

## PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS DO SISTEMA DE PLANEAMENTO PORTUGUÊS

19 de Dezembro de 2013

---

### Nota APCC

1. O **sistema de planeamento português** já foi objeto de vários diagnósticos promovidos por diversas entidades, quer privadas, quer do próprio Estado. As conclusões dessas avaliações foram sempre no sentido de que o sistema apresenta **disfunções e constrangimentos**, os quais constituem entraves ao desenvolvimento económico.
2. Os entraves ao desenvolvimento económico no domínio do ordenamento do território não resultam só do sistema de planeamento, mas **também dos regimes de licenciamento**, quer do licenciamento setorial das diversas atividades, quer do licenciamento das edificações pelos Municípios.
3. Outro entrave ao desenvolvimento, claramente um constrangimento identificado em todos os diagnósticos, é a **organização e o funcionamento das Administração Pública**, designadamente a dispersão de competências por várias Administrações e a ausência de uma cultura de favorecimento do investimento na Administração Pública portuguesa, em especial na Administração Central.
4. No memorando de entendimento (MoU) celebrado entre o Estado Português e a Troika foram identificados alguns constrangimentos no sistema de planeamento e nos regimes de licenciamento atualmente em vigor.

## PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS DO SISTEMA DE PLANEAMENTO PORTUGUÊS

19 de Dezembro de 2013

---

5. O Estado Português comprometeu-se, entre outras matérias, a rever:
  - ✓ a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo, através da aprovação de uma nova Lei de Bases do solo, do ordenamento do território e do urbanismo;
  - ✓ o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT);
  - ✓ o regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE)
  
6. Comprometeu-se ainda o Estado Português, a aprovar um Plano Setorial de Prevenção e Redução de Riscos.
  
7. Até à data apenas se conhece o **projeto de proposta de Lei de bases do solo, do ordenamento do território e do urbanismo (LBSOTU)**, que foi aprovada pelo Governo em 3.10.2013 e que, por se tratar de matéria da competência da Assembleia da República, se encontra a ser apreciada neste órgão –em concreto na Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local – para ser posteriormente submetida à votação.
  
8. Em termos metodológicos, na presente nota, identificam-se aqueles que se entendem ser os principais constrangimentos atuais do sistema de planeamento com consequências ao nível do licenciamento urbanístico e das atividades setoriais e, de seguida, avalia-se a proposta de LBSOTU, com vista a aferir se as respetivas propostas são de molde a permitir corrigir os constrangimentos identificados.
  - **A prevalência atribuída aos regimes territoriais especiais (condicionantes ao uso do solo) sobre as opções de planeamento (A)**

## PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS DO SISTEMA DE PLANEAMENTO PORTUGUÊS

19 de Dezembro de 2013

---

9. A existência de regimes jurídicos restritivos ao uso do solo que condicionam a discricionariedade do planeamento tem o seu fundamento na circunstância desses regimes serem a expressão de interesses públicos setoriais, que importa respeitar. Os interesses públicos em causa são todos os que podem, em cada situação em concreto, ter expressão territorial, designadamente a segurança nacional, a proteção civil, o património, o ambiente ou os transportes.
10. Verifica-se no sistema de planeamento português **a prevalência dos regimes restritivos sobre as opções de planeamento**, em especial sobre as opções municipais, **sem obrigar a que a ponderação dos diversos interesses em presença seja efetuada, entre todas as entidades, dentro do processo de planeamento.**
11. Essa circunstância tem os seguintes **efeitos**:
- Atrasos significativos no procedimento de elaboração, revisão ou alteração dos planos municipais de ordenamento do território, por força da necessária definição prévia da espacialização dos interesses setoriais, veja-se a título exemplificativo os atrasos a que estão a ser sujeitas as revisões dos Planos Diretores Municipais (PDM) por força da necessidade de delimitação prévia das áreas de Reserva Ecológica Nacional (REN) e de Reserva Agrícola Nacional (RAN), cuja aprovação é da competência da Administração central;
  - Aprovação de soluções não concertadas, mas impostas, que não correspondem necessariamente à melhor solução para a defesa dos vários interesses públicos em presença, mas que é o resultado da posição das Administrações mais reticentes a soluções concertadas;

## PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS DO SISTEMA DE PLANEAMENTO PORTUGUÊS

19 de Dezembro de 2013

---

- Desconfiança e descrédito dos destinatários (*stakeholders*) nos planos de ordenamento do território, dado que não constituem o instrumento único de regulação do uso do solo na sua área de intervenção.

### 12. Como **soluções alternativas** a ponderar propõe-se:

- Consagrar a obrigatoriedade de ponderação, dentro do processo de elaboração, alteração ou revisão dos planos municipais, das condicionantes ao uso do solo que sejam suscetíveis de impedir ou condicionar o seu aproveitamento;
- Reduzir ao mínimo as situações de duplas autorizações ou pareceres vinculativos;
- Consagrar uma solução institucional que permita, de forma célere, ultrapassar as situações de impasse na definição da prevalência de interesses (mecanismos de coordenação).

### **b) A dispersão legislativa dos regimes territoriais especiais que fixam condicionantes ao uso do solo (B)**

13. Estes regimes que visam a proteção de interesses e valores específicos e que prevalecem sobre as opções de planeamento, como foi referido *supra* nos anteriores, encontram-se **dispersos por vários regimes legais**, aprovados em momentos temporais muito diferentes.

14. Por outro lado, em muitas situações verificam-se casos de **dupla e tripla proteção dos valores em presença, em especial no caso dos recursos e valores naturais** (é o caso dos interesses e valores protegidos por aplicação do regime da REN, que encontram também proteção, por via de outros regimes, como o do domínio hídrico, ou a Rede Natura 2000).

---

## PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS DO SISTEMA DE PLANEAMENTO PORTUGUÊS

19 de Dezembro de 2013

---

### 15. Esta situação tem como **efeitos**:

- Atrasos nos processos de planeamento e nos procedimentos de licenciamento de edificações, em face da multiplicidade de pareceres vinculativos/autorizações da Administração Central que é necessário recolher e da ausência de uniformização dos regimes;
- Ineficiência dos procedimentos de elaboração, revisão ou alteração dos planos e dos procedimentos de licenciamento das edificações que os concretizam, com a necessidade de obtenção de mais do que um parecer/autorização para proteção do mesmo interesse ou valor.

### 16. Como soluções alternativas propõe-se:

- **Reavaliar as situações de proteção dos valores e recursos**, em especial os naturais, para suprimir situações de dupla ou tripla proteção;
- Reduzir a multiplicidade de regimes atualmente existentes, preferencialmente através da **consolidação** das suas normas **num único regime comum relativo às condicionantes ao uso do solo**.

#### c) A difícil articulação entre os vários níveis de planeamento (C)

17. As principais dificuldades colocam-se na **articulação entre os planos especiais de ordenamento do território** (que visam salvaguardar interesses nacionais na área da proteção da natureza, da orla costeira, das albufeiras e dos estuários), com os **planos municipais de ordenamento do território e destes com os planos regionais de ordenamento do território**.

18. No primeiro caso, a articulação entre os planos especiais e os planos municipais tem sido dificultada pelo conteúdo dos primeiros planos que, ao não se limitarem a instituir medidas de salvaguarda de valores e recursos, invadem o conteúdo

## PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS DO SISTEMA DE PLANEAMENTO PORTUGUÊS

19 de Dezembro de 2013

---

material de competências dos planos municipais. A Administração Central e o Governo, como seu órgão máximo, têm recorrido aos planos especiais para definir o regime de ocupação do solo na sua área de intervenção, matéria reservada à Administração Local pela atual Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território (LBOTU).

**19.**No que respeita à articulação entre o planeamento regional e o planeamento municipal, há também zonas de conflito, na medida em que os primeiros planos têm também vindo a regular matérias da competência dos municípios.

**20.**Esta situação tem como **efeitos**:

- A excessiva regulamentação para as mesmas áreas, muitas vezes em sentidos divergentes e até contraditórios;
- A complexificação desnecessária do processo de planeamento, pela necessidade de articulação de regimes com normas divergentes e até contraditórias, o que é causa de atrasos significativos na conclusão dos procedimentos;
- A burocratização excessiva dos procedimentos de licenciamento das edificações e dos licenciamentos das atividades setoriais, na medida em que, em muitas situações, os investidores têm que garantir o cumprimento de regras de mais do que um plano, as quais, em muitos casos, não estão articuladas.

**21.**Como **soluções alternativas propõe-se**:

- Que os membros do Governo emitam **orientações administrativas aos serviços**, que definam em concreto a esfera de competências de cada um dos tipos de planos da iniciativa da Administração Central, garantindo que não são

## PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS DO SISTEMA DE PLANEAMENTO PORTUGUÊS

19 de Dezembro de 2013

---

elaborados e aprovados planos da iniciativa da Administração Central com conteúdo material que exceda as suas competências;

- A consagração dos planos que integram o nível de planeamento municipal como **os únicos instrumentos de planeamento vinculativos dos particulares e obrigando à integração naqueles planos, em concreto no PDM, de todas as orientações e medidas constantes dos demais níveis de planeamento bem como das condicionantes ao uso do solo.**

**d) A complexidade excessiva dos procedimentos de alteração dos planos municipais de ordenamento do território (D)**

**22.**Os **procedimentos de alteração** dos planos municipais de ordenamento do território tem sido identificados como um dos principais constrangimentos ao sistema de planeamento municipal, na medida em que **são excessivamente demorados e penosos para o investidor.**

**23.**O sistema de planeamento prevê que todas as alterações, com exceção das meras correções materiais (pequenas correções) ou retificações (correção de erros entre o que foi aprovado e o que foi publicado), estejam sujeitas ao mesmo procedimento.

**24.**Isto significa que o procedimento de alteração, independentemente da sua extensão e profundidade, convoca um conjunto significativo de entidades da Administração Central, cujos tempos de decisão são em muitos casos incompatíveis com o desenrolar de um procedimento em tempo útil.

**25.**Em muitas situações essas entidades são convocadas por excesso, por cautelas excessivas da entidade coordenadora (as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional).

## PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS DO SISTEMA DE PLANEAMENTO PORTUGUÊS

19 de Dezembro de 2013

---

**26.** Esta situação tem como **efeitos**:

- **Demora excessiva na aprovação das alterações** aos planos, o que conduz à impaciência e, em muitos casos, à desistência dos investidores, cujos tempos de investimento não se adequam à circunstância de qualquer alteração demorar, em muitas situações, vários anos a ser aprovada;
- **Descrédito** do sistema de planeamento;

**27.** Como soluções alternativas propõe-se:

- **Estabelecer que os planos de urbanização e os planos de pormenor em solo urbano possam ser aprovados dispensando a intervenção das entidades administrativas da Administração Central** com competência em matéria de ordenamento do território. O Município articula, quando necessário, com as demais entidades com competências setoriais. Permite reduzir muito o prazo de elaboração, alteração ou revisão dos planos municipais;
- **Aplicar a todas as alterações** dos planos municipais que não envolvam modificação de opções de planeamento **os procedimentos mais céleres e desburocratizados** que a lei já prevê para as correções materiais e retificações.

**e) A organização e funcionamento da Administração Pública (E)**

**28.** A Administração Pública portuguesa, em especial a Administração Central, dispõe de uma organização extremamente complexa, com as competências, em especial as competências com expressão territorial, dispersas por diferentes órgãos.

**29.** Por outro lado, esta Administração Pública encontra-se hierarquizada, dependendo as decisões finais, em cada setor, do dirigente máximo do serviço, o que significa que cada interesse público é autonomamente ponderado.



## PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS DO SISTEMA DE PLANEAMENTO PORTUGUÊS

19 de Dezembro de 2013

---

**30.** Não foram ainda concebidas formas de organização administrativa que possibilitem resolver de forma célere e definitiva a ponderação de interesses públicos divergentes entre si (mecanismos de coordenação).

**31.** Acresce que o funcionamento da Administração Pública portuguesa está ainda focalizado na respetiva atividade e não em dar satisfação às solicitações da economia e dos problemas mutáveis dos investidores, o que se reflete na atuação dos seus técnicos.

**32.** Esta situação tem como **efeitos**:

- Atrasos na conclusão dos procedimentos, os quais ao invés de serem céleres e dar resposta às solicitações dos investidores, constituem um fim em si mesmo;
- Impossibilidade de soluções concertadas entre os diversos setores da Administração Pública, remetendo-se cada serviço à salvaguarda do interesse público específico que tutela.

**33.** Como **soluções alternativas propõe-se**:

- Consagrar uma solução institucional que permita, de forma célere, ultrapassar as situações de impasse na definição da prevalência de interesses.
- Orientações aos serviços e formação dos respetivos técnicos, com vista a promover uma atuação dirigida a dar resposta às solicitações da economia em tempo útil.

---

## PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS DO SISTEMA DE PLANEAMENTO PORTUGUÊS

19 de Dezembro de 2013

---

34.A proposta de LBSOTU que se encontra para aprovação na Assembleia da República não contém instrumentos aptos a corrigir a maioria dos constrangimentos detetados.

35.Deve acrescentar-se que as soluções propostas carecem de posterior regulamentação, o que acontecerá apenas quando for aprovado o novo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, que se encontra também em revisão. A proposta de diploma ainda não é conhecida.

36.No entanto, verifica-se, desde já, que **há soluções que agravam os constrangimentos existentes** e que introduzem **complexidade desnecessária** em matérias já firmadas no ordenamento jurídico e nas práticas administrativas, designadamente nas seguintes situações:

- Alteração das designações dos planos para programas, sem que a isso corresponda qualquer alteração nos seus conteúdos ou regimes;
- Regime instituído para os regimes territoriais restritivos (art. 11.º do projeto- restrições de utilidade pública e do art. 33.º do projeto-servidões de utilidade pública), que vem acolher ao nível da Lei de Bases, o regime responsável pelo constrangimento identificado como **(A)**;
- Introdução de uma norma transitória para os solos urbanos (art.82.º), que pode implicar a reavaliação e reprogramação dos solos urbanos já previstos em planos em vigor, sem seja perceptível o objetivo que se pretende alcançar;

37.Assinala-se, ainda, a ausência de instrumentos para a resolução dos demais constrangimentos identificados, designadamente no que respeita à instituição de formas de organização administrativa que permitam superar as situações de

## PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS DO SISTEMA DE PLANEAMENTO PORTUGUÊS

19 de Dezembro de 2013

---

conflito entre interesses públicos, que são responsáveis, em muitas situações, pelos atrasos na elaboração, revisão e alteração dos planos municipais e, conseqüentemente, da realização do investimento em tempo útil.

**38.** A avaliação que, neste momento é possível fazer do projeto de Lei entregue na Assembleia da República, permite concluir que a mesma, tal como se encontra formulada não permite resolver os constrangimentos existentes, e vem agravar constrangimentos aqueles que já existem.

**39.** Por outro lado, é fundamental o conhecimento das propostas dos diplomas de regulamentação da Lei, os quais ainda não são conhecidos.