



• U

C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Vasco António Alves Inocêncio

**O Ordenamento do Território e o Sistema de  
Ordenamento do Território Português: Do  
Planeamento dos Recursos Hídricos ao Ordenamento e Gestão  
dos Recursos Aquícolas em Águas Interiores**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do  
2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização  
em Ciências Jurídico-Forenses

Sob orientação da Doutora Fernanda Paula Oliveira

Coimbra, 2015

---

À memória do meu irmão

---

## Agradecimentos

A presente dissertação de mestrado é o culminar de muitas horas de trabalho. É para mim muito importante poder agradecer publicamente a algumas pessoas e instituições que me ajudaram na elaboração desta dissertação.

Em primeiro lugar, aos meus pais, que diariamente batalham para me proporcionar a mim, o que nunca tiveram.

Em segundo lugar, à minha irmã, pela coragem de enveredar pelos caminhos do ensino superior.

Um especial agradecimento à minha namorada, Cláudia Afonso, pela ajuda, compreensão, carinho e sobretudo por nunca deixar entoar em mim a palavra desistir.

À secular Faculdade de Direito de Universidade de Coimbra e ao seu corpo docente, pelos magnânicos ensinamentos transmitidos ao longo destes últimos anos.

À minha orientadora, Senhora Doutora Fernanda Paula Oliveira, pelos ensinamentos, disponibilidade e ajuda.

Ao meu patrono, Dr. Arnaldo Paredes, que me concedeu todo o tempo necessário para a elaboração da presente dissertação.

Ao Eng.º António Martinho, pela informação, ensinamentos e paciência, ao longo da elaboração da presente dissertação.

Aos meus amigos;

Aos meus “companheiros de armas”, que tornaram esta caminhada mais simples.

Aos meus colegas de selecção nacional de pesca desportiva e aos meus amigos de clube, que sem dúvida foram determinantes para a escolha deste tema.

---

### **Lista de siglas e abreviaturas**

CCDR- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

CEDOUA- Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Território, do Urbanismo e do Ambiente.

CRP- Constituição da República Portuguesa.

ICNF- Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas.

LBPOTU- Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

PDM- Plano Director Municipal.

PGBH- Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica.

PIMOT- Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território.

PMOT- Planos Municipais de Ordenamento do Território.

PNA- Plano Nacional da Água.

PNPOT- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.

PROT- Planos Regionais de Ordenamento do Território.

PSOT- Planos Sectoriais de Ordenamento do Território.

RFDUL- Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

RJIGT- Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

RJUA- Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente.

---

## Índice

Introdução .....	7
<b>Capítulo I</b> .....	9
O Ordenamento do Território .....	9
1. Noção .....	9
2. Objectivos .....	10
3. Surgimento do Ordenamento do Território em Portugal: breve nota histórica .....	10
<b>Capítulo II</b> .....	12
O Direito do Ordenamento do Território .....	12
1. O Direito do Ordenamento do Território e o Direito do Urbanismo .....	12
1.1 A distinção doutrinal entre os dois domínios jurídicos.....	14
1.2. O critério distintivo: Posição adoptada.....	18
2. Princípios jurídicos da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo .....	20
<b>Capítulo III</b> .....	23
O Sistema de Ordenamento do Território Português .....	23
1. Os instrumentos da política de ordenamento do território .....	23
2. Da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo à Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, evolução e sistema de gestão territorial .....	23
3. Os instrumentos de gestão territorial específicos do ordenamento do território: Análise	28
3.1. O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) .....	28
3.2. Planos Sectoriais .....	33
3.3. Planos Regionais de Ordenamento do Território .....	36
3.4. Os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território .....	40
4. A coordenação nas relações entre os vários instrumentos de gestão territorial .....	43
4.1. Relações com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território ..	44
4.2. Relações entre planos sectoriais, planos especiais de ordenamento do território e planos regionais de ordenamento do território .....	44
4.3. Relações dos planos de âmbito municipal com os outros instrumentos de gestão territorial.....	46
4.3.1. Os planos municipais de ordenamento do território .....	46
4.3.2. Os Planos Intermunicipais .....	48

---

---

<b>Capítulo IV</b> .....	49
Planeamento dos Recursos Hídricos .....	49
1. A Directiva Quadro de Água e a transposição para o ordenamento jurídico nacional (Lei da Água).....	49
2. O Plano Nacional da Água (Aspectos relevantes) .....	51
3. Os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (Aspectos relevantes).....	56
4. Planos específicos da Gestão das Águas (Aspectos relevantes) .....	59
5. Articulação e harmonização do primeiro Plano Nacional da Água com os Planos de Bacia Hidrográfica .....	60
6. Articulação dos Instrumentos de Gestão Territorial com o Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica.....	61
<b>Capítulo V</b> .....	63
Ordenamento e gestão dos recursos aquícolas em águas interiores .....	63
1. Águas Piscícolas.....	63
2. Legislação da Pesca para as Águas Interiores .....	64
3. Licenças de pesca.....	66
3.1. Tipos de licenças .....	66
4. Fomento Piscícola e Medidas de Protecção .....	67
5. Ordenamento e Gestão dos Recursos Aquícolas.....	68
5.1. Zonas de Protecção .....	68
5.2. Zonas de Pesca Reservada e Concessões de Pesca Desportiva .....	69
5.3. Zonas de Pesca Profissional .....	69
5.4. Águas Particulares .....	70
Conclusão .....	71
Bibliografia.....	73
Anexos .....	76

---

---

## Introdução

A Dissertação em Ciências Jurídico-Forenses é uma unidade curricular do plano de estudos do Mestrado em Direito: Especialidade em Ciências Jurídico-Forenses. Para a Dissertação em Ciências Jurídico-Forenses, determinei que o tema seria “O Ordenamento do Território e o Sistema de Ordenamento do Território Português: Do Planeamento dos Recursos Hídricos ao Ordenamento e Gestão dos Recursos Aquícolas em Águas Interiores”, pois no nosso entendimento, o planeamento e gestão dos recursos hídricos e aquícolas em águas interiores está directamente relacionada com o planeamento e ordenamento do território.

O percurso da presente dissertação inicia-se com a definição, caracterização e objectivos do ordenamento do território, pois estes conceitos são a base de toda a dissertação.

De seguida, assegura-se pertinente fazer uma abordagem do Direito do Urbanismo, onde se faz a distinção entre este e o ordenamento do território, pois são disciplinas que embora distintas se encontram intimamente relacionadas. Analisaremos ainda os princípios jurídicos da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

No que concerne ao sistema de ordenamento do território nacional, iremos analisar os traços mais importantes da sua evolução, passando depois para a análise dos instrumentos de gestão territorial específicos do ordenamento do território, não esquecendo a coordenação nas relações entre os vários instrumentos de gestão territorial.

No que respeita ao planeamento dos recursos hídrico, iremos analisar os aspectos mais relevantes da transposição para o ordenamento jurídico nacional da Directiva Quadro da Água. Analisaremos ainda, o sistema de planeamento integrado das águas.

Por fim, analisaremos o ordenamento e gestão dos recursos aquícolas em águas interiores, pois as águas interiores devem ser sujeitas a normas específicas de gestão, com

---

vista a sua protecção, conservação e utilização racional do património aquícola. Analisaremos ainda a legislação aplicável à pesca nas águas interiores.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A presente dissertação não foi redigida ao abrigo do novo Acordo Ortográfico.

---

---

## Capítulo I

### O Ordenamento do Território

#### 1. Noção

A expressão surgiu como consequência do desenvolvimento das cidades e necessidade de controlar esse fenómeno. A partir dos anos 60 e 70 o conceito evoluiu, no sentido em que foi cientificamente dissecado.

Deve apontar-se a definição resultante da Carta Europeia do Ordenamento do Território, de 1983, que considera o ordenamento do território como “disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política, concebidas como uma abordagem interdisciplinar e global que visam desenvolver de modo equilibrado as regiões e organizar fisicamente o espaço, segundo uma concepção orientadora”<sup>2</sup>.

Visa-se com o ordenamento do território organizar o espaço através dos instrumentos de que lança mão, tendo em vista potencializar o território e suas estruturas, de modo a melhorar a qualidade de vida das populações respectivas. Traduz-se, portanto, uma política pública que articula várias políticas sectoriais do âmbito do território, de modo a obter uma articulação.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA considera que o ordenamento do território, em sentido amplo, é a aplicação ao solo das políticas públicas com o fim de localizar e gerir correctamente as actividades humanas, de modo a garantir um desenvolvimento regional harmonioso, pelo que corresponde a uma abordagem geral e que integra todos os factores que incidem sobre o território, lançando mão quer da planificação física quer da sócio-económica; já em sentido estrito, o ordenamento do território é uma específica atribuição cujo núcleo é a harmonização e coordenação das acções levadas a cabo pelas Administrações públicas<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 8.

<sup>3</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, págs. 9 e 11.

---

---

## **2. Objectivos**

O ordenamento do território visa dar expressão às várias políticas públicas sectoriais, tendo em conta a localização de várias actividades no território – função espacializadora – articulando as várias actividades tendo em conta uma série de preocupações – função coordenadora – procurando corrigir as assimetrias entre as várias regiões do país.

Podem, assim, apontar-se como objectivos: a distribuição geográfica racional das actividades, o desenvolvimento sócio-económico e o restabelecimento do equilíbrio entre as diferentes regiões, a gestão dos recursos naturais, a protecção do ambiente e a melhoria da qualidade de vida das populações, que será alcançada se as mencionadas assimetrias forem corrigidas, cabendo destacar o importante papel das políticas de discriminação positiva a favor das regiões mais desfavorecidas, e houver uma gestão eficiente da política territorial.

## **3. Surgimento do Ordenamento do Território em Portugal: breve nota histórica**

A preocupação com a correcção das assimetrias regionais e a consequente introdução da perspectiva regional nas políticas de desenvolvimento verificou-se nos anos 60, com o II Plano de Fomento<sup>4</sup>, apesar de apenas lhe ter sido atribuído um papel principal mais tarde, no III Plano de Fomento, que vigorou entre 1968 e 1973, que introduziu no planeamento nacional as perspectivas regionais, embora com carácter bastante genérico, tendo-se lançado instituições regionais e regionalizado as políticas e os investimentos de cariz sectorial<sup>5</sup>.

O mesmo rumo seguiu o IV Plano de Fomento, que vigorou entre 1974 e 1979, num momento em que já eram perceptíveis os desequilíbrios regionais e a sua ligação com o ordenamento do território, pelo que se propôs a introduzir estratégias para corrigir tais assimetrias. Porém, esta importância dada à política de ordenamento do território e ao combate das referidas assimetrias ficou suspensa com a Revolução dos Cravos.

---

<sup>4</sup> Vigorou entre 1959-1964.

<sup>5</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 93 e 95.

---

---

O período seguinte no âmbito do Planeamento Regional, teve início com a aprovação da Lei Fundamental de 1976, havendo que dar destaque ao surgimento do Plano Médio-Prazo 1977-1980, que identificava os desequilíbrios no âmbito do desenvolvimento regional, analisando para tal cada uma das regiões. Com isto, conseguiram concluir-se algumas linhas orientadoras para corrigir tal problema, no sentido de a Administração central introduzir medidas de discriminação positiva face às regiões menos favorecidas. Outra questão que se colocou, esteve relacionada com o aumento da importância dada ao poder local com a nova Constituição, que levou a que se considerasse que as políticas de desenvolvimento regional e os instrumentos necessários partissem quer da Administração central quer da Administração local. Foi neste contexto que surgiram os planos de urbanização, os planos directores municipais e a repartição do poder de decisão.

Em 1998 foi aprovada a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, tendo surgido em 2007 o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro.

Traçados os aspectos mais importantes do surgimento e evolução do ordenamento do território em Portugal, no capítulo seguinte iremos distinguir o Direito do Urbanismo do Direito de Ordenamento do Território.

---

## Capítulo II

### O Direito do Ordenamento do Território

#### 1. O Direito do Ordenamento do Território e o Direito do Urbanismo

No que respeita ao direito do urbanismo, pode afirmar-se que é um ramo do Direito Administrativo especial, que configura um ramo autónomo, tendo em conta os instrumentos que utiliza, com especificidades próprias, pois torna-se necessária a existência de um regime próprio dado que os mecanismos gerais se afiguram desadequados aos problemas suscitados no âmbito do Urbanismo <sup>6</sup>.

Doutrinalmente o direito do urbanismo e o direito do ordenamento do território são disciplinas jurídicas muito próximas pois têm em comum a mesma matéria-prima, o território; Contudo, apesar de disciplinas distintas estão directamente relacionadas.<sup>7</sup>

A noção jurídico-administrativa de ordenamento do território teve origem em França, com a comunicação oficial feita ao Conselho de Ministros, em 1950, pelo Ministro CLAUDIUS PETIT, intitulada “Pour un plain national d’aménagement du territoire” <sup>8</sup>.

Segundo as palavras do Ministro francês que lançou o conceito e a política, “o ordenamento do território é a procura, no quadro geográfico de França, de uma melhor repartição dos Homens em função dos recursos naturais e das actividades económicas”

Foram atribuídos ao ordenamento do território determinados objectivos específicos, para além da finalidade genérica acima mencionada, a saber:

- a) “Estabelecimento de uma repartição geográfica mais racional das actividades económicas”;
- b) “Restabelecimento dos equilíbrios desfeitos entre a capital e a província, entre o litoral e o interior, entre regiões desenvolvidas e regiões subdesenvolvidas ou em vias de desenvolvimento”;

---

<sup>6</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2.ª Edição, Almedina, 2012, págs. 9 e 10.

<sup>7</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2.ª Edição, Almedina, 2012, págs. 9 e 10.

<sup>8</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objecto, Autonomia e Distinções*, RJUA, 1994, pg. 13.

---

- 
- c) “Descentralização geográfica da localização dos serviços públicos e das indústrias”;
  - d) “Preservação das orlas marítimas, dos solos agrícolas e das zonas florestais”;
  - e) “Criação de novas cidades ou de polos de crescimento industrial e urbano (metrópoles de equilíbrio)”;
  - f) “Travagem da expansão desmesurada das grandes cidades, e resolução dos seus problemas de articulação entre estas e os respectivos núcleos suburbanos por elas satelitizados”<sup>9</sup>.

Foi através desta concepção original que se concebeu e executou em França, como depois em praticamente todos os países desenvolvidos, a “política de ordenamento do território”.

O ordenamento do território pode ser entendido como “a aplicação ao solo de todas as políticas públicas, designadamente económico-sociais, urbanísticas e ambientais, surgindo indissociavelmente ligado ao objecto espaço (ou território) e a sua valia enquanto política pública, o ordenamento do território não visa apenas a ordenação do espaço e das actividades que nele se realizam, mas também a valorização dos territórios tendo em consideração as necessidades, por vezes antinómicas, de desenvolvimento económico e de equilíbrio ou coesão territorial”<sup>10</sup>.

Esta actuação pública, percepção os problemas numa dimensão prospectiva, considerando a localização das actividades não como ela está, mas como ficará após a intervenção dos mecanismos adequados, daí esta política pública se encontrar aberta ao factor tempo, conjugando-o com o factor espaço;

O ordenamento do território incorpora as características de transversalidade (apetência coordenadora) e antecipação (caracter prospectivo). Contudo esta política pública tem de ser entendida como uma forma de actuação global, não tendo apenas como matéria-prima o território nacional (que se pretende equilibrado, potenciando as vantagens

---

<sup>9</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objecto, Autonomia e Distinções*, RJUA, 1994, págs. 12 e 14.

<sup>10</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2012, pág. 10.

---

---

e diminuindo as desvantagens de cada região), mas também igualmente territórios pertencentes a vários Estados que necessitam de uma consideração conjunta.

### **1.1 A distinção doutrinal entre os dois domínios jurídicos**

Doutrinalmente é possível identificar três concepções distintas para a diferenciação de ordenamento do território de urbanismo; A primeira, que designamos de concepção restrita, concessiona o direito do urbanismo como “o sistema de normas jurídicas que, no quadro de um conjunto de orientações em matéria de Ordenamento do Território, disciplinam a actuação da Administração Pública e dos particulares com vista a obter uma ordenação racional das cidades e da sua expansão”<sup>11</sup>.

FREITAS DO AMARAL entende que a fonte dos maiores erros é confundir ordenamento do território com urbanismo ou com ambiente.

O âmbito da noção de ordenamento de território é muito mais abrangente: “o ordenamento do território só faz sentido, e só tem verdadeira utilidade, à escala nacional e regional, enquanto o urbanismo se situa ao nível da urbe, isto é, da cidade como aglomerado urbano”<sup>12</sup>.

Esta concepção restrita de direito do urbanismo parte do pressuposto de que o urbanismo se refere exclusivamente à urbe ou a cidade lato sensu, ou seja, ocupa-se com o ordenamento racional da cidade “seu planeamento, operações económico-administrativas a que dá lugar, regras destinadas a garantir a segurança, a salubridade e a estética das edificações urbanas (...).”<sup>13 / 14</sup>

A título exemplificativo, FREITAS DO AMARAL avança que o “diploma que cria a “reserva agrícola nacional” faz parte essencial do ordenamento do território e nada tem a ver com o Direito do Urbanismo; inversamente, as normas que asseguram a

---

<sup>11</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2012, pg. 11.

<sup>12</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objecto, Autonomia e Distinções*, RJUA, 1994, pg. 15.

<sup>13</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objecto, Autonomia e Distinções*, RJUA, 1994, pg. 15.

<sup>14</sup> Concepção defendida por Freitas do Amaral.

---

---

estabilidade das edificações contra sismos ou a sua protecção contra incêndios são normas urbanísticas, e nada têm a ver com o ordenamento do território”<sup>15</sup>.

Como é natural não se afigura possível delinear fronteiras precisas entre direito do urbanismo e ordenamento do território, existindo assim parcelas de sobreposição onde as regras de ordenamento do território invadem certos aspectos do direito do urbanismo.

O urbanismo, ou política urbanística, não pode ou não deve deixar de se enquadrar numa política de ordenamento do território.

No seguimento dos ensinamentos de FREITAS DO AMARAL, o ordenamento do território é sempre mais amplo e dá ênfase a uma repartição geográfica equitativa das actividades humanas, quer rurais, quer urbanas, enquanto o urbanismo é mais restrito e dá ênfase a uma construção racional da cidade.

Com base em todos os argumentos acima mencionados é nos possível avançar uma definição de direito do urbanismo: “É o sistema das normas jurídicas que, no quadro de um conjunto de orientações em matéria de Ordenamento do Território, disciplinam a actuação da Administração Pública e dos particulares com vista a obter uma ordenação racional das cidades e da sua expansão”<sup>16</sup>.

A segunda concepção, que designamos de concepção intermédia de direito do urbanismo, defende que o direito do urbanismo é um conjunto de “normas e princípios jurídicos que disciplinam a actuação da Administração e dos particulares com vista ao correcto ordenamento da ocupação, utilização e transformação dos solos para fins urbanísticos, isto é, para fins que excedam um aproveitamento agrícola, florestal, pecuário ou cinegético dos solos”<sup>17</sup>. Esta concepção é defendida, nomeadamente por CLÁUDIO MONTEIRO.

Com a concepção intermédia, tratamos já com uma noção mais ampla de direito do urbanismo, pois o urbanismo não fica limitado ao domínio da urbe, fazendo já uma

---

<sup>15</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objecto, Autonomia e Distinções*, RJUA, 1994, pg. 15.

<sup>16</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objecto, Autonomia e Distinções*, RJUA, 1994, pg. 17.

<sup>17</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2012, pg. 12.

---

---

referência a ocupação urbanística de todo o solo; Mesmo assim esta concepção apesar de ser mais ampla que anterior ainda é restrita quando comparada com a designada de concepção ampla.

A terceira concepção, que designamos de concepção ampla de direito do urbanismo defende que este “é o conjunto de normas e de institutos respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo, isto é, ao complexo das intervenções e das formas de utilização deste bem (para fins de urbanização e de construção, agrícolas e florestais, de valorização e protecção da natureza de recuperação de centros históricos, etc.) ”<sup>18</sup>. A maior amplitude desta concepção resulta de o direito do urbanismo abranger todas as regras que tratem da ocupação, transformação e uso do território não se cingindo apenas à ocupação do território para fins urbanísticos.

Actualmente tem-se verificado uma tendência para adopção da noção ampla de Urbanismo. Movimento que se verificou em toda a Europa, aumentando assim as fronteiras do direito do urbanismo, deixando para trás a sua localização exclusiva a urbe, passando a abranger “também o domínio da organização de todo o território”. Após a IIª Guerra Mundial, o conceito de urbanismo limitado à cidade ampliou-se; Necessidades de controlo do crescimento espontâneo dos mais variados usos e actividades sobre o território decorrente da reconstrução da Europa e não só da *urbe*<sup>19</sup>.

O conceito de direito do urbanismo começa então a ganhar uma nova amplitude e as fronteiras entre este e o ordenamento do território começam a desmoronar. Aparecem novas expressões dentro do Direito do urbanismo como: macro - urbanismo, ordenação urbanística, ordenamento territorial, planificação regional, política regional, sem se saber ao certo se faziam referência ao mesmo fenómeno. Assim sendo o critério distintivo com base no âmbito territorial (matéria-prima) fica desprovido de operacionalidade.

Para FERNANDO ALVES CORREIA, o critério do âmbito territorial para distinguir o direito do urbanismo do ordenamento do território não é determinante, pois não podemos desconsiderar a evolução e mutações que o conceito de direito do urbanismo

---

<sup>18</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. 1 4ª Edição, Almedina, pg. 64.

<sup>19</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2.ª Edição, Almedina, 2012, pg. 13.

---

---

sofreu. Hoje, o ordenamento do espaço municipal não pode, de modo algum, ser eficazmente realizado sem ter em conta os níveis regional e nacional. Assim, à luz desta perspectiva, o ordenamento municipal, regional e nacional “são como três lados do mesmo triângulo que não podem ser compreendidos isoladamente”<sup>20</sup>.

Para os defensores do conceito restrito de urbanismo, é simples distinguir direito do urbanismo de ordenamento do território; O ordenamento do território, à luz desta concepção só faz sentido, e só tem verdadeira utilidade, à escala nacional e regional, enquanto o direito do urbanismo se situa a nível da urbe, ou seja, à cidade, ao aglomerado urbano. Assim para FREITAS DO AMARAL, que defende a concepção restrita, o ordenamento do território será uma “acção desenvolvida pela Administração Pública no sentido de assegurar, no quadro geográfico de um certo país, a melhor estrutura das implantações humanas em função dos recursos naturais e das exigências económicas, com vista ao desenvolvimento harmónico das diferentes regiões que o compõem” e o direito do urbanismo “é o sistema das normas jurídicas que, no quadro de um conjunto de orientações em matéria de ordenamento do território, disciplinam a actuação da Administração Pública e dos particulares com vista a obter um ordenação racional das cidades e da sua expansão”<sup>21</sup>.

Para os defensores do conceito amplo de urbanismo, é extremamente difícil estabelecer fronteiras específicas entre ordenamento do território e urbanismo pois as suas relações entre ambas são mais estreitas. Assim para FERNANDO ALVES CORREIA, que defende uma concepção ampla, a distinção entre direito do urbanismo e ordenamento do território existe somente ao nível dos objectivos ou fins: “o direito do urbanismo preocupa-se com a definição e o controlo da execução das normas respeitantes à utilização dos solos (ocupação do território por si mesma), o ordenamento tem em vista o desenvolvimento sócio - económico equilibrado das regiões (o denominado ordenamento de desenvolvimento), a gestão responsável dos recursos naturais, a utilização racional do território e a melhoria da qualidade de vida das pessoas”<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2012, pg. 14.

<sup>21</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objecto, Autonomia e Distinções*, RJUA, 1994, pg. 14 e 17.

<sup>22</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2012, pg. 15.

---

---

## 1.2. O critério distintivo: Posição adoptada

Analisando tudo o que foi referido, na nossa opinião o critério de distinção entre direito do urbanismo e o direito do ordenamento do território não poderia deixar de ser um critério misto que cõnjuge os objectivos prosseguidos, a eficácia jurídica dos respectivos e ainda o seu conteúdo <sup>23</sup>.

Os objectivos prosseguidos são mais amplos no ordenamento do território do que no urbanismo; A eficácia jurídica dos respectivos instrumentos são directamente vinculativos para entidades públicas e particulares, no caso dos instrumentos de urbanismo, apenas vinculativas para as entidades públicas, no caso dos instrumentos de ordenamento do território; O conteúdo será meras directivas, opções, orientações ou estratégias, no caso dos instrumentos de ordenamento do território e verdadeiras normas de ocupação dos solos e portanto normas mais precisas e operativas, no caso de instrumentos de urbanismo.

Sendo o ordenamento do território um conceito mais amplo e abrangente comparativamente ao conceito de direito do urbanismo, no nosso entendimento deve-mos perspectivar o direito do urbanismo como um prolongamento do ordenamento do território, ou seja, o urbanismo terá de ser enquadrado nas opções e estratégias definidas pelo ordenamento do território. Estamos então perante dois sectores de actuação que não se podem perspectivar separadamente. Seguindo o raciocínio de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, não é possível perspectivar os instrumentos de urbanismo se estes não forem enquadrados nas políticas e opções de ordenamento do território, contudo, também não é possível compreender-se e avaliar-se a política de ordenamento do território se não a conectarmos ao urbanismo, pois este é um dos sectores mais importantes da sua concretização e operacionalização. Mesmo correndo o risco de repetição de ideias é de salientar o facto de a ligação existente entre ambos não significar que eles sejam a mesma coisa e que não seja possível distingui-los, pelo menos, como referido anteriormente, com base em critérios mistos e tendenciais.

É no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), que se encontra actualmente, o essencial da política de ordenamento do território em Portugal; Este documento define as directivas e orientações fundamentais em matéria da organização

---

<sup>23</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2012, pg. 16.

---

do território nacional; Foi aprovado pela Lei nº 58/2007, de 4 de Setembro (rectificada posteriormente pelas Declarações de Rectificação nº 80-A/2007, de 7 de Setembro e nº 103-A/2007, de 2 de Novembro).

Com a aprovação deste programa, Portugal passou a dispor de um instrumento nacional enquadrador da política de ordenamento do território e, ao mesmo tempo, coordenador dos restantes instrumentos com repercussão territorial, fornecendo uma visão integrada do território <sup>24</sup>.

A Lei Fundamental, na 4ª revisão constitucional, aditou à epígrafe do artigo 65.º a expressão urbanismo, passando a epígrafe a ser “Habitação e urbanismo” <sup>25</sup>.

Nesta norma, o urbanismo surge como um objectivo a concretizar através da actuação concertada das entidades públicas, Estado, regiões autónomas e autarquias locais, às quais cabe, para além da definição de “regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo” proceder “as expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística” (artigo 65.º n.º4 CRP) <sup>26</sup>.

No seguimento dos ensinamentos de CARLA AMADO GOMES, “o urbanismo resulta, portanto, do interesse do Estado numa correcta gestão do uso e transformação dos solos urbanos, ou seja, daqueles que mais directamente se relacionam com o espaço da cidade – da urbe.” Ainda no seguimento desta autora, a Constituição preocupou-se em distinguir o urbanismo de ordenamento do território, sendo esta uma realidade mais ampla à qual o urbanismo tem de se subordinar “note-se a alusão da lei fundamental à relação entre os instrumentos do planeamento territorial” <sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2.ª Edição, Almedina, 2012, pg. 17.

<sup>25</sup> Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, pg. 834.

<sup>26</sup> Cfr. CARLA AMADO GOMES, *Direito do Património cultural, Direito do Urbanismo, Direito do Ambiente: o que os une e o que os separa*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Volume XLII-Nº1, Coimbra Editora, 2001, pg. 355.

<sup>27</sup> Cfr. CARLA AMADO GOMES, *Direito do Património cultural, Direito do Urbanismo, Direito do Ambiente: o que os une e o que os separa*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Volume XLII-Nº1, Coimbra Editora, 2001, pg. 355.

---

---

## **2. Princípios jurídicos da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo**

A Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, enuncia no seu artigo 3.º, um conjunto de princípios gerais de importante significado jurídico, em que assentam as políticas públicas e as actuações administrativas em matéria de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

Na esteira do número 1, do artigo 3.º, da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, “as políticas públicas e as actuações administrativas em matéria de solos, de ordenamento do território e de urbanismo estão subordinadas aos seguintes princípios gerais:

- a) Solidariedade intra e intergeracional, assegurando às gerações presentes e futuras qualidade de vida e um equilibrado desenvolvimento socioeconómico;
  - b) Responsabilidade, garantindo a prévia avaliação das intervenções com impacto relevante no território e estabelecendo o dever de reposição ou de compensação de danos que ponham em causa o património natural, cultural e paisagístico;
  - c) Economia e eficiência, assegurando a utilização racional e eficiente dos recursos naturais e culturais, bem como a sustentabilidade ambiental e financeira das opções adoptadas pelos programas e planos territoriais;
  - d) Coordenação e compatibilização das diversas políticas públicas com incidência territorial com as políticas de desenvolvimento económico e social, assegurando uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados em presença;
  - e) Subsidiariedade, simplificando e coordenando os procedimentos dos diversos níveis da Administração Pública, com vista a aproximar o nível decisório ao cidadão;
  - f) Equidade, assegurando a justa repartição dos benefícios e dos encargos decorrentes da aplicação dos programas e planos territoriais e dos instrumentos de política de solos;
  - g) Participação dos cidadãos, reforçando o acesso à informação e a intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos programas e planos territoriais;
-

- 
- h) Concertação e contratualização entre interesses públicos e privados, incentivando modelos de actuação baseados na vinculação recíproca entre a iniciativa pública e a privada na concretização dos programas e planos territoriais;
  - i) Segurança jurídica e protecção da confiança, garantida a estabilidade dos regimes legais e o respeito pelos direitos preexistentes e juridicamente consolidados”.

O número 2, do artigo 3.º, da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo consagra que as “políticas públicas e as actuações administrativas contribuem, ainda, para a preservação do ambiente e estão subordinadas aos seguintes princípios ambientais:

- a) Do desenvolvimento sustentável, que obriga à satisfação das necessidades do presente sem comprometer as das gerações futuras, para o que concorrem a preservação de recursos naturais e a herança cultural, a capacidade de produção dos ecossistemas a longo prazo, o ordenamento racional e equilibrado do território com vista ao combate às assimetrias regionais, a promoção da coesão territorial, a produção e o consumo sustentáveis de energia, a salvaguarda da biodiversidade, do equilíbrio biológico, do clima e da estabilidade geológica, harmonizando a vida humana e o ambiente;
- b) Da prevenção e da precaução, que obrigam à adopção de medidas antecipatórias com o objectivo de obviar ou minorar os impactes adversos no ambiente;
- c) Da transversalidade e da integração de políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e urbanismo, nomeadamente mediante a realização de avaliação ambiental que identifique e monitorize efeitos significativos no ambiente que resultem de um programa ou plano territorial;
- d) Do poluidor-pagador e do utilizador-pagador, que obriga o responsável pela poluição ou o utente de serviços públicos a assumir os custos da actividade poluente ou os custos da utilização dos recursos;

- 
- e) Da responsabilidade, que obriga à responsabilização de todos ou que directa ou indirectamente, com dolo ou negligência, provoquem ameaças ou danos ao ambiente;
  - f) Da recuperação, que obriga o causador do dano ambiental à restauração do estado do ambiente tal como se encontrava anteriormente à ocorrência do facto danoso”<sup>28</sup>.

Depois de termos exposto os princípios jurídicos da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, iremos analisar em seguida o sistema de ordenamento do território português.

---

<sup>28</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, págs. 41 a 82; Nestas páginas a autora desenvolve os princípios jurídicos do ordenamento do território e do urbanismo à luz da revogada LBPTU. Contudo nós não o faremos na nossa dissertação por uma questão de limitação de caracteres;

FERNANDO ALVES CORREIA, em *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. 1 4ª Edição, Almedina, págs. 644 a 684; Nestas páginas o autor desenvolve “A discricionariedade de planeamento e os princípios jurídicos estruturais dos planos”.

---

---

## Capítulo III

### O Sistema de Ordenamento do Território Português

#### 1. Os instrumentos da política de ordenamento do território

Tendo em vista a efectivar os seus objectivos, a política de ordenamento do território utiliza vários instrumentos. A maioria destes instrumentos é de política económica <sup>29</sup>, outros de política física (espacial ou territorial) <sup>30</sup>, outros combinam em diferentes proporções instrumentos de política económica e de política física.

É sobretudo em relação aos instrumentos de política (espacial ou territorial) de cariz interno que dedicaremos toda a nossa atenção.

#### 2. Da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo à Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, evolução e sistema de gestão territorial

O sistema de planeamento português até à entrada em vigor da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU) <sup>31</sup>, assentava em três tipos diferentes de planos: os planos regionais de ordenamento do território, os planos especiais de ordenamento do território e os planos municipais de ordenamento do território.

O actual sistema de gestão territorial difere em certos aspectos do sistema de gestão territorial anterior. Esta diferença deve-se à entrada em vigor no nosso ordenamento

---

<sup>29</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 105; Nesta obra, a autora apresenta exemplos de instrumentos de política económica, como é o caso dos instrumentos de planeamento e desenvolvimento, as ajudas a empresas e os incentivos à localização de actividades e população;

<sup>30</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 105; Nesta obra, a autora apresenta exemplos de instrumentos de política física, uns têm carácter supra-municipal (de que é exemplo o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, o qual reforça a necessidade de uma política de coesão económica e social, de incorporação da componente territorial nas políticas sectoriais da EU e de reforço da componente ordenamento nas políticas de cada país), outros têm cariz interno. Sendo a propósito destes últimos que assumem especial relevo os instrumentos de gestão territorial.

<sup>31</sup> A Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto foi revogada, pela Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio;

---

---

jurídico da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, que aprova as Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo.

A antiga LBOTU alterou a tipologia dos instrumentos de planeamento, reformulou o regime jurídico de alguns planos já existentes e introduzir novos tipos de planos. Dos novos tipos de planos introduzidos pela antiga LBOTU contam-se em primeiro lugar, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT). Trata-se de um instrumento que estabelece, em concretização das opções europeias desenvolvimento territorial e do quadro de referência europeu: as opções estratégicas de organização do território nacional e o modelo de estruturação territorial tendo em conta o sistema urbano, as infra-estruturas e os equipamentos de utilização colectiva de interesse nacional, bem como as áreas de interesse nacional em termos de defesa nacional e segurança pública, agrícolas, florestais, ambientais, patrimoniais e económicos, da exploração dos recursos geológicos e de aproveitamento das energias renováveis; Estabelece ainda as grandes opções de investimento público, com impacte territorial significativo, suas propriedades e programação em articulação com as estratégias definidas para a aplicação dos fundos europeus e nacionais <sup>32</sup>.

Em segundo lugar, com a antiga LBOTU, surgem os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIMOT), que de acordo com a Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, é de elaboração facultativa e abrange dois ou mais municípios territorialmente contíguos integrados na mesma comunidade intermunicipal, salvo situações excepcionais, autorizadas pelo membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território, após parecer das comissões de coordenação e desenvolvimento regional. Os PIMOT asseguram 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 áreas homogéneas de risco necessitam de uma acção integrada de planeamento. Os PIMOT estabelecem ainda as opções estratégicas de organização do território intermunicipal e de investimento público, suas prioridades e programação em articulação com as estratégias definidas nos programas territoriais de âmbito nacional, sectorial e regional definindo orientações para os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal.

---

<sup>32</sup> Artigo 40.º, n.º 2, alíneas a) e b), da Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio.

---

A revogada LB POTU, como referimos anteriormente, alterou o regime jurídico de alguns instrumentos de planeamento territorial já existentes aquando da sua entrada em vigor. Tais alterações foram visíveis nos planos regionais de ordenamento do território, que passaram, contrariamente ao que acontecia na vigência do Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, a vincular apenas as entidades públicas deixando de ser directamente vinculativos para os particulares. Com a nova Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, que revogou a LB POTU, os programas territoriais vinculam as entidades públicas, contudo quando em causa estejam os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal são vinculadas as entidades públicas e directa e imediatamente, os particulares <sup>33</sup>.

Os instrumentos de gestão territorial materializam-se em programas, que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas directrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento; E ainda em planos, que estabelecem opções e acções concretas em matéria de planeamento e organização do território bem como definem o uso do solo (alíneas a) e b), do artigo n.º 38, da Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio); Segundo o número 2 do artigo referido anteriormente, o sistema de gestão territorial organiza-se num quadro de interacção coordenada que se reconduz aos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal, em função da natureza e da incidência territorial dos interesses públicos prosseguidos.

Com a LB POTU, para além da implementação de novos instrumentos de gestão territorial e alteração do regime jurídico de outros, procedeu-se a integração dentro do sistema de gestão territorial de alguns instrumentos de gestão territorial que já existiam no ordenamento jurídico português.

O actual sistema de gestão territorial definido pela Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio positiva ainda programas sectoriais e programas especiais. “Os programas sectoriais estabelecem, no âmbito nacional e de acordo com as políticas sectoriais da União Europeia, a incidência territorial da programação ou concretização de políticas públicas dos diversos sectores da administração central do Estado, nomeadamente, nos domínios da defesa, segurança pública, prevenção de riscos, ambiente, recursos hídricos, conservação

---

<sup>33</sup> Cfr. Os números 1 e 2 do artigo 46.º, da Lei n.º 31/2014 de 30 de Maio; Segundo este mesmo artigo, no seu número 3, os particulares são directa e imediatamente vinculados relativamente às normas legais ou regulamentares em matéria de recursos florestais;

---

---

da natureza e da biodiversidade, transportes, comunicações, energia, cultura, saúde, turismo, agricultura, florestas, comércio ou indústria” (número 3, do artigo 40.º).

Os programas especiais “constituem um meio de intervenção do Governo e visam a prossecução de objectivos considerados indispensáveis à tutela de interesses públicos e de recursos de relevância nacional com repercussão territorial, estabelecendo exclusivamente regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, através de medidas que estabeleçam acções permitidas, condicionadas ou interditas em função dos objectivos de cada programa, prevalecendo sobre os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal” (número 4, do artigo n.º 40).

Com a entrada em vigor da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, o sistema de gestão territorial passou a estar estruturado com base em instrumentos organizados em quatro âmbitos distintos: âmbito nacional, âmbito regional, âmbito intermunicipal e âmbito municipal.

No artigo 40.º, da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, encontra-se o âmbito nacional. Os “programas territoriais de âmbito nacional definem o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional e para a sua integração na União Europeia, estabelecendo as directrizes a considerar a nível regional e a compatibilização das políticas públicas sectoriais do Estado, bem como, na medida do necessário, a salvaguarda de valores e recursos de reconhecido interesse nacional.” Enquadram-se neste âmbito o Programa Nacional de Ordenamento do Território, os programas sectoriais e os planos especiais de ordenamento do território.

No artigo 41.º, da lei referida no parágrafo anterior, encontra-se o âmbito regional. Os programas de âmbito regional “constituem o quadro de referência estratégico para a elaboração dos programas intermunicipais e dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal”.

No artigo 42.º, da lei referida anteriormente, encontra-se o âmbito intermunicipal. Os programas intermunicipais estabelecem as “opções estratégicas de organização do território intermunicipal e de investimento público, suas prioridades e programação, em articulação com as estratégias definidas nos programas territoriais de âmbito nacional,

---

sectorial e regional, definindo orientações para os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal”.

No artigo 43.º, da lei referida anteriormente, encontra-se o âmbito municipal. “Os planos territoriais de âmbito municipal estabelecem, nos termos da constituição e da lei, de acordo com as directrizes estratégicas de âmbito regional, e com opções próprias de desenvolvimento regional, e com opções próprias de desenvolvimento estratégico local, o regime de uso do solo e a respectiva execução”<sup>34</sup>.

Tanto o âmbito nacional como o âmbito regional são essencialmente atribuições estaduais. O âmbito intermunicipal é uma atribuição dos municípios associados para o efeito ou pelo conselho executivo da associação de municípios. O âmbito municipal, como seria espectável, é uma atribuição dos municípios, não obstante o sistema de gestão territorial organizar-se num quadro de interacção coordenada.

A Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, consagra no seu artigo 80.º, que “todos os instrumentos de gestão territorial vigentes devem ser reconduzidos, no âmbito do sistema de planeamento estabelecido pela presente lei e no prazo e condições a estabelecer em legislação complementar, ao tipo de programa ou plano territorial que se revele adequado ao âmbito de aplicação específica”. Situação idêntica estava prevista na antiga LBOTU, no seu artigo 34.º.

Estando estabelecidas as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, com a Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, não esquecendo o grande contributo da LBOTU, o trabalho seguinte da nossa dissertação será a indicação e análise dos regimes jurídicos específicos de cada um dos instrumentos de gestão territorial. Analisaremos, somente, aqueles que podem ser assumidos como instrumentos típicos do ordenamento do território: O Programa Nacional de Ordenamento do Território, os programas regionais, os programas sectoriais e os programas intermunicipais de ordenamento do território.

---

<sup>34</sup> Ver tabela em anexo.

---

### 3. Os instrumentos de gestão territorial específicos do ordenamento do território: Análise

#### 3.1. O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)

“O Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia”<sup>35</sup>. “Do ponto de vista da área territorial de incidência o Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território abrange a totalidade do território nacional”<sup>36</sup>.

O artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (RJIGT), consagra os objectivos que o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território pretende alcançar. Os objectivos que o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território pretende alcançar são:

- a) ”Definir o quadro unitário para o desenvolvimento territorial integrado, harmonioso e sustentável do País, tendo em conta a identidade própria das suas diversas parcelas e a sua inserção no espaço da União Europeia;
- b) Garantir a coesão territorial do País, atenuando as assimetrias regionais e garantindo a igualdade de oportunidades;

---

<sup>35</sup> Cfr. Artigo 26.º do RJIGT.

No mesmo sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA em *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Almedina, 2012, pg. 158: “O PNPOT é o documento que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstanciando o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial. Constitui ainda um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia.

Trata-se de um instrumento de desenvolvimento territorial [alínea a) do artigo 8.º da LBOTU], ou seja, que define directivas e orientações fundamentais em matéria de organização do território nacional. Do ponto de vista da área territorial de incidência o PNPOT abrange a totalidade do território nacional”;

Como referimos anteriormente, a LBOTU foi revogada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, contudo tal transcrição parece-nos pertinente;

O PNPOT identifica 24 problemas para o ordenamento do território. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, na obra *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Almedina, 2012, pg.159, expõem os 24 problemas para o ordenamento do território, identificados pelo PNPOT.

<sup>36</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA em *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Almedina, 2012, pg.158.

No mesmo sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 113;

---

- 
- c) Estabelecer a tradução espacial das estratégias de desenvolvimento económico e social;
  - d) Articular as políticas sectoriais com incidência na organização do território;
  - e) Racionalizar o povoamento, a implantação de equipamentos estruturantes e a definição das redes;
  - f) Estabelecer os parâmetros de acessos às funções urbanas e às formas de mobilidade;
  - g) Definir os princípios orientadores da disciplina de ocupação do território”<sup>37</sup>.

Os objectivos presentes no artigo 27.º do RJGT, são objectivos típicos da política de ordenamento do território<sup>38</sup>.

O artigo 28.º do RJGT, consagra o conteúdo material do PNPOT. Tendo como base o artigo 28.º do RJGT, e os ensinamentos de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, o PNPOT tem como conteúdo material:

- a) “Fixar o modelo de organização espacial, designadamente, as opções e as directrizes relativas à conformação do sistema urbano, das redes das infra-estruturas e equipamentos de interesse nacional, bem como à salvaguarda e valorização das áreas de interesse nacional em termos ambientais, patrimoniais e de desenvolvimento rural;
- b) Determinar os objectivos e os princípios assumidos pelo Estado, numa perspectiva de médio e de longo prazo, quanto a localização das actividades, dos serviços e dos grandes investimentos públicos;
- c) Estabelecer os padrões mínimos e os objectivos a atingir em matéria de qualidade de vida e da efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais;
- d) Determinar objectivos quantitativos e qualitativos a atingir em matéria de estruturas do povoamento bem como de implantação de infra-estruturas e de equipamentos estruturantes;
- e) Fixar as orientações para a coordenação entre as políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento regional, em particular para as áreas em que as

---

<sup>37</sup> Artigo 27.º do RJGT.

<sup>38</sup>Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 113.

---

condições de vida ou a qualidade do ambiente sejam inferiores à média nacional;

- f) Estabelecer as medidas de articulação entre as políticas de ordenamento do território que assegurem as condições necessárias à concretização de uma estratégia de desenvolvimento sustentado e de utilização parcimoniosa dos recursos naturais;
- g) Determinar as medidas de coordenação dos planos sectoriais com incidência territorial”<sup>39</sup>.

O número 2 do artigo 28.º do RJGT consagra que “O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território pode estabelecer directrizes aplicáveis a determinado tipo de áreas ou de temáticas com incidência territorial, visando assegurar a igualdade de regimes e a coerência na sua observância pelos demais instrumentos de gestão territorial”. Segundo FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “o PNPOT, apesar de ser um instrumento de âmbito e de aplicação nacional pode, em todo o caso criar directrizes aplicáveis a certo tipo de áreas ou de temáticas com incidência territorial”<sup>40</sup>.

O artigo 29.º do RJGT, consagra o conteúdo documental do PNPOT. Tendo como base o artigo 29.º do RJGT, e os ensinamentos de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, o PNPOT é constituído por um relatório e um programa de acção. O relatório “define os cenários de desenvolvimento territorial e fundamenta as orientações estratégicas, as opções e as prioridades da intervenção político-administrativa em matéria de ordenamento do território, sendo acompanhado por peças gráficas ilustrativas do modelo de organização espacial estabelecido”<sup>41</sup>. O programa de acção estabelece, designadamente os “objectivos a atingir a médio ou longo prazo; Os compromissos do Governo em matéria de medidas legislativas, de investimentos públicos ou de aplicação de outros instrumentos de natureza fiscal ou financeira, para a concretização da política de desenvolvimento territorial; As propostas do Governo para a cooperação neste domínio

---

<sup>39</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2012, pg.163.

Do mesmo autor, *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg.114.

Artigo 28.º do RJGT.

<sup>40</sup>Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 114.

<sup>41</sup> Cfr. Número 2 do artigo 29.º do RJGT.

---

---

com as autarquias locais e as entidades privadas, incluindo o lançamento de programas de apoio específico; E os meios financeiros das acções propostas”<sup>42</sup>.

O artigo 30.º do RJIGT, consagra os requisitos de elaboração do PNPOT. A elaboração do PNPOT é determinada por resolução do Conselho de Ministros e é da competência do Governo, sendo elaborado sob coordenação do ministro responsável pelo ordenamento do território<sup>43</sup>. “Dentro deste ministério, a coordenação do procedimento de elaboração do PNPOT em vigor foi atribuída à responsabilidade da então Direcção-Geral do Ordenamento do Território e o Desenvolvimento Urbano”<sup>44</sup>. A elaboração do PNPOT é acompanhada por uma comissão consultiva. A comissão consultiva é criada por resolução do Conselho de Ministros e é composta por representantes das Regiões Autónomas, das autarquias locais e dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais relevantes<sup>45</sup>. Da fase de acompanhamento da elaboração do PNPOT faz parte a “concertação as entidades que no decurso dos trabalhos da comissão consultiva tenham formulado objecções às orientações do futuro programa. Depois do parecer formal admite-se uma segunda concertação com as entidades que hajam discordado formalmente das orientações do futuro plano”<sup>46</sup>. Segundo o artigo 33.º do RJIGT, o PNPOT está sujeito a um período de discussão pública. A discussão pública consiste na recolha de observações e sugestões sobre as orientações da proposta do PNPOT. No decurso desta discussão pública a proposta é submetida a avaliação crítica e parecer de, pelo menos, três instituições universitárias ou científicas nacionais com uma prática de investigação relevante nas áreas do ordenamento do território. Terminada a discussão pública, “o Governo pondera e divulga os respectivos resultados, designadamente através da comunicação social e da sua

---

<sup>42</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 115.

<sup>43</sup> Número 2, do artigo 30.º do RJIGT, “A elaboração do programa nacional da política de ordenamento do território é determinada por resolução do Conselho de Ministros, da qual devem nomeadamente constar:

- a) Os princípios orientadores do programa nacional da política de ordenamento do território, bem como da metodologia definida para a compatibilização das disciplinas dos diversos instrumentos de desenvolvimento territorial e a articulação das intervenções de âmbito nacional, regional e local;
- b) As competências relativas à elaboração do programa nacional da política de ordenamento do território;
- c) Os prazos de elaboração do programa nacional da política de ordenamento do território.

<sup>44</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2012, pg.165.

<sup>45</sup> Artigo 31.º, do RJIGT.

<sup>46</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2012, pg.166.

---

---

página na Internet, e elabora a versão final da proposta a apresentar à Assembleia da República”<sup>47</sup>.

O PNPOT “é aprovado por lei da Assembleia da República, cabendo ao Governo o desenvolvimento e a concretização do programa de acção”<sup>48</sup>. Segundo FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “o PNPOT é aprovado por Lei da Assembleia da República (Lei n.º58/2007, de 4 de Setembro, Rectificada posteriormente pelas Declarações de Rectificação n.º 80-A/2007, de 7 de Setembro e n.º 103-A/2007, de 2 de Novembro), que conjuntamente com o Relatório e todas as peças gráficas ilustrativas é publicada na Iª Série do Diário da República (artigo 148.º) devendo ainda ser objecto de publicações em dois jornais diários e num semanário de grande expansão nacional e na página da internet do Governo (artigo 149.º) e depositado na Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (artigo 150.º). A forma de Lei conferida à aprovação do PNPOT visa garantir a inferioridade hierárquica dos restantes instrumentos de gestão territorial, por terem uma forma menos solene. Garante-se, por via, de uma superioridade formal, a superioridade material das suas orientações e directivas”<sup>49</sup>. No diploma, nada é referido quanto ao prazo de vigência do PNPOT<sup>50</sup>.

O artigo 3.º do RJIGT, estipula em âmbito de eficácia jurídica que “O Programa Nacional de Ordenamento do Território, os planos sectoriais com incidência territorial, os planos regionais de ordenamento do território e os planos intermunicipais de ordenamento do território vinculam as entidades públicas”. No entanto o PNPOT não é directamente vinculativo em relação aos particulares<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Cfr. Número 5 do artigo 33.º do RJIGT.

<sup>48</sup> Cfr. Artigo n.º 34 do RJIGT.

<sup>49</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2012, pg.168.

<sup>50</sup> Neste sentido: FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg.118.

<sup>51</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 116.

O número 2 do artigo 3.º do RJIGT, estipula: “Os planos municipais de ordenamento do território vinculam as entidades públicas e ainda directa e imediatamente os particulares”.

Neste sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2012, pg.36, Todos os planos vinculam as entidades públicas “tanto as que os aprovam como aquelas que são responsáveis pela elaboração de planos de outros níveis, gozando deste modo, das características da auto e heteroplanificação (sobre estes conceitos, vide Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2008, pg. 385), apenas os planos especiais e os planos municipais de ordenamento do território têm a potencialidade para produzir, de forma directa e imediata,

---

---

Desde Agosto de 2007 que o PNPOT se transformou numa realidade jurídica. A aprovação do primeiro PNPOT alterou os pressupostos do sistema de planeamento português “que passou a dispor de um instrumento enquadrador da política de ordenamento do território e, ao mesmo tempo, coordenador dos restantes instrumentos com repercussão territorial, fornecendo uma visão integrada deste”<sup>52</sup>.

### 3.2. Planos Sectoriais

O artigo 35.º do RJIGT, contempla a noção dos planos sectoriais. Assim sendo, os “planos sectoriais são instrumentos de planeamento que programam ou concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social com incidência especial, determinando o respectivo impacto territorial”<sup>53</sup>. Segundo o número 2 do artigo 35.º do RJIGT, são considerados planos sectoriais:

- a) “Os planos, programas e estratégias de desenvolvimento respeitantes aos diversos sectores da administração central, nomeadamente nos domínios dos transportes, das comunicações, da energia e dos recursos geológicos, da educação e da formação, da cultura, da saúde, da habitação, do turismo, da agricultura, do comércio, da indústria, das florestas e do ambiente;
- b) Os planos de ordenamento sectorial e os regimes territoriais definidos ao abrigo de lei especial;

---

efeitos relativamente aos particulares. Assim de acordo com o actual regime jurídico do planeamento, as normas dos planos não dotados de eficácia plurisubjectiva apenas podem ser oponíveis aos privados se e quando recebidas, em termos materiais, nos planos especiais e municipais de ordenamento do território”.

<sup>52</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 116;

A autora afirma que “ O PNPOT é construído por um relatório que para além do enquadramento territorial das políticas nacionais e regionais, integra ainda a estratégia e o modelo territorial a adoptar, fornecendo, entre outras coisas, o diagnóstico do ordenamento do território em Portugal nos últimos anos; quer o respectivo Programa de Acção que enumera os objectivos estratégicos, (...), concretizando-os em objectivos específicos bem como em medidas concretas para a sua operacionalização, fornecendo ainda, a propósito de cada um dos referidos objectivos (estratégicos e específicos) orientações, directivas e medidas a adoptar para a respectiva concretização: o próprio PNPOT facilita a tarefa aos seus aplicadores ao incluir quadros-síntese, indicando quais as áreas de acção governativa e quais os tipos de intervenção exigida”. A autora, na obra referida nesta nota, na página 118, expõem os seis objectivos estratégicos a que se refere o PNPOT.

<sup>53</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 118;

Os planos sectoriais distinguem-se dos planos globais, pois os primeiros visam a disciplina de um interesse público específico, abrangendo somente a área territorial que interessa a essa finalidade, enquanto os segundos visam um ordenamento integral do território.

---

- 
- c) As decisões sobre a localização e a realização de grandes empreendimentos públicos com incidência territorial”.

Este tipo de instrumentos sobre o território já existia no nosso ordenamento jurídico, contudo apenas com a revogada LBOTU, vieram a ser integrados de forma expressa, no sistema de gestão territorial. Com esta integração expressa no sistema de gestão territorial, esclareceu-se a forma como devem relacionar-se com os restantes instrumentos de gestão territorial, sempre que incidam sobre a mesma área territorial e estejam numa relação de conflito ou contradição.

Todos os instrumentos com incidência territorial existentes à data em vigor do RJGT e que não tenham sido adaptados devem ser reconduzidos à tipologia dos planos sectoriais conforme o artigo 154.º do RJGT. Estes instrumentos, desde que da responsabilidade da Administração Estadual, continuam em vigor mas com a natureza dos planos sectoriais conforme o número 4, do artigo 145.º do RJGT <sup>54</sup>.

A “qualificação de um instrumento com incidência territorial como plano sectorial tem como consequência imediata a impossibilidade de o mesmo poder produzir efeitos directos e imediatos em relação aos particulares” <sup>55</sup>. A qualificação de um instrumento com incidência territorial como plano sectorial deve ficar sujeita aos mais basilares princípios de elaboração de instrumentos de gestão territorial, nomeadamente em matéria de acompanhamento, participação e publicação.

Em matéria de âmbito territorial os planos sectoriais abrangem a área territorial necessária para a respectiva intervenção, sendo geralmente uma área supra-municipal.

O artigo 36.º do RJGT, identifica de forma exemplificativa o conteúdo material que o plano sectorial pode assumir. Assim sendo “os planos sectoriais estabelecem nomeadamente:

- a) As opções sectoriais e os objectivos a alcançar no quadro das directrizes nacionais aplicáveis;
- b) As acções de concretização dos objectivos sectoriais estabelecidos;

---

<sup>54</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 120; “Ser esta uma categoria residual de instrumentos de gestão territorial”.

<sup>55</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2012, pg.171.

---

- 
- c) A expressão territorial da política sectorial definida;
  - d) A articulação da política sectorial com a disciplina consagrada nos demais instrumentos de gestão territorial aplicáveis”.

O artigo 37.º do RJGT, contempla o conteúdo documental dos planos sectoriais. As peças gráficas são parte integrante do conteúdo documental dos planos sectoriais, sendo estas necessárias à representação da respectiva expressão territorial, sendo ainda acompanhadas por um relatório, onde consta o diagnóstico da situação territorial sobre a fundamentação técnica das opções e os objectivos sectoriais com incidência.

O artigo 38.º do RJGT, consagra a competência de elaboração dos planos sectoriais. A elaboração dos planos sectoriais é da competência das entidades públicas que integram a administração estadual directa ou indirecta (artigo 38.º, n.º1). A elaboração dos planos sectoriais é determinada por despacho do ministro competente em razão da matéria (artigo 38.º, n.º2). Do despacho do ministro competente em razão da matéria, devem constar os elementos referidos nas várias alíneas do n.º 2 do artigo 38.º do RJGT. “No decurso da elaboração do plano sectorial, a entidade responsável pela elaboração do plano solicita parecer à comissão de coordenação e desenvolvimento territorialmente competente, às entidades ou serviços da administração central representativas dos interesses a ponderar, bem como às câmaras municipais das autarquias abrangidas (...)”<sup>56</sup>. Contudo se a entidade competente para a elaboração do plano pode optar pela conferência de serviços, aplica-se com as necessárias adaptações o disposto no artigo 75.º-B<sup>57</sup>.

Os planos sectoriais estão sujeitos a discussão pública (artigo 40.º, n.º1), sendo aprovados por resolução do Conselho de Ministros, salvo quando uma norma especial determine a sua aprovação por decreto-lei ou decreto regulamentar (artigo 41.º). A resolução do Conselho de Ministros ou, quando for o caso, o decreto-lei ou o decreto regulamentar que aprovam os planos sectoriais são publicados na I.ª Série do Diário da República, devendo ainda ser objecto de publicação em dois jornais diários, num seminário de grande expansão nacional e na página da internet da entidade responsável pela sua elaboração e depositados na Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

---

<sup>56</sup> Artigo 38.º, n.º1, do RJGT;

<sup>57</sup> Artigo 38.º, n.º3, do RJGT;

---

---

Relativamente à eficácia jurídica, e como referido anteriormente, os planos sectoriais vinculam todas as entidades públicas, contudo não são directamente vinculativos para os particulares (artigo 3.º, n.º1, RJIGT).

### **3.3. Planos Regionais de Ordenamento do Território**

O artigo 51.º do RJIGT, define os Planos Regionais de Ordenamento do Território como instrumentos que definem “a estratégia regional do desenvolvimento territorial, integrando as opções estabelecidas a nível nacional e considerando as estratégias municipais de desenvolvimento local, constituindo o quadro de referência para a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território (artigo 51.º, n.º1, RJIGT)<sup>58</sup>. As competências relativas aos PROT são exercidas pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional (artigo 51.º, n.º 2, RJIGT).

Em matéria de âmbito regional o PROT abrange, a área correspondente à respectiva comissão de coordenação que o elabora. Contudo as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), podem propor ao Governo que o PROT seja estruturado em unidades de planeamento correspondentes a espaços sub-regionais integrados na respectiva área de actuação susceptíveis de elaboração e aprovação faseadas (artigo 51.º, n.º 3, RJIGT).

O artigo 52.º do RJIGT, consagra os objectivos dos PROT, sendo de fácil apreensão que estes são verdadeiros objectivos de ordenamento do território. Segundo o artigo acima referido os objectivos dos PROT são os seguintes:

- a) “Desenvolver, no âmbito regional, as opções constantes do programa nacional da política de ordenamento do território e dos planos sectoriais;
- b) Traduzir, em termos, especiais, os grandes objectivos de desenvolvimento económico e social sustentável, formulados no plano de desenvolvimento regional;

---

<sup>58</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2012, pg.190; “Os PROT são instrumentos de gestão territorial que integram o nível regional de planeamento, destinando-se à salvaguarda de interesses que, não tendo escala nacional, estão contudo num nível superior ao meramente local”.

---

- 
- c) Equacionar as medidas tendentes à atenuação das assimetrias de desenvolvimento intra-regionais;
  - d) Servir de base à formulação da estratégia nacional de ordenamento do territorial e de quadro de referência para a elaboração dos planos especiais, intermunicipais e municipais de ordenamento do território”.

Segundo FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “os PROT têm por objectivo desenvolver, no âmbito regional, as opções constantes de instrumentos de gestão territorial de nível nacional (o PNPO e os planos sectoriais), embora também sirvam de base à formulação da estratégia nacional de ordenamento territorial e de quadro de referência para a elaboração dos PEOT”<sup>59</sup>.

O artigo 53.º do RJGT, estabelece o conteúdo material dos PROT. Este conteúdo material em consonância com os objectivos presentes no artigo 52.º do RJGT, definem um modelo territorial de organização do território regional. O conteúdo material identificado no artigo é meramente exemplificativo, sendo fundamental que os PROT tenham um conteúdo adequado às suas funções específicas enquanto instrumento de desenvolvimento territorial<sup>60</sup>. O modelo territorial de organização do território regional estabelece, nomeadamente, a estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infra-estruturas e dos equipamentos de interesse regional, assegurando a salvaguarda e a valorização das áreas de interesse nacional em termos económicos, agrícolas, florestais, ambientais e patrimoniais<sup>61</sup>. O modelo territorial de organização territorial define ainda os objectivos e os princípios assumidos a nível regional quanto à localização das actividades e dos grandes investimentos públicos entre outros presentes nas alíneas do artigo 53.º do RJGT.

O artigo 54.º do RJGT, consagra o conteúdo documental dos PROT. Segundo este artigo, os PROT são constituídos por dois grupos de documentos. O primeiro é consagrado nas alíneas a) e b) do número 1, artigo 54.º do RJGT; “ Os planos regionais de ordenamento do território são constituídos por:

---

<sup>59</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2012, pg.191.

<sup>60</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2012, pg.192; “ (...) enquanto instrumento dotado de natureza estratégica, que traduz as grandes opções para a organização do território, as directrizes de carácter genérico sobre o modo de uso dos solos (e não as regras concretas deste uso) e o quadro de referência para os níveis de planeamento de ordem inferior”.

<sup>61</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 124.

---

- 
- a) Opções estratégicas, normas orientadoras e um conjunto de peças gráficas ilustrativas das orientações substantivas nele definidas;
  - b) Esquema representando o modelo territorial proposto, com identificação dos principais sistemas, redes e articulações de nível regional”.

O segundo é consagrado no número 2, do artigo 54.º do RJIGT; “Os planos regionais de ordenamento do território são acompanhados por um relatório contendo:

- a) Estudos sobre a caracterização biofísica, a dinâmica demográfica, a estrutura de povoamento e as perspectivas de desenvolvimento económico, social e cultural da região;
- b) Definição de unidades de paisagem;
- c) Estudos relativos à caracterização da estrutura regional de protecção e valorização ambiental;
- d) Identificação dos espaços agrícolas e florestais com relevância para a estratégia regional de desenvolvimento rural;
- e) Representação das redes de acessibilidade e dos equipamentos;
- f) Programa de execução contendo disposições indicativas sobre a realização das obras públicas a efectuar na região, bem como de outros objectivos e acções de interesse regional, indicando as entidades responsáveis pela respectiva concretização;
- g) Identificação das fontes e estimativa de meios financeiros”.

Segundo o número 3, do artigo 54.º do RJIGT, os PROT são ainda acompanhados por relatório ambiental, por se encontrarem sempre sujeitos a avaliação ambiental estratégica.

A elaboração dos PROT é regulada no artigo 55.º do RJIGT. Nos termos deste artigo a elaboração dos PROT é da competência da comissão de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competente, cabendo a iniciativa ao Governo mediante Resolução do Conselho de Ministros.

---

Nos termos do artigo 56.º do RJIGT, a elaboração dos PROT é acompanhada por uma comissão consultiva <sup>62</sup>, sendo esta composta por representantes das entidades e serviços da administração directa e indirecta do Estado que assegurem a prossecução dos interesses públicos relevantes. Na linha de pensamento de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “a comissão emite parecer final sobre o projecto do plano (que integra a apreciação ao relatório ambiental), parecer que deve acompanhar a proposta do PROT a ser apresentada ao Governo para aprovação <sup>63</sup>.”

Segundo o artigo 58.º do RJIGT, os PROT estão sujeitos a um período formal de discussão pública. A discussão pública é regulada com as necessárias adaptações, pelas disposições relativas ao PNPOT. Juntamente com a proposta de plano é divulgado o respectivo relatório ambiental <sup>64</sup>.

Em âmbito de eficácia jurídica, os PROT são apenas vinculativos para as entidades públicas, não vinculando de modo directo e imediato os particulares (artigo 3.º, n.º1 do RJIGT). Esta vinculação dos PROT apenas para entidades públicas, deve-se ao facto de este instrumento de gestão territorial fixar apenas o quadro estratégico, directrizes orientadoras de carácter genérico e orientações para o ordenamento do território regional. Dado o carácter pouco denso das disposições dos PROT, estas não podem ser a base para decisões concretas da administração em relação aos particulares. Em virtude dos PROT não vincularem de modo directo e imediato os particulares, o RJIGT consagra um mecanismo para que as disposições dos PROT sejam o mais rapidamente acolhidas pelos planos de eficácia directa em relação aos particulares, para que desse modo, a opção

---

<sup>62</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2012, pg.198; “A elaboração do PROT é acompanhada por uma comissão consultiva (designação dada à comissão que acompanha os instrumentos de gestão territorial não dotados de eficácia plurisubjectiva)”;

<sup>63</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2012, pg.198.

<sup>64</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 126; “O PROT está sujeito a um período formal de discussão pública (artigo 58.º) e é aprovado por resolução do Conselho de Ministros, sendo esta publicada na I.ª Série do Diário da República e objecto de publicação em dois jornais diários, num seminário de grande expansão nacional e na página da internet do Governo [artigo 148.º, n.º2, alínea g) e 149.º, n.º1] e é depositado na Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (artigo 150.º)”.

---

---

fundamental neles estabelecidas não possa ser posta em causa, mas pelo contrário, possa ser operacionalizada <sup>65</sup>.

### **3.4. Os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território**

O artigo 60.º, n.º1 do RJIGT, define o Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território como instrumento “de desenvolvimento territorial que assegura a articulação entre o plano regional e os planos municipais de ordenamento do território, no caso de áreas territoriais que, pela interdependência dos seus elementos estruturantes, necessitam de uma coordenação integrada”.

O artigo 60.º, n.º 2 do RJIGT, estabelece o âmbito territorial do plano intermunicipal de ordenamento do território. Este plano “abrange a totalidade ou parte das áreas territoriais pertencentes a dois ou mais municípios vizinhos”. O plano intermunicipal de ordenamento do território pode corresponder também à área de associações de municípios já existentes ou parte dela.

Em matéria de eficácia jurídica, os planos intermunicipais de ordenamento do território vinculam todas as entidades públicas, mas não são directamente vinculativos dos particulares (artigo 3.º, n.º1). Neste sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, afirma que a estratégia territorial definida nos planos intermunicipais de ordenamento do território deve ser concretizada nos planos directores municipais de cada município abrangido pelo plano <sup>66</sup>.

O artigo 61.º do RJIGT, consagra os objectivos dos planos intermunicipais de ordenamento do território. Estes visam “articular estratégias de desenvolvimento económico e social dos municípios envolvidos designadamente nos seguintes domínios:

- a) Estratégia intermunicipal de protecção da natureza e de garantia da qualidade ambiental;

---

<sup>65</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 126 e 127.

<sup>66</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2012, pg. 202.

---

- 
- b) Coordenação da incidência intermunicipal dos projectos de redes, equipamentos, infra-estruturas e distribuição das actividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços constantes do programa nacional da política de ordenamento do território e dos planos sectoriais aplicáveis;
  - c) Estabelecimento de objectivos, a médio e longo prazo, de racionalização do povoamento;
  - d) Definição de objectivos em matéria de acesso a equipamentos e serviços públicos”.

O artigo 62.º do RJIGT, consagra o conteúdo material dos planos intermunicipais de ordenamento do território. Estes definem um modelo de organização do território intermunicipal estabelecendo nomeadamente:

- a) ”As directrizes para uso integrado do território abrangido;
- b) A definição das redes intermunicipais de infra estruturas, de equipamentos, de transportes e de serviços;
- c) Padrões mínimos e objectivos a atingir em matéria de qualidade ambiental.”

O artigo 63.º do RJIGT, consagra o conteúdo documental dos planos intermunicipais de ordenamento do território. Este conteúdo documental é constituído por um relatório e por um conjunto de peças gráficas ilustrativas das orientações substantivas. Os PIMOT podem ser acompanhados, em função dos respectivos âmbitos e objectivos, por designadamente, uma planta de enquadramento, identificação dos valores culturais e naturais a proteger, entre outros que estão plasmados nas alíneas do número 2 do artigo n.º 63 do RJIGT. Os PIMOT estão sujeitos a avaliação ambiental estratégica sempre que sirvam de enquadramento para a futura aprovação de projectos sujeitos a avaliação de impacte ambiental (artigo n.º 63, n.º3 do RJIGT) <sup>67</sup>.

O artigo 64.º do RJIGT, consagra a elaboração dos PIMOT. Segundo este artigo a elaboração dos PIMOT é da competência dos municípios associados para o efeito ou às associações de municípios, após aprovação, respectivamente, pelas assembleias municipais interessadas ou pela assembleia intermunicipal da respectiva proposta, definindo a área abrangida e os objectivos estratégicos a atingir.

---

<sup>67</sup> Neste sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 129.

---

Nos termos do artigo 65.º do RJIGT, “a elaboração dos planos intermunicipais de ordenamento do território é acompanhada por uma comissão consultiva, aplicando-se quanto ao acompanhamento, concertação e discussão pública destes planos as disposições relativas ao plano director municipal, com as necessárias adaptações”. Segundo FERNANDA PAULA OLIVEIRA, apesar de os planos intermunicipais de ordenamento do território serem um instrumento de desenvolvimento territorial não directamente vinculativo dos particulares, o legislador optou, por sujeitar os planos intermunicipais de ordenamento do território às regras próprias dos planos directores municipais, directamente vinculativos para os particulares (eficácia plurisubjectiva). No nosso entendimento a eficácia plurisubjectiva é correcta, pois tanto os planos intermunicipais de ordenamento do território como os planos directores municipais têm na sua elaboração e aprovação uma base municipal <sup>68</sup>.

Nos termos do artigo 66.º do RJIGT, “concluída a versão final, a proposta de plano intermunicipal de ordenamento do território é enviada à comissão de coordenação e desenvolvimento regional competente, a qual pode emitir parecer (...)”, O parecer referido no número 1 do artigo 66.º do RJIGT, quando emitido, não possui carácter vinculativo e incide apenas sobre a conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes e a compatibilidade ou conformidade com os instrumentos de gestão territorial eficazes (artigo 66.º, n.º2, RJIGT).

A aprovação dos PIMOT é regulada no artigo 67.º do RJIGT. Segundo este artigo “os planos intermunicipais de ordenamento do território são aprovados por deliberação das assembleias municipais interessadas, quando se trate de municípios associados para o efeito, ou por deliberação da assembleia intermunicipal, após audição de todas as assembleias municipais envolvidas”. No que concerne à sua publicação e depósito aplica-se as disposições constantes do artigo 148.º a 151.º do RJIGT.

---

<sup>68</sup>Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 129. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2012, pg.206.

---

---

#### **4. A coordenação nas relações entre os vários instrumentos de gestão territorial**

Como consta do número 2, do artigo 38.º, da Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, o sistema de gestão territorial organiza-se num quadro de integração coordenada. A coordenação existente no sistema de gestão territorial é exigida tanto a nível da elaboração dos instrumentos de gestão territorial como nas relações entre os vários instrumentos de gestão territorial <sup>69</sup>.

Actualmente vigora no nosso ordenamento jurídico o princípio da hierarquia entre os vários instrumentos de gestão territorial. Tal princípio já vigorava no nosso ordenamento jurídico, mesmo antes da entrada em vigor da antiga LBOTU. Este princípio, apesar de já se encontrar bem mais mitigado, ainda é perceptível no artigo 44.º, da Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio. Segundo FERNANDA PAULA OLIVEIRA, o princípio da hierarquia, embora se encontre mais mitigado do que no passado, traduz a ideia de que “mais importante do que a existência de uma hierarquia de planos em que os planos inferiores devem obediência aos planos superiores, é a articulação entre eles e a coordenação das entidades responsáveis pelos diferentes instrumentos, para que não estejam em vigor sobre uma mesma área de planos soluções de ordenamento do território opostas, suscitadoras de conflitos institucionais, mas antes soluções que são ponderadas e discutidas entre as várias entidades responsáveis na matéria” <sup>70</sup>.

Em suma, o mais importante é a capacidade que as várias entidades responsáveis pela elaboração dos instrumentos de gestão territorial têm de coordenar entre si as suas actuações <sup>71</sup>.

Em seguida vamos demonstrar como é que os instrumentos de gestão territorial se relacionam uns com os outros.

---

<sup>69</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 159; A mesma autora defende que: “Não obstante cada entidade tenha a oportunidade de intervir no procedimento da elaboração das restantes entidades (designadamente na referida fase de acompanhamento) com o que se pretende garantir que cada plano é o resultado da máxima concertação entre as várias entidades, sempre que tal não suceda, valem as regras de relacionamento entre os instrumentos de gestão territoriais que correspondem, ao fim e ao cabo, as regras de relacionamento entre as entidades por eles responsáveis”.

<sup>70</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 160.

<sup>71</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 160.

---

---

#### **4.1. Relações com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território**

A secção I, do capítulo II, do RJIGT, consagra as relações entre os instrumentos de gestão territorial. Desta secção, do capítulo II, resulta que a relação entre todos os instrumentos de gestão territorial com o PNPT é uma relação de hierarquia pura (compatibilidade), onde não são admitidas excepções <sup>72</sup>.

#### **4.2. Relações entre planos sectoriais, planos especiais de ordenamento do território e planos regionais de ordenamento do território**

O RJIGT, no artigo 25.º, consagra no nosso ordenamento jurídico, o princípio da hierarquia. Segundo este artigo, existe uma superioridade hierárquica dos planos sectoriais e dos planos regionais de ordenamento do território em relação aos PEOTs. O artigo estipula que “ os planos sectoriais e os planos regionais de ordenamento do território devem indicar quais as formas de adaptação dos planos especiais e dos planos municipais de ordenamento do território preexistentes determinadas pela sua actuação <sup>73</sup> “. Este artigo contempla objectivos de segurança jurídica dos cidadãos e restantes destinatários das respectivas normas.

O número 2, do artigo 25.º do RJIGT, positiva que quando se procede “ à alteração de plano especial anterior ou contrariem plano sectorial ou regional de ordenamento do território preexistente, os planos especiais de ordenamento do território devem indicar expressamente quais as normas daquelas que revogam ou alteram”. Deste artigo resulta que um plano especial posterior não se vê impedido de contrariar as opções

---

<sup>72</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 160;

O princípio da hierarquia está plasmado no número 2 do artigo 23.º do RJIGT, segundo este artigo:” O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, os planos sectoriais e os planos regionais de ordenamento do território estabelecem os princípios e as regras orientadoras da disciplina a definir por novos planos especiais de ordenamento do território, salvo o disposto no n.º do artigo 25.º”;

A mesma autora defende que são dois os princípios fundamentais da planificação territorial com relevo a nível das relações jurídicas entre os diversos instrumentos de gestão territorial: o princípio da hierarquia e o princípio da articulação de planos; em FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, 2012, pg.149.

<sup>73</sup> No mesmo sentido, o número 6 do artigo 44.º, da Lei n.º 31/2014, “Sempre que entre em vigor um programa territorial de âmbito nacional ou regional, é obrigatória a alteração ou actualização dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, que com ele não sejam compatíveis, nos termos da lei”.

---

---

estabelecidas em planos sectoriais e planos regionais de ordenamento do território preexistentes em vigor na mesma zona. Contudo, quando tal acontece, tem de ser indicado expressamente que se altera ou revoga normas dos planos anteriores, identificando as mesmas<sup>74</sup>.

Segundo o número 4, do artigo 23.º do RJIGT, “a elaboração dos planos sectoriais é condicionada pelas orientações definidas no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território que desenvolvem e concretizam, devendo assegurar a necessária compatibilização com os planos regionais de ordenamento do território “.

Das disposições presentes na secção I, do capítulo II, do RJIGT, e segundo os ensinamentos de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “tendo em consideração serem os planos sectoriais, os PROTs, e os PEOTs, planos da responsabilidade da Administração estadual (...), o legislador confiou na possibilidade de os vários sectores da Administração estadual se articularem entre si, tendo dado preferência ao princípio da articulação em detrimento do princípio da hierarquia”<sup>75</sup>. Tal encontra-se positivado no número 1, do artigo 23.º do RJIGT. Segundo este artigo: “O Programa Nacional de Ordenamento do Território, os planos sectoriais, os planos especiais de ordenamento do território e os planos regionais de ordenamento do território traduzem um compromisso recíproco de compatibilização das respectivas opções”.

Nas relações entre os vários planos sectoriais que se sobreponham ou entre planos especiais que incidam sobre a mesma área territorial, não obstante lhe ser aplicável o princípio da articulação, o nosso ordenamento jurídico consagra no número 6 do artigo 23.º do RJIGT, que “quando sobre a mesma área territorial incida mais do que um plano sectorial ou mais que um plano especial, o plano posterior deve indicar expressamente quais as normas do plano preexistente que revoga, sob pena de invalidade por violação deste”.

---

<sup>74</sup>Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 161.

<sup>75</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 161.

---

---

### **4.3. Relações dos planos de âmbito municipal com os outros instrumentos de gestão territorial**

#### **4.3.1. Os planos municipais de ordenamento do território**

O nosso ordenamento jurídico estabeleceu, uma relação de inferioridade hierárquica dos planos municipais em relação aos restantes instrumentos de gestão territorial <sup>76</sup>.

Segundo FERNANDA PAULA OLIVEIRA, a relação de inferioridade hierárquica dos PMOT em relação aos restantes instrumentos de gestão territorial é uma relação hierárquica mitigada <sup>77</sup>. Esta relação hierárquica mitigada é sustentada pelo artigo 80.º do RJGT. Com base neste artigo é admissível que o plano director municipal possa contrariar as disposições dos PROT e dos planos sectoriais. Contudo, quando tal situação ocorra, os mesmos estão sujeitos a ratificação governamental e determinada a automática revogação ou alteração das disposições constantes dos instrumentos de gestão territorial afectados por forma a que traduzam a actualização da disciplina vigente <sup>78</sup>.

Nas relações internas dos PMOT, vigora uma relação hierárquica mitigada. Esta relação já vigorava no Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março.

“A exacta compreensão das relações entre planos municipais com os restantes instrumentos de gestão territorial passa pela recompreensão do instituto da ratificação operada com o Decreto-Lei n.º 316/2007” <sup>79</sup>.

A ratificação governamental, enquanto trâmite do procedimento de elaboração de planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território, após alterações ao RJGT, apresenta-se como de carácter excepcional. A regra que vigora no nosso

---

<sup>76</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 162; A mesma autora defende que “O artigo 23.º, n.º1 e n.º 2, 1.ª parte, do Decreto-Lei n.º 380/99, estabelece a relação com o PNPOT e os PROT; o artigo 23.º, n.º 2, 2.ª parte, do Decreto-Lei n.º 380/99, estabelece a relação com os planos intermunicipais; o artigo 23.º, n.º3, do Decreto-Lei n.º 380/99, regula a relação com os planos sectoriais; e o artigo 23.º, n.º4, do Decreto-Lei, n.º380/99, define a relação com os PEOTs”.

<sup>77</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 162; No entanto na relação com o PNPOT e com os PEOT, vigora uma hierarquia pura.

<sup>78</sup> Artigo 80.º, n.º 5, do RJGT.

Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 162.

<sup>79</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 163.

---

---

ordenamento jurídico é a dos planos municipais não ficarem sujeitos a ratificação governamental, por força do PN POT se encontrar em vigor e grande parte dos planos regionais se encontrarem em fase final de elaboração. Assim sendo, apenas estão sujeitos a ratificação governamental, os planos directores municipais que pretendem alterar as opções constantes de um plano regional de ordenamento do território ou de um plano sectorial, “tendo a resolução do conselho de ministros que ratifica o planos por função, nestes casos, aprovar também as alterações àqueles instrumentos de gestão territorial”.<sup>80</sup>

Segundo os ensinamentos de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, fora das hipóteses acima mencionadas, entende-se que o município se “encontra dentro do âmbito da sua decisão própria devendo, por esses motivos, ficar à margem de um novo controlo de legalidade das suas disposições. E por isso também se compreende que os planos de urbanização ou de pormenor possam alterar o plano director municipal, ainda que tal alteração consista numa reclassificação dos solos, sem que a mesma se encontre sujeita a ratificação governamental, uma vez que se traduz na alteração de uma opção que, também ela, não esteve sujeita a este trâmite procedimental”<sup>81</sup>.

Com estas alterações, o instituto da ratificação sofreu uma degradação da sua função: de tutela de legalidade. A ratificação passou a funcionar como um mecanismo de aproveitamento do procedimento de elaboração do plano municipal para simultaneamente se proceder à alteração de planos de hierarquia superior. “A ratificação, assume-se como um mecanismo de intervenção excepcional, com funções específicas no âmbito da flexibilização do princípio da hierarquia dos planos, funcionando a resolução do conselho de ministros que ratifica o plano director municipal como um acto contextual no âmbito do qual se procede também à aprovação da alteração ao plano de hierarquia superior”<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 163.

<sup>81</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 163.

<sup>82</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, em *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 164.

---

---

### 4.3.2. Os Planos Intermunicipais

Os Planos Intermunicipais estão ao serviço do quadro estratégico resultante do PNPOT e PROTs, tendo que ter em conta a programação e a realização das políticas de desenvolvimento económico, social e de ambiente no âmbito espacial respectivo. Programação essa resultante dos planos sectoriais da Administração central, tal como disposto no artigo 24.º n.º 4 do RJIGT.

Dispõe o artigo 24.º n.º 2 do RJIGT, que os PMOT definem a política municipal de gestão territorial de acordo com as directrizes estabelecidas pelo programa nacional da política de ordenamento do território, pelos planos regionais de ordenamento do território e, quando existam, pelos planos intermunicipais de ordenamento do território. Dispõe ainda o n.º 4 que os planos especiais de ordenamento do território prevalecem sobre os planos intermunicipais e sobre os planos municipais de ordenamento do território.

Os PIMOT não estão sujeitos a ratificação, estando neles em causa o interesse municipal, conjugando com isto a vigência no nosso ordenamento do princípio da hierarquia flexível, dá lugar a afirmar que eles podem ser alterados por meio dos planos directores municipais, quando haja acordo dos restantes municípios e a alteração em causa traduza a actualização da disciplina vigente <sup>83</sup>.

Depois de termos exposto e analisado o sistema de ordenamento do território português, iremos expor e analisar em seguida os aspectos mais importantes do planeamento dos recursos hídricos.

---

<sup>83</sup> Cfr. Fernanda Paula Oliveira, *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009, pg. 166.

---

## Capítulo IV

### Planeamento dos Recursos Hídricos <sup>84</sup>

#### 1. A Directiva Quadro de Água e a transposição para o ordenamento jurídico nacional (Lei da Água)

Uma gestão correcta e moderna dos recursos hídricos passa necessariamente pela definição de uma adequada política de planeamento e, conseqüentemente, pela aprovação de planos de recursos hídricos, tendo em vista a valorização, protecção e gestão equilibrada dos recursos hídricos nacionais, bem como a sua harmonização com o desenvolvimento regional e sectorial através da racionalização dos seus usos.

Tanto a gestão equilibrada e racional dos recursos hídricos nacionais, como a estratégia global de planeamento nacional dos recursos hídricos, são assumidamente uma prioridade do Ministério competente.

A Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água (Directiva Quadro da Água). Foi transposta para o ordenamento jurídico interno pela Lei n.º 58/2005, de 28 de Setembro, tendo no entanto já sofrido algumas alterações. <sup>85</sup>

O artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de Junho, “estabelece o enquadramento para a gestão das águas superficiais, designadamente as águas interiores, de transição e costeiras e de águas subterrâneas, de forma a:

- a) Evitar a continuação da degradação e proteger e melhorar o estado dos ecossistemas aquáticos e também dos ecossistemas terrestres e zonas húmidas directamente dependentes dos ecossistemas aquáticos, no que respeita às suas necessidades de água;

---

<sup>84</sup> O artigo 19.º, da Lei da Água, consagra os instrumentos de ordenamento para protecção e valorização dos recursos hídricos. Segundo o número 2, deste artigo, “Devem ser elaborados planos especiais de ordenamento do território tendo por objectivo principal a protecção e valorização dos recursos hídricos abrangidos nos seguintes casos: a) Planos de ordenamento de albufeiras das águas públicas; b) Planos de ordenamento da orla costeira; c) Planos de ordenamento dos estuários”.

<sup>85</sup> O Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de Junho, procede à alteração da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro; Na esteira do número 2, do artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de Junho, consagra a região hidrográfica como unidade principal de planeamento e gestão das águas, tendo por base a bacia hidrográfica.

---

- 
- b) Promover uma utilização sustentável da água, baseada numa protecção a longo prazo dos recursos hídricos disponíveis;
  - c) Obter uma protecção reforçada e um melhoramento do ambiente aquático, nomeadamente através de medidas específicas para a redução gradual e a cessação ou eliminação por fases das descargas, das emissões e perdas de substâncias prioritárias;
  - d) Assegurar a redução gradual da poluição das águas subterrâneas e evitar o agravamento da sua poluição;
  - e) Mitigar os efeitos das inundações e das secas;
  - f) Assegurar o fornecimento em quantidade suficiente de água de origem superficial e subterrânea de boa qualidade, conforme necessário para uma utilização sustentável, equilibrada e equitativa da água;
  - g) Proteger as águas marinhas, incluindo as territoriais;
  - h) Assegurar o cumprimento dos objectivos dos acordos internacionais pertinentes, incluindo os que se destinam à prevenção e eliminação da poluição no ambiente marinho”.

Na esteira do número 2, do artigo 1.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, Lei da Água, como acima referido, assegura a transposição da Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, que estabelece um quadro de acção comunitária do domínio político da água.

O artigo 2.º da Lei da Água, consagra o âmbito de aplicação desta lei. Assim sendo, a Lei da Água “tem por âmbito de aplicação a totalidade dos recursos hídricos (...) qualquer que seja o seu regime jurídico, abrangendo, além das águas, os respectivos leitos e margens, bem como as zonas adjacentes, zonas de infiltração máxima e zonas protegidas”. Contudo, o disposto na presente lei não prejudica a aplicação dos regimes especiais relativos.

---

## 2. O Plano Nacional da Água (Aspectos relevantes)

O Plano Nacional da Água (PNA) está consagrado no nosso ordenamento jurídico no artigo 28.º, da Lei da Água <sup>86</sup>. O Plano Nacional da Água, “enquanto documento estratégico e prospectivo, é o instrumento de gestão das águas que estabelece as grandes opções da política nacional da água e os princípios e as regras de orientação dessa política, a aplicar pelos planos de gestão de bacias hidrográficas e por outros instrumentos de planeamento”.

Segundo este artigo, o PNA é constituído por:

- a) “Uma análise dos principais problemas das águas à escala nacional que fundamente as orientações estratégicas, as opções e as prioridades de intervenção política e administrativa neste domínio;
- b) Um diagnóstico da situação à escala nacional com a síntese, articulação e hierarquização dos problemas e das potencialidades identificados;
- c) A definição de objectivos que visem formas de convergência entre os objectivos da política de gestão das águas nacionais e os objectivos globais e sectoriais de ordem económica, social e ambiental;
- d) A síntese das medidas e acções a realizar para atingir os objectivos estabelecidos e dos consequentes programas de investimento, devidamente calendarizados;
- e) Um modelo de promoção, de acompanhamento e de avaliação da sua aplicação”.

Segundo o número 3, do artigo 28.º, da Lei da Água, o PNA deve compreender as seguintes temáticas:

- a) “Água e serviços de ecossistemas;
- b) Água, energia e alterações climáticas;

---

<sup>86</sup> Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro.

O artigo 28.º, da Lei da Água, está inserido no Capítulo III (Ordenamento e planeamento dos recursos hídricos), secção III (Planeamento); Segundo o artigo 23.º, da Lei da Água, o planeamento das águas, “cabe aos Estado, através da autoridade nacional da água, instituir um sistema de planeamento integrado das águas adaptado às características próprias das bacias e das regiões hidrográficas. Os objectivos e instrumentos estão especificados no artigo 24.º, da Lei da Água, estando os princípios do planeamento das águas consagrado no artigo 25.º, da Lei da Água.

---

- 
- c) Água e agricultura;
  - d) Água e florestas;
  - e) Água e economia;
  - f) Gestão de bacias hidrográficas partilhadas;
  - g) Ciclo urbano da água;
  - h) Valorização de rios e litoral;
  - i) Gestão do risco;
  - j) Conservação das espécies e habitats naturais”.

Na esteira do número 4, do artigo 28.º da Lei da Água, o PNA é “aprovado por decreto-lei, devendo o seu conteúdo ser também disponibilizado através do sítio electrónico da APA, I.P. O número 5, do mesmo artigo, estipula que o Plano Nacional da Água, “deve ser revisto periodicamente”.

É no início do século XXI, que é aprovado o primeiro Plano Nacional da Água. “A aprovação do PNA é o culminar da aludida política de planeamento nacional dos recursos hídricos, destinada a promover uma síntese e a integração dos planos já aprovados, por forma a concretizar uma política coerente, eficaz e consequente de recursos hídricos”<sup>87</sup>.

O Plano Nacional da Água consubstancia um plano sectorial<sup>88</sup> que, assenta numa abordagem conjunta e interligada de aspectos técnicos, económicos, ambientais e institucionais, envolvendo os agentes económicos e as populações directamente interessadas. O PNA estabelece de forma estruturada e programática uma estratégia racional de gestão e utilização de todos os recursos hídricos nacionais, em articulação com o ordenamento do território e a conservação e protecção do ambiente<sup>89</sup>. Segundo o prefácio do Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de Abril, “o Plano Nacional da Água alicerça-se nos vários planos de bacia hidrográfica já aprovados, sintetizando e sistematizando os respectivos diagnósticos, articulando e hierarquizando os objectivos neles identificados,

---

<sup>87</sup> Cfr. Prefácio do Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de Abril.

O planeamento dos recursos hídricos nacionais é uma exigência legal.

<sup>88</sup> Relativamente à questão da eficácia jurídica é lhe aplicável o disposto para os planos sectoriais, como referido anteriormente.

<sup>89</sup> Cfr. Prefácio do Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de Abril.

---

---

propondo medidas para a coordenação dos Planos de Bacia Hidrográfica e estabelecendo uma programação física, financeira e institucional das acções a adoptar.

A elaboração do PNA, teve como orientações as seguintes directrizes <sup>90</sup>:

- a) Aumento da produtividade da água e promoção do seu uso racional, com o máximo respeito pela integridade territorial das bacias hidrográficas;
- b) Protecção, conservação e requalificação dos meios hídricos e dos ecossistemas associados;
- c) Satisfação das necessidades das populações e do desenvolvimento económico e social do país;
- d) Respeito pela legislação nacional e europeia relevante e satisfação dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português;
- e) Acesso à informação e participação dos cidadãos na gestão dos recursos hídricos”.

Como referimos anteriormente, o PNA é “orientado por objectivos de natureza sectorial e de incidência transversal nas políticas de outros sectores de actividade” <sup>91</sup>.

O PNA incide sobre todo o território nacional e é um instrumento de política, com validade máxima de uma década, devendo ser obrigatoriamente revisto no prazo de oito anos. Como seria expectável, apesar do Plano Nacional da Água ter natureza transversal, encontra-se subordinado e enquadrado por outros instrumentos legislativos.

Um apontamento que não podia ser esquecido é o facto de 64% do território nacional estar integrado nas bacias hidrográficas dos rios internacionais e que, “por consequência, os nossos recursos hídricos, potencialmente gerados na parte espanhola daquelas bacias, estão fortemente condicionados em termos de quantidade, qualidade e de funções ambientais, a problemática das relações luso-espanholas e da gestão e acompanhamento dos acordos existentes entre dois países é matéria que merece especial atenção no Plano Nacional da Água”. Posto isto, o planeamento e gestão dos recursos

---

<sup>90</sup> Cfr. Administração da Região Hidrográfica do Centro I.P., “Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas dos rios Vouga, Mondego e Lis Integrados na Região Hidrográfica 4, Parte 2-Characterização Geral e Diagnóstico, 1,6-Characterização do Uso do Solo e Ordenamento do Território, Junho de 2012, págs. 38 e 39; Nestas páginas são assinalados os objectivos específicos do PNA.

<sup>91</sup> Cfr. Capítulo I, Introdução, 1- Considerações gerais, conceitos e definições, do Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de Abril.

---

---

hídricos em Portugal não pode, pois, deixar de ser articulado com o planeamento e gestão dos recursos hídricos da parte espanhola das bacias partilhadas, no quadro do direito internacional <sup>92</sup>.

O ponto 2, do Capítulo I, do Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de Abril, consagra os “Princípios Orientadores e de Contexto” do Plano Nacional da Água. Pela questão da limitação de caracteres e de não transcrição da lei iremos só referir os princípios existentes. Assim sendo, o ponto 2, do Capítulo I, do Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de Abril, consagra os seguintes princípios:

- a) Princípios fundamentais e da administração;
- b) Princípios de planeamento e gestão;
- c) Princípios ambientais;
- d) Princípios sociais;
- e) Princípios económico-financeiros;
- f) Princípio da informação e participação.

O ponto 4, do Capítulo I, do Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de Abril, consagra o objecto e âmbito territorial. É do consenso geral que o Plano Nacional da Água é um plano de recursos hídricos. O objecto do Plano Nacional da Água corresponde ao direito de protecção da água, dado que as políticas expressas nas disposições dos planos terão de se reportar necessariamente, às realidades que, por se encontrarem relacionadas com a água, constituem o objecto do respectivo direito de protecção. O objecto do planeamento dos recursos hídricos não se limita somente à água, abrangendo o domínio hídrico.

Em virtude da multiplicidade das realidades abrangidas pelas disposições dos planos de recurso hídricos, continua a identificar-se, como elemento essencial do objecto deste plano, a água, sendo as restantes realidades tratadas acessoriamente e na perspectiva da protecção daquela. É ao nível da água que se suscitam as questões mais relevantes a propósito da definição do objecto do Plano Nacional da Água.

Para efeitos de determinação do objecto do primeiro Plano Nacional da Água, compreende-se os seguintes tipos de água:

---

<sup>92</sup> Cfr. Capítulo I, Introdução, 1- Considerações gerais, conceitos e definições, do Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de Abril.

---

- 
- a) Águas interiores de superfície;
  - b) Águas interiores subterrâneas;
  - c) Águas marítimas interiores;
  - d) Águas marítimas territoriais;
  - e) Águas marítimas da zona económica exclusiva.

Estes tipos de água, agrupam-se em dois grandes grupos: Águas interiores e Águas marítimas.

Na esteira do ponto 4, do Decreto-Lei acima referido, assumimos o conceito de bacia hidrográfica como elemento referenciador da actividade de planeamento e gestão da água, pode concluir-se que estão sujeitos ao planeamento as águas compreendidas nas bacias hidrográficas. Como é do nosso conhecimento, o Plano Nacional da Água e os Planos de Bacia Hidrográfica, possuem um âmbito e conteúdo diferente. Contudo, no que ao objecto diz respeito, não se justificam quaisquer distinções.

Quanto ao objecto do planeamento de recursos hídricos e, em particular, este Plano Nacional da Água, aplica-se: às águas interiores (superficiais e subterrâneas) e às águas de transição e águas costeiras, nos termos da Directiva Quadro da Água. Esta delimitação resulta do emprego do conceito de região hidrográfica, enquadrado nos termos do regime jurídico do planeamento da água. Este regime jurídico tem como unidade básica o conceito de região hidrográfica.

Nos termos do ponto 4.2, do Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de Abril, “A bacia hidrográfica é a unidade de gestão dos recursos hídricos, a qual deverá ter em conta as suas implicações socioeconómicas, culturais e internacionais”.

Pode concluir-se que o conceito de região hidrográfica como unidade operativa de planeamento pode, por um lado, incluir a agregação de uma ou mais bacias hidrográficas determinadas em termos hidrológicos e, por outro, pode limitar-se a uma parte de uma dada bacia hidrográfica internacional. No primeiro Plano Nacional da Água são consideradas como unidades base de planeamento as áreas hidrográficas no sentido mais amplo que as bacias hidrográficas e que são cobertas pelos Planos de Bacia Hidrográfica. Para as Regiões Autónomas, as ilhas como unidades independentes. Assim segundo o primeiro Plano Nacional da Água, existem no continente 15 áreas hidrográficas de

---

---

planeamento, na Região Autónoma dos Açores 9 áreas hidrográficas e na Região Autónoma da Madeira 4 áreas hidrográficas.

### **3. Os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (Aspectos relevantes)**

O artigo 29.º, da Lei da Água, consagra os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (PGBH) <sup>93</sup>. Segundo este artigo, os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica “são instrumentos de planeamento das águas que, visando a gestão, a protecção e a valorização ambiental, social e económica das águas ao nível da bacia hidrográfica, compreendem e estabelecem:

- a) A caracterização das águas superficiais e subterrâneas existentes na região hidrográfica ou de cada secção da região hidrográfica internacional, incluindo a identificação dos recursos, a delimitação das massas de águas superficiais e subterrâneas e a determinação das condições de referência ou do máximo potencial ecológico específico do tipo de águas superficiais;
- b) A identificação das pressões e descrição dos impactes significativos da actividade humana sobre o estado das águas superficiais e subterrâneas, com a avaliação, entre outras, das fontes tóxicas e difusas da poluição, das utilizações existentes e previstas e das alterações morfológicas significativas e o balanço entre as potencialidades, as disponibilidades e as necessidades;
- c) A designação como artificial ou fortemente modificada de uma massa de águas superficiais e a classificação e determinação do estado ecológico, bem como a classificação e determinação do estado ecológico das águas superficiais, de acordo com parâmetros biológicos, hidromorfológicos e físico-químicos;
- d) A localização geográfica das zonas protegidas e a indicação da legislação comunitária ou nacional ao abrigo da qual essas zonas tenham sido designadas;

---

<sup>93</sup> “Os PGRH, para além de serem um instrumento de planeamento da gestão das águas, são um veículo para reportar à Comissão Europeia o andamento dos trabalhos de aplicação da directiva e um instrumento de informação e consulta do público”, em *O Gerenciamento das Bacias Hidrográficas no Brasil e em Portugal- Um Contributo Actual*, de SANDRA MAGALHÃES, MARIA MAGALHÃES, FRANCISCO COSTA E PAULO NOSSA.

---

- 
- e) A identificação de sub-bacias, sectores, problemas ou tipos de água e sistemas aquíferos que requeiram um tratamento específico ao nível da elaboração de planos específicos de gestão das águas;
  - f) A identificação das redes de monitorização e a análise dos resultados dos programas de monitorização sobre a disponibilidade e o estado das águas superficiais e subterrâneas, bem como sobre as zonas protegidas;
  - g) A análise económica das utilizações da água, incluindo a avaliação da recuperação de custos dos serviços de águas e a identificação de critérios para a avaliação da combinação de medidas com melhor relação custo-eficácia;
  - h) As informações sobre as acções e medidas programadas para a implementação do princípio da recuperação dos custos e dos serviços hídricos e sobre o contributo dos diversos sectores para este objectivo com vista à concretização de objectivos ambientais;
  - i) A definição dos objectivos ambientais para as massas de água superficiais e subterrâneas e para as zonas protegidas, bem como a identificação dos objectivos socioeconómicos de curto, médio e longo prazos a considerar, designadamente no que se refere à qualidade das águas e aos níveis de descargas de águas residuais;
  - j) O reconhecimento, a especificação e a fundamentação das que justifiquem;
    - a. A extensão de prazos para a obtenção dos objectivos ambientais;
    - b. A definição dos objectivos menos exigentes;
    - c. A deterioração do estado das águas;
    - d. O não cumprimento do bom estado das águas subterrâneas ou do bom estado ou potencial ecológico das águas superficiais;
  - k) A identificação das entidades administrativas competentes e dos procedimentos no domínio da recolha, gestão e disponibilização da informação relativas às águas;
  - l) As medidas de informação e consulta pública, incluindo os resultados e as consequentes alterações produzidas nos planos;
  - m) As normas de qualidade adequadas aos vários tipos e usos da água e as relativas a substâncias perigosas;
-

---

n) Os programas de medidas e acções previstos para o cumprimento dos objectivos ambientais, devidamente calendarizados, especializados, orçamentados e com indicação das entidades responsáveis pela sua aplicação.

Na esteira do número 2, do artigo 29.º, da Lei da Água, o conteúdo dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica é objecto de normas a aprovar nos termos do n.º3 do artigo 102.º. Este tipo de planos devem ser publicados no Diário da República e disponibilizados no sítio electrónico da autoridade nacional da água.

Na esteira do número 3 do artigo 29.º, da Lei da Água, os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica são revistos de seis em seis anos <sup>94</sup>.

Quando em causa estejam regiões hidrográficas internacionais, a autoridade nacional da água diligência no sentido de elaboração de um plano conjunto, devendo, em qualquer caso, os planos de gestão de bacia hidrográfica ser coordenados e articulados entre a autoridade nacional da água e a entidade administrativa competente do Reino de Espanha (artigo 29.º, n.º4).

Na esteira do artigo 30.º, da Lei da Água e “tendo em vista a concretização do quadro normativo relativo à protecção da água e à realização dos objectivos ambientais estabelecidos, o plano de gestão de bacia hidrográfica assegura o estabelecimento de um programa de medidas para cada região hidrográfica ou para a parte de qualquer região hidrográfica internacional que pertença ao seu território. Os programas de medidas a elaborar para cada região hidrográfica compreendem medidas de base e medidas suplementares, funcionalmente adaptadas às características da bacia, ao impacte da actividade humana no estado das águas superficiais e subterrâneas e que sejam justificadas pela análise económica das utilizações da água e pela análise custo-eficácia dos condicionamento e restrições a impor a essas utilizações. Os programas de medidas de base, enquanto requisitos mínimos a cumprir, compreendem as medidas, projectos e acções necessárias para o cumprimento dos objectivos ambientais, ao abrigo das disposições legais em vigor, nomeadamente”:

---

<sup>94</sup> A elaboração dos PGRH passa por várias fases de implementação. A participação activa das pessoas singulares e colectivas na implementação das políticas da água, materializada na elaboração, revisão e actualização dos PGRH, constitui um eixo fundamental das políticas públicas deste sector, consagrado na Lei da Água.

---

- 
- a) Medidas destinadas à prevenção e controlo da poluição causadas por fontes tóxicas;
  - b) Medidas destinadas à prevenção e controlo da poluição causadas por fontes difusas;
  - c) Medidas destinadas à prevenção e controlo integrados da poluição proveniente de certas actividades;
  - d) Medidas destinadas ao controlo das captações de água superficiais;

Entre outras, previstas no número 3, do artigo 30.º, da Lei da Água.

#### **4. Planos específicos da Gestão das Águas (Aspectos relevantes)**

O artigo 31.º, da Lei da Água, consagra os Planos Específicos de Gestão das Águas. Segundo este artigo, os planos específicos de gestão das águas são complementares dos planos de gestão de bacia hidrográfica. Os planos específicos de gestão das águas são planos de gestão mais pormenorizada a nível de sub-bacia, sector, problema, tipo de água ou sistemas aquíferos. Este tipo de planos podem incluir medidas de protecção e valorização dos recursos hídricos para certas zonas.

Na esteira do número 3, do artigo 31.º, da Lei da Água, “os planos específicos de gestão das águas e as suas actualizações devem ter um conteúdo similar ao dos planos de gestão de bacia hidrográfica, com as necessárias adaptações e simplificações, e cumprir as demais obrigações” que resultam da lei da água e da legislação complementar.

Os planos específicos de gestão das águas devem estar em conformidade com o Plano Nacional da Água e os respectivos planos de gestão de bacia hidrográfica (artigo 31.º, n.º4). São os próprios planos específicos de gestão das águas que estabelecem o seu prazo da sua avaliação e actualização. Este tipo de planos deve ser publicado no Diário da República e disponibilizados no sítio electrónico da autoridade nacional da água.

---

## **5. Articulação e harmonização do primeiro Plano Nacional da Água com os Planos de Bacia Hidrográfica**

Neste ponto, iremos analisar quais as relações jurídicas que se estabelecem entre o Plano Nacional da Água e os outros instrumentos de planeamento ambiental e de gestão territorial. A relação entre o plano nacional da água e os planos de bacia hidrográfica é uma relação onde vigora o princípio da hierarquia, sendo o plano nacional da água hierarquicamente superior aos planos de bacia hidrográfica.

Como acima referimos, nas relações entre o plano nacional da água e os planos de bacia hidrográfica vigora o princípio da hierarquia. Ao vigorar o princípio da hierarquia, as disposições dos planos de bacia hidrográfica têm de respeitar as disposições do plano nacional da água. Se o plano nacional da água for posterior aos planos de bacia hidrográfica, estes últimos, devem ser alterados, por forma a tornar as suas disposições conformes com o plano nacional da água.

Sendo o plano nacional da água um instrumento de planeamento ambiental e atenta a perspectiva dual da sua natureza, iremos analisar muito brevemente as relações que o plano nacional da água estabelece com os diferentes instrumentos de gestão do território.

As relações entre o plano nacional da água e o Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território traduzem-se num compromisso recíproco de integração e compatibilização das respectivas opções.

As relações entre o plano nacional da água e os planos regionais de ordenamento do território concretizam-se num compromisso recíproco de integração e compatibilização das respectivas opções. Assim, os PROT, instrumentos que estabelecem as orientações para o ordenamento do território regional e definem as redes regionais de infra-estruturas e transportes, devem integrar, se for caso disso, as medidas e acções constantes do PNA.

De igual modo, a relação que se estabelece entre o PNA e os outros planos sectoriais rege-se pelo princípio da maximização do interesse público no que se refere à matéria dos recursos hídricos.

---

No que respeita aos planos especiais de ordenamento do território – planos de ordenamento da orla costeira, planos de ordenamento de albufeiras classificadas e planos de ordenamento das áreas protegidas-, na estrita matéria do planeamento dos recursos hídricos, o PNA prevalece sobre os instrumentos especiais de gestão territorial. Apenas não terá essa prerrogativa nas matérias em que a expressão territorial substancialmente extravasa o mero planeamento do recurso.

Por último, quanto aos planos municipais de ordenamento do território é manifesto que a relação entre os mesmos se rege pelo princípio da hierarquia, na medida em que estes instrumentos de planeamento devem integrar e respeitar as medidas e acções relativas aos recursos hídricos propostas e previstas no PNA <sup>95</sup>.

## **6. Articulação dos Instrumentos de Gestão Territorial com o Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica**

Como já referimos anteriormente, o Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território, por força do princípio da hierarquia, prevalece sobre todos os demais instrumentos de gestão territorial em vigor <sup>96</sup>. O PNPOP estabelece as “orientações e opções para a elaboração de novos planos sectoriais e planos regionais de ordenamento do território, bem como o quadro estratégico a concretizar pelos novos planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território”<sup>97</sup>.

Os PROT são um instrumento de natureza estratégica, com vista a desenvolver, à escala regional, as opções definidas pelo PNPOP e pelos PSOT, resolvendo as assimetrias de desenvolvimento existentes à escala inter-regional.

Os PIMOT são um instrumento de natureza estratégica. Estabelecem directrizes de carácter genérico, com relevância na organização do território. Os PMOT são instrumentos de natureza regulamentar pois vão classificar e qualificar o uso do solo, concretizando, à escala mais restrita, as orientações estabelecidas a níveis superiores.

---

<sup>95</sup> Cfr. Ponto 6, do Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de Abril.

<sup>96</sup> Cfr. Os artigos 23.º a 25.º do RJGT.

<sup>97</sup> Cfr. Administração da Região Hidrográfica do Centro I.P., “Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas dos rios Vouga, Mondego e Lis Integrados na Região Hidrográfica 4, Parte 2-Characterização Geral e Diagnóstico, 1,6-Characterização do Uso do Solo e Ordenamento do Território, Junho de 2012, pg. 30;

---

---

A gestão e valorização dos recursos hídricos deve ser integrada nos vários instrumentos de gestão territorial. Os PMOT, em particular os PDM, reúnem as disposições necessárias à gestão do território municipal que constam dos instrumentos de âmbito nacional e regional, estabelecendo assim o modelo de organização espacial do ordenamento do território.

Concluindo, os planos de gestão de bacia hidrográfica devem traduzir as orientações do PNROT e serem compatíveis com as orientações dos PROT aplicáveis.

Os PIMOT e os PMOT devem integrar uma visão estratégica dos recursos hídricos, em conformidade com as orientações do respectivo PROT e do PGBH <sup>98</sup>.

Finda a análise e exposição dos aspectos mais importantes do planeamento dos recursos hídricos, iremos de seguida analisar o ordenamento e gestão dos recursos aquícolas em águas interiores.

---

<sup>98</sup> Cfr. Administração da Região Hidrográfica do Centro I.P., “Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas dos rios Vouga, Mondego e Lis Integrados na Região Hidrográfica 4, Parte 2- Caracterização Geral e Diagnóstico, 1,6- Caracterização do Uso do Solo e Ordenamento do Território, Junho de 2012, pg. 30.

---

---

## Capítulo V

### Ordenamento e gestão dos recursos aquícolas em águas interiores

A nível nacional as massas de água superficiais ocupam aproximadamente 150 mil hectares do nosso território <sup>99</sup>. Na sua generalidade, apresentam “elevadas potencialidades para as espécies aquícolas, pelo que constituem um valioso recurso natural, quer do ponto de vista económico, quer social e cultural” <sup>100</sup>.

A nível nacional existem algumas zonas onde são estabelecidas normas específicas com o objectivo de ordenamento e protecção das comunidades piscícolas. As mais relevantes são: as zonas de protecção, as zonas de pesca reservada, as concessões de pesca desportiva e as zonas de pesca profissional. A gestão dos recursos aquícolas em território nacional é realizada com base na classificação dos cursos de água em: águas *salmonícolas* e águas *ciprinícolas*.

#### 1. Águas Piscícolas

O Decreto-Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto, “estabelece normas, critérios e objectivos de qualidade com a finalidade de proteger o meio aquático e melhorar a qualidade em função dos seus principais usos” <sup>101</sup>. O artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto, classifica e tipifica as águas piscícolas. Assim consideram-se:

-Águas de Salmonídeos: as águas onde vivem ou poderão viver espécies piscícolas da família *Salmonidae* (artigo 33.º, n.º2, alínea a));

-Águas de Ciprinídeos: as águas onde vivem ou poderão viver espécies piscícolas da família *Cyprinidae* (artigo 33.º, n.º2, alínea b));

---

<sup>99</sup> Cfr. *A PESCA NAS ÁGUA INTERIORES DO ENTRE DOURO E MINHO*, 1.ª Edição, Março de 2008, pg. 5

<sup>100</sup> Cfr. *A PESCA NAS ÁGUA INTERIORES DO ENTRE DOURO E MINHO*, 1.ª Edição, Março de 2008, pg. 5;

Decreto-Lei n.º 371/99 de 18 de Setembro;

<sup>101</sup> Cfr. *A PESCA NAS ÁGUA INTERIORES DO ENTRE DOURO E MINHO*, 1.ª Edição, Março de 2008, pg. 6;

---

---

-Águas de Transição: águas onde ocorrem simultaneamente salmonídeos e ciprinídeos; Para efeitos de fixação das normas de qualidade são consideradas águas de salmonídeos (artigo 33.º, n.º2, alínea c)).

## **2. Legislação da Pesca para as Águas Interiores**

A pesca em águas interiores é regulada pelos preceitos presentes na Lei n.º 2097 de 6 de Junho de 1959, e é regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 44623 de Junho de 1962. A pesca nos troços fluviais fronteiriços (rios Minho e Guadiana) é regulada pelo Decreto-Lei n.º 30/88, de 8 de Setembro. No rio Minho a pesca é ainda regulada pelo Decreto-Lei n.º 8/2008, de 9 de Abril. As provas de pesca desportiva são reguladas pelo Decreto-Lei n.º 371/99, de 18 de Setembro.

Actualmente vive-se um período de transição em termos legais, uma vez que em Fevereiro de 2008 foi aprovada e publicada em Diário da República a nova lei da pesca em águas interiores (Lei n.º 7/2008, de 15 de Fevereiro). Apesar da aprovação e publicação da nova lei da pesca, os preceitos legais plasmados nos artigos 40º, 41.º e 42.º da Lei n.º 7/2008, de 15 de Fevereiro, não foram respeitados. Assim sendo, a nova lei da pesca carece de regulamentação necessária para o seu desenvolvimento e aplicação.

Face ao exposto, as autoridades nacionais competentes continuam a aplicar a Lei n.º 2097, de 6 de Junho de 1959, e respectiva legislação complementar, pois a nova lei da pesca carece de regulamentação necessária para o seu desenvolvimento e aplicação.

Para efeitos da Lei n.º 2097, de 6 de Junho de 1959, e do Decreto-Lei n.º 44623, de 10 de Outubro de 1962, considera-se “pesca não só a captura de peixes e outras espécies aquícolas, mas também a prática de quaisquer actos conducentes ao mesmo fim, quando realizadas nas águas referidas no artigo antecedente ou nas margens delas”<sup>102</sup>. No seguimento da obra *A PESCA NAS ÁGUAS INTERIORES DO ENTRE DOURO E MINHO*,

---

<sup>102</sup> Cfr. Artigo n.º2 do Decreto-Lei N.º44623, de 10 de Outubro de 1962, que regulamenta a Lei n.º 2097, de 6 de Junho de 1959;

“Para efeitos da Lei e demais legislação complementar considera-se por pesca a prática de quaisquer actos conducentes à captura de espécies aquícolas no estado de liberdade natural e exercida nas águas interiores ou nas respectivas margens”

---

---

a pesca “quando exercida como actividade de lazer ou de recreio em que não podem ser comercializados os exemplares capturados, denomina-se de “pesca lúdica” e, quando exercitada sob a forma de competição organizada, tendo em vista a obtenção de marcas desportivas, incluindo o treino e aprendizagem denomina-se, pesca desportiva” e, quando praticada com fim lucrativo denomina-se, pesca profissional <sup>103</sup>.

Segundo os ensinamentos presentes na obra *A PESCA NAS ÁGUAS INTEIRORES DO ENTRE DOURO E MINHO*, “as águas interiores são todas as superfícies doces, lênticas ou lóxicas (correntes) à superfície do solo e ainda as águas de transição não submetidas à jurisdição da autoridade marítima. As águas livres são águas públicas não submetidas a planos de gestão e exploração, nem a medidas de protecção específicas. As águas de transição são massas de água superficiais nas proximidades da foz dos rios, que têm um caracter parcialmente salgado em resultado da proximidade de águas costeiras, mas que são também significativamente influenciadas por cursos de água” <sup>104</sup>.

Segundo o artigo n.º 4, do Decreto-Lei n.º 44623, de 10 de Outubro de 1962, para efeitos da pesca, as águas do domínio público classificam-se em: Águas livres, onde se pode praticar as duas modalidades de pesca, desportiva e profissional; Zonas de pesca reservada, onde somente é permitida a pesca desportiva nos termos dos respectivos regulamentos e as Concessões de pesca desportiva, que quanto ao seu tipo de água podem considerar-se de águas correntes ou de águas paradas. Nas concessões de pesca desportiva só é permitida a pesca desportiva nos termos dos respectivos regulamentos.

Segundo a nova lei da pesca (Lei n.º 7/2008, de 15 de Fevereiro) as águas do domínio publico para efeitos de ordenamento dos recursos aquícolas e da pesca, dividem-se em águas livres, zona de pesca lúdica, zonas de pesca profissional e zonas de protecção. Nas águas livres pode ser praticada pesca lúdica e pesca profissional.

---

<sup>103</sup> Cfr. *A PESCA NAS ÁGUAS INTERIORES DO ENTRE DOURO E MINHO*, 1.ª Edição, Março de 2008, pg. 7;

“A pesca é desportiva quando praticada como distracção ou exercício e profissional quando praticada com fim lucrativo”, artigo 3.º, Decreto-Lei n.º 44623, de 10 de Outubro de 1962, que regulamenta a Lei n.º 2097, de 6 de Junho de 1959;

<sup>104</sup> Cfr. *A PESCA NAS ÁGUA INTERIORES DO ENTRE DOURO E MINHO*, 1.ª Edição, Março de 2008, pg. 7 e 8;

Segundo o artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º 44623, de 10 de Outubro de 1962, “Ficam sujeitas ao regime estabelecido por este decreto, para o exercício da pesca, nos termos da Lei n.º 2097, de 6 de Junho de 1959, as formações aquícolas, quer as de água doce e as de água salobra não submetidas à jurisdição marítima, quer as seguintes águas públicas ou particulares...”

---

---

Com vista a fazer face às actuais exigências, a nova lei da pesca introduz conceitos inovadores, como é o caso da gestão sustentável dos recursos aquícolas nas águas interiores, incentivando a participação das associações de pescadores, de defesa do ambiente e de produtores florestais, de Federações desportivas de utilidade pública, das autarquias locais, entre outras entidades com actividade no domínio do turismo. A pesca desportiva passa a ser desdobrada em Pesca lúdica e Pesca desportiva, cria-se zonas de protecção, ou seja, medidas de gestão dos habitats com vista a preservar ou recuperar populações ictias e a integridade ecológica dos ecossistemas aquáticos. É contemplada uma maior exigência nas autorizações para o esvaziamento de massas hídricas e em assegurar os caudais ecológicos e mecanismos de transposição em albufeiras. Em matéria de repovoamentos, estes poderão ser realizados por outras entidades desde que estas sejam previamente autorizadas. Com a nova lei da pesca será introduzida no nosso ordenamento jurídico a Carta do Pescador que será: Lúdica, desportiva e profissional. Para obter a carta de pescador será necessário ter idade igual ou superior a 16 anos, aprovação em exame e o pagamento de uma taxa. As licenças de pesca têm validade temporal e espacial e obtêm-se mediante pagamento de taxa. A nova lei da pesca contempla punições mais severas para os prevaricadores. Serão sanções pecuniárias e de perda do direito de pescar.

Para a presente Dissertação de Mestrado e enquanto a nova regulamentação não estiver concluída continuaremos a utilizar no ordenamento aquícola as denominações do Decreto-Lei n.º44623, de 10 de Outubro de 1962.

### **3. Licenças de pesca**

Como é expectável, para se exercer a arte piscatória é obrigatório ser-se titular de licença geral de pesca. Os menores de 14 anos, quando acompanhados dos pais ou tutores titulares de licença de pesca estão isentos de licença de pesca desportiva.

#### **3.1. Tipos de licenças**

As licenças de pesca desportiva gerais são anuais e válidas para o ano civil, contudo estas podem ser de três tipos: Nacional, Regional e Concelhia.

---

As licenças de pesca desportiva especiais são de dois tipos: para Concessão de Pesca Desportiva é diária, sendo as condições de utilização as constantes do regulamento próprio da concessão. Este tipo de licenças pode ser adquirido junto da entidade concessionária. Para a Zona de Pesca Reservada a validade e o modo de obtenção da licença estão expressos no regulamento da própria zona.

#### **4. Fomento Piscícola e Medidas de Protecção**

Seguindo de perto os ensinamentos da obra *A PESCA NAS ÁGUAS INTERIORES DO ENTRE DOURO E MINHO*, e a Lei n.º 2097, de 6 de Junho de 1959, a protecção e o desenvolvimento das espécies ictiológicas nas águas interiores do país serão levados a efeito através das seguintes providências:

- a) Fixação de épocas de defeso da pesca;
- b) Fixação da jornada de pesca “Do Nascer ao Por do Sol”, no entanto deve haver excepções para algumas modalidades de pesca desportiva <sup>105</sup>;
- c) Determinação das dimensões mínimas dos peixes susceptíveis de pesca, com a obrigação de os pescadores devolverem à água os que não as tiverem, com excepção da pesca em provas de pesca desportiva, devidamente autorizadas;
- d) Definição dos processos de pesca permitidos, em conformidade com a classificação das águas e a natureza da pesca;
- e) Consciencializar os pescadores para a importância da pesca sem morte;
- f) Emissão de pareceres sobre as obras necessárias à defesa das espécies e que facilitem os movimentos migratórios dos peixes <sup>106</sup>;
- g) Na pesca dos salmonídeos apenas é permitido o uso de uma só cana em acção de pesca e não é permitido iscar nem engodar com ovos de peixe, nem iscar ou engodar com larvas naturais;

---

<sup>105</sup> A título exemplificativo podemos avançar a modalidade de Pesca à Carpa, onde Portugal já foi inúmeras vezes campeão do mundo. Para a permissão da pesca nocturna desta modalidade devem ser criados critérios apertados, nomeadamente comprovativo da Federação Portuguesa de Pesca Desportiva de atleta de pesca desportiva a praticar a disciplina que decorre em período nocturno.

<sup>106</sup> Cfr. *A PESCA NAS ÁGUA INTERIORES DO ENTRE DOURO E MINHO*, 1.ª Edição, Março de 2008, pg. 9;

---

- 
- h) É proibido o transporte de exemplares piscícolas de umas massas de água para outras, sendo que essa competência é somente atribuída ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, doravante ICNF;
- i) Nos troços de pesca sem morte em águas de salmonídeos os pescadores deverão ser informados que não devem usar cacifos ou cestos, que a devolução das capturas deverá ser efectuada com todo o cuidado, mesmo que os Editais aprovados sejam omissos nesta matéria.

## **5. Ordenamento e Gestão dos Recursos Aquícolas**

“O património aquícola das águas interiores constitui um recurso natural cuja protecção, conservação e utilização deve obedecer a princípios da sustentabilidade e de conservação da integridade genética do património biológico <sup>107</sup>”.

A pesca desportiva e de competição constitui actualmente uma importante realidade sócio-económica e cultural. Os seus efeitos manifestam-se a nível primário no desenvolvimento regional e local, uma vez que se assiste a uma crescente procura deste tipo de recursos. Assim, como é expectável, as águas interiores devem ser progressivamente sujeitas a normas específicas de gestão, com vista a sua protecção, conservação e utilização racional do património aquícola <sup>108</sup>.

### **5.1. Zonas de Protecção**

Nestas zonas é proibida a pesca, no sentido de proporcionar a protecção das espécies e condições mais favoráveis ao seu desenvolvimento. Estas zonas são criadas por simples Despacho do Presidente do ICNF, de forma a possibilitar o seu ajustamento mais célere à evolução das populações <sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> Cfr. *A PESCA NAS ÁGUA INTERIORES DO ENTRE DOURO E MINHO*, 1.ª Edição, Março de 2008, pg. 9;

<sup>108</sup> Cfr. *A PESCA NAS ÁGUA INTERIORES DO ENTRE DOURO E MINHO*, 1.ª Edição, Março de 2008, pg. 9;

<sup>109</sup> A Portaria n.º 9/2002, de 4 de Janeiro, estabelece o tipo de sinalização a que se reporta à proibição da pesca e navegação ao abrigo da base XXXIII da Lei n.º 2097, de 6 de Junho de 1959, e do artigo 84.º do

---

## **5.2. Zonas de Pesca Reservada e Concessões de Pesca Desportiva**

As zonas de pesca reservada são geridas pelo Estado, mais precisamente pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, e têm como objectivo a racionalização da utilização dos recursos piscícolas, sendo apenas autorizada o exercício da pesca desportiva. As regras a cumprir para o exercício da pesca desportiva são anualmente estabelecidas em edital <sup>110</sup>.

As concessões de pesca desportiva constituem actualmente a única forma de participação efectiva dos pescadores na gestão dos recursos, participação que se deseja cada vez maior e mais responsável.

As concessões de pesca desportiva são zonas dotadas de regulamento próprio onde apenas é autorizada a pesca desportiva. São geridas por entidades concessionárias que podem ser clubes, associações de pescadores e Câmaras Municipais, cujos estatutos prevejam objectivamente a gestão da pesca, a quem o exclusivo é autorizado por períodos não superiores a 10 anos <sup>111</sup>.

## **5.3. Zonas de Pesca Profissional**

As zonas de pesca profissional são criadas pelo Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. Estas zonas estão sujeitas a regulamento próprio, o qual estabelece as regras de gestão e exploração adequadas a cada pescador e tem em conta a especificidade dos métodos de pesca tradicionais. A sua gestão é da responsabilidade do ICNF. A pesca desportiva pode ser exercida sem quaisquer restrições, para além das previstas na legislação em vigor.

---

Decreto-Lei n.º 44623, de 10 de Outubro de 1962, que diz respeito ao modelo da tabuleta a que se refere a alínea g) do mapa A anexo à Portaria n.º 20690, de 17 de Julho de 1964;

<sup>110</sup> O edital tem como função informar os utentes sobre as regras a cumprir; A título exemplificativo: se existe um número máximo de licenças diárias a emitir, qual o período de pesca, os processos e meios de pesca autorizados para cada tramo/lote, para além do que a legislação impõem, as dimensões mínimas das capturas com morte, as quotas de pesca para cada uma das espécies e os locais onde são emitidas os vários tipos de licenças especiais obrigatórias;

A Portaria n.º 22724, de 17 de Junho de 1967, estabelece o tipo de sinalização para estas zonas de pesca.

<sup>111</sup> Artigo 7.º, do Decreto-Lei n.º 44623, de 10 de Outubro de 1962;

A Portaria n.º 22724, de 17 de Junho de 1967, estabelece o tipo de sinalização para estas zonas de pesca.

---

---

É nestas áreas que se exerce a pesca dita comercial, a qual actualmente tem vindo a perder o carácter de subsistência do passado. No entanto, o exercício desta pesca constitui ainda uma actividade com grande impacte socioeconómico, pelos elevados valores que atingem as espécies mais procuradas e pelo cada vez maior número de pessoas dispostas a pagar um generoso preço para ter acesso aos produtos de elevado interesse gastronómico <sup>112</sup>.

#### **5.4. Águas Particulares**

Nas águas particulares o exercício da pesca é um direito exclusivo do proprietário, ficando o mesmo submetido à legislação em vigor da pesca nas águas interiores. Nestas águas, e desde que devidamente sinalizadas, só podem pescar os indivíduos autorizados pelo proprietário.

---

<sup>112</sup> A Portaria n.º 99/88, de 11 de Fevereiro, estabelece o tipo de sinalização para estas zonas de pesca.

---

## Conclusão

Concluída a nossa dissertação, verificamos que o Direito do Ordenamento do Território e o Direito do Urbanismo embora conexos e com a mesma matéria-prima são ramos autónomos. Para os distinguir adoptamos um critério misto que cõnjuge os objectivos prosseguidos, a eficácia jurídica dos respectivos instrumentos e ainda o seu conteúdo. O ordenamento do território tem um carácter mais amplo e abrangente do que o urbanismo. Assim sendo, parece-nos mais adequado perspectivar-se o urbanismo como um prolongamento do ordenamento do território uma vez que é o urbanismo que tem de ser enquadrado pelas opções e estratégias definidas pelo ordenamento do território.

A Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, diferentemente da revogada Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo, estabelece, além dos princípios gerais, princípios ambientais.

O nosso sistema de ordenamento do território, com é natural, evoluiu ao longo do tempo. Actualmente o nosso sistema de ordenamento do território engloba vários instrumentos. O PNPOT é o instrumento de gestão territorial hierarquicamente superior, depois na escala imediatamente abaixo estão os PSOT, PEOT, PROT, PIMOT, PMOT. Do RJGT resulta, que a relação entre todos os instrumentos de gestão territorial com o PNPOT é uma relação de hierarquia pura, que não admite qualquer excepção. Contudo, no que às relações dos planos de âmbito municipal com os outros instrumentos de gestão territorial diz respeito, o nosso legislador estabeleceu uma relação de inferioridade hierárquica dos planos municipais em relação aos restantes instrumentos de gestão territorial. Trata-se, no entanto, exceptuando a relação com o PNPOT e com os PEOTS, de um hierarquia mitigada.

Relativamente ao planeamento dos recursos hídricos, uma gestão correcta e moderna dos recursos hídricos passa necessariamente pela definição de uma adequada política de planeamento e, conseqüentemente, pela aprovação de planos de recursos hídricos, tendo em vista a valorização, protecção e gestão equilibrada dos recursos hídricos nacionais, bem como a sua harmonização com o desenvolvimento regional e sectorial através da racionalização dos seus usos.

---

A Lei da Água assegurou a transposição da Directiva n.º2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, que estabelece um quadro de acção comunitário no domínio da política da água.

O PNA assume-se como o elemento enquadrador para uma estratégia racional de gestão e utilização dos recursos hídricos nacionais, em articulação com o ordenamento do território e a conservação e protecção do ambiente. O PNA define as orientações de âmbito nacional para a gestão integrada dos recursos hídricos e define os objectivos a alcançar através de medidas e acções.

Os PGBH são instrumentos de planeamento das águas que, pretendem a gestão, a protecção e a valorização ambiental, social e económica das águas ao nível da bacia hidrográfica. A unidade principal de planeamento e gestão das águas, tendo por base a bacia hidrográfica é a região hidrográfica.

Por sua vez, os Planos específicos de gestão das águas, complementam os PGBH, constituindo planos de gestão mais pormenorizada a nível de sub-bacia, sector, problema, tipo de água ou sistemas aquíferos.

Relativamente ao ordenamento e gestão dos recursos aquícolas em águas interiores, concluímos que o património aquícola das águas interiores constitui um recurso natural cuja protecção, conservação e utilização deve obedecer a princípios de sustentabilidade e de conservação da integridade genética do património biológico. A pesca é um factor de riqueza nacional, com efeitos primários a nível do desenvolvimento regional e local, uma vez que se assiste a uma crescente procura deste tipo de recursos. Assim sendo, as águas interiores devem estar sujeitas a normas específicas de gestão. Tendo em vista a protecção, conservação e utilização racional do património aquícola foram criadas no nosso território zonas de protecção, zonas de pesca reservada e concessões de pesca desportiva e zonas de pesca profissional.

A nível legislativo, a pesca em águas interiores continua a ser regulada pela “velha” Lei n.º 2097, de 6 de Junho de 1959, apesar de em 2008 ter sido aprovada e publicada em Diário da República a “nova” lei da pesca em águas interiores, esta carece de regulamentação. Posto isto, as autoridades nacionais competentes continuam a aplicar a “velha” lei da pesca em águas interiores.

---

---

## Bibliografia

- AMARAL, DIOGO FREITAS, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente, Autonomia e Distinções*, RJUA, 1994, n.º1.
- ADMINISTRAÇÃO da REGIÃO HIDROGRÁFICA do CENTRO I.P., *Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas dos rios Vouga, Mondego e Lis Integrados na Região Hidrográfica 4*, Parte 2- Caracterização Geral e Diagnóstico, 1.6 – Caracterização do Uso do Solo e Ordenamento do Território, 2012.
- CANOTILHO, J.J. GOMES/ MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª edição, Volume I, Coimbra Editora, 2007.
- CORREIA, FERNANDO ALVES, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, 4.ª edição, Almedina.
- COSTA, FRANCISCO/ ZUCCO, EVELYN, *Os Planos de Gestão de Região Hidrográfica em Portugal: um contributo para a definição de um instrumento de avaliação a partir do caso da bacia hidrográfica do rio Ave*, Departamento de Geografia, Universidade do Minho.
- DESPORTIVA, ASSOCIAÇÃO REGIONAL do NORTE de PESCA, *A Pesca nas Águas Interiores do Entre Douro e Minho*, 1.ª Edição, Jódique, 2008.
- GOMES, CARLA AMADO, *Direito do património cultural, direito do urbanismo, direito do ambiente: o que os une e o que os separa*, RFDUL, Volume XLII, n.º 1, Coimbra Editora, 2001.
- GÓMEZ, GABRIEL ESCOBAR, *Ordenación del Territorio y Planificación Hidrológica, Ciudad y Território, Estudios Territoriales*, Vol. III, N.º 106, 1995, pg. 825 e ss.
- MAGALHÃES, SANDRA/ MAGALHÃES, MARIA/ COSTA, FRANCISCO/ NOSSA, PAULO, *O Gerenciamento das Bacias Hidrográficas no Brasil e em Portugal- Um Contributo Actual*, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho.
- ICNF, *Plano de Gestão da Pesca Desportiva da Zona de Pesca Reservada do Rio Olo*, Departamento de Conservação da Natureza e Florestas do Norte, Vila Real, 2014;
-

---

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2.<sup>a</sup> edição, Almedina, 2012.

- *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, 2009.

- *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Almedina, 2012.

- *Direito do Ordenamento do Território*, Cadernos do CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2002.

### **Lista de Legislação**

LEI N.º 2097, de 6 de Junho de 1959, Lei da Pesca nas Águas Interiores.

DECRETO-LEI N.º 44623, de 10 de Outubro de 1962, Regulamenta a Lei da Pesca nas Águas Interiores.

DECRETO-LEI N.º 30/88, de 8 de Setembro, Regulamento da Pesca nos Troços Fluviais Fronteiriços- Rios Minho e Guadiana.

DECRETO-LEI N.º 236/98, de 1 de Agosto, estabelece normas, critérios e objectivos de qualidade com a finalidade de proteger o meio aquático e melhorar a qualidade da águas em função dos seus principais usos.

LEI N.º 48/98, de 11 de Agosto, estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo. A presente lei foi revogada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio.

DECRETO-LEI N.º 371/99, de 18 de Setembro, regulamenta as provas de pesca desportiva.

DECRETO-LEI N.º 380/99, 22 de Setembro, estabelece o Regime Jurídico do Instrumentos de Gestão Territorial. O presente decreto-lei foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro.

DECRETO-LEI N.º 112/2002, de 17 de Abril, aprova o Plano Nacional da Água.

DECRETO-LEI N.º 58/2005, de 29 de Dezembro, aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, e estabelecendo as bases e o quadro institucional para a

---

---

gestão sustentável das águas. O presente decreto-lei foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 130/2012.

LEI N.º 07/2008, de 15 de Fevereiro, nova Lei da Pesca em Águas Interiores.

DECRETO-LEI N.º 130/2012, de 22 de Junho, procede à alteração da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, adaptando o quadro institucional e de competências de gestão dos recursos hídricos, face à Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de Janeiro, e à orgânica da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., aprovada pelo Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de Março.

LEI N.º 31/2014, de 30 de Maio, estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

#### **Lista de Sítios Consultados na Internet**

<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=7>, consultado em 3 de Janeiro de 2015.

<http://www.icnf.pt/portal/pesca>, consultado em 28 de Dezembro de 2014.

<http://www.igamaot.gov.pt/reflegis/legisot/capiiiot/>, consultado em 10 de Janeiro de 2015.

---

**Anexos**

Âmbito Nacional	- Programa Nacional de Ordenamento do Território - Programas Sectoriais - Programas Especiais
Âmbito Regional	- Programas Regionais
Âmbito Intermunicipal	- Programa Intermunicipal
Âmbito Municipal	- Planos Territoriais de Âmbito Municipal