

## CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### **2ª RECOMENDAÇÃO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E AO GOVERNO DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE BASES GERAIS DA POLÍTICA PÚBLICA DE SOLOS, DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO (LEI Nº 31/2014, DE 30 DE MAIO) NO QUE SE REFERE AOS PROGRAMAS ESPECIAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**

(FEVEREIRO 2021)

O CNADS, no prosseguimento do seu mandato de acompanhamento das políticas públicas de ambiente e desenvolvimento sustentável, tomou conhecimento da segunda alteração da Lei nº 31/2014, de 30 de maio - Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPPSOTU), através do Decreto Lei nº 3/2021, de 7 de janeiro, que prorroga o prazo de integração das regras dos planos especiais de ordenamento do território, tendo o artigo 78º passado a ter a seguinte redação:

"Artigo 78º

1 — O conteúdo dos planos especiais de ordenamento do território em vigor deve ser transposto, nos termos da lei, para o plano diretor intermunicipal ou municipal e outros planos intermunicipais ou municipais aplicáveis à área abrangida pelos planos especiais, até **13 de julho de 2021.** "

Em 20 de março de 2018<sup>1</sup> o CNADS produziu uma Reflexão e Recomendação sobre a Lei nº 74/2017, de 16 de agosto, que, já então, prorrogava o supracitado prazo, previsto inicialmente para 31 de maio de 2017, até 13 de julho de 2020; prazo, entretanto também prorrogado até 19/1/2021, por consequência da aplicação do Decreto-Lei nº 20/2020, de 1 de maio, que alterava as medidas excecionais relativas à pandemia da doença COVID-19.

A supracitada Reflexão do CNADS de maio de 2018 assentou no ponto de situação, à data, sobre o processo de transposição dos planos especiais de ordenamento do território para o plano diretor municipal (PDM), intermunicipal ou outros planos municipais. Esta Reflexão, por sua vez, recordava o anterior parecer do CNADS de 20 de dezembro de 2013<sup>2</sup>, sobre a proposta de Lei nº 183/XII – Proposta de Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, no qual, já então, se apontavam e anteviam preocupantes fragilidades, em particular no tocante aos aspetos do Sistema de Gestão Territorial, muito especificamente às disposições

---

<sup>1</sup> Acessível em [Downloads | Ordenamento do Território \(cnads.pt\)](https://www.coad.pt/pt/Download.aspx?ID=100)

<sup>2</sup> Acessível em [Downloads | Ordenamento do Território \(cnads.pt\)](https://www.coad.pt/pt/Download.aspx?ID=100)

relativas à transposição dos planos especiais de ordenamento do território (PEOT), entretanto transformados (a transformar) em programas especiais, para os planos diretores municipais. O CNADS sugeriu várias alterações, as quais não vieram, contudo, a ser acolhidas na Lei nº 31/2014.

## **PONTO DE SITUAÇÃO ATUAL**

O CNADS encontra-se a preparar um documento de reflexão sobre a gestão das Áreas Protegidas (AP) e a Conservação da Natureza em Portugal, em cujo âmbito já foram auscultadas diversas entidades. Sem prejuízo da análise mais abrangente em curso, a nova prorrogação do prazo de transposição dos PEOT para os planos municipais leva o CNADS a emitir a presente recomendação sobre este processo em particular.

Com base nas informações recolhidas para as áreas protegidas e municípios envolvidos, constata-se que, até à data:

1. Dos 25 Planos de Ordenamento de Área Protegida (POAP) existentes, apenas se encontram integralmente transpostos, para a totalidade dos PDM neles englobados, os respeitantes à Reserva Natural do Estuário do Sado (Alcácer do Sal, Palmela Grândola e Setúbal) e à Reserva Natural das Dunas de S. Jacinto (Aveiro). Do restante universo, 13 POAP foram transpostos apenas para algum ou alguns dos PDM da sua área de intervenção e 9 POAP não foram transpostos para qualquer dos PDM da sua área de intervenção. Dos 67 municípios abrangidos por este tipo de planos, só 25 já integraram conteúdos dos POAP<sup>3</sup>, carecendo ainda vários deles de validação pelo ICNF. Assim releva que em 22 das 25 Áreas Protegidas o processo de transposição para PDM não está concluído, pelo que se mantêm em vigor os POAP nos termos da Lei 48/98;
2. Nenhum POAP foi reconduzido a Programa e, pese embora vários processos estejam em curso, não é certa a data de conclusão;
3. Nenhum Regulamento Específico para Área Protegida, acomodando as normas de gestão, foi ainda publicado;
4. De acordo com a informação disponível, vários processos em estado avançado, a nível municipal, não estão validados por ambas as entidades competentes - ICNF e DGT;
5. Os processos em curso a nível municipal estão em fases muito distintas de maturação, em função dos processos de adaptação/revisão de PDM e respetivas dinâmicas próprias. Tal circunstância pode, reconhecidamente, arrastar o processo por mais vários anos. Realce-se que a DGT, através da Plataforma

---

<sup>3</sup> Segundo a DGT, os municípios que efetuaram a transposição serão: Alcácer do Sal, Alcobaca, Aveiro, Benavente, Bragança, Cascais, Castelo Branco, Castelo de Vide, Celorico da Beira, Coimbra, Covilhã, Grândola, Marvão, Montemor-o-Velho, Ourém, Palmela, Portalegre, Sabugal, Santarém, Serpa, Setúbal, Sines, Sintra, Vila Franca de Xira, Vila Real; Sintra carece de informação de validação pelo ICNF

Colaborativa de Gestão Territorial, tem informação sobre os PDM em processo de revisão *mas não sobre eventuais processos de alteração por adaptação em curso*, os quais, pela sua natureza, não são objeto de acompanhamento — sendo que grande parte das transposições já ocorridas recorreu à alteração por adaptação. Consequentemente, relativamente às revisões e tendo em conta o exercício de monitorização que a Comissão Nacional do Território (CNT) tem implementado, verifica-se que dos 42 municípios em falta, *apenas 6 foram apontados como passíveis de concluir a sua revisão a curto prazo*, perspetivando-se que a transposição ocorra nessa sede;

6. O facto de haver municípios que já transpuseram as normas e outros que não o fizeram (e podem vir a fazê-lo com diferença de anos), levanta dúvidas sobre que regime será aplicável na globalidade de cada Área Protegida. Sendo questionável que possam, em simultâneo, coexistir dois regimes diferenciados, respeitantes aos municípios que transpuseram normas e aos que não transpuseram os POAP, para além da efetividade do Regulamento Especial a elaborar, levanta-se um problema de incongruência jurídica, do qual, aliás, pode decorrer um acréscimo de litigância;
7. A ausência de Plano de Gestão nas AP constitui um fator que limita a avaliação da eficácia das AP conforme princípios e práticas recomendados internacionalmente (Ex: IUCN, UNESCO) e assumidos como prioridade no âmbito da Estratégia Europeia da Biodiversidade 2030, ao não estarem definidos os objetivos de conservação, bem como as prioridades e os indicadores de desempenho para cada uma das unidades de conservação legalmente constituídas. Ao arrepio das melhores práticas internacionais e dos objetivos de políticas europeias para o horizonte 2030, o Plano de Ordenamento constitui-se assim como único - e parco - instrumento orientador da gestão.

Neste contexto, o CNADS reitera que o processo de transposição dos Planos Especiais para Planos Diretores Municipais, determinado nos termos da Lei nº 31/2014, carece de reavaliação.

#### **EM SÍNTESE:**

O CNADS, perante o 3º adiamento de um processo que leva quatro anos de atraso em relação ao estipulado na lei, impedindo a implementação plena de um sistema harmonizado de ordenamento do território das Áreas Protegidas, entende que:

1. O presente adiamento de prazo, em 6 meses, não se encontra acompanhado de mecanismos que garantam a resolução das dificuldades que impediram até agora a plena implementação da Lei nº 31/2014. As próprias entidades envolvidas no processo, nomeadamente o ICNF e a DGT, reconhecem a grande dificuldade de o processo estar concluído nesse prazo;

2. O CNADS reitera as preocupações manifestadas desde a primeira hora e constata que as fragilidades operacionais apontadas em 2013, e reforçadas em 2018, se continuam a verificar, com a agravante de que nenhum Programa Especial de Ordenamento do Território foi elaborado, nenhum Regulamento Específico de Áreas Protegidas foi aprovado e que continuam ausentes os Planos de Gestão de Área Protegida;
3. O CNADS reitera que o processo de transposição dos Planos Especiais para Planos Diretores Municipais, determinado nos termos da Lei nº 31/2014, reclama um acompanhamento rigoroso, exigindo um mecanismo de acompanhamento e garantia da execução;
4. O CNADS não pode deixar de realçar o esforço e profissionalismo dos técnicos envolvidos nas diferentes instituições, perante um quadro de grande complexidade processual que, manifestamente, ultrapassa a simples competência técnica;
5. O CNADS não pode deixar assim de manifestar a sua preocupação com a atual situação de abandono a que as AP foram sendo votadas e consequente degradação da Natureza que daí resulta e, como tal, deixa desde já esse alerta;
6. O CNADS reforça a sua posição sobre a urgência em dotar o país de um sistema funcional de gestão da conservação da natureza que garanta a efetiva preservação do Património Natural e Biodiversidade, pelo que dará brevemente o seu contributo com uma Reflexão alargada sobre a Gestão das Áreas Protegidas, na conclusão do trabalho aprofundado que tem vindo a desenvolver desde 2019, incluindo a auscultação de um largo universo de agentes envolvidos na conservação da natureza. A aplicação generalizada de um regime administrativo e jurídico coerente do ordenamento do território nas AP facilitará certamente o processo de aplicação da Estratégia Europeia de Biodiversidade 2030.

Assim, o CNADS, de novo alertando para a preocupante situação de fragilidade e insegurança jurídica em que está colocado o Sistema de Gestão Territorial, solicita e recomenda à Assembleia da República e ao Governo, com carácter de urgência, que:

1. Seja estabelecido um prazo mais realista (considerando o atraso do processo, o período pandémico que vivemos e as próximas eleições autárquicas), necessariamente complementado com a implementação de mecanismos de acompanhamento que possam fazer ultrapassar as causas dos atrasos e contribuir para uma efetiva e atempada conclusão dos Programas Especiais de Ordenamento do Território das Áreas Protegidas previstos na Lei nº 31/2014.
2. Nos termos da Recomendação produzida a 20 de março de 2018, ora reforçada, se reveja o normativo da Lei nº 31/2014, nomeadamente no tocante aos Planos Especiais de Ordenamento do Território (e muito particularmente à Rede Nacional de Áreas Protegidas), de modo a encontrar as necessárias soluções para



as fragilidades e problemas criados, os quais, manifestamente, ultrapassam as soluções meramente técnicas.

O CNADS reitera e reforça a disponibilidade para participar em processos de avaliação e melhoria da Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, nomeadamente em matéria de Planos e Programas Especiais. O CNADS pretende contribuir para um quadro de soluções que melhorem a solidez, coerência e operacionalidade do Sistema de Gestão Territorial, salvaguardando a defesa do património natural e da integridade territorial nas Áreas Protegidas, garantindo, simultaneamente, os objetivos de descentralização de competências e a solidez, transparência e inteligibilidade dos processos de gestão territorial ao cidadão comum, nomeadamente em territórios que constituem parte relevante do património natural nacional.

A presente Recomendação foi aprovada na sequência da proposta apresentada ao plenário do CNADS pelo Grupo de Trabalho sobre Gestão de Áreas Protegidas, de que foram relatores o Conselheiro José Guerreiro e o Conselheiro João Joanaz de Melo (coordenador do Grupo de Trabalho). Colaboraram na redação da proposta de Recomendação o Presidente do CNADS, as Conselheiras Rosário Alves, Teresa Andresen e Luísa Schmidt e os Conselheiros António Abreu, Miguel Araújo e Emanuel Gonçalves.

*[Aprovada por unanimidade na 1ª Reunião Extraordinária do CNADS de 2021,  
em 12 de fevereiro]*

O Presidente,

Filipe Duarte Santos