das participações e elabora a versão final da proposta de plano, proposta que será enviada à CCCR, que por sua vez emite parecer final e envia à câmara municipal e assembleia municipal em 10 dias.

Neste contexto a revisão do PDM, e nunca menos, é acompanhada por 182 dias de latência.

#### **Solução**

A solução para este problema passa pela diminuição dos dias de latência associados ao procedimento administrativo, principalmente no que refere aos trâmites iniciais até à primeira reunião plenária da CA. Deve reduzir-se o número de dias das etapas,



essencialmente no que refere à data da reunião preparatória, à constituição da CA pelo presidente da CCDR, à solicitação das entidades da designação dos representantes e à realização da primeira reunião plenária.

Assim como, deve a entrega dos elementos às entidades ser realizada através de um sistema de centralização da informação, tornando mais eficaz a gestão da informação e possibilitando ao mesmo a redução dos dias de latência associados à apreciação pelas entidades da CA, pela extinção da desnecessária formalidade existente aquando da entrega dos elementos.

**P 2. Na tramitação dos processos de revisão dos PDM devem realizar-se, no mínimo, quatro reuniões plenárias de acompanhamento**

A portaria nº 1474/2007 estabelece a realização, no mínimo, de quatro reuniões plenárias de acompanhamento.

Segundo o texto da referida portaria, a primeira reunião plenária tem lugar para:

- i. A apresentação pela câmara municipal da deliberação que haja determinado a elaboração ou revisão do PDM e dos elementos a que se refere o artigo 3.º;*
- ii. A apresentação pela câmara municipal da metodologia e do programa de trabalhos da elaboração ou da revisão do PDM, incluindo o respetivo cronograma, bem como das bases cartográficas a utilizar;*
- iii. A identificação pelos membros da CA que representem serviços ou entidades da administração direta ou indireta do Estado dos planos, programas e projetos sectoriais, bem como das orientações de política sectorial com incidência nos trabalhos a desenvolver;*
- iv. A apresentação da proposta do âmbito da avaliação ambiental e da informação a incluir no relatório ambiental, ou, caso ainda não seja possível, o esclarecimento daqueles aspetos pelas entidades às quais em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano;*
- v. A aprovação do programa de trabalhos da CA em articulação com a programação apresentada pela câmara municipal, incluindo, sempre que possível, as reuniões sectoriais a que haja lugar, e*

*vi. A aprovação do regulamento interno da CA;*

Ainda segundo o mesmo texto, a segunda reunião plenária objetiva:

*i. A apresentação pela câmara municipal e apreciação pela CA dos estudos de caracterização e diagnóstico, dos estudos temáticos sectoriais e do quadro prévio de ordenamento;*

*ii. A atualização da metodologia de acompanhamento e respetivo programa de trabalhos da CA;*

A terceira reunião plenária, de acordo com a mesma fonte, serve *para apresentação pela câmara municipal e apreciação pela CA da proposta de plano e outros aspetos que a condicionem, designadamente, em matéria de servidões e restrições por utilidade pública;*

Finalmente, a portaria preconiza a realização de uma quarta reunião plenária, *em conferência de serviços, para aprovação do parecer final da CA previsto no nº 4 do artigo 75.º -A, do Decreto -Lei nº 380/99, de 22 de setembro, com a redação conferida pelo Decreto -Lei nº 316/2007, de 19 de setembro.*

Desta forma, questiona-se se a exigência de quatro reuniões plenárias da CA, com os dias prévios à solicitação de reunião e os (eventuais) cinco dias seguintes à realização da mesma para emissão de parecer, no caso da conferência de serviços, não possa ser causadora de maior morosidade ao processo de revisão do PDM.

### **Solução**

No âmbito da primeira reunião plenária da CA poderia ser, desde logo, efetuada a apresentação dos estudos de caracterização e diagnóstico.

Estes estudos, no decorrer da revisão do PDM, constituem um processo contínuo, em constante melhoria e atualização, pelo que, mesmo na impossibilidade das entidades até então disponibilizarem informação a constar nos documentos, podiam estes vir a ser reformulados no decurso da elaboração do Plano. A concretização da centralização da informação e da acessibilidade das entidades representadas nas comissões de acompanhamento, defendida na solução do problema P1, permitiria igualmente o fluxo da informação decorrente dos representantes das entidades da CA, a integrar nos estudos da revisão do PDM, caso as entidades o entendessem, desde logo aquando a designação dos

mesmos. Desta forma, os estudos apresentados na primeira reunião plenária da CA já vertiam os contributos dos representantes das entidades que a integram.

Sendo os estudos de caracterização e diagnóstico apresentados na primeira reunião plenária da CA não só ultrapassava a problemática dos dias de latência associado à marcação da mesma como adiantava a conferência de serviços para a terceira reunião plenária da CA.

**P 3. De acordo com o artigo 20º, alínea b) da portaria 1474/2007 a CA extingue-se aquando a emissão do Parecer Final ou decorrido o prazo de um ano, a contar da última reunião realizada, sem ser convocada a realização de uma nova reunião**

Como referido no problema anterior são quatro as reuniões plenárias da CA a realizar no decorrer do procedimento de revisão do PDM. Em que, entre as mesmas <sup>28</sup> não poderá ocorrer um período superior a um ano, sem que haja lugar à sua extinção.

Se por um lado a legislação procura induzir maior celeridade ao processo por outro esta imposição pode mostrar-se como uma não-solução, na medida em que, se por algum motivo não houver lugar à realização de reunião plenária da CA no prazo de um ano, esta é extinta iniciando-se um novo processo, leia-se, constituição de CA pelo presidente da CCDR, publicação da CA em Diário da República e na página da internet do município e respetiva designação dos representantes das entidades.

### **De difícil resolução no quadro atual**

De forma a ultrapassar o processo poder-se-iam apontar exceções à lei, como por exemplo, a existência de reuniões sectoriais ou a apresentação de prova de desenvolvimento contínuo de trabalhos efetuados no âmbito da revisão do PDM, para evitar a extinção da CA. No entanto, o rigor na solução apresentada é imprescindível para que a solução não se vire ela em mais um contributo para a morosidade da revisão do PDM, na medida em que, os municípios, perto do prazo limite da extinção da CA passam a marcar uma reunião sectorial sem necessidade ou criem desenvolvimento de trabalhos

---

<sup>28</sup> Art. 20º, alínea b), da Portaria 1474/2007.

unicamente para que a sua extinção não se concretize, sem posterior continuidade no desenvolvimento da revisão do PDM.

## **DIMENSÃO 2. AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PDM EM VIGOR**

### **P 4. A revisão do PDM não pode acontecer dissociada do PDM em Vigor**

Como referido no capítulo três a revisão do PDM não pode acontecer dissociada do PDM em vigor. O processo é contínuo pelo que a sua revisão pressupõe a avaliação dos resultados alcançados pelo PDM de primeira geração, designadamente, e como refere a portaria nº 1474/2007, na execução do plano, na identificação dos fatores de mudança da estrutura do território e na definição de novos objetivos de desenvolvimento para o município.

A exigência da realização do presente relatório resulta do incumprimento dos municípios ao definido no RJIGT, quando este refere que *‘a câmara municipal elabora, de dois em dois anos, um relatório sobre o estado do ordenamento do território a nível local, a submeter à apreciação da assembleia municipal.’*<sup>29</sup> Este relatório incide sobre o balanço da execução do IGT objeto de avaliação, bem como dos níveis de coordenação obtidos, fundamentando uma eventual necessidade da sua revisão. Contudo, este procedimento, apesar da referência legal, não faz parte da cultura de planeamento, pelo que, nos casos em que a Câmara Municipal não disponha do Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território (REOT), a deliberação camarária deve ser acompanhada por um relatório fundamentado de avaliação da execução do PDM em vigor.

### **Solução**

A solução para o presente problema passa essencialmente pela criação de mecanismos de penalização no sentido de forçar os municípios à elaboração, de dois em dois anos, do REOT a nível local, de forma a agilizar o processo da revisão do PDM, através da não obrigatoriedade da realização de um relatório de avaliação da execução do PDM em vigor e de identificação dos principais fatores de evolução do município. Uma vez que o REOT reflete a avaliação da execução do PDM e a síntese de monitorização dos restantes PMOT em vigor, que servirá de base ao enquadramento das futuras opções da revisão do PDM.

---

<sup>29</sup> Art. 146º, nº3, do RJIGT.

## **P 5. Compreensão de caracterização das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que determinam a revisão do PDM.**

A avaliação da execução do PDM em vigor incide, conforme indicado na Portaria nº 1474/2007, nos níveis de execução do Plano, nomeadamente a ocupação do solo, compromissos urbanísticos, reservas disponíveis do solo urbano e níveis de infraestruturção, equipamentos, acessibilidades, condicionantes, entre outros critérios de avaliação que se considerem relevantes abordar.

Esta avaliação deve compreender a avaliação da execução do PDM em vigor com dados de referência como a variação da população residente, número de alojamentos e edifícios. Pelo que, vem a avaliação da execução do PDM em vigor incidir sobre os mesmos indicadores utilizados nos estudos de caracterização e diagnóstico duplicando a informação / documentação no âmbito do processo de revisão do PDM.

### **Solução**

Deveria a Câmara Municipal promover a atualização de dados estatísticos através da construção de uma base de dados interna, com estruturas definidas de disseminação da informação, como condição essencial à facilitação da comunicação, disponibilização e acesso aos estudos realizados a todos os departamentos e técnicos do município.

Consequentemente, aquando a necessidade de elaboração da avaliação do PDM em vigor e dos estudos de caracterização e diagnóstico, o acesso e o manuseamento dessa informação seria realizado de forma mais operativa.

A par dos dados estatísticos atualizados deveria o município adotar igualmente medidas de implementação de um Sistema de Informação Geográfica (SIG) municipal, com a integração de toda a informação espacial e respetiva base de dados. Como exemplo, os compromissos urbanísticos (fundamentais ao processo de revisão do Plano), a localização das infraestruturas e equipamentos, entre outros temas transversais aos diferentes departamentos da câmara municipal e aos estudos que acompanham o plano.

## **P 6. Necessidade da revisão do PDM retificar os erros e lacunas do PDM em Vigor**

Abordadas as dificuldades que acompanharam a elaboração da primeira geração do PDM, resultando em planos pouco ajustados ao território concelhio, concluiu-se que deve a revisão do PDM, quer no início aquando da avaliação da execução do PDM em vigor, quer ao longo do processo de revisão, corrigir as lacunas, incongruências e omissões do PDM em vigor através de uma melhor caracterização do município, maior adequação na delimitação dos perímetros urbanos e utilização de cartografia atualizada e precisa. Todavia, o poder de resposta às solicitações dos munícipes, ao cumprimento da lei e dos instrumentos de gestão territorial de hierarquia superior, na procura da melhor estratégia de desenvolvimento municipal, não se evidencia simples.

### **Solução**

Nos PDM de primeira geração, os perímetros urbanos foram incorretamente demarcados, como exemplo a não compreensão, em alguns casos, de edificações presentes à data, a demarcação excessiva ou a sobreposição destes com as servidões e restrições de utilidade pública.

A inexistência e / ou desatualização da cartografia disponível foram as principais razões para esta situação. Neste sentido, deve procurar a revisão do PDM, com recurso a nova cartografia, corrigir os perímetros urbanos em vigor, tendo em conta a ocupação atual e a prevista para a vigência do plano, ponderando, em simultâneo, a consolidação e requalificação dos mesmos com objectivo de alcançar uma edificação equilibrada e ir ao encontro da lei e das orientações indicadas nos planos de hierarquia superior, em vez de seguir a tendência comum, face aos perímetros urbanos erradamente delimitados, de expansão excedida, travando conseqüentemente sérias batalhas com as entidades representadas na CA e CCDR provocando ainda maior morosidade ao processo de revisão.

### **DIMENSÃO 3. QUADRO LEGAL E SUCESSIVAS ALTERAÇÕES**

#### **P 7. O PDM deve observar um conjunto alargado de disposições legais aplicáveis**

São diversas as disposições legais aplicáveis ao processo de revisão do PDM. Só a tramitação do processo é enquadrada por dez diplomas legais, aos quais acrescem as disposições legais a ser observadas no processo de revisão do PDM indicadas no capítulo dois referente ao '*Procedimento Administrativo e Disposições Legais Aplicáveis*', com as alterações e regulamentações supervenientes.

#### **Solução**

Torna-se importante centralizar todos os diplomas legais a observar no processo de revisão do PDM numa plataforma em constante atualização, de forma a aumentar os níveis de acessibilidade, de entidades públicas ou entidades privadas, através da centralização da informação, em contínua comunicação, aos interessados, de qualquer alteração. Trata-se afinal de assegurar condições de disponibilização de informação aos diplomas legais atualizados e em estreita ligação às entidades públicas e privadas.

#### **P 8. O PDM, de acordo com o artigo 86º, nº 2, do RJIGT, deve ser hoje acompanhado por um Relatório Ambiental**

Com a quinta alteração ao Decreto-Lei nº 380/99, o RJIGT procede à aplicação do RJAAPP em que, pela natureza, conteúdo e incidência territorial, a revisão do PDM, a partir de 2007, passou a ser sujeito a avaliação ambiental. Este procedimento é realizado em paralelo com a revisão do PDM até à abertura da discussão pública, uma vez que o relatório ambiental deve estar disponível para consulta nesta fase procedimental.

Considerando que os dois regimes (RJIGT e RJAAPP) consagram ambos a fase de discussão pública houve a conveniência em fazê-la coincidir, mesmo que para isso a revisão do PDM tenha de aguardar a produção do RA e tenha um período de latência mais alargado, aquando da reunião plenária para emissão de parecer final ao plano, de forma a coincidir com os trinta dias que as ERAE dispõem para se pronunciarem sobre o RA.

### **De difícil resolução no quadro atual**

Poder-se-ia indicar que a equipa responsável pelo processo de revisão do PDM fosse a mesma a elaborar a AAE, visando a centralização da informação e conseqüentemente agilização da aplicação da AAE, arriscando a tornar a revisão do PDM, ou a AAE, dominante em relação ao outro.

Por outro lado, poderia ser o município a ponderar, no âmbito das estratégias a prosseguir, indicadas na deliberação da revisão do PDM, e também, ao caso específico da revisão, no relatório fundamentado de avaliação da execução do PDM<sup>30</sup> se o plano se enquadra no âmbito de aplicação da AAE. Esta possibilidade equiparia o processo de revisão do PDM ao processo de alteração de PDM e de elaboração, revisão ou alteração de PU e PP. No entanto, e apesar da AAE contribuir para a morosidade da elaboração do plano, é atualmente importante a sua integração no processo como *‘um instrumento de apoio à tomada de decisão que visa a promoção do Desenvolvimento Sustentável.’*<sup>31</sup>. Neste contexto, diminuir a morosidade do processo implicaria retirar o valor acrescentado ao processo de revisão do PDM, pela introdução da AAE, na prevenção de conflitos e na melhoria de interação das questões biofísicas, sociais e económicas, ou seja, diminuir a qualidade do exercício de planeamento, o que obviamente, não deve ser considerado.

### **P 9. O PDM, de acordo com o Decreto Regulamentar nº 10/2009, deve utilizar na sua revisão cartografia de referência oficial ou homologada**

Através da leitura da circular de orientação técnica sobre cartografia a utilizar na elaboração, revisão ou alteração de PDM e de PU, disponibilizada no sítio da internet da DGT, verifica-se que desde 2007, que a utilização de cartografia oficial ou homologada é obrigatória aquando a elaboração, revisão e alteração dos IGT.

O Decreto-Lei nº 180/2009, de 7 de agosto, que procede à revisão do sistema nacional de informação geográfica e transpôs a diretiva INfrastructure for Spatial InfoRmation in Europe (INSPIRE), determina que as entidades, públicas e concessionárias, se obriguem a

---

<sup>30</sup> Mais concretamente na definição de novos objetivos de desenvolvimento para o município e identificação dos critérios de sustentabilidade a adotar, segundo o artigo 3º, nº 2, alínea c), da Portaria 1474/2007, de 16 de novembro.

<sup>31</sup> In <http://www.apambiente.pt>, outubro de 2013.



utilizar cartografia oficial ou homologada, ainda que, apenas com o Decreto Regulamentar nº10/2009 (que fixa a cartografia a utilizar nos IGT) se tenha iniciado a aplicação dessa obrigatoriedade, para a garantia de melhor qualidade de cartografia a utilizar nos mesmos.

Os municípios foram adquirindo licença de utilização da cartografia oficial ao Instituto Geográfico do Exército (IGEOE) ou adjudicando a entidades produtoras de cartografia a sua elaboração, sem menção / acordo de condições de homologação. São hoje, por essa razão, muitos os municípios que não dispõem de cartografia homologada colocando sérios entraves à celeridade do processo de revisão do PDM pela necessidade de homologação por parte da DGT da cartografia adquirida, sendo em muitas ocasiões necessárias retificações, ou pela opção dos municípios em adquirir nova cartografia.

### **Solução**

A lei permite a utilização de *‘metodologias alternativas para a elaboração, revisão ou alteração de PDM ou PU, muito mais céleres e de igual valia técnica às comumente utilizadas o que não estão a ser utilizadas pelas equipas técnicas que procedem à elaboração, revisão ou alteração do PDM ou PU’* (DGT, 2012, p.1). Como refere o artigo 3º, nº2, do Decreto Regulamentar nº10/2009, *‘A cartografia de referência ... pode ser cartografia de traço ou cartografia topográfica de imagem’*, isto é, o município pode utilizar em simultâneo a cartografia topográfica de traço e a cartografia topográfica de imagem *‘para a data mais recente, oficial ou homologada, com a necessária informação complementar, garantindo para a carta base os requisitos mínimos de exatidão posicional e consistência, e nas áreas onde tal se revele necessário, caso em que não necessita de homologação’* (DGT, 2012, p.3).

A solução para a inexistência de cartografia oficial e homologada passa assim pela mobilização dos municípios no sentido do aproveitamento da abertura propiciada pela lei.

**P 10. De acordo com o Decreto-Lei nº 166/2008, alterado e republicado com o Decreto-Lei 239/2012, a delimitação da REN compete hoje às Câmaras Municipais**

Com o Decreto-Lei nº 166/2008, alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 239/2012, a delimitação municipal da REN é hoje atribuída à Câmara Municipal, devendo a CCDR e a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) facultar-lhes a informação técnica necessária para o efeito. A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 81/2012, de 3 de outubro, que aprova as orientações estratégicas de âmbito nacional e regional para a delimitação da REN e que permite aplicação das disposições constantes no Decreto-Lei nº 166/2008, veio determinar a não aplicação das orientações estratégicas aos procedimentos de delimitação da REN aquando a mesma tenha sido elaborada pela CCDR ou tenha sido apresentada a esta entidade no prazo de quarenta e cinco dias, e que, cumulativamente, tenham sido submetidas à Comissão Nacional da REN (CNREN), para emissão de parecer, no prazo de noventa dias a partir da entrada em vigor da RCM.

O Decreto-Lei nº 93/90 atribuía às CCDR a competência de elaboração das propostas de delimitação da REN<sup>32</sup>, no entanto, esta situação provocou uma certa desigualdade entre regiões. Como exemplo, a CCDR do Centro, no seguimento das orientações da CNREN, no sentido de aproveitar a revisão dos PDM para introduzir, a nível nacional, as necessárias correções à delimitação das REN de primeira geração, elaborou a REN dos municípios que iniciaram a revisão do PDM<sup>33</sup>, por sua vez, a CCDR de Lisboa e Vale do Tejo não procedeu à elaboração das REN.

Atualmente, os municípios que não beneficiam de uma nova REN, realizada pela CCDR ou pelo município, ou da exceção aos procedimentos constantes na RCM nº 81/2012, vêm-se obrigados a elaborar uma nova REN segundo as novas orientações estratégicas definidas, que vieram representar maior exigência de estudos, rigor e recursos associados.

---

<sup>32</sup> Competência que passou, com a alteração do Decreto-Lei nº 93/90, de 19 de março pelo Decreto-Lei nº 213/92, de 12 de outubro, a caber às Direções Regionais do Ambiente, posteriormente agregadas às Comissões de Coordenação Regional criando as atuais Comissões e Coordenação e Desenvolvimento Regional.

<sup>33</sup> O processo era desencadeado aquando a Comissões e Coordenação e Desenvolvimento Regional obtinha conhecimento do início da revisão do Plano diretor Municipal ou na primeira reunião plenária de acompanhamento e iniciada logo que a Câmara Municipal disponibiliza-se a cartografia de referência sobre a qual iria desenvolver os estudos de revisão do Plano diretor Municipal.

## **Solução**

Na delimitação da nova REN, enquanto restrição de utilidade pública, como a própria designação refere, de âmbito nacional, a solução passaria por manter como entidades competentes para a sua elaboração a CCDR e a APA, dada a necessidade de colaboração decorrente dos *‘conhecimentos técnicos, a experiência adquirida bem como as suas atribuições e competências’*<sup>34</sup>, sugerindo-se exclusivamente para o efeito a criação de uma equipa técnica e multidisciplinar a nível nacional, acelerando, desta forma, o processo de revisão do PDM e em simultâneo, assegurando a congruência intrarregional.

## **DIMENSÃO 4. INSTITUIÇÕES / ORGANISMOS QUE ACOMPANHAM A REVISÃO DO PLANO**

### **P 11. Tutela administrativa excessiva da CCDR**

Como referido no capítulo anterior os trabalhos de revisão do PDM são acompanhados por uma CA presidida pela CCDR.

Compete às entidades integrantes o acompanhamento regular dos trabalhos de elaboração da revisão do PDM, devendo no final ser redigido um parecer com referência da orientação defendida, que acompanhará a proposta de plano a apresentar à Assembleia Municipal, para posterior aprovação. À CCDR, como igualmente referido no capítulo anterior, cabe acompanhar a elaboração da revisão do PDM bem como os procedimentos da sua avaliação ambiental, sendo que a sua intervenção no acompanhamento da revisão dos plano compreende a função de emissão de parecer que tenha em consideração a coerência da proposta com os objetivos, princípios e regras aplicáveis ao território concelhio.

Ainda no âmbito da revisão do PDM a CCDR, de acordo com o artigo 78º do RJIGT, após concluído o projeto da versão final do plano, pode emitir no prazo de 10 dias, o parecer final da CCDR, a notificar, à câmara municipal e à assembleia municipal, no entanto, este parecer não possui carácter vinculativo e deve incidir unicamente sobre a

---

<sup>34</sup> RCM 81/2012, de 3 de outubro.

conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor e sobre a compatibilidade ou conformidade com os IGT.

É por essa razão, legítimo questionar-se se a tutela por parte da CCDR não poderá ser considerada excessiva, na medida em que não tem a CCDR competência para avaliar questões pertencentes às entidades específicas que integram a comissão que acompanha a elaboração da revisão do PDM, determinando por vezes incompatibilidades de indicações / sugestões entre estas decorrente da diferente interpretação da lei, causando, em especial aos municípios, dúvidas e conseqüente morosidade na forma de operacionalização do plano.

### **Solução**

Quando as questões extravasarem a competência da CCDR deve esta carrear as mesmas para as entidades específicas, com a qual deve o município concertar e justificar, aquando não concordar com o solicitado. A presente solução visa eliminar as possíveis divergências proveniente da CCDR e das entidades que acompanham o processo de revisão do PDM, para as quais a harmonização é indispensável, o que tendencialmente provoca maior morosidade ao processo.

### **P 12. Número alargado das entidades representadas nas comissões que acompanham a revisão do PDM**

Já referia Ferreira (2005) que as CT que acompanharam a elaboração dos PDM de primeira geração *'integravam um exagerado número de membros que dificultaram o seu funcionamento'* (p.89). No entanto, veio, na prática, a publicação da Portaria nº 290/2003, e posteriormente da Portaria nº 1474/2007, aumentar significativamente o número de membros, e conseqüentemente, morosidade da revisão do PDM. Referia ainda Ferreira (2005), aquando da Portaria nº 290/2003 e por conseguinte alargamento das entidades representadas na comissão que acompanha a revisão do PDM, que esta portaria veio *'criar uma situação, que, ou é rapidamente corrigida, ou corre-se o risco de eternizar a revisão do PDM'* (p.90).

## **Solução**

No momento em que o quadro legislativo tem vindo a ser simplificado, no âmbito do programa SIMPLEGIS, que faz parte do SIMPLEX, torna-se mais importante agilizar o processo do que modestamente simplificar, de forma a contrariar a prática tendência do aumento do número de membros das comissões que acompanham o plano.

Neste sentido questiona-se porque não a constituição das comissões que acompanham a revisão do PDM serem apenas constituídas pelas ERAE e pelas Entidades Representativas de Interesses a Ponderar (ERIP), sendo as restantes entidades, face às características dos municípios, apenas convocadas em sede de conferência de serviços.

### **P 13. Conceitos, normas e orientações distintas por região**

A eficácia da revisão do PDM, no que respeita ao seu acompanhamento, depende igualmente da uniformização dos conceitos, normas e orientações das CCDR, significa isto que embora a legislação de ordenamento do território seja única a interpretação ou metodologia de trabalho é distinta, o que resulta numa maior dificuldade de coordenação e eficiência, pelo aumento da elevada dispersão e descoordenação dos serviços regionais do Estado.

A REN constitui exemplo disso. Elaborada pela CCDR, sob as áreas a considerar para efeitos de integração neste regime<sup>35</sup> verifica-se que, aquando a verificação de municípios limítrofes, com características biofísicas idênticas mas integrados em CCDR distintas, os limites desta restrição de utilidade pública se encontram dissociados, impossibilitando a conformidade do território nacional e manifestando situações de discriminação aquando a possibilidade ou não de edificabilidade nos diferentes limites administrativos que, em termos de características de território são semelhantes.

---

<sup>35</sup> Estabelecido nos termos do artigo 3.º, do Decreto-Lei nº 93/90, de 19 de março.

## **Solução**

Deverá a administração central, em sede de nova legislação, a par dos seminários acontecer, em conjunto com os técnicos que presidem as comissões que acompanham a revisão dos PDM (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve), elaborar um guia das alterações à legislação, com recurso à interpretação da lei, de forma a uniformizar as normas e orientações da metodologia de trabalho.

## **DIMENSÃO 5. ESTRUTURAS TÉCNICAS E / OU EQUIPAS EXTERNAS**

### **P 14. Complexidade no consenso entre as aspirações do município / opções estratégicas e as entidades com tutela no território**

Considerando que o controlo final de legalidade, a ocorrer imediatamente antes da aprovação pela Assembleia Municipal, cabe à CCDR o acompanhamento regular dos trabalhos de elaboração da revisão do PDM à CA, verifica-se, no processo de revisão do mesmo a dificuldade de consenso entre as aspirações / opções estratégicas do Município e as entidades que tutelam o território.

## **Solução**

Como referido na solução do problema P6, devem os municípios ponderar e fazer cumprir na revisão do PDM as normas legais e regulamentares aplicáveis bem como a compatibilidade ou conformidade da proposta de plano com os IGT eficazes e o fundamento técnico das soluções apontadas, uma vez que, o parecer final emitido pela CCDR e entidades que acompanham a revisão do plano deve fazer cumprir esses aspetos.

No entanto, nada impede que o município solicite à CCDR e às entidades reuniões sectoriais com objetivo de concertação de objetivos, de forma o desenvolvimento do plano seguir em correspondência com o incitado pelas entidades e as pretensões do município, de forma a chegar-se à conferência de serviços com uma proposta de plano que serve todos os interesses (município, CCDR e entidades da CA).

### **P 15. Descentralização de competências para os municípios**

O reforço da descentralização de competências associado à responsabilização dos municípios pelo planeamento municipal, através da maior autonomia e consequentemente maior produção de elementos, como é exemplo o caso da REN verifica-se numa altura em que os municípios apresentam maiores fragilidades nas suas estruturas técnicas e financeiras contribuindo, neste contexto, para que o ritmo da elaboração dos planos abrande ou seja, em último caso, adiada a sua concretização.

#### **Solução**

Deve a descentralização de competências encontrar-se associada a fundos designados para o efeito, com recurso a fiscalização. Existe uma grande diversidade de departamentos e projetos nas autarquias, no entanto, deveria ser entendido como uma mais-valia a criação de equipas técnicas locais multidisciplinares para o desenvolvimento dos trabalhos propostos no âmbito da revisão do PDM.

Ao caso específico da REN, a solução, uma vez que é necessária uma equipa especializada e se constituir por uma restrição de utilidade pública de nível nacional, passaria pelo indicado no problema P10, isto é, a sua delimitação deveria ser realizada a nível nacional, ainda que efetuada à escala municipal.

### **P 16. Incumprimento do prazo acordado sem emprego de penalidades**

Como aconteceu à data da primeira geração de PDM, a revisão do PDM, por norma, encontra-se afeta à subcontratação de equipas externas, que se comprometem a elaborar o plano conforme o estipulado no caderno de encargos, no entanto, e como foi referenciado no capítulo anterior, as Câmaras Municipais não têm vindo aplicar as penalidades contratuais no caso do incumprimento dos prazos fixados à elaboração do PDM, que não inclui os períodos de latência, pelo que os mesmos dificilmente se encontram a ser cumpridos, fator que contribui, diretamente, para a morosidade da elaboração e publicação do plano.

## **Solução**

A solução do presente problema passa exatamente por um processo de responsabilização, aplicando-se pelo incumprimento dos prazos estabelecidos, as penalidades referenciadas no âmbito do caderno de encargos e programa de procedimento, no pressuposto do cumprimento da lei.

## **DIMENSÃO 6. PLANOS DE HIERARQUIA SUPERIOR**

### **P 17. Normas para as mesmas categorias de espaços diferentes por região**

Como referido anteriormente, a revisão do PDM tem de assegurar a compatibilização com os planos, programas e projetos que incidem sobre o território concelhio. Devem as estratégias de desenvolvimento municipal encontrar-se delineadas em conformidade com o previsto nas estratégias de âmbito nacional e regional traduzindo o quadro de desenvolvimento do território estabelecido pelos mesmos.

Foi igualmente referido anteriormente que deverá a revisão do PDM considerar os planos, programas e projetos que já existam e os que se encontram em preparação. Neste sentido, e observando os diferentes PROT, verificar-se que, embora o Decreto Regulamentar nº 11/2009 estabeleça os critérios de classificação e qualificação do solo as normas aplicáveis a seguir pelos diferentes PROT, para a definição / demarcação das categorias e subcategorias diferem entre si, causando por conseguinte a não uniformização entre regiões.

## **Solução**

Como referido na solução ao problema P14 a administração central deve elaborar um guia que integre a interpretação da lei, de forma a uniformizar os critérios e normas, e estabelecer uma metodologia geral de trabalho, na matéria específica da revisão do PDM, tendo em especial atenção que os territórios diferem entre região e igualmente entre sub-regiões, pelo que a metodologia geral poderá eventualmente ser desagregada por tipos de território, independente da região em que se insere.



**P 18. A não aprovação e publicação da totalidade dos PROT e a ausência de versão final destes planos acarretam dificuldades na necessária compatibilização.**

Como referido anteriormente a revisão do PDM deve considerar igualmente os planos, programas e projetos que se encontram em preparação. No entanto, tornam-se incertas as opções estratégicas e normas de planeamento e gestão territorial dos mesmos, a articular e integrar na revisão do PDM, pela ausência de uma versão final publicada, principalmente quando o PROT Norte termina a fase de discussão pública em setembro de 2009 e o PROT Centro em novembro de 2010, colocando sérias dúvidas se a sua publicação será efetivamente para concretizar.

**Solução**

A solução do presente problema passa exatamente pela publicação atempada destes instrumentos de gestão territorial, ou no caso do PROT Norte e PROT Centro, pela tomada de uma decisão que não deixe qualquer incerteza quanto à sua publicação.

**P 19. Excessiva exigência de fundamentação estatística das opções estratégicas tomadas.**

O Decreto Regulamentar nº 11/2009, veio definir os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios e as categorias de qualificação do solo rural e do solo urbano.

No âmbito da revisão do PDM a ponderação e redefinição dos perímetros urbanos, isto é, a reclassificação de solo rural no PDM em vigor em solo urbano na revisão do PDM possui carácter excecional, devendo a necessidade de reclassificação do solo ser demonstrada / justificada através da evolução das dinâmicas demográficas, económicas e sociais e pela confirmação de indispensabilidade de qualificação urbanística.

Em que a fundamentação dos perímetros urbanos deve ser sempre acompanhada por metodologia adotada à sua definição assim como a identificação das áreas livres e ocupadas perímetro a perímetro para todo o território municipal. Para além da presente fundamentação se caracterizar por um trabalho exaustivo contribui também ele para maior morosidade da revisão do PDM na medida em que, aquando a não integração nos valores

referenciais, deve ser estudada a definição dos perímetros urbanos até atingir os valores associados à meta referenciada pelos IGT de âmbito regional.

### **Solução**

Deverão as opções estratégicas tomadas pela revisão do PDM harmonizar o pretendido pelo município e o exequível face às condicionantes presentes, normas de planeamento e gestão territorial determinadas pela lei e / ou planos de hierarquia superior. Contudo, será efetivamente necessária a justificação e fundamentação, essencialmente associada aos perímetros urbanos propostos, recorrendo a cálculos demonstrativos de que os novos perímetros urbanos cumprem os critérios estabelecidos para a criação de novas áreas urbanas e / ou expansão dos perímetros urbanos existentes?

Hoje o processo de revisão do PDM está dotado de novas capacidades, associado a um acompanhamento mais conhecedor e a estruturas técnicas e / ou equipas mais experientes, que permitem ao processo um desenvolvimento que pondere as preocupações transmitidas, quer pelas entidades que acompanham o plano e CCDR como pelo cumprimento da legislação, pelo que não deveria a definição dos perímetros urbanos ser mensurável de forma tão criteriosa.

## **DIMENSÃO 7. ESTUDOS DE CARACTERIZAÇÃO E DIAGNÓSTICO**

### **P 20. Excessiva exigência de fundamentação estatística, com recurso aos dados disponibilizados pelo INE**

O processo de caracterização e diagnóstico reúne a caracterização do conjunto dos estudos temáticos sectoriais, como o sistema social, económico, cultural, territorial e ambiental, com objetivo último de determinar as melhores opções estratégicas para o Município. São esses estudos as ferramentas de excelência de suporte à proposta do modelo de território a desenvolver, sob pena de a falta de articulação entre os estudos e a proposta de plano comprometer a eficácia do processo de planeamento.

Contudo, e como referido anteriormente, o processo de revisão do PDM é sobrecarregado com a necessidade exaustiva de fundamentação estatística e integração das

demais fontes de informação procedentes dos vários elementos que devem acompanhar o PDM.

No âmbito da caracterização e diagnóstico constituem-se como base primária os dados estatísticos disponíveis no Instituto Nacional de Estatística (INE) como retrato da realidade concelhia a nível da caracterização da população, dinâmica socioeconómica e habitação, no entanto, estes encontram-se desagregados pelo seu sítio da internet cabendo o tratamento de dados, elaboração e compilação dos estudos à elaboração da revisão do PDM.

### **Solução**

Deveria a Câmara Municipal promover na vigência do PDM à atualização contínua dos seus estudos de caracterização, no mínimo no que refere aos dados procedentes dos Censos (INE), através da construção e atualização de uma base de dados interna, e estruturada, de forma acessível / transversal a todos os departamentos que constituem a autarquia. Estes dados estatísticos constituem-se não só como mais-valia no âmbito da elaboração da revisão do PDM, como ainda para a integração nos diversos estudos de âmbito municipal, como a Carta Educativa, Carta Social, Carta Desportiva, entre outros.

### **P 21. Integração das fontes de informação procedentes do Enquadramento Estratégico de âmbito municipal e dos elementos que acompanham o PDM**

Acrescem aos dados disponibilizados pelo INE os estudos que caracterizam / enquadram o município, procedentes do enquadramento estratégico do município como a Carta Educativa, Carta Desportiva, Carta Social e / ou Plano Municipal da Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI) e os dados provenientes dos elementos que acompanham o Plano, como o Mapa de Ruído.

Estes dados devem ser integrados nos estudos de revisão do PDM, ainda que, a sua revisão seja acompanhada por estes elementos. Face ao exposto verifica-se a duplicação da informação a constar no processo final do plano.

## **Solução**

Partindo do pressuposto do problema anterior, deve a Câmara Municipal disponibilizar a informação, proveniente destes documentos, a todos os departamentos da autarquia, de modo a implicar o conhecimento da existência dos mesmos pelos técnicos municipais, simplificar o seu acesso, e conseqüentemente integração nos estudos de caracterização e diagnóstico a que o PDM é sujeito, para a melhor agilização face à necessidade da duplicação da informação.

Sugere-se ainda, no contexto da duplicação da informação, uma solução mais radical com a não integração nos estudos de caracterização e diagnóstico da informação constantes nesses planos, mas antes a remissão para os mesmos aquando a referencia dessa temática, uma vez que esses planos acompanham o processo de revisão do PDM.

### **P 22. Integração da informação facultada pelas entidades e / ou disponível no sítio das mesmas**

Os estudos de caracterização e diagnóstico vertem a informação disponibilizada pelas entidades que acompanham ou não a revisão do PDM, através do *download* da informação constante dos seus sítios da internet, assim como da informação que é entregue diretamente pelas entidades representadas na comissão que acompanha a revisão do PDM. O objetivo deste processo prende-se com a integração da informação facultada nos estudos de caracterização, dando lugar ao seu complemento.

A título indicativo da informação disponibilizada ou facultada pelas entidades tem-se, a sinistralidade através da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), as vias que atravessam o Município sob a jurisdição das Estradas de Portugal (EP), os recursos geológicos que competem à Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) ou o património através do Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico (IGESPAR) e da Direção Regional da Cultura (DRC).

Nesta perspetiva, os estudos de caracterização e diagnóstico, não podem ser entendidos apenas como uma compilação de dados, mas antes uma análise retrospectiva e prospetiva dos elementos determinantes para o município.

A incorporação dos dados facultados deve ser estudada, ponderada e articulada entre o município / equipas externas e as entidades (que informam como a informação, dados e/ ou elementos devem constar no plano), o que, a par com a restante pesquisa de informação e integração da mesma, determina uma maior morosidade na elaboração destes estudos.

### **Solução**

A par das soluções tomadas para os problemas anteriores da presente dimensão devem as entidades que acompanham o PDM aumentar o nível de acessibilidade / disponibilidade da informação a integrar no plano, quer em termos de caracterização e diagnóstico como em termos das peças gráficas. A solução ao problema passa por centralizar a informação relevante e a introduzir no plano, com estreita ligação ao município, pelas entidades que acompanham a revisão do PDM.

### **P 23. Disparidade entre as diferentes fontes de informação para os mesmos indicadores.**

Em conjunto com o exaustivo processo de levantamento da informação disponibilizada, os dados a integrar os estudos de caracterização e diagnóstico, são pautados por um desenvolvimento complexo, uma vez que nem sempre os dados disponibilizados para o mesmo ano, estudo e município – quer pelo INE, pela câmara municipal, pelos elementos que acompanham o PDM ou pela informação entregue e ou disponibilizada nos sítios da internet, pelas entidades – se encontram harmonizados entre si. Requerendo, por parte de quem os estuda, maior flexibilidade para ultrapassar as disparidades entre as diversas fontes de informação.

### **Solução**

Deverá o município construir e atualizar uma base de dados interna com todos os dados disponíveis à data, para que, aquando o início do processo de revisão do PDM, exista uma fonte única de informação a introduzir nos estudos de caracterização e diagnóstico, sendo por essa razão a integração dos indicadores uma etapa mais simples e consequente apoio à celeridade do processo.

## **DIMENSÃO 8. CARTOGRAFIA**

**P 24. A cartografia de referência a utilizar na revisão do PDM deve ser oficial ou homologada e o limite do município a Carta Administrativa Oficial de Portugal disponibilizada no sítio da DGT.**

Em termos de cartografia, o limite do município, definido através da Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP), disponível no sítio de internet do Instituto Geográfico Português (IGP), atual DGT, e mais recentemente no sítio da DGT<sup>36</sup>, e a carta base, que poderá ser adquirida ao IGEOE - cartografia oficial - ou a entidades privadas certificadas para o efeito - cartografia homologada<sup>37</sup> - são os primeiros dados a constituir e a compatibilizar, em termos de sistema de projeção cartográfica<sup>38</sup>.

O conteúdo da carta base representa o suporte físico do território (topografia, hidrografia, redes fundamentais, construções), estabelecendo igualmente as jurisdições administrativas (limites administrativos). Esta informação, de suporte à elaboração das peças gráficas da revisão do PDM, deve ser, como referido, homologada, caso não seja oficial, processo que já se identificou como contributo para a morosidade da revisão do PDM no problema P9.

### **Solução**

A última versão do limite CAOP (2013) encontra-se disponível no sítio da DGT nos sistemas de referência ETRS89 - PT-TM06 ou Hayford Gauss - Datum 73. Na eventualidade do município pretender a informação num outro sistema de referência deverá solicitar junto da DGT a sua conversão, no entanto, se o sistema de referência, a converter for o Hayford Gauss - Datum Lisboa poderá o município recuar à versão do limite CAOP 2008.0 desde que o limite do município não tenha sofrido qualquer alteração, mantendo as áreas e origem das fontes descritas na versão anterior, e que a data de deliberação do plano seja anterior ou do ano de 2008.

---

<sup>36</sup>Disponível para *download* no sítio da internet do Instituto Geográfico Português até à versão 2012.1 e no sítio da internet da Direção-Geral do Território a versão 2013.

<sup>37</sup> O Plano Diretor Municipal, de acordo com o Decreto Regulamentar nº 10/2009, de 29 de maio, estabelece que a cartografia de referência a utilizar na sua elaboração/revisão deve ser oficial ou homologada, nos termos do Decreto-Lei nº 193/95, de 28 de julho, republicado pelo Decreto-Lei nº 202/2007, de 25 de maio.

No que respeita à necessidade de utilização de cartografia base oficial ou homologada, e como referido aquando o problema P9, a lei permite o uso de outro tipo de metodologia, que não a regularmente praticada, apoiando a maior celeridade do processo de revisão do PDM. Neste contexto, deverá o município utilizar em simultâneo com a cartografia topográfica de traço existente a cartografia topográfica de imagem, oficial ou homologada, no desenvolvimento dos trabalhos de revisão do PDM salvo maior morosidade na sua publicação.

Para os municípios que ainda não iniciaram a revisão do PDM a solução mais adequada passa pela aquisição da cartografia base, sob a premissa de homologação.

#### **P 25. Fontes de informação em diferentes sistemas de referência e diferentes formatos.**

Os IGT requerem informação georreferenciada. Por isso, e em termos de produção / representação cartográfica, torna-se por demais importante a utilização do mesmo sistema de projeção para que todos os temas que integram a carta base se encontrem em correspondência, num sistema de referência comum, de forma a facilitar as operações de harmonização e integração de todos os elementos gráficos.

No entanto, este princípio não se figura simples, devido à ausência de obrigatoriedade de um sistema único de referência, que provoca a utilização de diferentes sistemas de referência pelas diversas entidades e conseqüentemente necessidade de conversão. No caso específico dos limites CAOP, a conversão entre sistema de georreferenciação apenas poderá ser realizada pela DGT, e nos restantes casos, aquando haja essa necessidade, a conversão deverá ser apresentada autorização do proprietário da cartografia a transformar bem como de um relatório técnico garantindo a qualidade dos dados transformados.

Em conjunto, a informação pesquisada ou facultada, pode ocorrer em distintos formatos, papel ou digital (vetorial ou não vetorial), ou, no caso da informação vetorial, em diferentes extensões – DGN, DWG, GIS e Geomedia – proveniente da utilização de diferentes *softwares*. Esta situação impõe aos profissionais que desenvolvem a revisão do

---

<sup>38</sup> Deve a demais informação a constar nas peças gráfica estar no mesmo sistema de projeção cartográfica da carta base. Tornando-se, por essa razão, indispensável sempre que necessária compatibilização do sistema de referência.

PDM maior esforço na sua gestão pela indispensável e morosa conformidade e compatibilidade.

### **Solução**

Neste sentido torna-se essencial a implementação de um sistema de referência oficial único<sup>39</sup>, que deveria substituir os atualmente utilizados, a considerar obsoletos. Assim como a entrega da informação disponibilizada deveria ocorrer em formato vetorial, regulando, para todos os processos de revisão dos PDM, o *software* a utilizar, ou em último caso, a uniformização da extensão dos elementos a fornecer.

## **4.2 Síntese e uma solução transversal**

Neste capítulo estudaram-se os contributos possíveis para a diminuição da morosidade da revisão do PDM.

A primeira parte do capítulo consistiu na apresentação dos problemas, utilizando-se para o efeito, um quadro indicador dos mesmos, agrupados pelas diferentes dimensões.

A segunda parte do capítulo foi dedicada ao estudo dos problemas e apresentação das possíveis soluções. De onde se compreende que não é possível apontar a solução ideal para a totalidade dos problemas identificados, o que se justifica pela solução apontada poder, não sendo esse o objetivo do projeto, retirar a qualidade que é observada atualmente nos PDM.

Porém, é possível estabelecer um contributo transversal tendo em conta a dimensão e os problemas citados. Sugere-se, neste contexto, o desenvolvimento de um sistema de armazenamento e gestão da informação, para maior facilidade de comunicação e acesso à informação, com o principal objetivo de melhorar a articulação entre as diferentes entidades intervenientes no processo, designadamente entre o município e as entidades representadas na comissão que acompanha a revisão do PDM e CCDR, assim como entre os diferentes departamentos do município.

---

<sup>39</sup> Presentemente as peças gráficas podem ser georreferenciadas nos seguintes sistemas de referencia oficiais em vigor : Hayford-Gauss Datum Lisboa, Hayford-Gauss Datum 73, Bessel-Bonne Datum Lisboa , Transversa de Mercator-WGS84 e PT-TM06/ETRS89.



O sistema de armazenamento e gestão de informação permitiria trabalhar em rede, alcançando nesse âmbito níveis mais elevados de eficiência e resultados, aproveitando as mais-valias de cada um dos atores e dos recursos partilhados. Este sistema permitiria um aumento dos níveis de acessibilidade e disponibilidade da informação, importantes à celeridade do processo de revisão do PDM.

Em termos práticos, a presente solução, que visa mitigar os problemas associados à coordenação e à acessibilidade da informação, e consequentemente à diminuição dos dias de latência associados ao encaminhamento / disponibilização dos dados, implica a criação de uma plataforma eletrónica, que permita a gestão de todo o processo: inserção e levantamento de informação, de forma mais simples e eficiente.

A primeira, e de âmbito universal, prende-se com a disponibilização do quadro legal, e sucessivas alterações, afeto às disposições aplicáveis no processo de revisão do PDM. A informação deveria ser alojada no sítio da DGT, enquanto serviço central da administração direta do Estado, com a missão de prosseguir as políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo. A responsabilidade da introdução da legislação e devida atualização seria acometida às entidades diretamente responsáveis pela matéria, pela maior proximidade à questão legislada, devendo esta, sempre que possível, ser anotada, de forma a permitir dissipar dúvidas e determinar uma uniformização da interpretação da mesma.

A disponibilização da informação seria realizada pela DGT, sendo a acessibilidade à presente plataforma como já referido universal. A divulgação de informação atualizada estaria assegurada através do envio de mensagens de correio eletrónico, que seriam enviadas a todos os interessados sempre que fosse adicionada uma nova atualização. Existe já no Portal do Ordenamento do Território e Urbanismo um separador afeto à legislação de Ordenamento do Território, dedicado ao quadro legal e regulamentar do ordenamento do território e urbanismo, no entanto, a plataforma eletrónica proposta passaria por um conjunto mais alargado de legislação, que contemplasse todos os estudos afetos à revisão do PDM, a título de exemplo o Regime do Exercício da Atividade Pecuária (REAP) ou o Regime de Exercício da Atividade Industrial (REAI) bem como a informação imediata da sua atualização. Desta forma, seria colmatada a dificuldade de pesquisa de legislação específica e reduzindo o trabalho efetuado sobre as disposições legais entretanto alteradas, por falta de conhecimento da modificação.

A segunda, de âmbito municipal, prende-se com a criação de um SIG como instrumento de gestão do território que permite armazenar, organizar, manipular e cruzar informação. A informação deverá ser acessível e transversal a toda a autarquia de forma a facilitar o seu manuseamento e necessária atualização pelos diversos departamentos, e disponibilizada a informação aos cidadãos, através da criação de um geoportal, na procura de prestação de serviço às necessidades dos munícipes. Em conjunto, prende-se a segunda plataforma, também com a criação de uma base de dados interna, com os elementos relacionados com a caracterização concelhia, com a possibilidade de disponibilizar igualmente no seu sítio da internet, os estudos / dados que permitam a caracterização atual e alargada do município, importantes na composição dos estudos de caracterização e diagnóstico que constituem o conteúdo documental do PDM.

Afigura-se como essencial a divulgação da existência da informação entre os técnicos municipais.

A terceira, igualmente de âmbito mais restrito, prende-se com o alojamento da informação a disponibilizar pelas entidades, CCDR e município e a aceder exclusivamente por estes através da introdução de utilizador e palavra-chave. Esta informação seria facultada aquando da designação dos representantes das entidades que fazem parte da CA para que lhe permitisse de imediato a inserção de informação a incluir na revisão do PDM. A plataforma seria alojada no sítio da internet da CCDR, enquanto presidente da comissão que acompanha a revisão do PDM e a responsabilidade pela introdução da informação pelas entidades, CCDR e município.

Em termos práticos, aquando da designação dos representantes e suplentes da CA, deveria ser facultado o correio eletrónico dos técnicos à CCDR para que lhes fossem disponibilizados os dados (utilizador e palavra-chave) da plataforma para posterior *upload* e *download* de informação, assim como o alerta, por correio eletrónico, de que foi inserida informação na plataforma. A plataforma objetiva essencialmente a redução do tempo associado ao processo administrativo, e a desburocratização dos procedimentos. Assim, e como foi atrás referido, antes da primeira reunião plenária da CA, onde se procede à *‘identificação pelos membros da CA’ ... ‘dos planos, programas e projetos sectoriais, bem*

*como das orientações de política sectorial com incidência nos trabalhos a desenvolver*,<sup>40</sup>, seria disponibilizada previamente a informação que possuem sobre o município em causa.

A plataforma serviria ainda como ferramenta para a entrega da informação elaborada pelo município a ser analisada pelas entidades que constituem a CA. Desta forma, aquando o município elaborasse e disponibilizasse os elementos a serem analisados / avaliados pela CA submeti-os na plataforma que por sua vez alertava, por correio eletrónico a CCDR, que enquanto presidente da comissão que acompanha a revisão do PDM, após validar os elementos convocava as entidades que constituíssem a CA para reunião plenária, alertadas por correio eletrónico da data marcada da reunião e da disponibilização dos elementos na plataforma. Esta medida contribuiria para a diminuição do período de tempo associado ao envio, formal do município à CCDR e esta às entidades, ao mesmo tempo que evitava que a informação se perdesse. As entidades que acompanham a revisão do PDM poderiam, ainda, através da plataforma, a par da submissão dos elementos disponíveis a integrar na revisão do PDM, aceitar o pedido de marcação, por parte do município, de reuniões sectoriais, as quais a CCDR teria igualmente conhecimento.

As plataformas cumpririam o objetivo do aumento dos níveis de acessibilidade / disponibilização de informação através da centralização da mesma, criando por esta via, novas condições de acesso, mais céleres e mais eficientes, através de estruturas de disseminação. A primeira de carácter mais universal e as duas últimas de carácter mais restrito, ao nível do município e ao nível dos intervenientes no processo de revisão do PDM, respectivamente, como se verifica pelo quadro abaixo.

---

<sup>40</sup> Art. 13º, nº 1, alínea a), subalínea iii), da Portaria 1474/2007, de 16 de novembro.

**Quadro 3.** Síntese do Sistema de Armazenamento e Gestão da Informação.

	<b>Universal</b>	<b>Municipal</b>	<b>Restrito</b>
<b>Objetivo</b>	Disponibilização do quadro legal, e sucessivas alterações, afeto às disposições aplicáveis no processo de revisão do PDM	Criação de um SIG e de uma base de dados interna com a caracterização e diagnóstico devidamente atualizada	Criação de um local de alojamento da informação a disponibilizar pelo município e entidades que acompanham a revisão do PDM
<b>Responsabilidade</b>	A informação alojada no sítio da DGT e a garantia da introdução da legislação e devida atualização acometida às entidades responsáveis pela matéria	A informação alojada na base de dados municipal e a garantia da introdução da informação pelos técnicos municipais de cada área	A informação alojada na base de dados da CCDR e a responsabilidade do fluxo de informação dos técnicos municipais e dos representantes das entidades
<b>Comunicação</b>	A divulgação da informação atualizada será assegurada através do envio de mensagem de correio electrónico aqueles que manifestaram interesse	A informação deverá ser acessível e transversal a toda a autarquia e quando possível disponível no sítio da Câmara Municipal a todos os interessados	A informação deverá ser restrita ao município e representantes das entidades pelo que o <i>upload</i> e <i>download</i> do seu conteúdo é apenas mediante uso de <i>password</i>

## CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO

Neste projeto estudou-se a morosidade associada ao processo de revisão do PDM.

Na primeira parte do projeto apresentou-se a evolução e o atual quadro legislativo do sistema de planeamento territorial, o presente procedimento administrativo e disposições legais aplicáveis, conteúdo material e documental da revisão do PDM, o enquadramento da primeira geração de PDM, e o quadro processual da revisão do PDM. Neste âmbito, destacaram-se os seguintes aspetos:

- A legislação contemporânea de planeamento urbano teve início na década de 70, com a publicação da primeira Lei dos Solos e os Decretos-Lei nº560/71 e nº561/71, onde foram reformulados os PGU e os PP;
- A figura de PDM aparece com o Decreto-Lei nº208/82, no entanto, sem grande impacto, tendo sido apenas aprovados, num período de oito anos, cinco PDM;
- Somente a partir de 1990, com o Decreto-Lei nº69/90, se procedeu à revisão *‘simplificadora do processo e dos requisitos de formatação dos PDM’* (Ferreira, 2005, p.85). Simplificação que veio acelerar a elaboração e aprovação destes planos, sendo dada cobertura ao território continental;
- O sistema dos instrumentos de gestão territorial alcançou consistência com a publicação da LBOTU e do RJGT;
- Atualmente, Lagos consiste no único município do continente que não tem, presentemente, publicado qualquer PDM;
- O atual procedimento administrativo da revisão do PDM define prazos para as diferentes etapas e passos da tramitação dos processos que, embora não sejam respeitados, não se verifica qualquer recurso a sanção ou responsabilização dos intervenientes;
- Atualmente a revisão do PDM é enquadrada por um conjunto significativo de diplomas legais, sucessivas alterações e regulamentações incidentes, bem como o seu conteúdo material e documental se evidencia demasiado extenso;

- A primeira geração de PDM foi elaborada, sob a pressão da União Europeia, para garantir uma aplicação, ordenada e eficaz, dos fundos comunitários. No entanto, a necessidade da célere elaboração imposta pelo Governo, trouxe contrapartidas, que a par da inexperiência, falta de condições técnicas, enquadramento concetual e reduzida participação pública foi a primeira geração de PDM acompanhada por falhas na sua conceção, ainda hoje com reflexões no planeamento municipal;
- A revisão do PDM procura, no sentido do referido no ponto anterior, corrigir e superar as lacunas observadas na elaboração da primeira geração de PDM, pelo que, a mesma não poderá acontecer dissociada e o seu início deve ser precedido com avaliação / taxa de execução dos resultados verificados no PDM em vigor;
- A elaboração da revisão do PDM não se prevê simples. As sucessivas saídas de legislação, a burocracia associada ao processo administrativo, a referida obrigatoriedade da avaliação da execução do PDM em vigor, a complexidade da própria elaboração / composição do plano, o acompanhamento e intervenção da CCDR e comissões que acompanham a elaboração do PDM, as debilidades técnicas e financeiras das equipas camarárias e equipas externas e a ausência de planos de hierarquia superior; fazem da revisão do PDM, especificamente, da morosidade da revisão do PDM, um problema a solucionar;
- A cultura de planeamento presente no país, com o contínuo incumprimento dos prazos, quer do município / equipas externas, quer das entidades que acompanham a elaboração do plano ou da CCDR, sem lugar à penalização, sob forma de incentivo ao cumprimento dos deveres a que estes estão obrigados, constitui igualmente problema, senão o problema que causa maior morosidade na elaboração e publicação da revisão do PDM.

Na segunda e última parte do projeto foram integrados os problemas, de uma forma pragmática, pelas diferentes dimensões, com base no enquadramento teórico apresentado nos capítulos 2 e 3, propondo para cada um deles, face à prática profissional adquirida, medidas solucionadoras para abreviar a elaboração e publicação destes planos.

Os problemas incluídos no capítulo quatro, e naturalmente ao presente projeto, foram selecionados pelo debate prático sob a sua operacionalidade, questionando os atuais

procedimentos. Neste contexto, ainda que referido no decorrer do projeto, não foram contemplados dois principais problemas:

- A cultura de planeamento, em que somente com a prática de responsabilização, e no caso concreto de não revisão do PDM pelos municípios, a aplicação de penalização no acesso a candidaturas e financiamentos públicos, nacionais e comunitários, se poderá ultrapassar, e de forma mais ténue,
- O baixo valor praticado, aquando adjudicação da elaboração da revisão do PDM, com reflexo na qualidade e celeridade do processo.

Em termos de soluções, verifica-se que nem todos os problemas têm uma solução no quadro atual, isto é, uma solução que não venha a retirar qualidade técnica ao PDM, e consequentemente empobrecer o seu conteúdo.

Finalmente, e para concluir, a principal solução que visa maior celeridade à elaboração e publicação do plano reside na criação / dotação de uma plataforma eletrónica, associada a um sistema de armazenamento e gestão da informação, em rede, que aperfeiçoe a melhor interação no município, e entre este e a CCDR e entidades que acompanham a revisão do PDM, bem como aumente a eficiência e eficácia da cooperação e coordenação, e os níveis de acessibilidade e disponibilidade da informação que se revela como núcleo da celeridade da partilha de elementos.





## BIBLIOGRAFIA

### LIVROS

- [1] Amado, M. P. (2005). *Planeamento Urbano Sustentável*. Casal de Cambra: Caleidoscópio.
- [2] Ferreira, A. F. (2005). *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- [3] Gonçalves, F. (1989). *Evolução Histórica do Direito do Urbanismo em Portugal (1851-1988)*. Lisboa: LNEC.
- [4] Oliveira, F. P. (2000). *Instrumentos de Participação Pública em Gestão Urbanística*. Coimbra: CEFA.
- [5] Oliveira, F. P. (2012). *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – Comentado*. V.N. de Famalicão: Edições Almedina, S.A.

### ARTIGOS DE REVISTA

- [6] Encarnação, R. (2011). Disfunções do sistema de planeamento territorial português e a recente evolução normativa: o caminho para a mudança? *Revista Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, 43, 55-65.
- [7] Gonçalves, J. (2003). A Informalidade no Ordenamento do Território. *Revista GeoINova - Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional*, 7, 167-177.
- [8] Gonçalves, J. (2010). A deriva urbanística do planeamento territorial: que consequências para o desenvolvimento local? *Cadernos Metrópole*, 24, 491-506.
- [9] Oliveira, F. P. (2006). Evolução do Quadro Legal dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT). *Revista Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, 34, 10-17.
- [10] Pereira, M. (2003). Os próximos desafios do planeamento municipal. *Revista GeoINova - Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional*, 7, 179-199.
- [11] Portas, N. (1995). Os Planos Diretores como Instrumentos de Regulação. *Revista Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, 22, 22-32.
- [12] Portas, N. (2007). As Oportunidades do PNPOT. *Revista Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, 40, 88-92.

## TESE DEFENDIDA EM UNIVERSIDADE

- [13] Rocha, J. C. R. (2009). *A Eficácia dos PDM no Controlo da Dispersão Urbana - O Caso do Município de Chaves*. (Tese de Mestrado não publicada). Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Portugal.
- [14] Oliveira, M. D. G. (2010). *Plano Diretor Municipal de Oeiras - Avaliação dos Programas Estratégicos e seus Impactes Territoriais*. (Tese de Mestrado não publicada). Universidade Nova de Lisboa, Portugal.

## LIVROS ELETRÓNICOS

- [15] Partidário, M. R. (2012). *Guia de melhores práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – orientações metodológicas para um pensamento estratégico em AAE*. Disponível em:  
[http://www.apambiente.pt/\\_zdata/AAE/Boas%20Praticas/GuiamelhoresAAE.PDF](http://www.apambiente.pt/_zdata/AAE/Boas%20Praticas/GuiamelhoresAAE.PDF)
- [16] Catita, A. C., Carsoso, I. M., Morgado, M. J., Guerreiro, S., & Almeida, V. F. (2007). *Guia das Alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*.  
Disponível em:  
[http://www.dgotdu.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=86AD646C-08B0-4F63-83B9-7A41EB67DD89&content\\_id=71C2481F-3059-4271-AFF1-9DD7C11D6C95&field=file\\_src&lang=pt&ver=1](http://www.dgotdu.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=86AD646C-08B0-4F63-83B9-7A41EB67DD89&content_id=71C2481F-3059-4271-AFF1-9DD7C11D6C95&field=file_src&lang=pt&ver=1)
- [17] Grego, M. A., & Gabriel, M. G. (2012). *Guia Orientador Revisão do PDM*. Disponível em:  
[https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0C88QFjAA&url=https%3A%2F%2Fwww.ccdrc.pt%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D2273%26Itemid%3D91&ei=Uz5wUufWB4O47AaAm4CADg&usq=AFQjCNGie9vcxDM1NLA4DJ2OT0clynzAFQ&sig2=PkF4ubibocUztJsIBBjzLw&bvm=bv.55123115,d.ZGU](https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0C88QFjAA&url=https%3A%2F%2Fwww.ccdrc.pt%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D2273%26Itemid%3D91&ei=Uz5wUufWB4O47AaAm4CADg&usq=AFQjCNGie9vcxDM1NLA4DJ2OT0clynzAFQ&sig2=PkF4ubibocUztJsIBBjzLw&bvm=bv.55123115,d.ZGU)

## ENDEREÇOS DE WEB

- [18] Circular de orientação técnica sobre cartografia a utilizar na elaboração, revisão ou alteração de PDM e de PU:  
[http://www.igeo.pt/servicos/CGPR/Circular\\_orientacao\\_tecnica.pdf](http://www.igeo.pt/servicos/CGPR/Circular_orientacao_tecnica.pdf)
- [19] <http://www.dgotdu.pt/>
- [20] Proposta do Plano Regional de Ordenamento do Território para a Região Centro:

- [https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=156&Itemid=129](https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=156&Itemid=129)
- [21] Tramitação dos processos de Revisão dos Planos Diretores Municipais:
- [https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0C8QFjAA&url=https%3A%2F%2Fwww.ccdrc.pt%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D595%26Itemid%3D53%26lang%3Dpt&ei=okZwUssfZEoPD7Abq84BY&usg=AFQjCNFEsV192eka\\_HfLvYAkxdN6Ggpqww&sig2=x\\_sl5sXMbm6UFE-SFXgKkg&bvm=bv.55123115,d.ZGU](https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0C8QFjAA&url=https%3A%2F%2Fwww.ccdrc.pt%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D595%26Itemid%3D53%26lang%3Dpt&ei=okZwUssfZEoPD7Abq84BY&usg=AFQjCNFEsV192eka_HfLvYAkxdN6Ggpqww&sig2=x_sl5sXMbm6UFE-SFXgKkg&bvm=bv.55123115,d.ZGU)

## LEGISLAÇÃO

- [22] Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de maio
- [23] Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de março, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 211/92, de 8 de outubro e pelo Decreto-Lei nº 155/97, de 24 de junho
- [24] Decreto-Lei nº 151/95, de 24 de junho
- [25] Lei nº 48/98, de 11 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 54/2007, de 31 de agosto
- [26] Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de setembro, na redação atual, e pelo Decreto-Lei nº 46/2009, de 20 de fevereiro
- [27] Portaria nº 290/2003, de 5 de abril
- [28] Portaria nº 138/2005, de 2 de fevereiro, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei nº 9/2007, de 17 de janeiro
- [29] Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 58/2011, de 4 de maio
- [30] Lei nº 58/2007, de 4 de setembro
- [31] Portaria nº 1474/2007, de 16 de novembro, retificada pela Declaração de Retificação nº 1-C/2008, de 15 de janeiro
- [32] Decreto-Lei nº 166/2008, de 22 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei 239/2012, 2 de novembro
- [33] Decreto Regulamentar nº 10/2009, de 29 de maio
- [34] Decreto Regulamentar nº 11/2009, de 29 de maio
- [35] Decreto Regulamentar nº 9/2009, de 29 de maio

- [36] Decreto-Lei nº 180/2009, de 7 de agosto
- [37] Resolução do Conselho de Ministros nº 64-A/2009
- [38] Despacho nº 2279/2011, de 8 de fevereiro
- [39] Resolução do Conselho de Ministros nº 81/2012