



# **A LBPSOTU: NOVOS INSTRUMENTOS/NOVOS ATORES?**

Fernanda Paula Oliveira





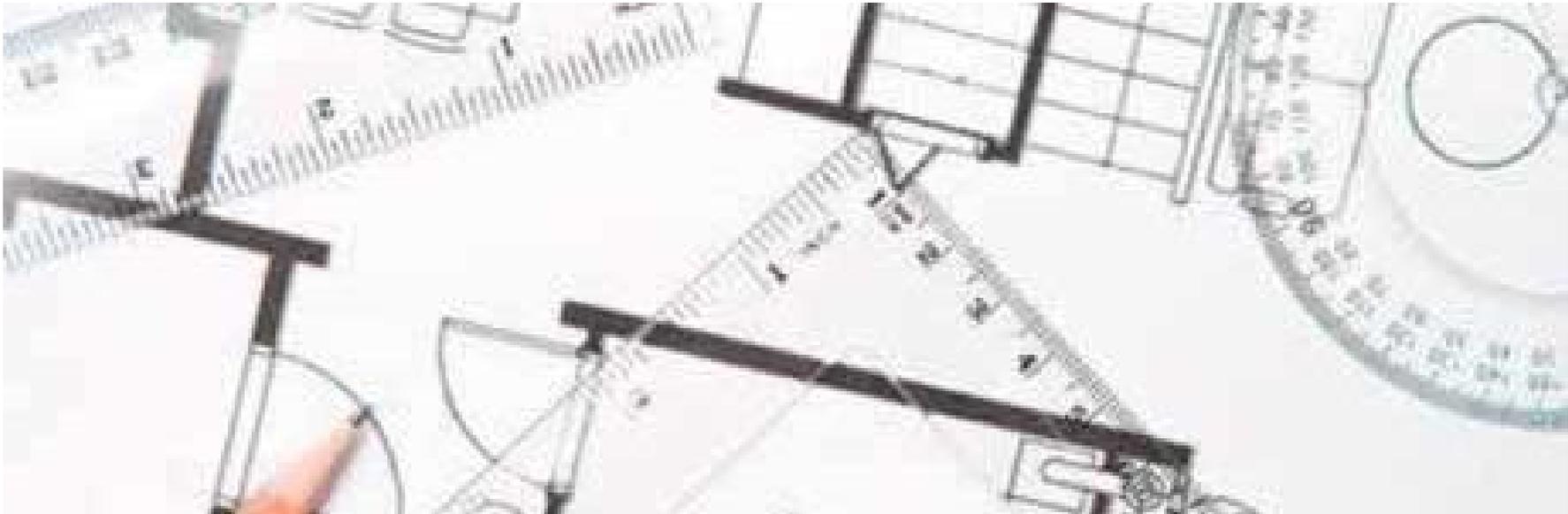
## Os instrumentos de gestão territorial na nova LBPSOTU – Título III



# Sistemática

- Capítulo I (Gestão Territorial);
- Capítulo II (Formação e dinâmica dos programas e planos territoriais);
- Capítulo III (Medidas preventivas e normas provisórias);
- Capítulo IV (Execução dos programas e planos territoriais).





- Capítulo I - Gestão territorial



# Instrumentos

- **Artigo 38.º - a diferença entre:**
  - Programas “que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento” [artigo 38.º, n.º 1. a)]
  - Planos: “que estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território bem como definem o uso do solo” [artigo 38.º, n.º 1. b)]
- **Consequências da distinção:** artigo 46.º, n.ºs 1 e 2 (vinculação)



- **Dúvidas: qual o sentido do n.º 3 do artigo 46.º?**

*“O disposto no n.º 1 (...) não prejudica a vinculação direta e imediata dos particulares relativamente a normas legais ou regulamentares em matéria de recursos florestais”*

- O princípio da tipicidade fechada dos IGTs: a lógica de que todos os instrumentos de natureza legal e regulamentar com incidência territorial devem ser reconduzidos ao sistema de gestão territorial.

- Os instrumentos de planeamento florestal não são planos setoriais?

- Os interesses florestais prevalecem sempre sobre os restantes interesses ou devem ser sujeitos a ponderação como os restantes?

- Os PMDFCI são abrangidos por esta regra?





- **Níveis dos IGTs**  
(Os interesses prosseguidos e a entidade por eles responsável)



## Lei de Bases de 1998

### 1. Nacional (responsabilidade do Estado)

- PNPOT
- Planos setoriais
- Planos especiais
  - da orla costeira,
  - das áreas protegidas,
  - das albufeiras de águas públicas
  - dos estuários)

## Lei de Bases de 2014

### 1. Nacional (responsabilidade do Estado)

- PNPOT
- Programas setoriais
- Programas especiais
  - da orla costeira,
  - das áreas protegidas,
  - das albufeiras de águas públicas
  - dos estuários)

## Lei de Bases de 1998

### 1. Nacional (responsabilidade do Estado)

- PNPOT
- Planos setoriais
- Planos especiais
  - da orla costeira,
  - das áreas protegidas,
  - das albufeiras de águas públicas
  - dos estuários)

### 2. Regional (responsabilidade das regiões administrativas e na sua ausência, do Estado)

- Planos regionais de ordenamento do território

## Lei de Bases de 2014

### 1. Nacional (responsabilidade do Estado)

- PNPOT
- Programas setoriais
- Programas especiais
  - da orla costeira,
  - das áreas protegidas,
  - das albufeiras de águas públicas
  - dos estuários)

## Lei de Bases de 1998

### 1. Nacional (responsabilidade do Estado)

- PNPOT
- Planos setoriais
- Planos especiais
  - da orla costeira,
  - das áreas protegidas,
  - das albufeiras de águas públicas
  - dos estuários)

### 2. Regional (responsabilidade das regiões administrativas e na sua ausência, do Estado)

- Planos regionais de ordenamento do território

## Lei de Bases de 2014

### 1. Nacional (responsabilidade do Estado)

- PNPOT
- Programas setoriais
- Programas especiais
  - da orla costeira,
  - das áreas protegidas,
  - das albufeiras de águas públicas
  - dos estuários)

### 2. Regional (responsabilidade do Estado)

- Programas regionais

## Lei de Bases de 1998

### 1. Nacional (responsabilidade do Estado)

- PNPOT
- Planos setoriais
- Planos especiais
  - da orla costeira,
  - das áreas protegidas,
  - das albufeiras de águas públicas
  - dos estuários)

### 2. Regional (responsabilidade das regiões administrativas e na sua ausência, do Estado)

- Planos regionais de ordenamento do território

### 3. Municipal (municípios associados ou isolados)

- Planos intermunicipais
- Planos municipais (PDM, PU, PP)

## Lei de Bases de 2014

### 1. Nacional (responsabilidade do Estado)

- PNPOT
- Programas setoriais
- Programas especiais
  - da orla costeira,
  - das áreas protegidas,
  - das albufeiras de águas públicas
  - dos estuários)

### 2. Regional (responsabilidade do Estado)

- Programas regionais

## Lei de Bases de 1998

### 1. Nacional (responsabilidade do Estado)

- PNPOT
- Planos setoriais
- Planos especiais
  - da orla costeira,
  - das áreas protegidas,
  - das albufeiras de águas públicas
  - dos estuários)

### 2. Regional (responsabilidade das regiões administrativas e na sua ausência, do Estado)

- Planos regionais de ordenamento do território

### 3. Municipal (municípios associados ou isolados)

- Planos intermunicipais
- Planos municipais (PDM, PU, PP)

## Lei de Bases de 2014

### 1. Nacional (responsabilidade do Estado)

- PNPOT
- Programas setoriais
- Programas especiais
  - da orla costeira,
  - das áreas protegidas,
  - das albufeiras de águas públicas
  - dos estuários)

### 2. Regional (responsabilidade do Estado)

- Programas regionais

### 3. Intermunicipal (municípios associados)

- programa intermunicipal, PDI, PUI e PPI)

## Lei de Bases de 1998

### 1. Nacional (responsabilidade do Estado)

- PNPOT
- Planos setoriais
- Planos especiais
  - da orla costeira,
  - das áreas protegidas,
  - das albufeiras de águas públicas
  - dos estuários)

### 2. Regional (responsabilidade das regiões administrativas e na sua ausência, do Estado)

- Planos regionais de ordenamento do território

### 3. Municipal (municípios associados ou isolados)

- Planos intermunicipais
- Planos municipais (PDM, PU, PP)

## Lei de Bases de 2014

### 1. Nacional (responsabilidade do Estado)

- PNPOT
- Programas setoriais
- Programas especiais
  - da orla costeira,
  - das áreas protegidas,
  - das albufeiras de águas públicas
  - dos estuários)

### 2. Regional (responsabilidade do Estado)

- Programas regionais

### 3. Intermunicipal (municípios associados)

- programa intermunicipal, PDI, PUI e PPI)

### 4. Municipal (municípios isolados)

Planos municipais (PDM, PU e PP)

# 1.ª conclusão/1.ª dúvida

- Maior variedade de instrumentos de gestão territorial, mas a novidade está apenas nos planos intermunicipais, pois todos os restantes têm correspondência com os já previstos em 1998;
- Dois níveis de instrumentos no nível supra local (regional e intermunicipal):
  - que interesses estão em causa em cada um deles?
  - No atual nível intermunicipal não são ainda e somente os interesses municipais?
- Qual o sentido de manter dois níveis intermédios (a razão de ser para o nível regional)?



## 2.ª conclusão/2.ª Dúvida

- Novos instrumentos, mas os mesmos atores;
- E os novos atores da Administração territorial: entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais) que têm claras atribuições nos domínios do desenvolvimento económico e social e, por isso, ainda que indiretamente, no ordenamento do território?



# Atribuições das áreas metropolitanas

- Promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido
- Articular investimentos municipais de carácter metropolitano
- Assegurar a articulação das atuações entre os município e os serviços da administração central em áreas com relevante impacto no território (infraestruturas básicas, rede de equipamentos, etc.)
- Os seus órgãos aprovam planos com relevo do ponto de vista do ordenamento do território [cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 71. da Lei n.º 73/2013]



# Atribuições das comunidades intermunicipais

- Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido
- Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal
- Articulação das atuações entre os município e os serviços da administração central em áreas com relevante impacto no território (infraestruturas básicas, rede de equipamentos, etc.)
- Cabe ao conselho metropolitano aprovar planos, programas e projetos de investimento e de desenvolvimento de interesse intermunicipal, entre os quais o “plano intermunicipal de ordenamento do território” [subalínea i), da alínea d) do n.º 1 do artigo 90.º da Lei n.º 73/2013]



## Sendo certo que o programa intermunicipal

- Escabele opções estratégicas de organização do território intermunicipal e de investimento público, suas prioridades e programação em articulação com as estratégias definidas nos programas de âmbito nacional e regional, definindo as orientações para os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal
- Deve assegurar a articulação entre o programa regional e os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal no caso de áreas que pela interdependência estrutural ou funcional ou pela existência de zonas homogéneas de risco, necessitem de uma ação integrada de planeamento



**N.º 2 e 3 do artigo 42.º**

# Constatação

- Única referência às entidades intermunicipais: n.º 1 do artigo 46.º segundo o qual os programas intermunicipais (de elaboração facultativa) devem abranger dois ou mais municípios integrados na mesma comunidade intermunicipal
- Dúvidas quanto à necessidade da intervenção do membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território sempre que se pretenda que o programa intermunicipal abranja municípios com territórios contíguos não integrados na mesma comunidade intermunicipal



# Conclusões

- Maior variedade de instrumentos de gestão territorial
- Manutenção dos intervenientes sem integração no sistema dos novos atores da Administração do território





- Outras novidades no sistema de gestão territorial



## Ao nível dos instrumentos regulamentares definidores do regime de uso do solo

- Os planos intermunicipais que desempenham a mesma função que os planos municipais apenas diferindo quanto à área territorial
  - Plano diretor intermunicipal
  - Plano de urbanização intermunicipal
  - Plano de pormenor de âmbito intermunicipal
- Positivo pois coloca à disposição da Administração maior flexibilidade de intervenção)
- Exclusão da possibilidade de existência, ao nível municipal, de planos territoriais do mesmo tipo, na área por eles abrangida (artigo 44.º, n.º 5).



## Ao nível dos PEOT

- Vislumbram-se linhas de continuidade na invocação de interesses públicos nacionais e na prevalência destes instrumentos face aos planos municipais
- Esclarece-se a restrição do respetivo regime à salvaguarda de recursos e valores naturais, prevenindo-se que o conteúdo destes instrumentos exorbite a sua função no sistema de planeamento através de normas que fixam o regime do uso do solo (sem novidade),
- Perdem o carácter vinculativo direto em relação aos particulares
  - vale a pena serem autonomizados em face dos planos setoriais? Sempre foram planos setoriais com um regime especial (de vinculação direta em relação aos particulares) que agora perdem
  - As cautelas a ter (n.ºs 1 e 2 do artigo 78.º)



## Ao nível do equilíbrio dos atores de sempre

(Reforço da posição do Estado/subalternidade dos municípios)

- Necessidade (já referida) de autorização do ministro responsável pelo OT para a elaboração de programas intermunicipais por municípios não integrados na mesma comunidade intermunicipal;
- Consequência de não alteração/adaptação dos planos intermunicipais e municipais aos instrumentos de nível nacional e regional (deve ser vertido?): n.ºs 4 e 5 do artigo 46.º
  - A suspensão do plano municipal opera automaticamente pelo simples decurso do prazo de atualização, sem dependência de um ato administrativo de aplicação,
  - A suspensão acaba por ser acompanhada pela medida preventiva de proibição de prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a alteração do uso do solo (novidade).



# Critica

- Sendo uma medida inequivocamente lesiva dos interesses municipais, devia oferecer-se ao município a possibilidade de intervenção num procedimento administrativo para apresentação das razões, eventualmente atendíveis, que justificaram a sua atuação relapsa.
- A perspetiva demasiado unilateral que não se compagina bem com as regras sobre contratualização do planeamento vertidas no artigo 47.º.
- Gera um efeito colateral desfavorável para as posições jurídicas subjetivas dos particulares: por causas que não lhes são imputáveis, estes podem ser atingidos por uma decisão governamental que visa, fundamentalmente, penalizar a inércia municipal em atualizar os respetivos planos para os adaptar aos programas territoriais (acaba por dar efeitos diretos a planos que não os têm).



## Artigo 46.º, n.º 6

- A opção do legislador significa o regresso a um passado que se caracterizava por uma forte dependência dos municípios em relação ao Estado e também a marginalização das populações locais, que serão penalizadas pelas atuações dos titulares dos órgãos locais, sem que elas tenham contribuído para a situação ocorrida.





- Mais funções ou novos instrumentos para os mesmos atores



## Assunção pelo Estado de uma função reguladora de mercado.

- Alínea b) do artigo 2.º: constitui fim da política pública, *“a organização eficiente do mercado fundiário, tendo em vista evitar a especulação imobiliária e as práticas lesivas do interesse geral”*.
- Alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º: um dos princípios gerais da nova lei é o princípio da *“economia e da eficiência, assegurando a utilização racional e eficiente dos recursos naturais e culturais, bem como a sustentabilidade ambiental e financeira das opções adotadas pelos programas e planos territoriais”*.



# Os municípios e a regularização de operações urbanísticas

(as bases estão no artigo 59.º)

- Previsão dependente de desenvolvimento (no RJUE)
- Âmbito do artigo é mais amplo pois também se refere a um regime especial para a finalização para operações urbanísticas inacabadas ou abandonadas pelos promotores



# O Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística

- **Artigo 68.º, n.º 2 (Valor do solo):** “As mais-valias originadas pela edificabilidade estabelecida em plano territorial são calculadas e distribuídas entre os proprietários e o Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística”.
- **Artigo 62.º, n.º 4:** “Os municípios devem constituir um Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística, ao qual são afetas receitas resultantes da distribuição de mais-valias, com vista a promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e a prestação de serviços ambientais, sem prejuízo do município poder afetar outras receitas urbanísticas a este Fundo, com vista a promover a criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público.”



# Obrigada!

[fpaula@fd.uc.pt](mailto:fpaula@fd.uc.pt)

