

*Handwritten signature*  
4.4.17  
*Plat* →

João Pedro Matos Fernandes  
Ministro do Ambiente

**PROCESSO DE INSPEÇÃO N.º NUI/AOT/000004/16.1.SEDE**

**RELATÓRIO**

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

JANEIRO DE 2017

## FICHA TÉCNICA

<b>Natureza</b>	Inspeção Ordinária
<b>Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção</b>	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
<b>Fundamento</b>	Proposta de Plano de Atividades – Ano 2016
<b>Âmbito Territorial</b>	NUT II Lisboa e Vale do Tejo
<b>Objetivos</b>	Avaliação da transposição das normas dos PEOT: avaliação do processo de identificação realizado pela CCDR LVT a realizar através da técnica de amostragem
<b>Instrumentos de Gestão Territorial Aplicáveis</b>	POAP do Parque Natural da Arrábida POAAP da Albufeira de Castelo do Bode POOC Sintra-Sado
<b>Despachos</b>	Despacho do Ministro do Ambiente de 29/01/2016
<b>Planeamento</b>	Despacho de concordância: 05/09/2016
<b>Ciclo de Realização</b>	Instrução do processo: 26/09/2016 a 14/10/2016
	Elaboração do Projeto de Relatório: 17/10/2016 a 28/11/2016
	Audiência dos interessados: 23/12/2016 a 09/01/2017
	Ponderação do contraditório e Elaboração do Relatório Final: 10/01/2017 a 16/01/2017
<b>Direção</b>	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza
<b>Equipa</b>	<b>Coordenação:</b> Fernando Alves, Insp. CEM <b>Execução:</b> José Diniz Freire, Insp.

## ÍNDICE

Índice de Figuras e Tabelas	4
Siglas e abreviaturas	5
Pareceres e Despachos	6
<b>1. Enquadramento da Ação</b>	<b>7</b>
1.1. Âmbito e Objetivo	7
1.2. Enquadramento Legislativo	7
1.3. Nota Metodológica	11
<b>2. Diligências Realizadas</b>	<b>13</b>
2.1. Âmbito e Condicionalismos	13
2.2. Do Contraditório	13
<b>3. Resultados da Ação</b>	<b>14</b>
3.1. Introdução ao Relatório	14
3.2. Dos procedimentos adotados para a transposição	16
3.3. Avaliação do procedimento referente ao Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida	22
3.4. Avaliação do procedimento referente ao Plano de Ordenamento da Albufeira de Castelo do Bode	26
3.5. Avaliação do procedimento referente ao Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sintra - Sado	29
<b>4. Conclusões</b>	<b>33</b>
<b>5. Recomendações</b>	<b>35</b>
<b>6. Propostas</b>	<b>36</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Expressão territorial dos PEOT a avaliar	12
----------	--	----

## SIGLAS E ABREVIATURAS

### C

CCDR Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CCDR-LVT Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo

### I

IGT Instrumento de gestão territorial

### P

PDIM Plano diretor intermunicipal

PDM Plano diretor municipal

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

PROT-OVT Plano Regional de Ordenamento do Território para a Região do Oeste e Vale do Tejo

### R

RCM Resolução do Conselho de Ministros

## PARECERES E DESPACHOS

À consideração do Sr.  
Inspecor-Geral com a  
vossa consideração.

16.01.2017

Ana Cristina Branco  
Inspecora Diretora

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

À consideração superior,

16.01.2017

Visto e/ou muito interessante  
Pela Qualidade do Trabalho  
Desenvolvido e pelo cumprimento  
global de Cumprimento  
que o relatório evidencia  
Submete-se à Consideração  
de S. Ex.ª o Ministro do  
Ambiente e Proposta  
de homologação  
01/10/17 [Assinatura]

ASSUNTO: RELATÓRIO N.º I/00152/AOT/17

NUNO MIGUEL BANZA

Inspecor-Geral

“AVALIAÇÃO DA TRANSPOSIÇÃO DAS NORMAS DOS PEOT: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE  
IDENTIFICAÇÃO REALIZADO PELA CDDR LVT”

## 1. Enquadramento da Ação

### 1.1. Âmbito e Objetivo

- (1) A presente ação de inspeção foi inserida no âmbito da proposta de plano de atividades desta Inspeção-Geral para o ano de 2016, o qual ainda não se encontra aprovado, todavia, por despacho do Ministro do Ambiente, de 29/01/2016, foi autorizado o lançamento da presente ação.
- (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 f) 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 desenvolvido no âmbito da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, 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 de junho de 2015.
- (5) É assim que, tendo por base este marco temporal balizador e o teor das ações de identificação entretanto promovidas pela CCDR-LVT, que se procurará corporizar e satisfazer os objetivos da presente ação de inspeção.

### 1.2. Enquadramento Legislativo

- (6) Na vigência do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, os PEOT constituíam “...um meio supletivo de intervenção do Governo, tendo em vista a prossecução de objetivos 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).*

- (7) Os PEOT, que se continham no âmbito nacional do sistema de gestão territorial então em vigor, revestiam assim um conteúdo material assente em regimes identificadores e estabelecedores 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).
- (8) Os PEOT desdobravam-se por quatro categorias, a saber: planos de ordenamento de áreas protegidas, planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas, planos de ordenamento da orla costeira e planos de ordenamento dos estuários (artigo 42.º n.º 3 ainda do mesmo diploma).
- (9) Tais planos, a exemplo do que sucedia com os 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.
- (10) De notar que, até à alteração do diploma em causa promovida pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro, os PEOT definiam usos, a exemplo do que sucedia com os PMOT, sendo que, só a partir deste diploma se clarificaram e se segmentaram as situações de planeamento cometidas a cada tipo de plano.
- (11) A este respeito atente-se nas palavras de Isabel Abalada Matos “...a experiência tem-nos permitido constatar que a incerteza e falta de clareza nas relações entre os planos não se encontra apenas ao nível das suas relações formais, mas em muitas ocasiões decorre de alguma “confusão de conteúdos, isto é, da apropriação por alguns planos de matérias cuja disciplina está atribuída a outras figuras.”<sup>1</sup>.
- (12) Só com a entrada em vigor do diploma atrás assinalado, que constitui um marco na distinção entre os dois tipos de planeamento em presença, é que foram cometidas aos

<sup>1</sup> In “POOC e PMOT: Notas sobre a relação entre os seus conteúdos materiais, Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, Nºs 18/19, pgs. 41.

PEOT as funções do já avançado regime de identificação e estabelecimento de regimes de salvaguarda, para postergar, assim, as normas definidoras da ocupação, uso e transformação do território ou o regime de edificabilidade para o nível municipal.

- (13) Todavia, deve dizer-se que, ainda assim, retomando Isabel Abalada Matos<sup>2</sup>:

*“Nos conceitos de medidas básicas e limiares de utilização que os POOC estabelecem incluem-se os standards urbanísticos, constantes do anexo II do Decreto-Lei n.º 309/93 que os designa por princípios a observar na ocupação, uso e transformação do solo da zona terrestre de proteção. Assim, cada POOC em concreto pode densificar as determinações relativas à ocupação do solo, constantes do ponto I do referido anexo II; pode conter regras precisas sobre o acesso ao litoral (ponto II do anexo); pode concretizar os standards relativos a construções e espaços verdes, infraestruturas e estaleiros (ponto III a V do anexo).”.*

- (14) Por outro lado, como os diversos tipos de PEOT foram sendo continuamente aprovados ao longo de um período alongado de 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.

- (15) Todo este quadro legal sofreu uma mutação profunda com a publicação da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

- (16) 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 regulamentar<sup>3</sup> a par de perder a anterior vinculação direta sobre os particulares dos PEOT, não obstante permanecer a vinculação das entidades públicas.

- (17) 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, que se efetivam “...através do estabelecimento de ações permitidas, condicionadas ou

<sup>2</sup> Op. cit., pgs. 49.

<sup>3</sup> 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 atividades desportivas ou a quaisquer comportamentos suscetíveis de afetar 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).

*interditas, em função dos respetivos objetivos.”*, as quais devem ser integradas nos planos territoriais, uma vez 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).

- (18) Todavia, o legislador convicto de que a salvaguarda dos recursos e valores naturais constante dos PEOT presentemente em vigor permanecia como um objetivo indispensável à utilização sustentável do território, a par de tais planos consubstanciarem a proteção de interesses de nível nacional, tratou de consagrar um regime transitório, porventura, atendendo às expectáveis delongas na elaboração e aprovação dos futuros programas, as quais não se compadecem com a salvaguarda dos recursos e valores naturais sempre proclamada pelo legislador.
- (19) 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 diretores intermunicipais ou municipais, **no prazo máximo de três anos**, a contar da data de entrada em vigor da Lei.
- (20) 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 atualização dos aludidos planos, conforme resulta dos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo 78.º.
- (21) 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).
- (22) 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 para o Território<sup>4</sup> um guia metodológico, destinado a enquadrar a já descrita integração do conteúdo dos PEOT.

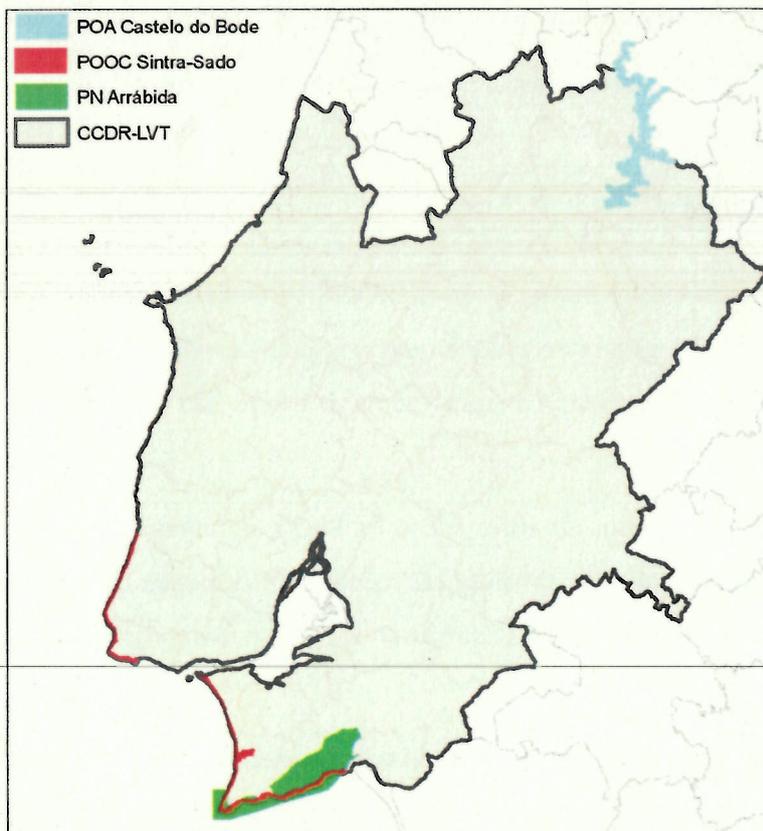
<sup>4</sup> Criado pelo Despacho n.º 13/2013 do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza.

- (23) 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.
- (24) Para efeitos da presente ação de inspeção apenas se terá em linha de conta a primeira parte do guia.

### 1.3. Nota metodológica

- (25) Na área de intervenção territorial da CCDR LVT constata-se estarem em vigor 14 PEOT, dos quais três são planos de ordenamento da orla costeira, outros três são planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas e oito são planos de ordenamento de áreas protegidas.
- (26) 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, o qual também se deveria configurar como o mais expressivo de entre as distintas tipologias de planos
- (27) Para o efeito, tendo em atenção a relevância dos recursos e valores naturais envolvidos no contexto nacional, o impacto ao nível territorial provocado pelo enquadramento regulamentar de 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 Sintra – Sado, o POAAP da Albufeira de Castelo do Bode e o POAP do Parque Natural da Arrábida, cuja expressão territorial se encontra estampada na seguinte figura:

Figura 1 – Expressão territorial dos PEOT a avaliar



## 2. Diligências Realizadas

### 2.1. Âmbito e Condicionalismos

(28) 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 LVT, de modo a habilitar o signatário a recolher o teor do produto das identificações realizadas a propósito de cada plano, bem como, as respetivas comunicações aos municípios territorialmente incursos nas áreas de intervenção de cada um dos instrumentos de gestão territorial atrás mencionados.

(29) Seguidamente procedeu-se à execução desta ação de inspeção, da qual resultou a elaboração do projeto de relatório

### 2.2. Do Contraditório

(30) Na sequência da análise prévia do projeto de relatório superiormente efetuada e, tendo em vista as determinações constantes dos artigos 121.º e 122.º do Código de Procedimento Administrativo, 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, foi remetido o projeto de relatório à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, a fim de se pronunciar sobre o teor do mesmo.

(31) Decorrido o prazo para a pronúncia foi tempestivamente recebida a resposta da entidade, a qual informou nada ter a opor ao teor do Relatório (doc. de fls.189).

(32) Assim sendo, como nada havia a modificar no conteúdo do documento em causa, converteu-se o projeto em relatório final.

## 3. Resultados da Ação

### 3.1. Introdução ao Relatório

(33) A propósito do artigo 198.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, numa recente publicação de Fernanda Paula de Oliveira<sup>5</sup> são adiantadas umas profusas notas relacionadas com o objeto da presente ação, cujo teor, pelas conclusões a que chega sobre o processo de identificação em causa, constitui um valioso e decisivo marco para uma cabal esclarecimento do conteúdo de tal processo.

(34) Nestes termos, optou-se por transcrever tais notas em grande parte da sua extensão, como de seguida se passa a proceder:

*“2. Para uma boa compreensão do que é que, dos planos especiais, deve ser transposto para os planos municipais, deve ter-se presente que os planos especiais desempenham duas funções que ainda que complementares e dirigidas ao mesmo objetivo específico – que é a salvaguarda de áreas sensíveis quer do ponto de vista ambiental quer dos riscos – se diferenciam: 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).*

*É para o cumprimento da primeira daquelas funções que o plano especial define regras que se prendem com a ocupação, uso e transformação dos solos. E são estas regras, sem dúvida, que o legislador pretende agora que apenas possam ser diretamente vinculativas dos particulares por via da sua integração nos planos municipais.”*

(35) E prossegue dizendo:

*“Mas os planos especiais contêm ainda um conjunto de normas que não se prendem, pelo menos diretamente, com a ocupação, uso e transformação do território, mas antes com a gestão dessas mesmas áreas, normas essas cujo local adequado para constarem é, precisamente, nos planos especiais e que não faz sentido passarem a ser integradas nos planos municipais por estes não serem os instrumentos de planeamento adequados para aquela gestão.”*

<sup>5</sup> “Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio”, pgs. 527 a 529, Almedina, 2016.

(36) De seguida adianta:

*“...quando o que se pretende com a solução legal é que apenas as normas destes planos (especiais) com implicações na ocupação do território percarn essa eficácia direta e sejam integradas nos planos municipais, precisamente aqueles que estão vocacionados para definir regras atinentes à ocupação, uso e transformação do território.*

*Todas as regras que se prendem com a gestão destas áreas, como as referentes à plantação, proteção e corte de determinadas espécies ou as atinentes à navegação nos rios, ou as relativas aos tipos de desportos permitidos, não têm de ser integradas nos planos municipais, desde logo, como facilmente se compreende, estas normas não estão adequadas à função que estes planos desempenham no sistema de gestão territorial e, por isso, não estão adequadas ao seu conteúdo material.*

*A integração destas normas em planos municipais também não faz sentido 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.*

...

*Como se determina no n.º 5 do artigo 3.º deste diploma aqui em anotação, apenas as normas dos planos territoriais que, em função da sua incidência territorial urbanística, condicionam a ocupação, uso e transformação do solo é que têm de ser integradas nos planos territoriais.”.*

(37) A terminar afirma:

*“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 (...) 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.”.*

(38) Uma vez processada a transcrição destas doudas anotações, procede-se de seguida à avaliação dos processos de identificação processados pela CCDR-LVT, tendo sempre as mesmas presentes no decurso do presente relatório.

## 3.2. Dos procedimentos adotados para a transposição

- (39) Em 3 e 4 de junho de 2015 realizou-se uma sessão de apresentação e debate sobre a *“Integração do conteúdo dos Planos Especiais nos Planos Diretores Municipais”*, promovida pela CCDR-LVT, da qual resultou um documento do qual se extraem os seguintes elementos.
- (40) A doc. de fls. 5 dá-se nota da sequência temporal da tramitação dos andamentos inerentes ao processo de elaboração do Guia Metodológico, a qual se encontra balizada entre junho de 2014 e maio de 2015, no qual a CCDR-LVT foi participante.
- (41) A doc. de fls. 5 e 6 consta uma outra sequência, esta já desenvolvida sob a coordenação da CCDR-LVT, da qual resulta uma tramitação iniciada em abril de 2015 e com o fim previsto até 29/06/2015, referente ao processo de identificação das normas dos PEOT passíveis de transpor para os PDM e à auscultação de entidades da Administração Central com interesse nos distintos instrumentos de gestão territorial.
- (42) O processo de identificação acabou por findar em **26/06/2015**, com o envio de um ofício às câmaras municipais abrangidas por PEOT a dar nota da identificação de cada uma das normas destes IGT com a explicitação se o respetivo conteúdo regulamentar deve ser considerado, ou não, para efeitos de transposição (vd. por todos doc. de fls. 50 e 51).
- (43) Em face do que antecede **considera-se cumprido** o prazo cominado no artigo 78.º n.º 2 da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, bem como, o meio utilizado para o processo de identificação das normas dos PEOT.
- (44) No documento em questão ainda se adianta a doc. de fls. 7, relativamente à metodologia adotada, que *“Por princípio identificaram-se as normas dos PEOT que **condicionam a ocupação, uso e transformação do solo** e que se inserem na esfera de competências municipais.”*, e que, *“Por princípio não foram consideradas: As ações e atividades a promover; as normas relativas à gestão de comportamentos individuais no âmbito do aproveitamento e fruição do território e dos valores e recursos naturais; as interdições que decorrem da legislação vigente e que são aplicáveis a todo o território nacional; as normas que se destinam exclusivamente a entidades públicas; as normas que estejam suspensas por via da publicação do PROT OVT; as normas relativas a áreas*

*integradas em planos de água, praias e áreas de recreio e lazer associadas à fruição dos recursos hídricos.”.*

- (45) Está-se perante princípios metodológicos que têm a adesão do signatário, em virtude de conterem uma visão que vai ao encontro de um processo de identificação que se julga ter sido o visionado pelo legislador.
- (46) Da documentação recolhida encontra-se junto o “Guia Metodológico”, do qual se retiram, com interesse primordial para a metodologia do processo de identificação, os segmentos do mesmo a seguir enunciados.
- (47) Assim, a doc. de fls. 28 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 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.”.*

- (48) Concorda-se plenamente com o raciocínio expresso no trecho transcrito, o qual, se julga coadunar-se harmoniosamente com as notas extraídas da obra de Fernanda Paula Oliveira, também elas transcritos no ponto (32) e seguintes.
- (49) Adiante, a doc. de fls. 31 a 35 estampa-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.*

... (exemplo extraído de um regulamento de PEOT)

*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.*

... (exemplo extraído de um regulamento de PEOT)

*A este propósito refira-se que de facto esta matéria não teve até à data um tratamento uniforme<sup>6</sup>.*

...

*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.*

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

<sup>6</sup> 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.

*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.*

...

*No que se refere às normas de edificabilidade que integram os regulamentos de planos especiais de ordenamento do território será necessário ponderar a sua adequação.*

*De facto, esta é também uma questão sensível.*

*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 ponderadas no processo de transposição e seguir o procedimento de ratificação.”.*

- (50) Em tese nada haverá a objetar quanto ao teor da alínea a), exceção feita ao facto de não se levar mais longe a sua densificação, exemplificando, o modo e alcance da ponderação a executar.
- (51) Com efeito, se são avançadas algumas normas dos regulamentos de PEOT noutros pontos do Guia, entende-se que, também aqui, teria sido mais elucidativo 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).
- (52) *Mutatis mutandis* o mesmo se dirá relativamente à abordagem da questão da edificabilidade e dos parâmetros urbanísticos enunciada na antecedente alínea b), cuja

abordagem também se afigura não ter sido suficientemente aprofundada num Guia Metodológico.

- (53) 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.
- (54) 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.
- (55) Na verdade, considerando que os regulamentos dos PDM corporizam e regulam opções dos modelos utilizados pelos municípios, 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.
- (56) 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.
- (57) Deste modo, considera-se que o entendimento propugnado pelo Guia não tinha nem veio a ter acolhimento legal, devendo o mesmo não ser prosseguido.
- (58) A doc. de fls. 36 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.”.*

(59) Nada há a observar, aderindo-se às asseverações precedentes.

### 3.3. Avaliação do procedimento referente ao Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida

- (60) 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 141/2005, de 23 de agosto.
- (61) Desde logo se analisará o documento produzido pela CCDR-LVT, na parte respeitante às identificações alusivas ao teor do Título I do Regulamento, o qual se prende com as Disposições Gerais do mesmo.
- (62) 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.
- (63) A tal respeito dir-se-á que a CCDR-LVT emitiu 11 observações (doc. de fls. 53 a 58), com as quais se concorda, uma vez que considera as atuais estatuições como sendo matéria de um futuro programa especial ou regulamento de gestão, ou então, como decorrentes da lei geral.
- (64) A propósito do Título II do Regulamento, referente à Área Terrestre, ir-se-á começar por analisar o seu Capítulo I, o qual compreende disposições sob as epígrafes ações e atividades a promover, atividades interditas e atividades condicionadas.
- (65) Relativamente aos preceitos em questão a CCDR-LVT elaborou 12 observações (doc. de fls. 58 a 63), que aludem a não se tratar de matérias a constar de PMOT ou então a considerar a integração ou a integrar no PMOT.
- (66) Na opinião do signatário a CCDR-LVT antes 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.

- (67) Tendo presente o teor deste preceito considera-se que melhor seria 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.
- (68) Nas disposições a considerar a integração realce para as que se prendem com a interdição de instalação de novos estabelecimentos industriais dos tipos 1 e 2, instalação de novas explorações de recursos geológicos ou o seu aumento, a deposição de resíduos e a realização de obras de construção em terrenos com inclinação superior a 25%.
- (69) Também de destacar a consideração da integração nos IGT do condicionamento entre outras da instalação de estabelecimentos industriais de tipo 3 e 4, das alterações à morfologia do solo e da realização de quaisquer obras de construção, reconstrução, recuperação, ampliação ou demolição fora dos perímetros urbanos.
- (70) Em ambos os casos são dispositivos que relevam, e muito, ao nível da ocupação, uso e transformação do solo, donde merecerem a plena adesão do signatário.
- (71) Já 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 (51) a (55).
- (72) Prosseguindo, constata-se que o Capítulo II, subordinado à epígrafe “Áreas sujeitas a regimes de proteção”, contempla as diversas tipologias do zonamento do PEOT, que irão ser analisadas casuisticamente.
- (73) Assim, entrando na parte concernente à Secção I, que se debruça sobre o âmbito e tipologias, verificou-se que a CCDR-LVT emitiu duas observações (doc. de fls. 64), consignando que os preceitos não continham nenhum comando normativo, ou então, que se deveria articular com as categorias de espaço definidas no PDM, com as quais se concorda.
- (74) Já no tocante à Secção II, relativa ao zonamento, depara-se com três subsecções que serão abordadas individualmente.

- (75) Assim, a Subsecção I referente às áreas de proteção total engloba preceitos alusivos ao âmbito e objetivos e disposições específicas, relativamente aos quais a CCDR-LVT expendeu quatro observações (doc. de fls. 64 a 66), adiantando tratar-se de normas que não acrescentam nenhum comando normativo mas são passíveis de enquadrar normas a integrar no PDM, ou constitui matéria de programa especial /ou o seu regulamento de gestão, ou ainda, não se tratar de matéria de PMOT, pelo que se concorda com as antecedentes observações.
- (76) Destaque para o facto de se apontar para a consideração da integração do proémio do artigo 13.º, o qual estabelece que as áreas de proteção total são espaços *non aedificandi*, em virtude de se tratar de uma norma condicionadora da ocupação, uso e transformação do solo e, certamente basilar quanto aos recursos e valores naturais cuja proteção fundamentou a aprovação do presente POAP.
- (77) No que concerne à Subsecção II, que se prende com as áreas de proteção parcial, a CCDR-LVT expendeu nove observações (doc. de fls. 66 a 70), sobre preceitos alusivos a âmbitos e objetivos e disposições específicas destas áreas.
- (78) Concorda-se com as sobreditas observações, em especial com aquelas que referem expressamente não serem matéria de PMOT, bem como, com as que aludem ao facto de apesar dos preceitos em causa não acrescentarem nenhum comando normativo poderão ser utilizados como enquadadores das normas a integrar no PMOT, as quais se postam, e bem, como indutoras da conformação da futura alteração do PMOT.
- (79) A exemplo do que se adiantou no ponto (74) dir-se-á que o teor dos artigos 15.º n.º 1 e 17.º n.º 1 do Regulamento, que determinam que as áreas em presença são espaços *non aedificandi*, mereceram uma reflexão tendente ao seu acolhimento em sede de PDM.
- (80) Entrando na Subsecção III, atinente às áreas de proteção complementar, constata-se que a CCDR-LVT avançou com dez observações (doc. de fls. 70 a 80), com as quais se concorda.
- (81) No tocante às estipulações atualmente consignadas no POAP, nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 19.º, nos n.ºs 2, 3, 4 e 7 do artigo 21.º e no artigo 22.º do Regulamento, verifica-se que se propende para a sua consideração de integração nos PDM, o que se realça, em

virtude de se tratarem de inequívocas normas atinentes à ocupação, uso e transformação do solo.

- (82) A propósito do Capítulo III, incidente sobre áreas não abrangidas por regimes de proteção, foram emitidas duas observações a remeter para os perímetros urbanos e respetivos regimes de edificabilidade estabelecidos no PMOT (doc. de fls. 80), donde a CCDR-LVT expressar o entendimento de não ser de considerar o teor dos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º, o que não merece qualquer reparo.
- (83) Já no que se refere ao Capítulo IV, que se debruça sobre usos e atividades, constata-se que foram elaboradas 14 observações (doc. de fls. 81 a 89), as quais, regra geral, apontam para o facto das matérias em causa serem antes integráveis em programa especial ou em regulamento de gestão, o que não se contesta.
- (84) A propósito do Título III do Regulamento, referente ao regime do Parque Marinho Professor Luíz Saldanha, a CCDR-LVT avança com nove observações (doc. fls. 89 a 91), que apontam para o facto de se tratar de matérias de programa especial ou de regulamento de gestão, em virtude do PMOT não regular o plano de água/espaco marítimo, as quais merecem a total adesão do signatário.
- (85) No tocante ao Título IV do Regulamento, incidente sobre o regime sancionatório, a CCDR-LVT aponta uma observação (doc. de fls. 91 e 92), indicando que os dois preceitos em causa são matéria do programa especial ou do regulamento de gestão, o que colhe total vencimento.
- (86) Finalmente, o Título V do Regulamento, respeitante a disposições finais e transitórias, é objeto de três observações (doc. de fls. 92), que não justificam a emissão de qualquer reparo.

### 3.4. Avaliação do procedimento referente ao Plano de Ordenamento da Albufeira de Castelo do Bode

- (87) O POAAP acima mencionado foi aprovado pela RCM n.º 69/2003, de 10 de maio, sendo que a subalínea xxx) da alínea b) da Seção I e a Seção II ambas do Anexo II da RCM n.º 64-A/2009<sup>7</sup>, de 6 de agosto, determinaram, respetivamente, a suspensão<sup>8</sup> das alíneas a) a f) do n.º 1 do artigo 21.º do regulamento do POAAP, bem como, a identificação de incompatibilidade dos n.ºs 1, 2, 11 e 13 do artigo 21.º do mesmo regulamento para com o PROT-OVT.
- (88) Entrando na análise do regulamento deste Plano procurar-se-á proceder à verificação dos preceitos englobados no Capítulo I, os quais são referentes às Disposições Gerais do mesmo.
- (89) Este segmento do regulamento prende-se com a natureza jurídica e âmbito, objetivos, composição, definições e servidões administrativas e restrições de utilidade pública.
- (90) A CCDR-LVT alinhou sete observações (doc. de fls. 93 e 94), semelhantes às oferecidas a propósito do POAP, com as quais se concorda, uma vez que aquela entidade considera as atuais estatuições como sendo matéria de um futuro programa especial ou regulamento de gestão, ou então, como decorrentes da lei geral.
- (91) O Capítulo II do regulamento versa sobre "*Disposições gerais relativas ao uso e ocupação na área de intervenção*", no qual se compreendem preceitos incidentes sobre plano de água, zonas de proteção e reservada, património arqueológico e zonas de proteção às captações superficiais e subterrâneas, os quais foram alvo de 21 observações (doc. de fls. 94 a 106).
- (92) Concorde-se com o teor das anotações produzidas pela CCDR-LVT, em especial com as referentes às zonas de proteção às captações, que consideram ser de transpor, caso se encontrem ou não aprovadas, para a planta de ordenamento ou de condicionantes do PDM, bem como, a consideração de transposição do teor do artigo 7.º n.º 1 alínea s) e do artigo 8.º n.º 1 alínea a), que pura e simplesmente proíbem ou interditam a

<sup>7</sup> Aprova o Plano Regional de Ordenamento do Território para a Região do Oeste e Vale do Tejo.

<sup>8</sup> Em virtude de não ter sido cumprido o prazo de 90 dias úteis para se proceder à alteração por adaptação das disposições alvo da atenção do PROT-OVT, harmonizando-as com este instrumento de gestão territorial.

construção de novos edifícios, o que se aplaude em virtude de se tratarem, também, de normas condicionadoras da ocupação, uso e transformação do solo.

- (93) Já no que se refere às estipulações relativas às zonas de proteção e reservada, que contêm comandos de proibição, condicionamento e interdição da prática de diversos atos e atividades, no lugar de se adiantar serem matérias a não constar de PMOT, seria preferível remeter os incisos para o futuro programa especial, conforme se viu no ponto (64).
- (94) No tocante ao Capítulo III do Regulamento, o qual se prende com “*Zonamento da área de intervenção*”, constata-se que o mesmo é composto por três secções, nada havendo a apontar relativamente às duas primeiras secções, merecedoras de 11 observações por parte da CCDR-LVT (doc. de fls. 106 a 109).
- (95) É que as anotações emitidas reportam-se a matérias não compreendidas nos PMOT (como é o caso do plano de água) ou então relevam no âmbito de futuro programa especial do regulamento de gestão, o que se coaduna com o conteúdo do POAAP em revista.
- (96) Relativamente à Secção III, que aborda o zonamento da zona de proteção com a respetiva fixação de usos e regime de gestão, a CCDR-LVT avançou com 17 observações (doc. de fls. 109 a 119).
- (97) Nada há a opor às notas de “*não acrescenta nenhum comando normativo*” ou então de “*considerar a integração no PMOT*”, porquanto, as mesmas justificam-se no plano das prescrições do POAAP em vigor, dado o teor assistente, nomeadamente, aos usos fixados para a área de intervenção deste Plano, em especial, no que se refere a determinadas estipulações conformadoras dos usos turístico e florestal.
- (98) Como se disse no ponto (85) foi identificada a incompatibilidade dos nºs 1, 2, 11 e 13 do artigo 21.º do regulamento deste plano para com o PROT-OVT, sendo que dentro de tal preceito encontram-se suspensas as alíneas a) a f) do n.º 1 do artigo 21.º, porém, constata-se que a respeito de tais incisos a CCDR-LVT ou entende que os dois primeiros não acrescentam nenhum comando normativo, ou, relativamente aos restantes, propende para os mesmos serem considerados na transposição.

- (99) Entende-se que melhor seria terem sido emitidas observações no sentido de se reputar os preceitos como incompatíveis para com o PROT-OVT ou então encontrarem-se suspensos e, como tal, não serem pura e simplesmente alvo de transposição para os PMOT e serem adiantadas demais considerações.
- (100) Neste sentido, veja-se o teor do último parágrafo constante da página 19 do Guia Metodológico (doc. de fls. 27).
- (101) Entrando no Capítulo IV, concernente a “*Normas de edificabilidade, construção e saneamento básico*”, constata-se que a CCDR-LVT ofereceu quatro observações a este respeito (doc. de fls. 120 a 123), que não merecem qualquer reparo.
- (102) Também aqui se denota a consideração de integração a propósito do artigo 27.º n.ºs 1, 2 e 3, que proíbe a edificação de novas construções ou sujeita a obras de conservação, reconstrução e ampliação às imposições do regulamento do POAAP, o que se releva pelas razões já avançadas nos pontos (68) e (79).
- (103) Finalmente, o Capítulo V do Regulamento, respeitante a disposições finais e transitórias, é objeto de seis observações (doc. de fls. 124), que não merecem qualquer objeção, já que, entende, e bem, serem matéria de programa especial ou decorrerem da legislação vigente.

### 3.5. Avaliação do procedimento referente ao Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sintra - Sado

- (104) O POOC em referência foi aprovado pela RCM n.º 86/2003, de 25 de junho, sendo que, posteriormente, os n.ºs 4 a 6 da RCM n.º 141/2005, de 23 de agosto, revogou o n.º 2 referência T 8 do artigo 16.º e as alíneas b), e) e f) do n.º 5 do artigo 95.º, alterou a classificação das praias definidas na alínea yy) do Anexo I e excluiu um território da UOPG 20 prevista no artigo 94.º, todos do regulamento do POOC.
- (105) À semelhança do sucedido com os antecedentes PEOT, também este encerra uma parte regulamentar alusiva a “*Disposições Gerais*”, o Título I, o qual comporta disposições relativas a natureza jurídica e âmbito, objetivos, composição do plano e definições.
- (106) O presente Título obteve sete observações por parte da CCDR-LVT (doc. de fls. 125 a 127), às quais se adere, uma vez que reputa tais disposições como sendo matéria de um futuro programa especial ou regulamento de gestão, ou então, como decorrentes da lei.
- (107) Já no que se refere ao Título II, alusivo às servidões administrativas e restrições de utilidade pública, merecedor de uma observação da CCDR-LVT (doc. de fls. 127), nada há a observar, uma vez que esta entidade entende que o preceito decorre da lei geral.
- (108) Entrando no Título III, que engloba preceitos enquadradores do uso, ocupação e transformação do solo, e encerra sete capítulos, irá proceder-se uma análise individualizada de cada um dos segmentos.
- (109) Assim, no tocante ao Capítulo I, procura-se indagar o conteúdo das 17 observações formuladas pela CCDR-LVT a respeito das disposições comuns (doc. de fls. 127 a 132).
- (110) Estas são do teor “*não acrescenta qualquer conteúdo normativo*”, “*não é matéria de PMOT*”, ou então, “*considerar a integração com as necessárias adaptações*”, que, de um modo geral, não merecem qualquer refutação.
- (111) Todavia, haverá que algumas das atividades consideradas como não integrantes do PDM, ao assumirem-se como atividades interditas ou condicionadas nos termos do regulamento do POOC, antes deveriam ter merecido a observação de matérias de programa especial e/ou respetivo regulamento de gestão, como é o caso, por exemplo, da instalação de tendas ou outras estruturas amovíveis, venda ambulante, prática de

campismo, certo tipo de atividades desportivas e a instalação de unidades de aquicultura.

- (112) Trata-se de reiterar o entendimento já anteriormente explanado nos pontos (64) e (91), que se entende ser mais precursor dos conteúdos assistentes à elaboração daqueles novos IGT.
- (113) Já no que concerne ao Capítulo II, alusivo à classificação de usos, constata-se terem sido emitidas 48 observações referentes às três secções pelas quais se desdobra a presente parte do regulamento (doc. de fls. 132 a 151), as quais serão separadamente analisadas.
- (114) Assim, no que à Secção I diz respeito, a qual engloba estipulações sobre solo urbano nas categorias de áreas urbanizadas e de urbanização programada, áreas de uso turístico, áreas de desenvolvimento singular e áreas de equipamento, as observações foram no sentido de ou não acrescenta qualquer comando normativo ou então integrar com as necessárias adaptações.
- (115) Relativamente a esta última observação bem como a inclusão de várias outras disposições nas que devem ser consideradas na transposição, constata-se que quase todas elas se prendem com a ocupação, uso e transformação do solo, veiculando uma ideia-força de salvaguardar os recursos e valores naturais nos diferentes tipos de solo urbano, o que não merece qualquer oposição.
- (116) Em abono da precedente conclusão, em especial, releva o entendimento de se dever considerar o artigo 17.º, o qual proíbe a aprovação de novas construções nas áreas de desenvolvimento singular, o que, como anteriormente se realçou, contribui para a perenidade da salvaguarda dos recursos e valores naturais visados com o POOC.
- (117) A exemplo do sucedido nos pontos (96) a (98) também aqui se constata não ter sido salvaguardada a evolução legislativa entretanto registada, porquanto, se extrai da leitura do doc. de fls. 136 a não consideração da exclusão do n.º 2 referência T 8 do artigo 16.º das observações oferecidas pela CCDR-LVT, em virtude de, como se viu no ponto (102) tal preceito encontra-se revogado.
- (118) No que respeita à Secção II, a qual compreende o solo rural nas suas múltiplas categorias e subcategorias, constata-se que uma grande maioria das disposições com

notórios impactos ao nível da ocupação, uso e transformação do solo ou foram reputadas de serem consideradas na transposição, ou então, foi expressamente consagrada a sua integração nos PMOT.

- (119) De entre o primeiro tipo de preceitos sobressaem os referentes à interdição de novas construções, bem como, versam sobre a consagração de áreas como espaços *non aedificandi*, pelo facto de constituírem um dos vetores primordiais para a contenção do processo edificatório com os inerentes impactos ao nível da preservação dos recursos e valores naturais a cargo, presentemente, do POOC.
- (120) No tocante à Secção III, referente à zona marítima de proteção, foi considerado que se trataria de matéria de programa especial e/ou respetivo regulamento de gestão, asseveração plenamente consentânea com o tipo de normas em causa.
- (121) A propósito do Capítulo III, que encerra normas respeitantes a “Faixas de salvaguarda da linha de costa”, constata-se que a CCDR-LVT procedeu ao lançamento de sete observações (doc. de fls. 151 a 159).
- (122) As observações vão no sentido de se consagrar as matérias no programa especial ou a integrar no PMOT, o que merece total concordância
- (123) Mais uma vez se constata que nos preceitos a considerar na transposição se encontram diversos com carácter assinalável de interdição relativamente a novas construções, o que como se disse vai conformar a ocupação, uso e transformação do solo ao nível dos PDM.
- (124) Quanto ao Capítulo IV alusivo ao domínio hídrico a CCDR-LVT avança com duas observações (doc. de fls. 159 e 160), adiantando tratar-se de matéria de programa especial ou regulamento de gestão (quanto ao artigo 48.º), entendimento que se secunda.
- (125) O mesmo não se dirá relativamente ao artigo 49.º, relativamente ao qual se observou não ser matéria de PMOT (no tocante a circulação e estacionamento de veículos motorizados, utilização dos parques e zonas de estacionamento para outras atividades, atividades com recurso a regas intensivas e cinegéticas).

- (126) É que, relativamente a tal grupo de matérias melhor seria ter-se apontado para a sua integração em futuro programa especial, a exemplo das críticas apontadas nos pontos (64), (91) e (108) quando se trate de atividades atualmente interditas.
- (127) A propósito do Capítulo V, que dispõe sobre as praias no tocante a atividades interditas, classificações de praias, preceitos relativos ao plano de água, infraestruturas, apoios e equipamentos, ordenamento do areal, acessos e estacionamento, a CCDR-LVT avançou com 13 observações (doc. de fls. 140 a 169).
- (128) Esta entidade entendeu que as antecedentes matérias são passíveis de integrar um programa especial e/ou regulamento de gestão, bem como, no que respeita a alguns preceitos, os PMOT deverão assegurar a integração com as necessárias adaptações, o que não merece qualquer contraposição.
- (129) Relativamente ao Capítulo VI, que aborda as 21 unidades operativas de planeamento e gestão consagradas no POOC, foram apostas 23 observações, a apontar para a sua integração nos PMOT, tendo em consideração as respetivas caracterizações, objetivos programáticos e regras, sendo que em fase de transposição a CCDR-LVT entende dever-se ponderar a forma de garantir uma intervenção conjunta para tais áreas (doc. de fls. 170 a 187).
- (130) Nada a observar no tocante às antecedentes observações, apenas se considerando que aquando da transposição para além da ponderação já consagrada, seria um ótimo momento para também sensibilizar as câmaras municipais envolvidas para a conveniência de daquelas unidades resultar a elaboração de planos de urbanização e de pormenor, algo que não terá acontecido ao longo da vigência do POOC.
- (131) A exemplo do que já anteriormente se relatou, no tocante às alíneas b), e) e f) do n.º 5 do artigo 95.º<sup>9</sup> do regulamento deste POOC não foi considerada a evolução legislativa entretanto operada, que, no presente caso, passou pela revogação de tais alíneas, em virtude de inexistirem quaisquer alusões avançadas a tal respeito no documento produzido pela CCDR-LVT.

<sup>9</sup> Em bom rigor julga-se que se tratará antes de alíneas do n.º 2, na medida em que, enquanto este número contém as alíneas a) a f), já o n.º 5 apenas se espraia pelas alíneas a) a d).

- (132) Nestes termos, a circunstância da CCDR-LVT não acolher as inovações legislativas, deverá ser alvo de uma expressa avaliação aquando do processo de transposição.
- (133) No que concerne ao Capítulo VII, que se reporta a planos de praia, a CCDR-LVT propendeu para se tratar de matéria de programa especial e/ou regulamento de gestão (doc. de fls. 187), posição que não merece qualquer refutação.
- (134) Finalmente, a propósito do Título IV, referente a disposições finais e transitórias, a CCDR-LVT emitiu duas observações (doc. de fls. 188), que procedem ao enquadramento das matérias encerradas nesta parte do POOC como matéria do futuro programa especial e/ou respetivo regulamento de gestão, ou então, as mesmas decorrem da lei geral, o que não granjeia qualquer oposição.

#### 4. Conclusões

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

- (135) Constata-se que a tramitação imprimida pela CCDR-LVT foi totalmente tempestiva à luz dos preceitos legais temporalmente definidores do processo, bem como, procedeu à auscultação das entidades da Administração Central com interesses na salvaguarda dos distintos recursos e valores naturais.
- (136) No tocante ao processo de identificação em si mesmo, é de realçar o aturado trabalho desenvolvido pela CCDR-LVT para proceder à sua corporização em documentos, que espelham um assinalável grau de desenvolvimento e escalpelização de todo um vasto conjunto de preceitos encerrados nos regulamentos dos três PEOT.
- (137) Quanto ao teor dos resultados do processo de identificação, que constituíram o objeto da presente ação de inspeção, adere-se na esmagadora maioria às observações estampadas a propósito de diversos incisos, bem como, às ponderações apostas relativamente a múltiplos artigos de serem de considerar no processo de transposição das normas regulamentares dos PEOT.
- (138) É de realçar que a CCDR-LVT mantém as normas de interdição de novas construções 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.
- (139) Pelas razões apontadas em diversos pontos do relatório, verificou-se que a evolução legislativa sofrida pelos PEOT em causa não foi devidamente ponderada aquando da tramitação do procedimento de identificação, uma vez que aquela não foi devidamente acautelada nas observações produzidas pela entidade alvo da presente ação de inspeção.
- (140) Se bem que não aflorado na análise processada aos três PEOT, deve notar-se que a CCDR-LVT teve sempre o cuidado de, no tocante às normas definidoras das áreas

identificadas como atinentes ao desenho das respetivas áreas de intervenção, apontar para a definição e explicitação das áreas em questão com o objetivo de clarificar nos PMOT os territórios a que se aplicarão as normas a transpor.

- (141) Entende-se ser acertado tal cuidado, pois só assim não se desvirtuará as operações que os municípios terão de adotar relativamente às áreas em questão, as quais se postam como merecedoras de um tratamento diferenciado, dado abrangerem espaços relevantes ao nível da preservação e defesa de determinados bens e valores naturais, que estiveram na base da aprovação dos PEOT e constituem o conteúdo material dos futuros programas especiais.
- (142) O 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 ponderação do modo de transposição dos zonamentos de proteção e salvaguarda de recursos e valores naturais.
- (143) 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.
- (144) Conforme transparece do teor dos pontos (51) a (55) entende-se que a sugestão constante do Guia, tendo em vista a circunstância de não ter merecido um posteriormente acolhimento em recente iniciativa legislativa, deve considerar-se que a mesma não deverá ser prosseguida.

## 5. Recomendações

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

- (145) Atendendo a que se encontra concluído o processo de identificação, a CCDR-LVT deverá perseverar junto dos municípios envolvidos 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 por esta Inspeção-Geral na vigência do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro.
- (146) 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.

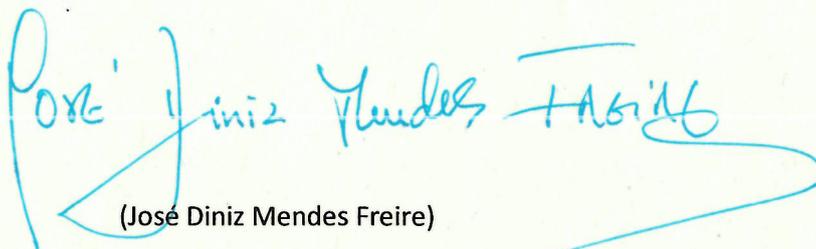
## 6. Propostas

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

- (147) 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.
- (148) Tendo em vista a necessidade de desenvolvimento das conclusões e recomendações anteriormente avançadas propõe-se, nos termos do artigo 25.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, o envio do relatório à **CCDR-LVT**.

IGAMAOT, 16 janeiro de 2017

O Inspetor

  
(José Diniz Mendes Freire)