



## Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º151)

### *Comentários do CNADS sobre o Projecto de Portaria que “Define o Procedimento e a Forma de Instrução e de Acompanhamento de Elaboração, Revisão ou Alteração dos Planos Directores Municipais”*

1. A fim de corresponder ao pedido formulado pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ordenamento do Território, recebido no Conselho<sup>(1)</sup> em 23 de Dezembro de 2002, o CNADS, após análise do Projecto de Portaria, bem como dos instrumentos legais em relação aos quais interage (v.g. Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro), procedeu à elaboração dos presentes Comentários. Estes, sujeitos à apreciação da 1.ª Reunião Extraordinária realizada em 29 de Janeiro de 2003, foram aprovados por unanimidade, não obstante as condicionantes de tempo e de meios que, nesta circunstância, limitaram o aprofundamento da análise pretendida.
2. O Conselho, analisado o conteúdo do Projecto de Portaria, deseja **salientar a importância e o interesse de que se reveste a iniciativa legislativa**, designadamente quando está em curso (já mais de uma centena), ou em vias de ser iniciada, a revisão generalizada dos Planos Directores Municipais (PDM), num processo que alguns designam de Planos Directores de “2.ª. Geração”. Nestes Comentários, o CNADS teve ainda, por referencial a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º48/98, de 11 de Agosto), e a expectativa gerada quanto à elaboração do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território, conforme Resolução do Conselho de Ministros de há um ano atrás.

---

<sup>(1)</sup> OP. ref.ª. SEAOT/3527/02, de 18-12-2002



## Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

No essencial, a presente Proposta de Portaria incide sobre duas ordens de procedimentos:

- o processo de acompanhamento da elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos Planos Directores Municipais, e
- o processo justificativo para encetar as revisões e alterações dos PDM.

Procurando dar resposta a problemas reais, o **sentido da solução apontada no Projecto de Portaria afigura-se, ao nível redactorial da parte preambular, correcto e positivo**, dando assim sequência aos princípios enunciados no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, e até agora carecidos de regulamentação. **Conviria, no entanto, que quer no Preâmbulo quer no articulado da Portaria, se referissem extensivamente os diversos aspectos a que se reporta o “acompanhamento”, assumindo coerentemente as referências do citado Decreto-Lei, em que a Portaria radica, no que respeita à “elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação...”** (cfr. arts.5º e 6º do DL n.º 380/99), não a circunscrevendo à **elaboração, revisão ou alteração**.

3. Fundamentalmente, o procedimento agora regulamentado visa **antecipar a emissão de pareceres com carácter vinculativo** por parte das entidades emissoras constantes das **alíneas a) e b) do n.º 2** do documento em apreço — integrando-o as respectivas entidades centrais na **Comissão (Mista) de Acompanhamento**, directamente ou por delegação, **por forma a permitir o conhecimento, discussão e incorporação de sugestões no Plano antes da sua aprovação e ratificação**.

**Sem deixar de reconhecer a importância de que se reveste o objectivo de harmonização dos diversos planos do interesse público, pretendido pelo alargamento da referida Comissão, o Conselho considera que tal objectivo deverá também ser garantido a montante no respeito pela relação entre os vários instrumentos de gestão territorial**, colmatando-se, assim, algumas das deficiências existentes ao nível dos planos de âmbito superior aos municipais (Programa Nacional



## Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

da Política de Ordenamento do Território, Planos Sectoriais, Planos Especiais de Ordenamento do Território e Planos Regionais).

Importa, ainda, referir que, relativamente ao **n.º 1 da pág. 4** do Projecto, **o Conselho considera que à designação «comissão mista de coordenação» constante no DL n.º 380/99 (art. 77º) é preferível a de «comissão mista de acompanhamento», e é nessa óptica que foi feita a presente análise.**

#### **4. O Conselho entende existirem três questões de ordem geral que importa ter em linha de conta:**

- i) Tratando-se de uma Portaria que visa, essencialmente, regulamentar a forma de instrução e a acompanhamento das várias fases dos PDM, torna-se necessário **assegurar o acesso à informação, nas diversas fases processuais, explicitando formas de aceder aos dados e relatórios e respectiva publicitação;**
- ii) A Portaria tem um âmbito de natureza predominantemente instrumental, e como tal não se detém na abordagem de questões substantivas como a relação dos PDM com as orientações de âmbito nacional, articulação com outros planos, etc.. Este aspecto é decisivo para se apreender melhor, por exemplo, quem deve integrar as Comissões Mistas de Acompanhamento **evitando uma visão meramente administrativa e /ou corporativa da representação de interesses;**
- iii) O facto de a participação pública se verificar ao longo de todo o processo reveste-se de muito interesse e é bastante positiva, mas há **que acautelar alguma complexidade processual no seu funcionamento.**

Designadamente, aquilo que poderá suceder no caso de as entidades obrigadas a pronunciar-se sobre o relatório o não fizerem no prazo estipulado dos 30 dias. Importa não só **obviar à aceitação tácita, como à sistemática inobservância dos prazos.** Dever-se-ia ponderar melhor sobre as implicações da adopção de um esquema de acompanhamento demasiado complexo, sobretudo, quando a



## Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

**Administração Pública** (num contexto de “emagrecimento”) **poderá não dispor de meios para ponderar e reagir em tempo face a quem esteja tecnicamente bem apetrechado** (grupos de interesse, *lobbies*, que venham a integrar a referida Comissão Mista).

Quanto à informação, o CNADS aconselha uma definição clara das regras que presidirão ao acesso dos dados e documentos em todas as fases processuais dos PDM, bem como tornar públicos e acessíveis a substância dos relatórios correspondentes às diferentes fases — elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação — dos PDM.

5. Importa analisar mais detalhadamente **a participação institucional**, consoante as **alíneas a) e b) do n.º 2 e n.º 3**.

No essencial, a Portaria regulamenta e generaliza, quanto a este tipo de entidades, práticas já ensaiadas ao confrontar as diversas tutelas ou parceiros públicos, através da partilha de esforços com os municípios na busca de soluções de conciliação ou compromisso. Tal pode ser alcançado em comissões alargadas ou em contactos bilaterais. Contudo, no quadro da actual legislação, nem sempre se tem verificado uma operacionalização e eficácia das actuais Comissões Técnicas de Acompanhamento, na elaboração, revisão ou alteração dos Planos Directores Municipais. Assim, **considera-se, que o alargamento da CMA só por si, não vai responder às situações anteriormente referidas, devendo antes, ser clarificado, através de regulamento específico, o seu funcionamento no que se refere à forma de participação, às atribuições e competências, de cada uma das entidades integrantes da Comissão Mista de Acompanhamento.**

6. No que diz respeito à **Participação não institucional (2c) e 4.)** ou à **institucional não tutelar (2b))**, já atrás referida, o Conselho reconhece que a novidade da **Portaria reside, principalmente, no alargamento das Comissões de**



## Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

*(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)*

**Acompanhamento a entidades que não têm papel de tutela** (incluindo, pela primeira vez, a obrigatoriedade dos municípios vizinhos) ou organizações da sociedade civil seleccionadas pela Câmara Municipal e pela tutela do Planeamento, de entre as que se candidatarem (auto-propositura) para o efeito, enquanto representantes de interesses locais.

**Afigura-se ao Conselho, dever ser assegurada, por um lado, a presença de representantes de tutelas de salvaguarda** (interesses nacionais, designadamente ligados aos principais instrumentos de ordenamento de território e conservação da natureza) e, por outro, a presença de representantes da sociedade civil (vulgo ONG's). Esta presença, no respeito pela lei geral que regula o direito de representação, não poderá ficar dependente do livre arbítrio (19 b) e 21) da edilidade e/ou direcções regionais. Aliás, o exercício dessa representação deverá igualmente ser objecto de auto-regulamentação, ou seja, seguindo regras definidas pelas próprias associações ou colectividades que venham a estar envolvidas no processo.

### 7. Quanto ao funcionamento da CMA o Conselho considera que deveriam ser:

- i) definidas **normas estritas sobre os prazos dos pareceres a emitir pelas diversas entidades (24b), prevenindo a superveniência da aceitação tácita**, caso aqueles sejam ultrapassados;
- ii) estabelecida uma dimensão equilibrada na sua composição, com vista a garantir um eficaz funcionamento apoiado num regulamento adequado.

**Complementarmente, seria de considerar a vantagem em que a CMA se pudesse desdobrar em reuniões temáticas** para as diferentes entidades seria selectiva de acordo com os temas da agenda.



## Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

Neste sentido, a **CMA**, para além de reunir em “plenário” (v.g. no princípio e na conclusão do processo), poderia conduzir o seu trabalho normal conforme agendas parciais cujas conclusões poderão ser acompanhadas de todas as restantes entidades através de actas.

Acresce que, seria conveniente consagrar a possibilidade de, por iniciativa de 1/3 ou 1/2 dos seus membros, se poder convocar a **CMA**.

8. **Aspectos mais específicos** que são merecedores, também, de melhor atenção são:

- **n.º 1 alínea d), pág. 4** — o CNADS recomenda a inclusão, por forma expressa, da sociedade civil nesta alínea, designadamente: *“Promover o estabelecimento de uma adequada concertação de interesses, através da participação de elementos representativos da sociedade civil”*;
- **n.º 12 alínea a), pág. 6** — o Conselho considera que no “conteúdo material do Relatório” (n.º 12-a)) sejam, sempre que possível, expressamente consignados os indicadores relevantes;
- **n.º 12 alínea a 2), pág. 6,** — propõe-se aditar: *«A evolução dos principais dados socio-económicos de caracterização do concelho, devendo ser objecto de caracterização (retirar “sumária, entre outros”), a evolução demográfica, a identificação das novas realidades territoriais e o desenvolvimento económico e social, a eficácia dos sistemas de abastecimento de água, ou outras actividades consideradas relevantes para o concelho»*;
- **n.º 12, alínea a3)** - *«A avaliação da qualidade ambiental do concelho, devendo ser objecto de caracterização (retirar “sumária, entre outros”), a eficácia dos sistemas de abastecimento de água, de saneamento básico e de recolha e tratamento de resíduos, os dados existentes relativos a outros indicadores ambientais (tais como áreas classificadas, áreas degradadas, ruído e outros dados considerados relevantes para o concelho), bem como indicadores que reflectam a qualidade de vida dos cidadãos nas áreas urbanas»*;



## Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

- n.º 17, alíneas a) e b), pág. 7 — estas alíneas são referidas como pertencendo ao n.º 12, quando se devem imputar ao n.º 15;
  - n.º 19, pág. 8— **haveria vantagem em prever o recurso para o Ministro da tutela ou para o Conselho de Ministros no caso de recusa;**
  - o n.º 6 e o n.º 19 devem ser coerentemente articulados por forma a assegurar os interesses de todos os intervenientes (públicos e cívicos) em jogo como está expresso no preâmbulo;
  - **n.º 24, alínea d), pág. 9** - nesta disposição remete-se para **alínea d) do n.º 2**, que é inexistente, carecendo, pois, de correcção. Aliás, seria pertinente que este n.º 24 permitisse que a Comissão Mista de Acompanhamento pudesse também reunir por iniciativa de um número significativo dos seus membros (1/2 ou 1/3), tal como se sugeriu atrás, no §7.
9. No que concerne à **justificação para a revisão dos Planos Directores Municipais, a especificação da informação exigida para o início desse processo parece-nos, formalmente, correcta**, - embora exija das entidades centrais um apreciável esforço na fundamentação e na avaliação da proposta de abertura do processo, dificultado pelas reconhecidas falhas de informação quantificada, agravadas pelas diferenças de dimensão, dinâmica ou complexidade dos mais de três centenas de Concelhos do País.

CNADS, 29 de Janeiro de 2003

O Presidente

Mário Ruivo