

igamaot

Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar,
do Ambiente e do Ordenamento
do Território

Homologado
28.6.17
João Pedro →

João Pedro Matos Fernandes
Ministro do Ambiente

PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º AA/OT/0000008/16.4SEDE

RELATÓRIO FINAL

n.º I/01616/AOT/17

**INSPEÇÃO DE AVALIAÇÃO DA TRANSPOSIÇÃO DAS NORMAS DOS PEOT: AVALIAÇÃO DO
PROCESSO DE IDENTIFICAÇÃO REALIZADO PELA CCCR ALENTEJO**

Abril 2017

FICHA TÉCNICA

Natureza	Inspeção Ordinária
Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
Fundamento	Proposta de Plano de Atividades – Ano 2016
Âmbito Territorial	NUT II Alentejo
Objetivos	Avaliação da transposição das normas dos PEOT: avaliação do processo de identificação realizado pela CCDR Alentejo a realizar através da técnica de amostragem
Instrumentos de Gestão Territorial Aplicáveis	POAAP da Albufeira Alqueva e Pedrógão POAP do Parque Natural do Vale do Guadiana POOC Sines-Burgau
Despachos	Despacho do Ministro do Ambiente de 22/07/2016
Planeamento	Despacho de concordância: 04/10/2016
Ciclo de Realização	Instrução do processo: 26/09/2016 a 21/10/2016
	Elaboração do Projeto de Relatório: 24/10/2016 a 9/12/2016
	Audiência dos interessados: 09/01/2017 a 17/01/2017
	Ponderação do contraditório e Elaboração do Relatório Final: 02/03/2017 a 21/04/2017
Direção	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza (EM AOT)
Equipa	Coordenação: Fernando Alves, Insp. CEM Execução: Isabel Soares de Almeida, Insp.

ÍNDICE

Índice de Figuras	4
Siglas e abreviaturas	5
Pareceres e Despachos	6
1. Enquadramento da Ação	7
1.1. Âmbito e Objetivo	7
1.2. Enquadramento Legislativo	8
1.3. Nota Metodológica	12
2. Diligências Realizadas	14
2.1. Âmbito e Condicionais	14
2.2. Do Contraditório	14
3. Resultados da Ação	18
3.1. Introdução ao Relatório	18
3.2. Dos procedimentos adotados para a transposição	21
3.3. Avaliação do procedimento referente ao Plano de Ordenamento do Parque Natural do Vale do Guadiana	29
3.4. Avaliação do procedimento referente ao Plano de Ordenamento da Alqueva e Pedrógão	36
3.5. Avaliação do procedimento referente ao Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sines - Burgau	39
4. Conclusões	41
5. Recomendações	43
6. Propostas	44

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Expressão territorial dos PEOT a avaliar	13
----------	--	----

SIGLAS E ABREVIATURAS

C	
CCDR Alentejo	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
E	
EM AOT	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território
I	
IGT	Instrumento de gestão territorial
P	
PEOT	Plano especial de ordenamento do território
PMOT	Plano municipal de ordenamento do território
POAP	Plano de ordenamento de área protegida
POAAP	Plano de ordenamento de albufeira de águas públicas
POOC	Plano de ordenamento de orla costeira
R	
RCM	Resolução do Conselho de Ministros

PARECERES E DESPACHOS

À Consideração do Sr.
Inspector-Geral com
a seguinte conclusão.

04.05.2017


Ana Cristina Branco
Inspetora Diretora

Adiro às conclusões, recomendações e propostas vertidas no presente relatório de inspeção, considerando que o mesmo poderá ser submetido para aprovação do Sr. Inspetor-Geral e posterior reencaminhamento, para homologação, a S. Ex.^ª o Ministro do Ambiente.

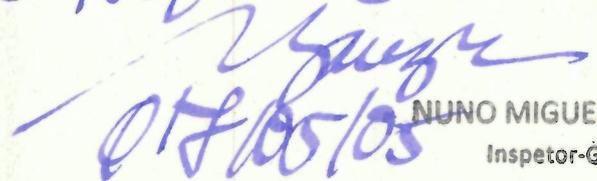
À consideração superior,

03.05.2017



Fernando Alves
Chefe de E.M.

Visto e mandando,
Submeter-se à
Consideração de
S. Ex.^ª o Ministro do
Ambiente e Proposta
de Homologação.


07/05/17

NUNO MIGUEL BANZA
Inspetor-Geral

ASSUNTO: RELATÓRIO N.º I/01616/AOT/17 "AVALIAÇÃO DA TRANSPOSIÇÃO DAS NORMAS DOS PEOT: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IDENTIFICAÇÃO REALIZADO PELA CCDR ALENTEJO"

1. Enquadramento da Ação

1.1. Âmbito e Objectivo

- (1) A presente ação de inspeção foi autorizada por despacho do Ministro do Ambiente, de 22/07/2016.
- (2) Tendo em consideração a missão e atribuições legalmente deferidas a esta Inspeção-Geral, pretende-se com esta inspeção assegurar o acompanhamento e a avaliação do cumprimento da legalidade no âmbito do ordenamento do território, conforme decorre do n.º 1 e da alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto.
- (3) A ação de inspeção tem por objetivo avaliar o **processo de identificação de normas constantes de planos especiais de ordenamento do território (PEOT)** desenvolvido no âmbito da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, tendo em vista a sua transposição para os planos diretores intermunicipais ou municipais de ordenamento do território, dando cumprimento ao preceituado no artigo 78.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, e no artigo 198.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.
- (4) Nos termos do aludido artigo 78.º as comissões de coordenação e desenvolvimento regional dispunham de um ano, a contar da data de entrada em vigor da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, para proceder à identificação em questão, ou seja, até **29/06/2015**.
- (5) É assim que, tendo por base este marco temporal balizador e o teor das ações de identificação entretanto promovidas pela CCDR Alentejo, que se procurará corporizar e satisfazer os objectivos da presente acção de inspecção.

1.2. Enquadramento Legislativo

- (6) Os PEOT foram instituídos na ordem jurídica portuguesa com o Decreto-lei n.º 151/95, de 24 de junho, procurando colmatar a lacuna decorrente do facto de os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) terem um quadro legal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, o que não acontecia com a totalidade dos planos da iniciativa do Estado¹.
- (7) No preâmbulo deste diploma constata-se que «os planos de iniciativa municipal estão devidamente regulados em legislação específica (...) enquanto nem todos os planos de iniciativa da administração direta e da administração indireta do Estado têm claramente definidos na lei o respetivo regime jurídico de elaboração e aprovação».
- (8) Com este propósito, o referido Decreto-Lei veio regular a elaboração e a aprovação dos planos com incidência no ordenamento do território, previstos em legislação especial, abreviadamente designados por PEOT, conforme resulta do artigo 1.º.
- (9) De acordo com o disposto no n.º 2 estes planos, da iniciativa da administração direta ou indireta do Estado «fixam os princípios e regras quanto à ocupação, ao uso e à transformação do solo (...) visando a satisfação de um interesse público concreto através de um correto ordenamento do território».
- (10) Este diploma viria a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, diploma que viria definir os PEOT como «um meio supletivo de intervenção do Governo, tendo em vista a prossecução de objectivos de interesse nacional com repercussão espacial, estabelecendo regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e assegurando a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território» (vd. artigo 42.º n.º 2).

¹ Refere-se no preâmbulo que «para além dos planos regionais de ordenamento do território, apenas os planos de ordenamento das áreas protegidas, os planos de ordenamento da orla costeira e os planos de ordenamento das albufeiras de águas públicas estão claramente regulamentados através de diplomas próprios»

- (11) Os PEOT, que se continham no âmbito nacional do sistema de gestão territorial definido neste último diploma, revestiam assim um conteúdo material assente em regimes identificadores e estabelecadores da salvaguarda dos recursos e valores naturais e no regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território (artigos 2.º n.º 2º alínea c) e 44.º do mesmo diploma).
- (12) Estes planos desdobravam-se por quatro categorias, a saber: planos de ordenamento de áreas protegidas (POAP), planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas (POAAP), planos de ordenamento da orla costeira (POOC) e planos de ordenamento dos estuários (artigo 42.º n.º 3 ainda do mesmo diploma).
- (13) No que respeita ao conteúdo material, o artigo 44.º dispunha que os PEOT **fixavam os «usos e o regime de gestão** compatíveis com a utilização sustentável do território».
- (14) Tais planos, a exemplo do que sucedia com PMOT, detinham um teor regulamentar e vinculavam as entidades públicas e, ainda, **direta e imediatamente os particulares** (artigos 3.º n.º 3 e 45.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro), servindo como fundamento para a prática de atos administrativos de gestão urbanística por parte dos órgãos camarários.
- (15) Cumpre, portanto sublinhar que, até à alteração do diploma em causa promovida pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro, os PEOT definiam usos², a exemplo do que sucedia com os PMOT.
- (16) Contudo, como os diversos tipos de PEOT foram sendo aprovados ao longo do tempo, com sucessivas emissões de diplomas conformadores do seu conteúdo assistiu-se a uma não uniformização da arquitetura de tais planos, o que se traduziu, nalguns casos, numa profunda dissemelhança entre si, consoante o período a que remonta a sua elaboração e aprovação.
- (17) Com efeito, este diploma constitui um marco na distinção entre os dois tipos de planeamento em presença, **cabendo aos PEOT as funções de identificação e**

² Vide o artigo 44.º Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

estabelecimento de regimes de salvaguarda e aos PMOT a definição da ocupação, uso e transformação do território ou o regime de edificabilidade.

- (18) Conforme resulta do preâmbulo do diploma esta alteração veio concretizar «a autonomia municipal em matéria urbanística» permitindo recuperar a distinção entre atribuições e competências em matéria de ordenamento do território e urbanismo».
- (19) Todo este quadro legal sofreu uma nova mutação profunda com a publicação da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.
- (20) Com efeito, da leitura deste diploma constata-se que, no lugar dos PEOT passaram a existir os programas especiais de ordenamento do território, os quais deixaram de ter uma natureza regulamentar³ e de vincular diretamente os particulares dos PEOT, não obstante permanecer a vinculação das entidades públicas.
- (21) Os programas continuam a estabelecer regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território, «através do estabelecimento de ações permitidas, condicionadas ou interditas, em função dos respetivos objetivos», as quais devem ser integradas nos planos territoriais, sempre que condicionam a ocupação, uso e transformação do solo em função da sua incidência territorial urbanística (artigos 3.º n.º 5 e 44 n.ºs 1 e 2).
- (22) Todavia, o legislador convicto de que a salvaguarda dos recursos e valores naturais constante dos PEOT presentemente em vigor permanecia como um objectivo indispensável à utilização sustentável do território, a par de tais planos consubstanciarem a protecção de interesses de nível nacional, tratou de consagrar um regime transitório, porventura, atendendo às expectáveis delongas na

³ Subsiste ainda a hipótese de emissão de regulamentos, mas tão só no que se refere às **normas de gestão** das áreas abrangidas, nomeadamente, as relativas à circulação de pessoas, veículos ou animais, à prática de actividades desportivas ou a quaisquer comportamentos susceptíveis de afectar ou comprometer os recursos ou valores naturais a salvaguardar, nas situações e nos termos que o programa admitir (vd. artigo 44.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio).

elaboração e aprovação dos futuros programas, as quais não se compadecem com a salvaguarda dos recursos e valores naturais sempre proclamada pelo legislador.

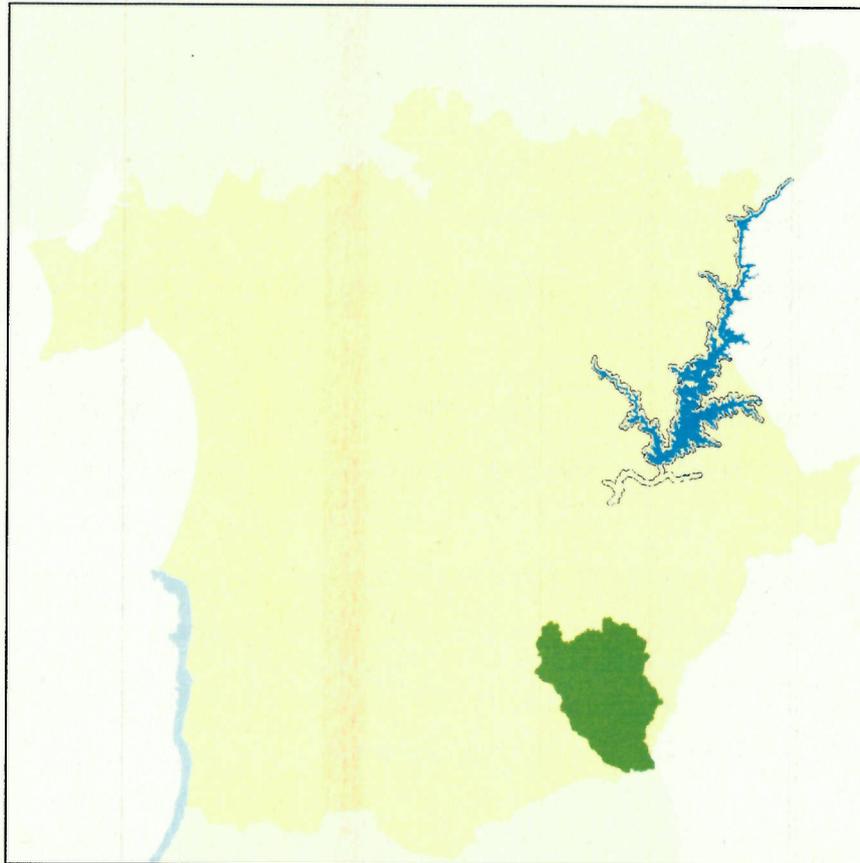
- (23) Assim sendo, a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, inscreve no seu artigo 78.º n.º 1 que o conteúdo dos PEOT deve ser vertido para os planos directores intermunicipais ou municipais, no prazo máximo de três anos, a contar da data de entrada em vigor da Lei.
- (24) Para o efeito, as CCDR deveriam proceder à identificação das normas relativas aos regimes de salvaguarda de recursos territoriais e valores naturais diretamente vinculativos dos particulares, que devam ser integradas naquele tipo de planos, no prazo de um ano, a contar da data de entrada em vigor da Lei, procedendo as Comissões à comunicação das normas identificadas, para efeitos de actualização dos aludidos planos, conforme resulta dos nºs 2 e 3 do mesmo artigo 78.º.
- (25) Posteriormente regista-se a transposição dos PEOT para os planos intermunicipais ou municipais, devendo ser assegurada a conformidade dos dois planos ao nível dos regulamentos e respetivas plantas (artigo 198.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio).
- (26) Descrito o processo de evolução dos PEOT, bem como, a necessidade e forma da sua integração nos planos de base intermunicipal e municipal, importa adiantar que, num esforço assinalável de uniformização de abordagens e metodologias, foi elaborado, no âmbito do Grupo de Trabalho do Território⁴, um guia metodológico, destinado a enquadrar a já descrita integração do conteúdo dos PEOT.
- (27) Tal guia segmenta-se em duas partes: uma, relacionada com a identificação das normas condicionadoras da ocupação e utilização do solo, e a outra conexas com a transposição a nível regulamentar e de representação geoespacial das condicionantes.
- (28) Para efeitos da presente acção de inspecção apenas se terá em linha de conta a primeira parte do guia.

⁴ Criado pelo Despacho n.º 13/2013 do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza.

1.3. Nota metodológica

- (29) Na área de intervenção territorial da CCDR Alentejo constata-se estarem em vigor 25 PEOT, dos quais dois são planos de ordenamento da orla costeira, outros 17 planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas, e seis são planos de ordenamento de áreas protegidas.
- (30) Deste modo, havia que, de entre todos os PEOT, escolher um de cada tipologia, de forma a dar um panorama cabal da identificação processada ao nível de cada um dos tipos.
- (31) Para o efeito, tendo em atenção a relevância dos recursos e valores naturais envolvidos no contexto nacional, o impacto territorial provocado por cada plano, a dimensão humana englobada na área territorial e o mosaico das variáveis espaciais em causa, propendeu-se para uma escolha incidente sobre o POOC Sines-Burgau, o POAAP Alqueva e Pedrógão e POAP do Parque Natural do Vale do Guadiana, cuja expressão territorial se encontra estampada na seguinte figura:

Figura 1 – Expressão territorial dos PEOT a avaliar



Legenda

- | | |
|---|--|
|  CCDR ALENTEJO |  POA Alqueva e Pedrógão |
|  POOC Sines - Burgau |  PO Paque Natural do Vale do Guadiana |

2. Diligências Realizadas

2.1. Âmbito e Condicionalismos

- (32) Face aos objetivos anteriormente expressos, no âmbito da fase de planeamento executara-se os seguintes procedimentos genéricos:
- a) Recolha dos diplomas regulamentadores atinentes a cada um dos planos em causa;
 - b) Deslocação às instalações da CCDR Alentejo, de modo a habilitar a signatária a recolher o teor do produto das identificações realizadas a propósito de cada plano, bem como, as respectivas comunicações aos municípios territorialmente incursos nas áreas de intervenção de cada um dos instrumentos de gestão territorial atrás mencionados.
- (33) Seguidamente procedeu-se à execução desta ação de inspeção, da qual resultou a elaboração do presente projeto de relatório

2.2. Do Contraditório

- (34) Depois de elaborado o presente relatório, foi o mesmo enviado à CCDR Alentejo, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e do artigo 23.º do Despacho n.º 15171/2012, de 26 de novembro, tendo sido recebida a posição desta entidade, dentro do prazo de pronúncias (doc de fls. 114 a 129).
- (35) Começa por transmitir a CCDR Alentejo, no âmbito do exercício do contraditório referente ao projeto de relatório da inspeção acima identificado que, «para além da avaliação inerente à sua função, congrega um enquadramento legislativo e uma útil série de contributos para a matéria em apreço de reconhecidos autores,

⁵ Cfr. ofício com registo de entrada 00802/CGI/17, de 23/01/2017

ilustrando os aspectos a evidenciar e melhorando seguramente a reflexão e prática relativas a este tipo de procedimentos»

- (36) Acrescenta que transposição das normas efetivar-se-á «no prazo previsto, para a que se tem diligenciado continuamente».
- (37) No que respeita aos aspetos relativos à transposição de normas atribuidoras de competências à Administração, a CCDR Alentejo transmitiu, nesta sede, que se propõe reponderar, juntamente com a APA/ARH, a redação das normas em questão.
- (38) Sublinha, no entanto, que foi tido em conta que as mesmas «determinam o controlo da ocupação do território, na faixa terrestre de 500m de proteção da albufeira ao nível, por exemplo, da instalação de aquaculturas e pisciculturas, a abertura ou ampliação de acessos ou realização de obras de construção, reconstrução e ampliação».
- (39) Acrescenta que, não prevendo o RJIGT, enquanto conteúdo documental dos Programas Sectoriais, qualquer regulamento próprio como acontece com os programas especiais, terá que vir a ser aprofundada a questão sobre em que sede constarão este tipo de normas por forma a terem eficácia junto dos particulares.
- (40) No que respeita a esta observação suscitada pela CCDR, em concreto quanto à forma de vincular os particulares ao cumprimento de determinadas opções em matéria de uso do solo decorrentes de planos setoriais, esta Inspeção-Geral toma boa nota do transmitido, considerando, no entanto, que aquela entidade deverá colocar a questão junto da tutela.
- (41) Quanto à sujeição a parecer do ICNF, para efeitos de alteração do uso do solo, a CCDR Alentejo salienta que «por orientação do ICNF, são inscritas em regulamento dos PDM como usos ou actividades a submeter a sua autorização

ou parecer, as decorrentes do Plano Sectorial da Rede Natura 2000, citando-se a título de exemplo os PDM recentemente revistos de Campo Maior e Castelo de Vide».

- (42) Também neste caso A IGAMAOT tomou boa nota da observação da CCDR considerando que até à revisão e/ou alteração dos planos territoriais a norma em causa deverá ser transposta, uma vez que o regime de salvaguarda do PEOT, para alteração do uso do solo, é mais restritivo do que o decorrente do Regime Jurídico da Rede Natura 2000.
- (43) Por fim, no que se refere aos artigos 33.º e 34.º do POPNVG, os quais entendeu esta Inspeção-Geral que deveriam ter sido identificados para efeitos de transposição, veio a CCDR dizer que os mesmos se referem a «Aglomerados Rurais e Áreas industriais onde não se aplicam os níveis de protecção do Plano de Ordenamento do Parque Natural do Vale do Guadiana».
- (44) Sustenta esta Inspeção-Geral que, apesar do enquadramento sistemático das normas em causa, as quais se integram no Capítulo IV denominado *Áreas não abrangidas por regimes de protecção*, as mesmas configuram, sob o ponto de vista substancial, verdadeiras limitações ao uso do solo decorrentes do PEOT, tendo em vista definir um conjunto de restrições e de condicionamentos à ocupação, conciliados com os objetivos prioritários da gestão dos recursos naturais e da conservação da natureza desta área protegida.
- (45) Constata-se, com efeito, que as normas em causa se prendem com a ocupação, uso e transformação do solo, transmitindo uma ideia-força de salvaguarda dos recursos e valores naturais nos diferentes tipos de solo urbano.
- (46) Todas estas questões bem como as demais suscitadas pela CCDR Alentejo em sede de contraditório foram objeto de apreciação especificada na informações em anexo, para a qual se remete.

⁶ Informação I/00786/AOT/17, de 02/03/2017

3. Resultados da Ação

3.1. Introdução ao Relatório

- (47) Conforme foi referido *supra*, a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, determina no seu artigo 78.º n.º 1 que o conteúdo dos PEOT deve ser vertido para os planos diretores intermunicipais ou municipais, no prazo máximo de **três anos**, a contar da data de entrada em vigor da Lei.
- (48) Regista-se que, na transposição dos PEOT para os planos intermunicipais ou municipais, deve ser assegurada a conformidade dos dois planos ao nível dos regulamentos e respetivas plantas, conforme decorre do artigo 198.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.
- (49) Os planos objeto da presente ação de inspeção foram aprovados, dois deles na vigência, do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, na sua primeira versão (Plano de Ordenamento da Albufeira de Alqueva e Pedrógão e o Plano de Ordenamento do Parque Natural do Vale do Guadiana) e outro previamente à aprovação deste regime (Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sines-Burgau).
- (50) Previamente à sistematização num único diploma da matéria relativa aos instrumentos de gestão territorial, a elaboração e aprovação dos PEOT era regulada pelo disposto no Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de junho.
- (51) No que respeita especificamente aos POOC, a sua disciplina constava do Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 218/94, de 20 de agosto, que visavam consagrar regras relativas a toda a orla costeira.
- (52) No âmbito deste último diploma os POOC eram definidos, pelo artigo 2.º, como planos setoriais definidores dos «condicionamentos, vocações e usos dominantes e a localização de infra-estruturas de apoio a esses usos», orientando o desenvolvimento das atividades conexas.

- (53) **Isabel Abalada de Matos**, a propósito das relações entre POOC e PMOT, procede à distinção entre os conteúdos de cada um destes planos⁷, em termos que nos parecem úteis quando procuramos delimitar o conteúdo dos planos especiais, para efeitos de determinação das normas que devem ser transpostas para os planos municipais.
- (54) Neste artigo, elaborado na vigência do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, na sua versão original, a autora defende que «é seguro afirmar que o legislador conferiu ao plano especial (de caráter supletivo...) a função de disciplinar os usos para a área em causa, através da definição dos que são inócuos face ao interesse público a prosseguir e, portanto, livres; quais os que se encontram dependentes de uma avaliação por parte da Administração sobre o seu caráter inofensivo, em face do citado interesse e quais os que constituem uma ameaça e devem, portanto, ser liminarmente afastados».
- (55) Acrescenta considerar inquestionável que, cabendo aos POOC, enquanto planos especiais, salvaguardar a orla costeira, «podem conter o desenvolvimento dos standards urbanísticos constantes do anexo II ao Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de Setembro, aplicados à área de intervenção do plano».
- (56) Assim, de acordo com a citada autora estes instrumentos de gestão territorial «podem, designadamente, definir o afastamento mínimo das construções relativamente à linha da costa; a proibição de edificações ao longo da costa; a identificação das zonas de construção interdita, a definição da localização de equipamentos (ex. parques de estacionamento) e infra-estruturas, a integração das construções na paisagem e os moldes de intervenção que esta reveste na área de intervenção do plano e, no que se refere ao aproveitamento do solo podem estes planos fixar indicadores urbanísticos, como a densidade populacional máxima e a cêrcea máxima indicativa».

⁷ In "POOC e PMOT: Notas sobre A Relação Entre os Seus Conteúdos Materiais", Revista Jurídica de Urbanismo e Ambiente, n.º 18/17, Dezembro de 2002, Junho de 2003, p. 41 e ss.

⁸ Esta distinção tem uma utilidade acrescida no caso do POOC Sines-Burgau, elaborado previamente à aprovação do RJIGT.

- (57) Em anotação ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, **Fernanda Paula de Oliveira**⁹ tece um conjunto de considerações que se prendem com o objeto da presente ação, e cujo teor, pelas conclusões a que chega sobre o processo de identificação em causa, constitui um valioso contributo para esclarecimento do conteúdo de tal processo.
- (58) Desde logo, a respeito dos objetivos dos planos especiais, consagrados no artigo 43.º do *supra* citado regime, sublinha a mencionada autora que quando a norma refere que «os programas especiais visam exclusivamente a salvaguarda dos objetivos de interesse nacional com incidência territorial» bem como a «garantia das condições de permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território», esta referencia destina-se a tornar claro que não lhes cabe «classificar nem qualificar solos, mas apenas (...) estabelecer ações permitidas, condicionadas ou interditas em função dos respetivos objetivos»¹⁰.
- (59) Segundo esta autora, as normas a transpor «são apenas aquelas que relevam no âmbito da gestão urbanística, isto é, no âmbito dos procedimentos de autorização (ou de outra natureza) tendentes a controlar a ocupação do território, procedimentos esses em regra da responsabilidade dos municípios».
- (60) Já as normas de gestão dessas áreas não devem ser transpostas para os planos territoriais por estes não serem o instrumento de planeamento adequados para essa gestão, nem serem os municípios as entidades com competência para proceder à respetiva garantia e controlo.
- (61) Acresce, segundo a mesma autora o facto de não serem as normas dos planos as adequadas à função que estes programas desempenham no sistema de gestão territorial e, por isso, ao seu conteúdo material.
- (62) No que respeita, especificamente, ao artigo 198.º, e tendo em vista uma correta compreensão daquilo que, dos planos especiais, deve ser transposto para os planos

⁹ *In-* Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio, Almedina, 2016 p. 527 a 529.

¹⁰ OP. Cit..

municipais, Fernanda Paula Oliveira, distingue as duas funções essenciais dos planos especiais, a saber, «a definição de regimes de salvaguarda dos valores em causa através da identificação dos usos permitidos, condicionados ou proibidos (1); e a gestão dessas áreas com vista à sua proteção (2)».

- (63) Para concluir que são as regras que se prendem com a ocupação, uso e transformação dos solo que o legislador pretende ver integradas nos planos municipais assumindo-se, por essa via como diretamente vinculativas dos particulares.
- (64) Já as normas de gestão, relativas, designadamente, à plantação, proteção e corte de determinadas espécies ou as atinentes à navegação nos rios, ou as relativas aos tipos de desportos permitidos não devem se integradas nos planos municipais.
- (65) A integração destas normas em planos municipais também “não faz sentido”, na opinião da mesma autora, da «perspetiva do seu controlo, na medida em que não compete aos municípios controlar este tipo de atividades e de regras nem faz sentido que a gestão destas áreas pelas entidades por elas responsáveis tenha de ser feita a partir do plano municipal».
- (66) Entende a citada autora que um «cuidado acrescido deve ser colocado na identificação das normas dos planos especiais a serem transpostas para os planos municipais, na medida em que muitos planos especiais integravam – ilegitimamente, mas integravam - regras de classificação e qualificação dos solos. Estas normas, porque pertencem ao domínio específico dos planos municipais, não podem ser impostas pelo Estado às entidades por eles responsáveis».

3.2. Dos procedimentos adotados para a transposição

- (67) Na *Nota Técnica Síntese sobre o Processo de Identificação das Normas Vinculativas dos Particulares dos PEOT em PMOT*, da autoria da CCDR Alentejo, sublinha-se que não «obstante todo o trabalho conjunto de articulação e experimentação desenvolvido e que culminou, na aprovação no âmbito do Grupo de Trabalho do Território, do **Guia Metodológico para a integração do conteúdo dos Planos**

Especiais, foi necessário sistematizar, no sentido da atualização dos planos municipais prevista no n.º 3 do citado artigo 78.º, o conjunto efetivo de normas a transpor» (doc. de fls. 1 a 7).

- (68) Tendo por base o Guia Metodológico e conforme resulta da mencionada Nota Técnica, foi adotada, pela CCDR Alentejo a seguinte metodologia:
- (69) Em 22 de maio e 18 de junho de 2015 realizou-se **uma reunião de trabalho com o ICNF**, para efeitos de identificação das normas a transpor, designadamente e no que releva para efeitos da presente ação, o **Plano de Ordenamento da Parque Natural do Vale do Guadiana** (doc. de fls. 8 a 10).
- (70) Em 29 de maio de 2015 realizou-se **uma reunião de trabalho com a APA/ARH do Alentejo e a ARH Tejo e Oeste**, para identificação em concreto das normas a transpor, nomeadamente, no que respeita ao **Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sines-Burgau** e ao **Plano de Ordenamento da Albufeira de Alqueva e Pedrógão** (doc. de fls. 11 a 14).
- (71) Consta dos documentos apresentados ofício dirigido pela CCDR Alentejo à APA/ARH, datado de 27/04/2015, com a indicação que de seguida seriam realizadas reuniões com cada um dos municípios com a participação dos representantes da APA e do ICNF, **«para apresentação e comunicação de todas as normas que deverão integrar o conteúdo do PDM**, bem como a ponderação conjunta do **procedimento mais adequado** para o fazer, tendo em conta tanto a fase de revisão de cada um, como o prazo máximo de conclusão em 2017» (doc. de fls. 15 a 17).
- (72) No ofício circular de 14/04/2016, afirma-se que terão sido realizadas, entretanto, reuniões com os municípios **«para comunicação e discussão sobre as normas a integrar no PDM**, no âmbito da incorporação do conteúdo dos PEOT» (doc. de fls. 18 a 23).
- (73) Em face do exposto, extraiu-se a seguinte conclusão: **«de uma forma global, o processo de identificação das normas dos planos especiais de ordenamento do território, relativas aos regimes de salvaguarda de recursos naturais e valores**

naturais diretamente vinculativas dos particulares, com o apoio das entidades responsáveis pela elaboração daqueles instrumentos de gestão territorial, **foi adequadamente concluído**, sendo a próxima fase de concretização das alterações cartográficas, da estruturação dos regulamentos dos PDM e do conteúdo final com os textos das normas, essencial para dar seguimento às reuniões com os municípios».

- (74) Foi apresentado ofício-circular, datado de 19/05/2015, relativo à transposição das normas, respectiva metodologia, com a indicação dos planos envolvidos, prazo para conclusão do processo de integração das novas regras de classificação dos solos, ao abrigo do artigo 82.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (doc. de fls. 24 a 27).
- (75) Da mensagem de correio eletrónico de 30/06/2015, remetida pelo MAOTE parece resultar ter sido cumprido o prazo previsto na apontada lei de bases «para identificação pelas CCDR, com o apoio das entidades responsáveis pelos planos especiais de ordenamento do território, das normas daqueles planos a incorporar nos PDM/PDMI» (doc. de fls. 28).
- (76) Com efeito, indicando-se ter o mesmo prazo terminado no dia anterior, ou seja, 29/06/2015, afirma-se que o processo, «em termos gerais» está «concluído, com a proposta de concretização do conteúdo das normas, inserção nas estruturas dos regulamentos do PDM e das alterações cartográficas», ainda que necessitando de «algum trabalho na respetiva operacionalização, em que terá que estar particularmente presente a natureza, objetivos e conteúdo material atribuídos àquele IGT» (doc. de fls. 28).
- (77) O Ofício circular às câmaras municipais tem data de registo de saída de 14/04/2016, (doc. de fls. 18 a 23).
- (78) **Todavia, e no que tange ao cumprimento do prazo instituído para a identificação das normas, ficou demonstrado ter o mesmo sido cumprido**, pese embora a sua comunicação – formal – aos municípios não tenha ocorrido em simultâneo.



(79) Quanto à restante documentação recolhida encontra-se junto o “Guia Metodológico”, do qual se retiram, com interesse análise e avaliação da metodologia adotada no processo de identificação, os segmentos do mesmo a seguir enunciados.

(80) Assim, nesse documento, a doc. de fls. 29 a 68, a respeito da identificação das normas dos planos especiais, pode ler-se que:

«Os planos especiais integram a definição de regimes de salvaguarda dos valores em causa através da identificação dos usos permitidos, condicionados ou proibidos e regimes de gestão dessas áreas com vista à sua proteção.

Assim, no exercício da análise deve existir uma separação clara entre este tipo de normas, na medida em que apenas as primeiras devem ser integradas nos PDM ou PDIM.

De facto, apenas as normas dos planos dos planos especiais, que, condicionam a ocupação, uso e transformação do solo e que se insiram na esfera de competências municipais devem integrar o conteúdo material de um plano municipal ou intermunicipal.

Por conseguinte, o exercício que deverá ser feito durante a fase de identificação das normas é o seguinte: identificar a tipologia da norma e verificar se a integração de tal norma no plano municipal confere (ou não) ao município a competência para a sua aplicação».

(81) Concorde-se com o raciocínio expresso no trecho transcrito, o qual, se julga coadunar-se harmoniosamente com as notas extraídas das anotações de Fernanda Paula Oliveira, acima transcritas.

(82) Para além das questões que reúnem maior consenso o Guia Metodológico levanta, também, as dificuldades que podem surgir no exercício de identificação de normas com que as entidades se podem deparar

(83) Adiante, a doc. de fls. 51 afirma-se no Guia que:

«No exercício de identificação das normas diretamente vinculativas dos particulares, as entidades podem deparar-se com duas dificuldades:

a) O facto do conteúdo dos PEOT extravasar o seu âmbito material, entrando em matérias de planeamento municipal, designadamente procedendo à classificação e qualificação do solo e estabelecendo parâmetros urbanísticos, que não têm diretamente em vista a salvaguarda efetiva dos valores e recursos naturais ou a precaução e prevenção de riscos.

(...)

Nesta sede importa assegurar que na transposição dos conteúdos dos planos especiais para os PDM seja adotada uma lógica de ponderação da forma como se faz a transposição dos zonamentos de proteção e salvaguarda de recursos e valores naturais no zonamento das classes e categorias de espaço, nomeadamente dos parâmetros que definem cargas, densidades, regras de inserção paisagística ou outros relevantes e que condicionam o regime de uso de solo.

b) O facto de algumas atividades estarem condicionados a pareceres das entidades responsáveis pelos planos, os quais não têm enquadramento legal próprio para serem acolhidos em regulamento municipal que desta forma estão a atribuir competências a organismos da Administração Central.

(...)

A este propósito refira-se que de facto esta matéria não teve até à data um tratamento uniforme¹¹.

(84) E acrescenta a doc. de fls. 54 e 55:

«Assim, nestes casos o próprio regime jurídico específico aplicável às albufeiras de águas definiu aquelas atividades que para serem autorizadas dependem de parecer da autoridade nacional da água.

¹¹ É então transcrito artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio, que defere competências às ARH em matéria de pareceres prévios vinculativos a serem emitidos sobre determinadas matérias nas zonas terrestres de proteção das albufeiras de águas públicas, bem como, é adiantado existir uma norma similar nas zonas reservadas das albufeiras.



Significa, que nestes casos a sua reprodução no PDM está compatível e harmonizada com o próprio regime-regra.

Porém, a verdade é que este método de identificação não foi seguido pelos restantes regimes aplicáveis aos planos especiais.

Estamos certos que na revisão dos regimes...deve ficar expressamente consagrado em que casos podem os regulamentos municipais dos PDM preverem a submissão a parecer daquelas entidades.

Estes casos devem ser claramente identificados e autonomizados das restantes normas identificadas».

- (85) No que se refere às normas de edificabilidade que integram os regulamentos de PEOT, considera-se no referido Guia Metodológico que, sendo esta uma questão sensível, será necessário ponderar a sua adequação. Assim, a fls. 55 do documento afirma-se:

«Nos termos da legislação em vigor é aos municípios que compete fixar os parâmetros de ocupação e utilização do solo. Por isso e à semelhança do que foi dito para a classificação e qualificação dos solos em que incidam recursos e valores naturais a proteger, também as regras de edificabilidade e parâmetros urbanísticos deverão ser ponderados no processo de transposição e seguir o procedimento de ratificação».

- (86) Em tese nada haverá a objetar quanto ao teor da alínea a), exceção feita ao facto de não se levar mais longe, exemplificando, o modo e alcance da ponderação a executar.

- (87) Com efeito, se são avançadas algumas normas dos regulamentos de PEOT noutros pontos do Guia, entende-se que, também aqui, mais elucidativo teria sido a estampagem de uma exemplificação concreta do método a utilizar (note-se que o Guião remete este processo já no âmbito da transposição, todavia, entendeu-se por bem exprimir o presente reparo ainda que numa ação de inspeção simplesmente referente à fase de identificação).

- (88) Ainda assim, reconhece-se que, dada a sensibilidade da questão, seria desaconselhável adotar princípios rígidos/predefinidos sendo aconselhável, antes, uma abordagem caso a caso.
- (89) *Mutatis mutandis* o mesmo se dirá relativamente à abordagem da questão da edificabilidade e dos parâmetros urbanísticos enunciada na antecedente alínea b), cuja abordagem poderia ter sido objeto de uma maior densificação no âmbito do Guia Metodológico, sem prejuízo do referido no ponto precedente.
- (90) Relativamente à questão de reprodução no PDM de normas deferidoras de competências a serviços da Administração Central ao nível da emissão de pareceres, entende-se não ser matéria própria destes IGT.
- (91) Com efeito, percorrendo os preceitos do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, referentes ao objeto e conteúdo material dos PDM (os artigos 95.º e 96.º), considera-se não se coadunar com os conteúdos deles constantes um tal tipo de dispositivo regulamentar.
- (92) Na verdade, considerando que o regulamento dos PDM corporiza e regula opções do modelo utilizado pelo município, não se encontrando tal tipo de enquadramento regulamentar naqueles preceitos, logo se considera que a reprodução em causa não se afigura admissível, até porque, para o efeito existe a legislação estatuidora sobre as competências em causa.
- (93) Por outro lado, uma recente opção legislativa não trilhou a via propugnada pelo Guia, porquanto, a redação do artigo 23.º-B do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, agora introduzida pelo Decreto-Lei n.º 242/2015, de 15 de outubro, consagra, expressamente, que os «programas especiais das áreas protegidas podem sujeitar a execução de determinadas ações, atos ou atividades a parecer prévio vinculativo ou autorização da autoridade nacional», sem que se debruce sobre a reprodução de tal conteúdo nos PDM.
- (94) A doc. de fls. 55 e ss. constata-se que o Guia adianta como tipo de normas a excluir as que se prendam com:

- «a) As disposições manifestamente redundantes face ao conteúdo regulamentar do PDM, se após a verificação da coerência cartográfica se conclua que são aplicadas de forma idêntica entre os dois planos.
 - b) As interdições que decorrem de legislação vigente e que são aplicáveis a todo o território nacional.
 - c) As normas que se destinam exclusivamente às entidades públicas envolvidas.
 - d) As definições que constem de diploma próprio, designadamente do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação e do decreto regulamentar que fixa os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo».
- (95) Nada há a observar, aderindo-se às asseverações precedentes.

3.3. Avaliação do procedimento referente ao Plano de Ordenamento do Parque Natural do Vale do Guadiana

- (96) Entrando na avaliação dos procedimentos subjacentes ao objeto da presente ação de inspeção, inicia-se a análise pelo POAP supramencionado, o qual foi aprovado pela RCM n.º 161/2004, de 10 de novembro.
- (97) A identificação das normas a integrar no PDM foi apreciada tendo em conta cada um dos municípios abrangidos pelo Plano de Ordenamento do Parque natural do Vale do Guadiana: Mértola (doc. de fls.69 a 75) e Serpa (doc. de fls. 76 a 80).
- (98) Desde logo se analisará o regulamento deste IGT, na parte respeitante às identificações alusivas ao teor do seu Capítulo I, o qual se prende com as *Disposições Gerais* do mesmo.
- (99) Neste segmento do corpo regulamentar aborda-se a natureza jurídica e âmbito, objetivos, conteúdo documental, definições, servidões administrativas e restrições de utilidade pública e património arqueológico.
- (100) A tal respeito dir-se-á que essas estatuições são matéria de um futuro programa especial ou regulamento de gestão, ou então, como decorrentes da lei geral. A propósito do Capítulo II do regulamento, referente às *Disposições Comuns*, ir-se-á começar por analisar as disposições sob as epígrafes ações e atividades a promover, atividades interditas e atividades condicionadas.
- (101) Considera-se que se deveria ter apontado para a integração da maioria das normas em causa no futuro programa especial desta área protegida, uma vez que o artigo 23.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 242/2015, de 15 de outubro, estipula que os programas especiais das áreas protegidas estabelecem as ações permitidas, as ações condicionadas ao cumprimento de determinados parâmetros e condições neles estabelecidas e as ações proibidas.

- (102) Tal entendimento foi adotado pela CCDR Alentejo que não identificou tais normas como sujeitas a reprodução, o que merece concordância, já que, tendo presente o teor daquele preceito, considera-se que melhor será guardar-se estas disposições para a redação do futuro programa, em virtude de, por algum modo, potenciar um certo esvaziamento de conteúdo de um IGT, que irá, por sua vez, influenciar o PDM logo depois da sua aprovação.
- (103) Não é possível concordar-se com a instituição de normas nos PDM relativas ao deferimento de competências para a emissão de pareceres, autorizações ou aprovações legalmente previstas e em particular do ICNF, pelas razões expostas nos pontos (78) a (81).
- (104) Prosseguindo, constata-se que o Capítulo III, subordinado à epígrafe *áreas sujeitas a regimes de proteção*, contempla as diversas tipologias do zonamento do PEOT, que irão ser analisadas casuisticamente.
- (105) Assim, entrando na parte concernente à Seção I, que se debruça sobre o âmbito e tipologias, considera-se que os preceitos não contêm comandos normativos vinculativos dos particulares, devendo, antes, articularem-se com as categorias de espaço definidas no PDM.
- (106) Já no tocante à Seção II, relativa ao zonamento, depara-se com três subseções que serão abordadas individualmente.
- (107) Assim, a Subseção I referente às *áreas de proteção parcial* engloba disposições específicas, com destaque para o proémio do artigo 14.º, pelo facto de estabelecer normas condicionadoras da ocupação, uso e transformação do solo e, certamente basilar quanto aos recursos e valores naturais cuja proteção fundamentou a aprovação do presente POAP
- (108) A título de exemplo, dir-se-á que o teor do n.º 1 daquela disposição, que determina que as áreas em presença são espaços *non aedificandi*, deve merecer uma reflexão

tendente ao seu acolhimento em sede de PDM, o que de facto consta identificado como a transpor¹².

- (109) Nas disposições a considerar a integração, ainda no âmbito deste artigo, realce para as que se prendem com a interdição, nestas áreas, da prospeção ou extração de inertes e aproveitamentos eólicos (cf. alíneas a) e c) do n.º 2 do artigo 14.º), ao contrário do que sucede com a prática de desportos motorizados (alínea b) do n.º 2 do artigo 14.º), que constitui matéria de programa especial /ou o seu regulamento de gestão.
- (110) *Mutatis mutandis* o mesmo se dirá relativamente ao regime de salvaguarda consignado no artigo 16.º, no que às especificidades acima aduzidas dizem respeito, com destaque para o facto de se encontrarem vedadas, nas áreas identificadas na planta de síntese como *interditas a florestação*, as ações incisas nas alíneas b) e c) do seu n.º 3¹³.
- (111) Entrando na Subseção II, atinente às *áreas de proteção complementar*, no tocante às estipulações atualmente consignadas no POAP, nos n.ºs 1 e 3 do artigo 19.º e n.ºs 3 e 4 do artigo 21.º do regulamento, verifica-se que se propende para a sua consideração de integração nos planos municipais, o que se realça, em virtude de se tratar de inequívocas normas atinentes à ocupação, uso e transformação do solo¹⁴.
- (112) Relativamente à Seção III do Capítulo II, que aborda duas tipologias de *áreas de intervenção específica*, identificadas nos artigos 24.º a 30.º, são de evidenciar as seguintes normas, por constituírem verdadeiras limitações ao uso, ocupação e transformação do solo: n.º 4 do artigo 24.º, artigo 29.º, n.ºs 3 e 4 dos artigos 33.º e n.º 2 do artigo 34.º.

¹² A integrar no artigo 57.º do PDM de Mértola e no artigo 32.º do PDM de Serpa.

¹³ Vide a proposta de redação dos artigos 57.º do PDM de Mértola e 32.º do PDM de Serpa.

¹⁴ Vide a proposta de redação dos artigos 57.º do PDM de Mértola e 32.º do PDM de Serpa.

- (113) Contudo, à exceção da norma constante no artigo 24.º nenhuma destas normas foi identificada para efeitos de transposição. Assim, enquanto que os artigos 33.º e 34.º foram considerados legislação geral, os artigos 29.º, n.ºs 1 a 4º e o 33.º, n.ºs 1 e 2 foram considerados legislação setorial, cuja redação não era necessário reproduzir.
- (114) No caso do regime de salvaguarda instituído para as áreas correspondentes aos *montes* (artigo 29.º do regulamento), crê-se que ele deve integrar os planos municipais, concretamente o PDM de Serpa, tendo em consideração as respetivas caracterizações, objetivos programáticos e regras, sendo que, em fase de transposição, se deverá ponderar a forma de garantir a sua alocação no regime de uso do solo instituído nos respetivos planos municipais.
- (115) Entrando no Capítulo IV, incidente sobre *áreas não abrangidas por regimes de proteção*, dever-se-á ponderar a transposição das normas que condicionam o uso, ocupação e transformação do solo fora das áreas urbanas delimitadas pelos planos municipais, associadas aos denominados *aglomerados rurais*, bem como as que, pela sua especificidade, constituem condicionamentos à construção nas *áreas industriais* existentes ou propostas nos planos municipais e não integradas em perímetros urbanos.
- (116) Já no que se refere ao Capítulo V, que se debruça sobre usos e atividades, apontam, regra geral, para matérias a integrar em programa especial ou em regulamento de gestão tendo, neste sentido, a CCDR Alentejo entendido estar em causa legislação setorial.
- (117) No tocante ao Capítulo VI, incidente sobre o regime sancionatório, os dois preceitos em causa são matéria do programa especial ou do regulamento de gestão.
- (118) Finalmente, o Capítulo VII, respeitante a *disposições finais e transitórias*, são matéria de programa especial ou decorrerem da legislação vigente. O mesmo entendimento foi adotado pela CCDR Alentejo.

- (119) Cumpre, por fim referir que, na identificação das normas a integrar nos PDM, a CCDR Alentejo optou por proceder a tal análise por município apresentando, desde logo, a sua proposta de redação da norma do mencionado plano municipal.
- (120) Tal método apenas pode ser entendido como uma versão proposta, insuscetível de ser imposta, nos exatos termos em que é redigida, ao município, sob pena de invasão da respetiva esfera de competências. Ainda assim, não podemos deixar de assinalar o assinalável esforço realizado pela CCDR.
- (121) Iniciando a nossa apreciação pelas normas propostas para PDM de Mértola, é de referir que a primeira incide sobre o artigo 50.º do respetivo regulamento, relativo a albufeiras e faixa, sem identificar qual a norma do POAP que se propõe transpor.
- (122) Nesta norma é proposta a «classificação como solo urbano», da «zona do Núcleo Histórico – NH a submeter a plano de pormenor» bem como das zonas de expansão urbana (integrando uma zona de expansão mista (ZEM), de expansão turístico-hoteleira (ZETH) e de expansão desportiva (ZED)), zona museológica, zona de reabilitação urbana.
- (123) Propõe, ainda a CCDR Alentejo, acrescentar ao referido artigo 50.º classificação como solo rústico dos espaços naturais, agrícolas, florestais, turísticos.
- (124) Ora, para além de não vir indicada, como foi referido, a norma que se pretende transpor e estando em causa matéria cuja disposição cabe, em exclusivo, aos planos municipais, os únicos que podem classificar e qualificar o uso do solo (cf. artigos 70.º e 71.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio), entendemos que a proposta da CCDR tem apenas carácter orientador.
- (125) No que respeita à transposição das normas constantes das alíneas d), e), f) e g) do artigo 8.º do regulamento do POAP em apreço, para o artigo 57.º do PDM de Mértola, cumpre referir que não poderia a CCDR Alentejo referir a necessidade de parecer do ICNF, desde logo, porque tal indicação não consta da redação da norma a transpor, a qual se limita a identificar as atividades interditas. Acresce que se tais normas devem constar do futuro programa especial do Parque Natural do Vale do

Guadiana é redundante incluí-las nesta sede, conforme referido *supra*. Ainda quanto a esta norma é de referir que a alínea f), relativa à prática de atividades desportivas, não deve ser integrada no PDM mas sim constar de regulamento próprio.

- (126) Foi detetado um erro de escrita, no que respeita à «introdução de novos povoamentos de eucaliptos» que surge repetida constando, como a integrar no PDM, para de seguida ser considerada como integrando legislação setorial não sendo necessário reproduzi-la, solução, esta, consonante com as regras de transposição adotadas.
- (127) Quanto à transposição dos artigos 13.º e 14.º, que dispõem sobre as áreas de proteção parcial tipo I, do regulamento do plano para o artigo 57.º do PDM de Mértola, cumpre, também aqui sublinhar que, matérias relativas à prática de desportos motorizados, devem constar de regulamento próprio.
- (128) Não devem igualmente, ser transpostas as normas que atribuem competências à comissão diretiva do parque, tal como acontece no artigo 9.º do POPNVG, para emissão de autorização ou parecer pelas razões aduzidas *supra*.
- (129) Estas conclusões devem ser estendidas relativamente aos artigos 15.º e 16.º do regulamento, referentes às áreas de proteção parcial do tipo II, a integrar no artigo 57.º do PDM.
- (130) O mesmo se diga relativamente à remissão para parecer do ICNF, constante da proposta de redação do artigo 57.º do PDM de Mértola.
- (131) Passando a apreciar a transposição das normas do regulamento aqui em causa para o PDM de Serpa, considera-se ser de estender as conclusões anteriormente expressas no que respeita à sujeição a parecer por parte do ICNF, referência a normas relativas a práticas desportivas, ações suscetíveis de afetar ou

comprometer os recursos ou valores naturais a salvaguardar¹⁵, que, tal como já foi referido, deve constar de regulamento próprio.

¹⁵ Prospeção ou extração de inertes, novas linhas de transporte de energia elétrica, instalação de aproveitamento eólicos, ações de florestação, abertura e alargamento de vias de comunicação, instalação de fornos para fabrico de carvão vegetal.

3.4. Avaliação do procedimento referente ao Plano de Ordenamento da Albufeira de Alqueva e Pedrógão

- (132) O POAAP acima mencionado foi aprovado pela RCM n.º 94/2006, de 29 de 4 de Agosto, na vigência do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de dezembro.
- (133) A identificação das normas a integrar no PDM foi apreciada tendo em conta cada um dos municípios abrangidos pelo POAAP cuja documentação detalhada foi apresentada: Elvas (doc de fls. 81 a 83), Évora (doc. de fls. 84 a 90), Reguengos de Monsaraz (doc. de fls. 91 a 94), Vidigueira (doc de fls. 95 a 97) e Alandroal (doc. de fls. 98 a 100), bem como o quadro genérico referente a cada um dos municípios identificados a doc. de fls. 101.
- (134) O Regulamento do plano está dividido em cinco capítulos, cabendo ao Capítulo I, no âmbito das disposições gerais fixar os respetivos objectivos, conteúdo documental bem como identificar as servidões administrativas e restrições de utilidade pública incidentes na área de intervenção, enquanto o Capítulo II respeita ao modelo de ordenamento da área de intervenção, definindo o zonamento e os regimes específicos (áreas de risco, património cultural, captações de água para abastecimento público).
- (135) Assim, bem andou a CCDR ao considerar as matérias integrantes destes Capítulos como normas gerais ou normas sectoriais, não susceptíveis de ser transpostas para o PDM.
- (136) Considerou, ainda assim, que deveriam integrar este IGT o n.º 3 do artigo 7.º, relativo à zona de proteção das albufeiras, o artigo 8.º que dispõe sobre áreas de risco e condicionamento da respetiva ocupação, opção que se considera acertada por estarmos perante normas relativas à ocupação, uso e transformação do solo.
- (137) O Capítulo III incide sobre as atividades secundárias e regimes de utilização do plano de água. Conforme foi referido relativamente ao plano precedente, estas

estatuições são, na sua maioria matéria do futuro programa especial, ou regulamento de gestão ou, ainda decorrentes da lei geral.

- (138) Constitui exceção o artigo 17.º, sobre *zonas afetas a atividades secundárias específicas* que a CCDR Alentejo, considerou ser de transpor para os PDM de Alandroal e Vidigueira.
- (139) Contudo, não se compreende esta opção da CCDR Alentejo porquanto o referido preceito respeita a matéria de natureza setorial, designadamente, às zonas de navegação, plano da água, não integrando normas atinentes à ocupação, uso e transformação do solo que relevem no âmbito da gestão urbanística.
- (140) O Capítulo IV dispõe sobre os usos e regimes de gestão da zona de proteção. Considerando que estão em causa atividades permitidas, interditas e condicionadas é de concluir que a maioria das normas deveriam integrar um futuro programa especial desta área protegida, pelas razões referidas *supra*.
- (141) No caso do plano em apreço foram identificados como a transpor um conjunto de preceitos cuja integração no PDM se justifica por estarem em causa normas que, para além de relevarem no âmbito da gestão urbanística tem como objetivo dispor sobre a ocupação, uso e transformação do solo. Trata-se de normas relativas à realização de obras de construção, abertura de acessos viários e caminhos pedonais.
- (142) Ainda assim, algumas das normas identificadas deveriam, antes, integrar o futuro plano especial, como é o caso das relativas à realização de eventos turístico culturais à instalação de tendas ou equipamentos móveis em locais públicos ou a florestação de novas áreas ou intensificação agrícola ¹⁶.
- (143) Não devem, igualmente, ser transpostas normas que atribuam competências à Administração, designadamente, remetendo para autorizações ou pareceres como acontece no caso do n.º 1 e 2 do artigo 31.º, n.º 1 e 2 do artigo 30.º, todos do PDM

¹⁶ Refira-se, a título de exemplo, a proposta de transposição das normas constantes das alíneas c) e d) do artigo 19.º e n.º 6 do artigo 29.º do POAP das albufeiras do Alqueva e Pedrógão.

de Elvas; n.ºs 1 e 2 do artigo 141.º do PDM de Évora; n.º 4 do artigo 14.º, n.º 1 e 3 do artigo 27.º do PDM de Reguengos de Monsaraz.

3.5. Avaliação do procedimento referente ao Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sines-Burgau

- (144) O POOC em referência foi aprovado pela RCM n.º 152/98, de 30 de dezembro, previamente à aprovação do RJIGT, na vigência do Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de setembro alterado pelo Decreto-Lei n.º 218/94, de 20 de agosto, tendo a identificação das normas a integrar no PDM sido apreciada, conforme doc. de fls. 102 a 113.
- (145) O regulamento do plano está dividido em cinco Títulos: o Título I contém as disposições gerais e o Capítulo II a identificação das servidões administrativas e restrições de utilidade pública.
- (146) Estando em causa normas de natureza geral, que dispõem sobre a natureza jurídica, objetivos, definições e servidões e restrições de utilidade pública não foi proposta, na sua maioria, a sua incorporação no PDM.
- (147) O Título III trata do uso da orla costeira, o quarto da gestão e o quinto prevê as disposições finais e transitórias.
- (148) Neste âmbito, a maioria das normas foram entendidas como de natureza setorial, tendo sido proposta a inserção nos PDM, essencialmente dos preceitos que definem atividades interditas que relevam no âmbito da gestão urbanística.
- (149) No que respeita ao Título IV, estando em causa normas de gestão justifica-se que as mesmas constem do futuro programa especial.
- (150) Assim, quanto ao que ficou exposto é de acolher a selecção levada a cabo pela CCDR Alentejo, à exceção do que abaixo se dirá.
- (151) Tal como aconteceu no caso dos planos precedentes, também no processo de identificação das normas do POOC Sines-Burgau, é proposta a integração no PDM de Sines de normas que atribuam competências à Administração, designadamente, remetendo para autorizações ou pareceres como acontece no caso do artigo 80.º-A, 92.º (*vide* ponto 6.3.4., 6.4.2., 6.5.2., 6.6. do doc. de fls. 108-110).

- (152) Neste último caso, acresce o facto de estarmos perante normas que respeitam a comportamentos suscetíveis de afetar ou comprometer os recursos ou valores naturais em que os municípios não têm competência para atuar, para além de não relevarem no âmbito da gestão urbanística.
- (153) No caso dos pontos 6.4.2 e 6.5.3. do doc. de fls. 109-110, há ainda a referir o facto de a alínea i) sujeitar a parecer do ICNF a alteração do uso do solo, matéria, como vimos, atribuída em exclusivo aos municípios.
- (154) Em sede de contraditório, a CCDR Alentejo veio alegar que, não prevendo o RJIGT, enquanto conteúdo documental dos Programas Sectoriais, qualquer regulamento próprio como acontece com os programas especiais, considera que terá que vir a ser aprofundada a questão sobre em que sede constarão de normas como as que «determinam o controlo da ocupação do território, na faixa terrestre de 500m de proteção da albufeira ao nível, por exemplo, da instalação de aquaculturas e pisciculturas, a abertura ou ampliação de acessos ou realização de obras de construção, reconstrução e ampliação», por forma a terem eficácia junto dos particulares.
- (155) No que à observação suscitada pela CCDR diz respeito, em concreto à forma de vincular os particulares ao cumprimento de determinadas opções em matéria de uso do solo decorrentes de planos setoriais, esta Inspeção-Geral toma boa nota do transmitido, devendo, no entanto, aquela entidade colocar a questão junto da tutela.
- (156) A CCDR Alentejo, salientou, ainda aquando do contraditório, que «por orientação do ICNF, são inscritas em regulamento dos PDM como usos ou actividades a submeter a sua autorização ou parecer, as decorrentes do Plano Sectorial da Rede Natura 2000».
- (157) Também neste caso a IGAMAOT toma boa nota da observação da CCDR e considera que até à revisão e/ou alteração dos planos territoriais a norma em causa deverá ser transposta, uma vez que o regime de salvaguarda do PEOT, para alteração do

uso do solo, é mais restritivo do que o decorrente do Regime Jurídico da Rede Natura 2000.

- (158) Cumpre, por fim, referir que, normas como a constante da alínea a) do n.º 5 do artigo 80.º-A do PDM de Sines, com a identificação do tipo de praia, não deveriam integrar o regulamento do PDM por não relevarem no âmbito da gestão urbanística devendo constar do programa especial.

4. Conclusões

Da análise efetuada nos anteriores segmentos do relatório e da compulsão aos documentos resultantes dos trabalhos de verificação processados pela CCDR Alentejo é possível extrair algumas conclusões, que de seguida se explanam.

- (159) Constata-se que a CCDR Alentejo procedeu à auscultação das entidades da Administração Central com interesses na salvaguarda dos distintos recursos e valores naturais, tendo sido totalmente tempestiva à luz dos preceitos legais temporalmente definidores do processo.
- (160) No tocante ao processo de identificação em si mesmo, constata-se ser de realçar o aturado trabalho desenvolvido pela CCDR Alentejo para proceder à sua corporização em documentos, que espelham um assinalável grau de desenvolvimento e escarpelização de todo um enorme conjunto de preceitos encerrados nos regulamentos dos três PEOT, a que acresce o esforço desenvolvido na elaboração das normas dos PDM a apresentar aos municípios, concretamente no que respeita à comunicação a que se reporta o n.º 3 do artigo 78.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.
- (161) Quanto ao teor dos resultados do processo de identificação, que constituíram o objeto da presente ação de inspeção, adere-se na maioria às opções realizadas a propósito dos múltiplos artigos a considerar no processo de transposição das normas regulamentares dos PEOT.
- (162) É de realçar que a CCDR Alentejo mantém as normas de interdição de novas construção ou de estipulação de certas áreas como espaços *non aedificandi*, indo assim ao encontro de uma preocupação anteriormente manifestada pelo legislador de tais territórios abrangidos por tal tipo de estipulações serem uma das vertentes mais significativas para a salvaguarda dos recursos e valores naturais visada pela instituição dos três PEOT.

- (163) Tal não significa que as áreas não abrangidas por regime de proteção pelos PEOT, não integrem normas supletivas de salvaguarda previamente acordadas com as câmaras municipais envolvidas aquando da elaboração destes planos.
- (164) Isto porque apesar de subsistirem categorias de espaço que, sob o ponto de vista sistemático, não compõem o leque de áreas sujeitas a regimes de salvaguarda pelo regulamento do respetivo PEOT, a sua delimitação foi concebida para se compatibilizar com as suas orientações.
- (165) No caso do POPNVG, o legislador optou por definir duas categorias de espaço (“montes” e “aglomerados”) não contidas em regime de proteção, embora sujeitando-as a um conjunto de restrições e de condicionantes à ocupação decorrente de uma visão integrada com a área protegida e, por conseguinte, indissociável à sua salvaguarda.
- (166) Quanto ao Guia Metodológico produzido a propósito deste processo de identificação e transposição de normas dos PEOT afigura-se bem elaborado, com algumas insuficiências no aprofundamento de certos conteúdos dos PEOT, em especial, os que se prendem com a ponderação da forma como será feita a transposição dos zonamentos de proteção e salvaguarda de recursos e valores naturais.
- (167) Com efeito, tratando-se do ponto fulcral da identificação e transposição das normas dos PEOT, constituindo, inclusive, o núcleo central de tal processo, tendo em vista o não desvirtuamento dos princípios que presidiram à elaboração e aprovação dos PEOT, tal Guia deveria ter sido realizado de uma maneira mais extensa a este propósito, até para salvaguardar uma visão única de abordagem dos trabalhos em causa por parte das distintas CCDR.
- (168) Conforme exposto, entende-se que a sugestão constante daquele Guia, tendo em vista a circunstância de não ter merecido um posteriormente acolhimento em recente iniciativa legislativa, não deverá ser prosseguida.

5. Recomendações

Tendo por base as conclusões extraídas da presente ação de inspeção, considera-se que:

- (169) Atendendo a que se encontra concluído o processo de identificação, a CCDR Alentejo deverá perseverar pela conclusão do processo de transposição das normas dos PEOT a serem vertidas nos planos diretores municipais e intermunicipais dentro do prazo legalmente cominado para o efeito, evitando, assim, a reiterada ausência de adequação dos PMOT às prescrições dos PEOT amplamente constatada na vigência do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro
- (170) Igual perseverança se impõe aquando dos procedimentos de alteração/revisão dos PDM, zelando para que as observações prolatadas aquando do processo de identificação sejam efetivamente adotadas nos pareceres que seja chamada a emitir.
- (171) Neste sentido, deverá ser garantida a transposição das normas que se traduzam em restrições ou condicionantes à ocupação do solo, ainda que integradas em categorias de espaço que, sob o ponto de vista sistemático, não compõem o leque de áreas sujeitas ao regime de salvaguarda pelo regulamento do respetivo PEOT.

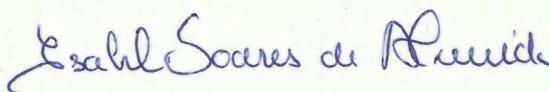
6. Propostas

Face às conclusões alcançadas e recomendações acima enunciadas, propõe-se o seguinte:

- (172) O envio, do relatório final ao Gabinete do Senhor **Ministro do Ambiente**, tendo em vista a respetiva homologação nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 15171/2012 (2.ª série), de 26 de novembro.
- (173) Tendo em vista a necessidade de desenvolvimento das conclusões e recomendações anteriormente avançadas, o envio do presente relatório à **CCDR Alentejo**.

IGAMAOT, 21 de abril de 2017

A Inspetora



Isabel Soares de Almeida