

MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE

Plano Regional de Ordenamento do Território

Relatório de Apuramento dos Resultados da Discussão Pública



Relatório de Apuramento e Ponderação dos Resultados da

Discussão Pública

ÍNDICE

1 - Introdução.....	1
2 - Discussão Pública.....	1
3 - Resultados da participação e metodologia de análise.....	2
4 - Ponderação dos resultados.....	5
5 - Pareceres das Universidades.....	5
6 - Conclusões.....	6

ANEXOS:

- 1 – Modelo de ficha de participação
- 2 – Quadros – Síntese de Ponderação e pareceres jurídicos anexos
- 3 – Súmulas das reuniões conjuntas de ponderação, com as Universidades



PROPOSTA DE PROT ALGARVE

RELATÓRIO DE APURAMENTO E PONDERAÇÃO DOS RESULTADOS DA DISCUSSÃO PÚBLICA

1- Introdução

O presente documento constitui o Relatório de apuramento e ponderação dos resultados da Discussão Pública do Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) do Algarve. Este Relatório dá cumprimento ao disposto no art.º 58.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, o qual prevê que os PROT sigam, para efeitos de discussão pública, as regras estabelecidas para o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, com as necessárias adaptações.

2- Discussão Pública

O Aviso respeitante ao período de Discussão Pública da Proposta do PROT Algarve, que decorreu entre 14 de Agosto e 30 de Novembro de 2006, foi publicado no dia 13 de Julho de 2006, no Diário da República n.º 134, II Série, e publicitado em vários jornais regionais e nacionais.

Por forma a estimular uma ampla participação de todos os interessados, a Proposta do PROT Algarve para Discussão Pública ficou disponível, a partir do dia 14 de Agosto de 2006, para consulta, através de um portal electrónico especificamente concebido e criado para o efeito (www.territorioalgarve.pt). Foi igualmente disponibilizada uma versão em papel para consulta nas instalações da CCDR Algarve (Rua Dr. José de Matos, n.º 17, em Faro) e indicado um serviço de atendimento ao público para recepção de quaisquer elementos contendo observações e sugestões respeitantes ao processo.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE

Sempre com o objectivo de estimular a mais ampla participação do público, faz-se notar que o prazo da Discussão Pública foi de 75 dias úteis, superior, portanto, ao mínimo legal estabelecido de 60 dias, tendo em vista compensar os dias do mês de Agosto abrangidos, em que se esperava uma menor participação.

Durante o período de Discussão Pública, de 14 de Agosto a 30 de Novembro, foram realizadas 36.546 visitas ao sítio do PROT Algarve na Internet.

Durante esse mesmo período e tendo como objectivo proporcionar um melhor esclarecimento sobre a proposta técnica do PROT, bem como estimular o debate e a participação dos cidadãos, a CCDR Algarve promoveu quatro sessões públicas, de apresentação e debate, que se realizaram, durante o mês de Outubro, em Portimão, Aljezur, Alcoutim e Faro. A escolha destas localidades teve por objectivo cobrir a Região Algarvia de uma forma representativa, abrangendo cidades e zonas rurais, litoral e interior, barlavento e sotavento, áreas protegidas, zonas turísticas, etc. Com esta distribuição foi possível, também, chegar junto das áreas de maior concentração populacional, que são as cidades de maior dimensão do litoral.

Os locais e as datas das sessões referidas foram os seguintes:

<u>LOCAIS</u>	<u>DATAS</u>
Portimão - Sala de Cinemas de Portimão	13 de Outubro de 2006
Aljezur - Escola Básica Integrada de Aljezur	17 de Outubro de 2006
Alcoutim - Auditório - Salão de Alcoutim	20 de Outubro de 2006
Faro - Universidade do Algarve - Campus de Gambelas - Grande Auditório	24 de Outubro de 2006



3 – Resultados da participação e metodologia de análise

A Discussão Pública levada a efeito conduziu à apresentação de 86 participações, correspondendo-lhes a formulação de 392 questões.

Durante o período de Discussão Pública, os interessados puderam apresentar as suas observações e sugestões por escrito, através do preenchimento de uma ficha de participação disponibilizada electronicamente, para ser descarregada a partir do sítio www.territorioalgarve.pt. No local de consulta do documento em papel, na CCDR Algarve, essa ficha esteve igualmente disponível.

Face ao universo das observações e sugestões recebidas, adoptou-se uma metodologia de análise orientada para a apreciação exaustiva de todos os contributos, pelo que se procedeu à criação de um modelo de ficha de análise, na qual se identificou, entre vários elementos, o seu remetente, a questão colocada e a ponderação que a mesma mereceu por parte da CCDR Algarve (modelo de ficha, no anexo 1).

A diversidade dos conteúdos em análise, por sua vez, conduziu à necessidade da tipificação, por temas, das 392 questões apresentadas.

Os 22 temas criados para esse efeito foram os seguintes:

- Tema 01 - Compatibilização de Planos
- Tema 02 - Desenvolvimento do Interior
- Tema 03 - Desenvolvimento Rural, Agricultura e Florestas
- Tema 04 - Diversos
- Tema 05 - Edificação em Solo Rural
- Tema 06 - Energia
- Tema 07 - Equipamentos Colectivos
- Tema 08 - Geral



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE

- Tema 09 - Indústria Extractiva
- Tema 10 - Infraestruturas e Logística
- Tema 11 - Investimentos Estruturantes
- Tema 12 - Monitorização e Avaliação
- Tema 13 - Património Cultural Histórico - Arqueológico
- Tema 14 - Perímetros Urbanos
- Tema 15 - Programa de Execução
- Tema 16 - Recursos Hídricos
- Tema 17 - Sistema de Acessibilidade e Mobilidade
- Tema 18 - Sistema Ambiental
- Tema 19 - Sistema do Litoral
- Tema 20 - Sistema de Turismo
- Tema 21 - Sistema Urbano
- Tema 22 - Unidades Territoriais

Não constituindo propriamente um tema, foi ainda considerado um grupo de questões, que se agruparam sob a designação "Não é matéria de PROT".

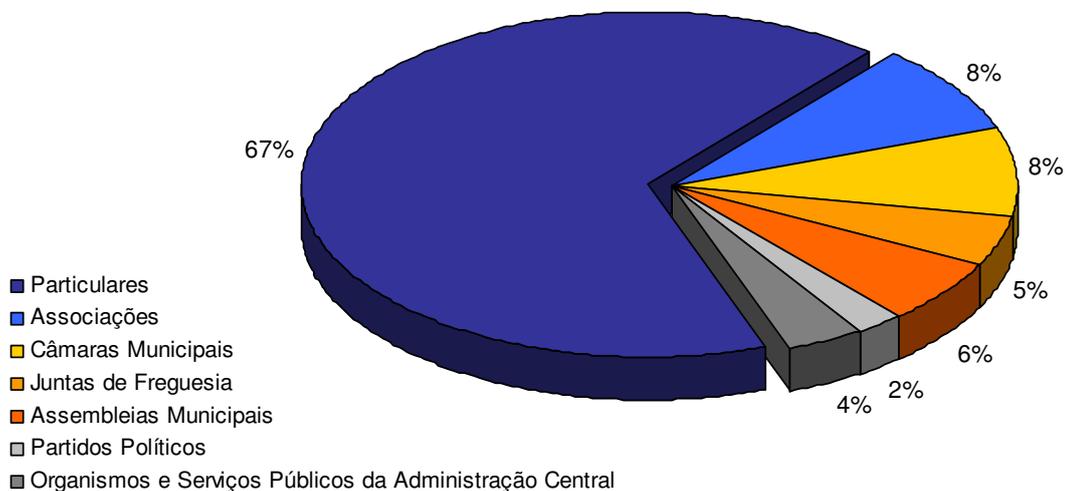
Os remetentes das participações apresentadas têm a as mais variadas origens, conforme se pode verificar no gráfico seguinte.

Contudo, é de realçar a forte participação de particulares e associações, o que se considera muito positivo, dada a natureza e objectivos da Discussão Pública, e o pressuposto de que os seus destinatários prioritários são os cidadãos.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE

Distribuição dos Contributos por Natureza de Entidade

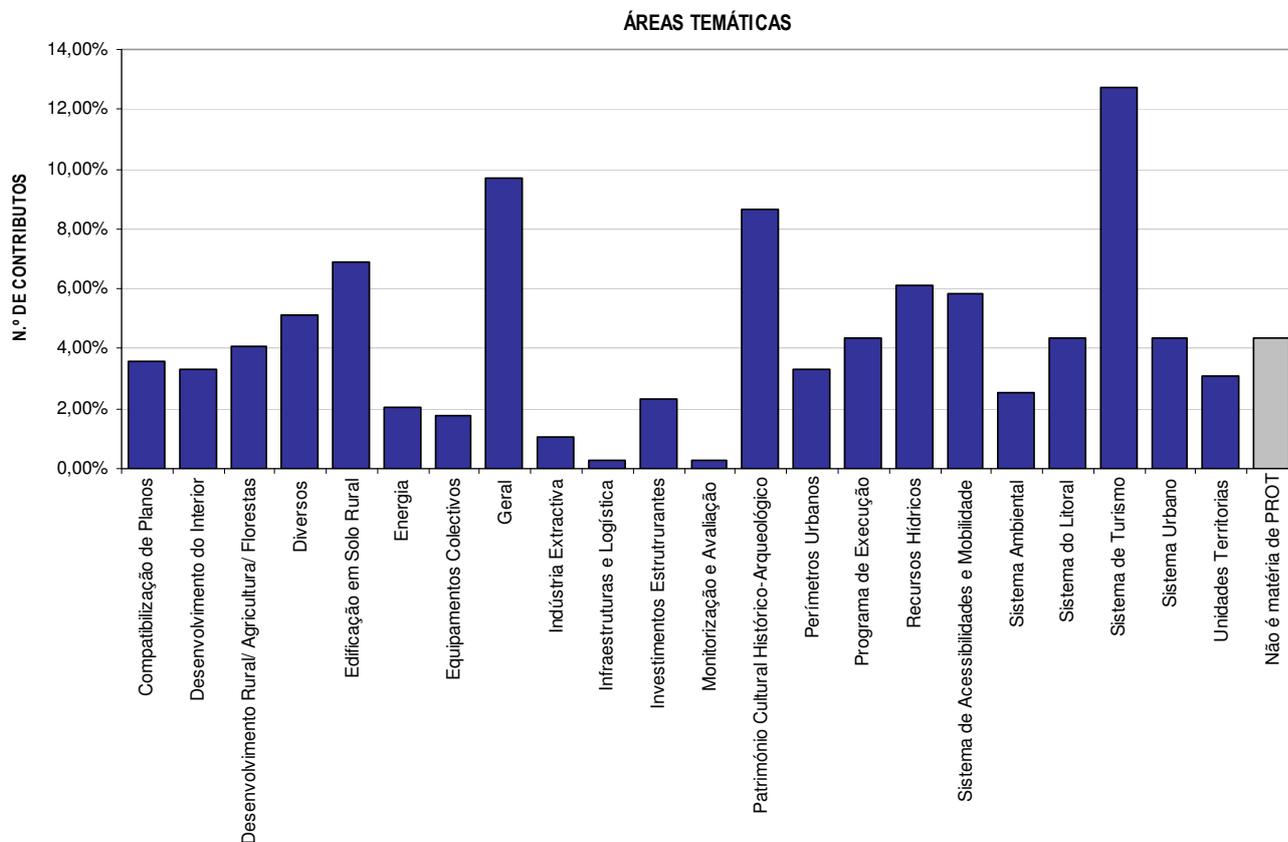


Uma análise que se considera também de interesse é a distribuição, pelos temas definidos, dos contributos apresentados.

Verifica-se que a maior percentagem incide sobre a temática do Sistema de Turismo (12 %), seguindo-se-lhe o Tema Geral, depois o Património e a Edificação em Solo Rural.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE



As sessões públicas constituíram, sem dúvida, um importante momento de reflexão sobre a Proposta do PROT Algarve, permitindo um debate alargado e profundo sobre as várias matérias em presença.

Do conjunto das intervenções e dos debates que, nesse contexto, se realizaram, destacam-se os seguintes assuntos:

- Problemática da edificação dispersa;
- Modelo de concretização dos Núcleos de Desenvolvimento Turístico e dos Núcleos de Desenvolvimento Económico;
- Regime de edificação em solo rural;
- Regime de edificação na Faixa Costeira;
- Compatibilização com planos de ordenamento existentes e em curso.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE

É de salientar, contudo, que as questões colocadas no âmbito das sessões públicas vieram, na generalidade, a ser objecto de participação através do procedimento formalmente estabelecido, enquadrando-se a sua análise no sistema geral de ponderação levado a efeito.

4 – Ponderação de resultados

A metodologia de análise e tratamento dos resultados da Discussão Pública, conforme se refere no ponto anterior, incluiu a organização, das questões apresentadas, em fichas individuais especificamente concebidas para o efeito (para cada uma das 392 questões) e o seu agrupamento pelos 22 temas definidos.

A ponderação individual efectuada para cada uma das questões foi efectuada na ficha respectiva. A sua inclusão no presente Relatório não se considerou viável, pela extensão dessa documentação, nem de interesse, face ao que a legislação prevê em matéria de ponderação para um plano com a natureza do PROT Algarve.

Assim, a ponderação que se apresenta expressamente neste Relatório resulta do tratamento, ao nível de cada tema, das questões formalmente participadas, considerando-se aquelas, sempre que possível, agrupadas em razão das suas afinidades e, ainda, da viabilidade de serem objecto de uma resposta comum.

O resultado desse tratamento é apresentado nos Quadros – Síntese de Ponderação, que constam no Anexo 2 do presente Relatório.

O texto que descreve cada questão procura exprimir, de forma sintética, ideias subjacentes a uma ou mais questões individuais, que se entendeu agrupar.

Observa-se ainda que, relativamente a questões jurídicas consideradas de maior complexidade, e reclamando uma opinião independente, foram obtidos dois



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE

pareceres jurídicos que permitiram responder às questões colocadas de forma clara e fundamentada. Esses pareceres jurídicos são apresentados no presente Relatório, sob a forma de anexos aos Quadros-Síntese de Ponderação.

Finalmente, salienta-se que nesses Quadros é sempre possível identificar quais as questões que dão origem a alterações na Proposta do PROT Algarve.

5 – Pareceres das Universidades

Em cumprimento do disposto no art.º 33.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, e por remissão do disposto no art.º 58.º, que prevê que os PROT sigam as regras estabelecidas para o PNPT, consideradas as necessárias adaptações, foram solicitados pareceres, sobre a Proposta do PROT Algarve, às três seguintes Universidades, com prática reconhecida em matéria de ordenamento do território:

- Universidade do Algarve
- Universidade de Évora
- Universidade Nova de Lisboa

Entenderam pronunciar-se as Universidades do Algarve e de Évora, através de pareceres elaborados para o efeito, ao que se sucedeu uma fase de análise conjunta e debate, com a CCDR Algarve, da qual resultaram documentos intitulados “ Súpula da Reunião Conjunta de Ponderação”, subscritos pelos representantes das duas entidades, e que constam no Anexo 3 do presente Relatório.

O objectivo desses documentos é identificar as conclusões de ordem prática dos pareceres apresentados, isto é, com possibilidade de se repercutir de forma operativa na Proposta do PROT Algarve.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE

A esse propósito, refere-se que todas as recomendações constantes desses documentos foram objectos de integração na Proposta, tendo deste modo a participação das Universidades contribuído de forma muito positiva para a sua melhoria, particularmente nos domínios técnico e científico.

Os pareceres das Universidades, bem como as Súmulas das Reuniões Conjuntas de Ponderação, que a eles foram apensos, estão disponíveis no sítio do PROT, na Internet, já mencionado

6- Conclusões

A elaboração de uma Proposta de PROT traduz-se num exercício bastante complexo, que reclama, até por imperativo legal, uma ampla concertação com todos os seus destinatários mais representativos, e uma audição do público em geral, quer para o esclarecimento de dúvidas quer para a recolha de críticas e sugestões.

Nesse pressuposto, a CCDR Algarve, como entidade responsável pela elaboração da Proposta de PROT, sempre entendeu que aqueles processos participativos deveriam ser devidamente valorizados, seguindo, de resto, as orientações do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional na matéria. Deste modo, procurou-se estimular e criar todas as condições para que esses processos se revestissem de utilidade, isto é, para que pudessem contribuir positivamente para a melhoria da Proposta.

Assim sucedera já na fase de concertação sequente ao parecer da Comissão Mista de Coordenação, com data de 24 de Março de 2006, cujos resultados foram amplamente divulgados na ocasião, e cuja utilidade pôde ser comprovada através das alterações introduzidas na Proposta submetida a Discussão Pública.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE

De igual forma, revelou-se de grande utilidade o procedimento da Discussão Pública, como facilmente se pode verificar através dos Quadros - Síntese de Ponderação, que constituem o Anexo 2 do presente Relatório, de onde se retira quais as alterações a introduzir, nesta fase, na Proposta.

Os pareceres das Universidades, cujas Súmulas das Reuniões Conjuntas de Ponderação constam no Anexo 3, e cuja leitura deve ser efectuada no contexto dos pareceres integrais produzidos por essas Instituições (ver, uma vez mais, em www.territorioalgarve.pt) apontam sugestões que são devidamente integradas na Proposta, valorizando-a particularmente nos domínios técnico e científico.

Nestes termos, entende-se que, consideradas as alterações resultantes da ponderação efectuada no âmbito da Discussão Pública e, bem assim, as que constam das Súmulas das Reuniões Conjuntas de Ponderação respeitantes aos pareceres das Universidades, a Proposta de PROT Algarve reúne as condições para ser enviada para o Governo, para os efeitos previstos no Artº 58º do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro.

CCDR Algarve, 22 de Fevereiro de 2007



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE

ANEXO 1

Modelo de Ficha Individual de Análise e Ponderação

FICHA DE ANÁLISE DOS CONTRIBUTOS NO ÂMBITO DA DISCUSSÃO PÚBLICA DO PROT ALGARVE

FICHA N.º (*)

QUADRO SÍNTESE DE PONDERAÇÃO

Questão

Remetente da Ficha de Participação :

Questão:

Tema :

1. É matéria de PROT?

Sim

Não

2. Se não é matéria de PROT justifica-se um esclarecimento nos quadros-síntese da ponderação?

Sim

Não

3. Se é matéria de PROT implicou uma alteração?

Sim

Não

Ponderação:

(*) – Ordenação por participante, por ordem alfabética.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE

ANEXO 2

Quadros - Síntese de Ponderação

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	Continuidade dos planos actualmente em curso para as Áreas de Aptidão Turística dos PDM.	<p>No Volume I, Cap. V, ponto 2.1.3, da proposta de PROT, relativamente aos Planos de Urbanização e Planos de Pormenor em elaboração, distinguem-se duas situações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - os planos que, à data de entrada em vigor do presente PROT, estejam em condições de merecer parecer favorável nos termos dos nos 7 e 8 do Artigo 75.º do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, com a redacção do DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, mesmo que não totalmente compatíveis com as novas disposições deste plano, não terão de sofrer alterações. Estes planos devem, contudo, ser aprovados e enviados para registo até 31 de Dezembro de 2007; - os planos que se encontrem em elaboração mas que, à data de entrada em vigor do PROT, ainda não tenham sido enviados à CCDR para parecer nos termos dos n.ºs 7 e 8 do Artigo 75.º do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, cm a redacção do DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, ou que, já tendo sido enviados para apreciação, venham a receber parecer desfavorável, deverão reajustar-se às disposições do presente PROT.
2	Articulação entre os vários planos, "medidas" e "restrições" que incidem sobre os territórios dos municípios.	<p>Tratando-se de uma matéria normalmente complexa, e até de difícil leitura para o cidadão comum, o PROT avança com recomendações neste domínio, como já se referiu a propósito da questão anterior.</p> <p>Todavia, o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 Dezembro, veio introduzir disciplina e hierarquias claras sobre o assunto, isto é, sobre a forma de articulação entre os diversos instrumentos de gestão territorial existentes.</p>
3	<p>a) O PROT não deverá prever uma regra retroactiva para a actualização dos PMOT e direitos adquiridos mas, quanto muito, uma regra de compatibilização.</p> <p>b) Os PMOT em vigor deverão ser actualizados apenas nas regras em que se encontrem totalmente em desconformidade com o PROT, mantendo os seus modelos de execução e visão global, isto é, uma compatibilização nos termos do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, e não uma actualização, que nem se encontra regulamentada.</p>	<p>O PROT não tem interferência directa com direitos juridicamente válidos. Por outro lado, ainda que subsista a obrigação de actualização dos PMOT nos termos do D.L. 380/ 99, o PROT estabelece que os PU e PP em vigor, à data da sua aprovação, mantêm-se até ao termo da sua validade.</p> <p>Sobre esta questão, importa ainda distinguir dois aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Em primeiro lugar, os municípios da Região foram todos informados acerca do estabelecimento de um quadro transitório, para a elaboração de PU e PP, a vigorar a partir de 24/03/2006, até ao dia da aprovação do novo PROT Algarve, isto é, até à data da sua publicação em Diário da República. Esse período tem uma duração bastante prolongada, o suficiente para garantir a necessária segurança jurídica e confiança pública aos promotores que se encontrem, por via de protocolos celebrados com municípios, a desenvolver planos à luz do PROT de 1991. - Em segundo lugar, importa sublinhar que no Capítulo V, ponto 2.1.3 (Actualização de Planos de Ordenamento) do Volume I, consta abundante informação sobre as implicações do novo PROT nos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) bem como sobre as "situações jurídicas consolidadas à luz das regras urbanísticas constantes dos actuais PMOT, designadamente autorizações e licenças de operações urbanísticas cujos efeitos ainda não se esgotaram."

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		<p>O processo de adaptação dos Planos Directores Municipais ao PROT Algarve deve integrar duas etapas:</p> <p>1.º - Alteração de regime simplificado, nos termos do Artigo 97.º, n.º 1, d) do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, com a redacção do DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, a efectuar no prazo de 90 dias após a entrada em vigor do PROT, incidindo sobre as normas regulamentares incompatíveis com as disposições planificatórias fundamentais do PROT. Para o efeito, a Resolução do Conselho de Ministros que aprovar o PROT identificará as referidas normas, apresentando-se no Volume III uma sugestão de articulado para a alteração dos regulamentos dos PDM.</p> <p>2.º - Alteração do PDM ou revisão, nos termos dos Artigos 96.º e 98.º do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, com a redacção do DL n.º 310/203, de 10 de Dezembro, com vista à redefinição do modelo territorial municipal em função do novo quadro de referência regional.</p> <p>No que respeita aos PU e PP em elaboração, até à aprovação do PROT, distinguem-se as duas situações apresentadas no Volume I, Cap. V, ponto 2.2.3.</p> <p>Observa-se que as alterações a introduzir em sede de revisão dos PDM deverão ter por objectivo central a sua compatibilização com o novo PROT.</p> <p>Quanto ao mais, resta uma ampla discricionariedade para efectuar opções de âmbito municipal, designadamente, se for o caso, retomando opções e projectos constantes dos actuais PDM.</p>
4	<p>As alterações aos PDM, em resultado da sua revisão, não podem eliminar as actuais UOPG, sem acautelar as respectivas indemnizações, por tal configurar os efeitos equivalentes a uma expropriação (art.º 143.º do DL n.º 380/99).</p>	<p>O quadro legal vigente - Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, e Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto) - consubstancia que os PROT deixam de ter natureza regulamentar e vinculam apenas as entidades públicas, deixando de ser directamente vinculativos para os particulares (art.º 11.º da Lei de Bases, e n.º 1 do art.º 3.º do DL n.º 380/99).</p> <p>Realça-se que o art.º 143.º do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações supervenientes, só poderá ser invocado para os Instrumentos de Gestão Territorial vinculativos dos particulares. No caso da alteração ao PDM, por forma a se compatibilizar com o PROT, as eventuais restrições às possibilidades objectivas de aproveitamento do solo, preexistentes e juridicamente consolidadas, que daí advenha, apenas são indemnizáveis quando a revisão ocorra dentro do período de cinco anos após a sua entrada em vigor, o que não é o caso.</p>
5	<p>a) O PROT não incentiva o aperfeiçoamento técnico dos POOC e a correcta definição das diversas delimitações que constituem condicionantes supra municipais.</p>	<p>Não são matérias específicas do PROT. Ainda assim, no Volume III, Anexo 1, é salientado que se torna indispensável concluir o processo em curso de revisão dos regimes legais da RAN e REN e operacionalizar a implementação do Plano Sectorial da Rede Natura 2000 e concretizar os Planos de Gestão respectivos, por forma a que estas servidões administrativas e restrições de utilidade pública</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
	b) O PROT não se compatibiliza com outros instrumentos de ordenamento territorial, tais como a Rede Natura 2000, REN, RAN e POOC.	sejam instrumentos melhor adaptados às realidades e exigências actuais, e que respondam adequadamente aos designios do PROT, sem prejuízo de que os valores ambientais sejam defendidos de forma eficaz e proporcionada ao respectivo grau de prioridade.
6	Assegurar a compatibilização entre as orientações do PROT Algarve e os planos especiais de gestão do território, em particular do Plano de Ordenamento do Parque Natural da Ria Formosa e o POOC.	Os objectivos estratégicos estabelecidos para a Região e, em particular, o novo modelo territorial que o PROT Algarve consagra, determinam alterações nos instrumentos de gestão vigentes, nomeadamente nos Planos Municipais de Ordenamento do Território e nos Planos Especiais de Ordenamento do Território (Planos de Ordenamento da Orla Costeira, Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas e Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas). De acordo com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, com a redacção do DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro), estes planos deverão adaptar-se em função da entrada em vigor do novo PROT Algarve, e conforme referido no Volume I, capítulo V, ponto 2.1.3.
7	Esclarecer a articulação do PROT com o PROF.	O PROT incorpora as orientações fundamentais do Plano Sectorial – PROF, em particular as que têm incidência territorial mais significativa.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	<p>O corredor de desenvolvimento para o interior não se materializará se não se apoiar no elemento água. Tal poderá acontecer apenas se forem criados mares interiores, estáveis e permanentes.</p>	<p>Estão previstos dois Programas Estratégicos com intervenções marcantes nos domínios referidos: Valorização do Baixo Guadiana e Valorização Turística e Ambiental do Território do Arade/ Costa Vicentina.</p> <p>Em todo o caso, vai ser incluído, no Programa de Execução, o Plano Estratégico da Rota das Ribeiras do Algarve.</p>
2	<p>a) Deve haver políticas para o Desenvolvimento do Barrocal e da Serra.</p> <p>b) Previligiar a criação de zonas de atracção populacional no interior.</p> <p>c) Propõe que seja definido um Plano de Desenvolvimento da Serra Algarvia, que representa 2/3 do território e apenas 5 % da sua população, apontando uma estratégia de articulação entre os objectivos de desenvolvimento e os vários instrumentos de ordenamento do território, e definindo um significativo conjunto de investimentos públicos, plurianual, que concretize os projectos estruturantes considerados necessários ao desenvolvimento sustentado do território.</p> <p>d) O PROT é uma oportunidade perdida, ao remeter para posterior documento a definição de uma estratégia de desenvolvimento da serra algarvia e para os PDM a articulação entre os vários instrumentos de ordenamento territorial (POOC ou a Rede Natura 2000).</p>	<p>A estratégia do PROT Algarve está fortemente suportada em políticas de desenvolvimento económico e de fixação de populações para o chamado "interior" algarvio, assim como de correcção de assimetrias e de coesão territorial.</p> <p>Importa, antes de mais, salientar que o Plano opta claramente por distinguir o "interior" do barrocal, dado que as dinâmicas deste último se identificam cada vez mais com as do litoral. Esta tendência tem vindo a acentuar-se ultimamente, à medida que o litoral tem atingido níveis significativos de saturação e que as acessibilidades litoral/ barrocal têm vindo a ser melhoradas. A análise dos padrões de uso e ocupação do solo de tais áreas não deixam dúvidas sobre essa matéria.</p> <p>Importa também salientar que a estrutura do Plano é sistémica, sendo as diversas políticas reconhecíveis ao longo de todos os seus capítulos, como seja ao nível do desenvolvimento empresarial, dos transportes, da diversificação da economia, do sistema urbano, etc.</p> <p>Feita esta distinção, refere-se, ainda assim, que as apostas específicas para o desenvolvimento do interior estão clara e objectivamente reflectidas, ao nível estratégico, em diversos capítulos do Volume 1, destacando-se, a título de exemplo, a Visão, os objectivos estratégico, as Opções Estratégicas de Base Territorial, o Modelo Territorial, os investimentos estruturantes e os perímetros urbanos.</p> <p>De salientar também as orientações respeitantes ao desenvolvimento rural, à gestão das áreas florestais, às acessibilidades, ao património e aos recursos hídricos.</p> <p>Finalmente, observa-se que estão identificadas, no Programa de Execução, mais de uma centena de acções consideradas relevantes para a concretização do modelo territorial proposto. Ainda que, em muitos casos, essas acções visem indistintamente áreas da Região que compreendem territórios de "interior" e de "litoral", é possível identificar cerca de 40% dessas acções, que se destinam, na totalidade, ou maioritariamente, a territórios de "interior".</p> <p>Em todo o caso, o texto será pontualmente ajustado no sentido de melhor explicitar a perspectiva de reequilíbrio territorial, correcção de assimetrias e desenvolvimento do interior subjacente ao PROT.</p> <p>Observa-se ainda que, em resultado da ponderação efectuada no âmbito da discussão pública, entendeu-se explicitar mais objectivamente o modelo de desenvolvimento para o "interior", designadamente através da indicação de um conjunto significativo de investimentos "âncora". Por outro</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		<p>lado, foi entendido reduzir a área mínima da propriedade, para efeitos de habitação isolada, para os seguintes valores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Unidade Territorial do Litoral Sul e Barrocal: 10 hectares (correspondente à área da unidade mínima de cultura, em RAN, para sequeiro, no Algarve); - Unidades Territoriais da Serra, Costa Vicentina e Baixo Guadiana: 5 hectares (correspondente à área da unidade mínima de cultura, em RAN, de cultura arvenses, no Algarve). <p>Tendo em vista reforçar as medidas de discriminação positiva para o interior, entendeu-se ainda proceder a uma outra alteração, para consideração nas unidades territoriais da Serra, Costa Vicentina e Baixo Guadiana, fora das áreas classificadas, e que consta da redução da área mínima dos NDT para 15 hectares.</p>
3	<p>Esclarecer qual o conceito de projecto âncora para o desenvolvimento da Serra.</p>	<p>O texto vai ser ajustado, de forma a melhor clarificar o conceito.</p> <p>Adianta-se, desde já, que um projecto âncora deve ser especialmente qualificante, em termos de investimento, e ter capacidade de arrastar segmentos relevantes das economias locais, no sentido apontado pelo PROT, quanto ao modelo e objectivos de desenvolvimento da Serra.</p> <p>Vários projectos considerados âncora constam do Programa de Execução, mais concretamente os incluídos nos Programas Estratégicos 03, 07, 08 e 09.</p> <p>O PROT identifica, no Programa de Execução, um largo conjunto de projectos, das mais variadas tipologias, destinados às zonas designadas de interior. Observa-se que, esses projectos constituem cerca de 40 % do total de projectos preconizados para toda a Região, em total concertação com os agentes envolvidos, designadamente os municípios.</p> <p>Quanto aos investimentos “âncora”, conforme atrás se referiu, passam a estar nominalmente indicados, sendo de realçar os que contribuem para a afirmação do Eixo Serrano.</p> <p>Refere-se, finalmente, que o PROT apresenta um quadro estratégico de intervenção facilitador e incentivador de investimentos no interior. A título de exemplo, indica-se a figura dos NDE e das UHI. Outro exemplo, é o das medidas propostas para a rede urbana e o da rede dos parques empresariais municipais.</p> <p>Estes últimos, conjuntamente com os NDE, estarão aptos a acolher projectos âncora que entretanto venham a ser apresentados.</p>
4	<p>Discriminação positiva dos "Montes do Rio" (Alcoutim), nomeadamente através de uma figura de gestão própria que permita em sede de PDM a melhor estratégia de</p>	<p>O assunto deverá ser devidamente ponderado no âmbito da revisão do PDM.</p> <p>Todavia, o PROT define desde já orientações para os perímetros urbanos e expansão das aldeias,</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
	desenvolvimento para estes espaços.	núcleos e monte rurais.
5	A faixa ribeirinha do Guadiana tem um papel vital na estratégia de desenvolvimento do concelho de Alcoutim, pelo que o estrangulamento e esquecimento destas áreas deverá ser definitivamente esclarecido no novo PROT, sob pena de se perder uma excelente oportunidade de criar condições para o desenvolvimento sustentável do Baixo Guadiana.	<p>O Programa Estratégico 07 "Valorização do Baixo Guadiana" identificado na proposta de PROT (Volume III), consubstancia, como uma das suas medidas, a navegabilidade do rio, valorização da área envolvente e o seu aproveitamento turístico.</p> <p>Esse Programa enquadra diversas outras acções no âmbito do Programa de Execução (Volume III).</p>
6	Não devem ser utilizados valores relativos nas propostas de ampliação das áreas urbanas do interior, atendendo a que a dimensão efectiva destas áreas implica que um mínimo aumento em termos reais corresponda a um aumento relativo muito elevado.	<p>Os aumentos relativos dos perímetros urbanos do "interior" conferem sempre uma oferta líquida de solos para expansão urbana de 40 % relativamente ao total efectivamente ocupado. Acresce que, para a contabilização dessas áreas, não são considerados os espaços destinados a equipamentos públicos de interesse público.</p> <p>Finalmente, esclarece-se que qualquer alteração aos perímetros urbanos, segundo os princípios do PROT, decorre inteiramente no âmbito do município, com aprovação em Assembleia Municipal.</p>
7	É dada pouca importância à actividade cinegética.	<p>No âmbito do PROT o assunto está considerado. Veja-se, por exemplo, as actividades associadas às Unidades Hoteleiras Isoladas (Volume I, Cap. V, ponto 3.3.4), as normas específicas respeitantes ao Desenvolvimento Rural (Volume I, Cap. V, ponto 4.2) e a estratégia para a Agricultura (Volume III, Parte I, ponto 1).</p> <p>No entanto, nos aditamentos efectuados no Cap. V, Volume I, no ponto 4.3. Normas Orientadoras para a Gestão das Áreas Florestais foi estabelecida uma norma relativa à manutenção de condições para o abrigo e alimentação de fauna cinegética.</p> <p>Esclarece-se ainda que, apesar da actividade cinegética não ter um enquadramento específico, beneficia directamente da manutenção e fomento de habitats, e de espécies de flora e fauna selvagem determinada no âmbito da Estrutura Regional de Protecção e Valorização Ambiental e dos espaços florestais de conservação de suporte à silvopastorícia e apicultura. Contudo, o Plano Regional de Ordenamento Florestal (PROF), recentemente publicado, contém variada matéria sobre o assunto.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	Não é indicada como será efectuada a articulação do Turismo com a Agricultura, embora seja realçada a importância dessa articulação, nomeadamente na componente do sector agrícola e desenvolvimento rural.	<p>No Volume I, Cap. III, pontos 3.2 e 3.4 encontram-se várias referências expressas a esta matéria. Também no Capítulo V, ponto 4, constam abundantes referências designadamente no âmbito da estratégia para a agricultura e desenvolvimento rural, definindo-se como orientação específica, entre outras, o desenvolvimento de acções de marketing e de divulgação/ valorização dos produtos tradicionais do Algarve, transformados ou não, aproveitando o turismo como veículo privilegiado para o escoamento e valorização destes produtos.</p> <p>Observa-se também que, quer a figura da habitação isolada, quer as Unidades Hoteleiras Isoladas, poderão ter uma componente agrícola.</p> <p>O PROT refere ainda que se mantém válida toda a legislação respeitante ao Turismo em Espaço Rural (TER).</p>
2	Não define orientações estratégicas para o espaço rural.	<p>As apostas específicas para o desenvolvimento do interior, onde se localiza a maioria das áreas rurais, estão clara e objectivamente reflectidas, ao nível estratégico e das medidas.</p> <p>Em concreto, no respeitante ao desenvolvimento rural, o PROT contempla um conjunto de orientações específicas, que constam do Vol. I, Cap. V, ponto 4.2.</p>
3	Falta de referência à vinha em Aljezur e Lagos e falta de referência à produção de bovinos em Aljezur.	Serão introduzidas as referências propostas, no Volume I, Capítulo V, ponto 4.2 (ITI 5 - Costa Vicentina).
4	Discordância quanto à alegada “dispersão” do sector florestal por dois sectores estratégicos (agricultura e desenvolvimento rural <i>versus</i> ordenamento e gestão florestal).	A natureza estratégica, e integradora de políticas sectoriais do PROT determina que os sectores de actividade sócio-económica não devem ser segmentados como a Direcção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF) sugeriu.
5	Necessidade de correcção do índice, abreviaturas e siglas relativamente ao sector florestal no Volume III.	Vão ser incorporados no Volume III novos elementos, relativamente à visão estratégica da floresta algarvia, que reflectem um ajustamento de linguagem (e de siglas e abreviaturas) ao PROF.
6	Necessidade de integração da Carta Síntese do Plano Regional de Ordenamento Floresta (PROF) na cartografia anexa ao PROT.	No Mapa 09 de apoio à gestão florestal anexo ao Volume III foram aditados os conteúdos específicos da Carta Síntese do PROF no que respeita ao “Regime Florestal (perímetro florestal e floresta modelo)” e “Corredores Ecológicos Florestais”, para além dos conteúdos já anteriormente existentes (Sub-Regiões do PROF, faixa de gestão de combustível e áreas críticas).
7	Necessidade de alteração das funções atribuídas no PROT aos espaços florestais por divergirem dos conteúdos definidos no	As funções definidas para o sector florestal do PROT incorporaram as cinco funções básicas estabelecidas pelo PROF, com adaptações e ajustamentos face aos objectivos estratégicos do PROT.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
	PROF.	
8	Necessidade de integração das metas de política florestal consagradas no PROF.	Serão integradas, no ponto 2 do Volume III, as metas globais estabelecidas para a região e as metas para cada uma das sub-regiões homogéneas do PROF.
9	Necessidade de correcções no ponto 4.3 no que respeita à interdição de novos povoamentos monoespecíficas de crescimento rápido em áreas com risco de desertificação.	Vai ser introduzida uma alteração no ponto 4.3 A) a), considerando que o fomento de povoamentos mistos em áreas com risco de desertificação (em que se poderão incluir espécies de crescimento rápido) poderá ter êxito em situações onde o desenvolvimento da floresta autónoma está muito condicionada.
10	Não existe concordância com a alegada fragmentação dos assuntos florestais nos itens 4.2 e 4.3 do Volume I.	O PROT constitui um instrumento de natureza estratégico e integrador de políticas sectoriais, pelo que neste tipo de instrumento não é possível dissociar os sectores de actividade sócio-económica sem estabelecer as inter-relações de conteúdos em que se conjugam vários tipos de factores.
11	Necessidade de incorporação do risco de incêndio nas normas relativas à edificabilidade em espaços florestais.	Alteração efectuada no ponto 3.3 do Volume I (Edificação em Solo Rural).
12	Necessidade de alteração das terminologias sobre os espaços florestais no Anexo M do Volume II.	As terminologias referidas serão incorporadas no Volume III – Estratégias Sectoriais Regionais e no Volume I – Capítulo V (Normas Orientadoras).
13	<p>a) Necessidade de incluir no Relatório Preliminar de Caracterização e Diagnóstico (Volume II) um ponto próprio relativo ao PROF.</p> <p>b) Sugestão para inclusão no Volume II da análise estratégica elaborada no PROT para cada uma das sub-regiões homogéneas (análise SWOT).</p>	O Relatório Preliminar foi concluído em Dezembro de 2002 e considera-se encerrado. Os aditamentos sugeridos foram incluídos no n.º 2 da Parte I do Volume II (Ordenamento e Gestão dos Recursos Florestais).
14	Discordância pelo facto de “assuntos de carácter transversal” como a estratégia de combate à desertificação, considerados pela DGRF como de génese florestal, não estarem vinculados ao sector florestal.	Entende-se que a problemática da desertificação não tem génese exclusivamente florestal, resultando antes de uma conjugação complexa de factores biofísicos e humanos. Daí que as opções estratégicas enunciadas no PROT, para combate à desertificação, incluam, para além de intervenções gerais e específicas no sector agro-florestal, medidas para inversão do processo de despovoamento e intervenções de gestão na rede hidrográfica e nas águas subterrâneas.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
15	Necessidade de menção expressa à interdição e condicionamento da edificabilidade em espaços agrícolas, florestais e agro-florestias consoante o risco de incêndio, no âmbito dos planos municipais de defesa da floresta contra incêndios.	Foi aditado aos princípios gerais de edificação em solo rural (ponto 3.3.1 do Cap. V do Volume I), uma disposição referente à interdição de edificações em espaços florestais com risco de incêndio elevado ou muito elevado, de acordo com a classificação constante dos planos municipais de defesa da floresta contra incêndios.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	<p>a) Estão previstas, e em que molde, indemnizações aos proprietários de terrenos localizados em ZOT que, com a implementação do Plano, possam perder essa classificação.</p> <p>b) Se no PROT se afirma que os 200.000 fogos de alvarás podem constituir problema, será necessário efectuar um estudo rigoroso que identifique os loteamentos que estão em causa, onde se localizam, etc. e seguidamente adoptar medidas em conformidade e no concreto.</p>	<p>No Volume I, Cap. V, ponto 2.1.3 (Actualização de Planos de Ordenamento), consta abundante informação sobre as implicações do novo PROT relativamente aos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), bem como sobre as "situações jurídicas consolidadas à luz das regras urbanísticas constantes dos actuais PMOT, designadamente autorizações e licenças de operações urbanísticas cujos efeitos ainda não se esgotaram."</p> <p>Acrescenta-se que, com o objectivo de requalificar e reduzir a densidade de ocupação prevista em algumas das actuais zonas urbano-turísticas, em especial das que se localizam na Faixa Costeira, o PROT vai prever a aplicação de um mecanismo de permuta de camas autorizadas em alvarás de loteamento válidos e não totalmente concretizados, com incidência em áreas a delimitar em sede de revisão dos PDM.</p> <p>Essas operações de permuta, que serão objecto de contratualização, consistem na atribuição de direitos de construção em novos empreendimentos turísticos a criar no âmbito dos Espaços de Ocupação Turística (EDT), dos Núcleos de Desenvolvimento Turístico (NDT) ou dos Núcleos de Desenvolvimento Económico (NDE), em razão da extinção voluntária de direitos de construção titulados por alvarás válidos e eficazes.</p>
2	Recuperar papel exportador da agricultura, pescas e indústria.	<p>Não são apresentadas sugestões em concreto. Remete-se para as normas específicas de carácter sectorial (Volume I, Capítulo V, ponto 4) e estratégias sectoriais regionais (Volume III, Parte I). Esclarece-se, ainda, que o conteúdo material do PROT é o que decorre da legislação de enquadramento em vigor.</p>
3	Reduzido espaço dedicado ao sector da imobiliária e respectivos problemas.	O PROT dedica várias partes à problemática da imobiliária e ao seu papel na economia da região (ver p.ex., Vol. I, no Capítulo II, os pontos 2 e 3 e Capítulo III, ponto 3.4).
4	Ausência de conclusões relativamente ao abastecimento de combustíveis.	<p>O PROT aponta efectivamente para o estudo de várias hipóteses, mas define desde já os contornos de cada uma delas, designadamente quanto às situações em que será necessário construir pipe-lines, e referindo claramente que não será admissível o atravessamento de aglomerados urbanos e que deverá ser prestada também especial atenção a eventuais conflitos de tráfego.</p> <p>O detalhe dos estudos necessários, aconselha a que o seu desenvolvimento se efectue sob a responsabilidade da entidade sectorialmente responsável, e não no contexto de um plano regional de ordenamento de território.</p>
5	O PROT deveria estabelecer um prazo, que se iniciaria após a sua entrada em vigor, para a sujeição dos PMOT, em elaboração, a parecer da CCDR.	Relativamente à actualização dos Planos, e no que respeita aos Planos de Urbanização e Planos de Pormenor, esclarece-se que a proposta de PROT distingue duas situações (Vol. I, Cap. V, pnto 2.1.3):

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		<p>- os planos que, à data de entrada em vigor do PROT, estejam em condições de merecer parecer favorável nos termos dos n.ºs 7 e 10 do art.º 75.º do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, com a redacção do DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, mesmo que não totalmente compatíveis com as novas disposições deste plano, não terão de sofrer alterações. Estes planos devem, contudo, ser aprovados e enviados para registo até 31 de Dezembro de 2007;</p> <p>- os planos que se encontrem em elaboração mas que, à data de entrada em vigor do PROT, ainda não tenham sido enviados à CCDR para parecer nos termos dos n.ºs 7 e 10 do art.º 75.º do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, com a redacção do DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, ou que já tendo sido enviados para apreciação, venham a receber parecer desfavorável, deverão reajustar-se às disposições do presente PROT.</p>
6	O documento não apresenta nenhuma abertura para novos tipos de construção biológica que se possam adaptar às diversas zonas do Algarve.	O PROT não apresenta impedimentos a este tipo de construção, o qual deverá enquadrar-se no regime genérico de edificabilidade proposto.
7	O PROT deveria enquadrar o direito e incentivo à realocização, para fazer face a direitos assumidos como adquiridos, casos de edificações já existentes mas que conflituam com interesses de uso público, de salvaguarda de valores, ou ainda para situações de risco.	<p>Em primeiro lugar, importa sublinhar que no Capítulo V, ponto 2.1.3 (Actualização de Planos de Ordenamento) do Volume I, consta abundante informação sobre as implicações do novo PROT nos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) bem como sobre as "situações jurídicas consolidadas à luz das regras urbanísticas constantes dos actuais PMOT, designadamente autorizações e licenças de operações urbanísticas cujos efeitos ainda não se esgotaram." Acrescenta-se que o PROT deverá ser alterado, de forma que o RIP (Reconhecimento de Interesse Público) previsto para os NDT tipo III, possa aplicar-se aos empreendimentos com função predominantemente turística, que sejam de inequívoco interesse nacional, em sintonia com o Plano Estratégico Nacional do Turismo para o período 2006-2015, incluindo-se nestes os que permitam a troca de direitos de alvarás de construção de camas residenciais por dotações de camas turísticas.</p> <p>Essas operações serão objecto de contratualização entre a administração central, administração local e os promotores interessados, devendo os RIP estabelecer as respectivas bases e condições.</p>
8	Esclarecer situação de urbanização aprovada com moradias construídas e lotes que ainda não têm projecto aprovado pela Câmara Municipal, na "Zona Terrestre de Protecção".	<p>Face ao estabelecido no PROT, as licenças ou autorizações urbanísticas, designadamente as relativas a operações de loteamento e empreendimentos turísticos, não constituem, por si só, fundamento para a representação nas Plantas de Ordenamento dos Planos Directores Municipais do uso do solo que titulam. Caberá aos PDM consignar, no seu Regulamento, os termos que regulam a sua aplicação àquelas licenças ou autorizações.</p> <p>A proposta de PROT prevê que subsistirão situações jurídicas consolidadas à luz das regras urbanísticas constantes dos actuais Planos Municipais de Ordenamento do Território, v.g. autorizações e licenças de operações urbanísticas cujos efeitos ainda não se esgotaram. Estas situações jurídicas</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		deverem ser analisadas e ponderadas no âmbito do processo de alteração dos PMOT, de acordo com os critérios enunciados no Vol. I, Cap. V, ponto 2.1.3.
9	Recuperação e Valorização do Porto Comercial de Faro e áreas adjacentes, designadamente para fins de náutica de cruzeiros e de lazer.	A questão está devidamente tratada no Volume I, Capítulo III, ponto 3.7 e Capítulo V, ponto 4.6.5. O Programa de Execução contempla também uma acção específica sobre o assunto, designada: "Porto de Faro e Áreas Adjacentes (requalificação urbana, beneficiação de infra-estruturas gerais no Porto, estudo de entrada na barra, etc.).
10	Garantia de salvaguarda dos direitos adquiridos dos privados aquando da entrada em vigor da actual proposta de Plano. No caso extremo de indemnização por perda de direitos adquiridos, face à entrada em vigor do PROT, fica-se sem saber a quem é atribuída a responsabilidade de indemnizar.	O PROT não tem qualquer interferência em matéria de direitos juridicamente válidos. Contudo, as autorizações e licenças de operações urbanísticas cujos efeitos ainda não se esgotaram devem ser analisadas e ponderadas no âmbito do processo de alteração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, de acordo com os critérios enunciados na proposta de PROT, mais concretamente no Vol. I, Cap. V, ponto 2.1.3.
11	Nas orientações e prioridades definidas para Vila do Bispo (Volume I, Capítulo V, ponto 3.5.2.1) deveriam constar os seguintes pontos (como para Aljezur): - Equipar as praias... - Apoiar a náutica de recreio... - Identificar os ecossistemas mais sensíveis... Deveria acrescentar-se também: Assegurar a manutenção da paisagem de "Celeiro do Algarve" através de Medidas Agroambientais de apoio à cultura cerealífera e à pecuária extensiva.	Aceita-se a sugestão, à excepção de "assegurar a manutenção da paisagem de Celeiro do Algarve através de Medidas Agroambientais", dado entender-se que não corresponde à paisagem existente, nem ser essa a estratégia específica do PROT para aquele território.
12	Deverá ser admitida a realocação das construções quando estas estão implantadas em zonas de risco (inundação ou aluimento).	Vai ser introduzida uma norma sobre a questão colocada, no Volume I, Capítulo V, ponto 4.13
13	Falta de medidas de discriminação positiva dos municípios mais afectados pelos regimes especiais de protecção de recursos e valores naturais.	As medidas de discriminação positiva para o "interior" têm grande relevância no Plano, verificando-se que as áreas com estatuto de protecção são, desse modo, amplamente abrangidas. De referir, a propósito, que no Volume III, Anexo 1, são formuladas recomendações quanto à revisão dos regimes legais de diversos estatutos de protecção. É também de salientar que o Programa de Execução contempla diversas acções e projectos específicos para áreas protegidas, sendo de destacar neste contexto os Programas Estratégicos 03, 08 e 09.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		Observa-se, finalmente, que a Lei das Finanças Locais, recentemente aprovada, contém disposições no sentido apontado.
14	Introduzir referência à criação de novos núcleos turísticos na Sub-unidade Territorial de Aljezur, em termos idênticos à de Vila do Bispo.	Vai ser introduzida referência no sentido proposto.
15	Acolhimento de Projectos PIN.	Esclarece-se que os projectos PIN se enquadram na legislação em vigor, sendo-lhes aplicável, portanto, o PROT, e também as dotações em camas nele previstas.
16	Falta a criação de pacotes turísticos que reforcem o carácter complementar da Serra.	<p>Embora não se trate de matéria específica de PROT, observa-se que o Programa de Execução contempla a criação de novos produtos turísticos, como o Bioparque de Monchique ou a "Rota das Ribeiras", e a valorização de outros, como sejam os associados ao Arade, à Costa Vicentina ou ao Guadiana.</p> <p>Caberá ao sector do Turismo, e aos seus agentes, programar as suas actividades de forma a garantir o aproveitamento das potencialidades dos produtos referidos.</p>
17	Aposta excessiva no cluster turismo/ imobiliária, sem delinear estratégias consistentes e inovadoras de diversificação económica, que possam aliviar a economia regional da dependência da construção civil, designadamente através da revitalização e dinamização da pesca, da agricultura e das fileiras a jusante.	<p>A promoção dos produtos do sector primário insere-se nas estratégias sectoriais assumidas pelo PROT e nas orientações apresentadas para os sectores respectivos, que são a agricultura, florestas, pescas e indústria extractiva.</p> <p>Essas indicações constam do Volume III, ponto 1 a 4, e complementarmente, do Volume I, pontos 4.2, 4.3, 4.4 e 4.9.</p> <p>A título de exemplo, refere-se que, na proposta de PROT, assume-se como objectivo estratégico da política agrícola e de desenvolvimento rural a promoção de uma agricultura competitiva em aliança com o desenvolvimento rural sustentável. Neste âmbito foi definido um conjunto de orientações gerais, v.g. o desenvolvimento de acções de marketing e de divulgação/ valorização dos produtos tradicionais do Algarve, transformados ou não, de qualidade comprovada, aproveitando o turismo como veículo privilegiando para o escoamento e valorização destes produtos.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	<p>a) O modelo previsto para a edificação em solo rural é muito restritivo, o que acelerará a desertificação do “interior”.</p> <p>b) A estrutura da propriedade da Região do Algarve é maioritariamente minifundiária, ou seja, a esmagadora maioria das propriedades do Algarve tem menos de 12 hectares, pelo que esta limitação não faz sentido, dada a enorme restrição que impõe.</p> <p>c) Deve adoptar-se 10 hectares como área mínima requerida para a edificação isolada, correspondente à área mínima de cultura no Algarve em RAN de sequeiro.</p> <p>d) Deverá viabilizar-se a construção em quintas agrícolas, com áreas não inferiores a 5000 m2 para instalação de habitação própria, turismo rural ou de pequenas empresas de alta tecnologia.</p> <p>e) Reduzir para 2 hectares a área mínima permitida para a Edificação Isolada para fins habitacionais associados à exploração agrícola, pecuária, florestal ou turística.</p>	<p>Em função dos resultados da ponderação efectuada em sede de discussão pública, a área mínima requerida para a figura da Edificação Isolada passará a ser de 10 hectares (unidade mínima de cultura no Algarve, em solos da Reserva Agrícola Nacional, de sequeiro), na Unidade Territorial do Litoral Sul/Barrocal.</p> <p>Nas restantes Unidades Territoriais, essa área mínima passará a ser de 5 hectares (unidade mínima de cultura no Algarve, solos de Reserva Agrícola Nacional, de cultura arvense).</p> <p>Esclarece-se que a definição dessa área mínima é independente do cadastro e da dimensão média das parcelas, tendo antes a ver com os efeitos económico-sociais e de salubridade associados à edificação dispersa.</p> <p>A nova edificação também poderá ser permitida fora dos perímetros urbanos se enquadrada nas tipologias legais do Turismo em Espaço Rural ou por via do regime das Unidades Hoteleiras Isoladas, que requer uma área mínima de 5 hectares.</p>
2	<p>a) Propõe-se a manutenção do regime de excepção actual à proibição da edificação dispersa, com fundamento nas razões ponderosas.</p> <p>b) Edificação dispersa - o PROT, para além de proibir deverá proporcionar e equacionar soluções para melhorar questões ambientais e territoriais. É necessário deixar a possibilidade, neste PROT, em situações pontuais e bem específicas, de criação de novos aglomerados.</p>	<p>A edificação dispersa viabilizada actualmente por razões ponderosas, com maior incidência no Barrocal, apresenta-se como uma das mais graves patologias do sistema urbano do Algarve, provocando situações de ruptura em áreas significativas do território, nas quais se descaracterizou a paisagem rural e se contribuiu para degradar as condições ambientais e sanitárias.</p> <p>A edificação dispersa é proibida, não sendo permitidos quaisquer regimes de excepção. A actual procura para este tipo de construção deverá ser orientada para os espaços urbanos de baixa densidade e muito baixa densidade, para aglomerados, núcleos e montes rurais existentes e ainda para a reabilitação das construções existentes em espaço rural.</p> <p>Para os pequenos aglomerados populacionais, núcleos e montes rurais existentes nas Unidades Territoriais da Costa Vicentina, Serra e Baixo Guadiana, serão delimitados novos perímetros urbanos ou redelimitados perímetros existentes, em sede de revisão dos PDM, incluindo uma faixa envolvente com largura de 100 metros, contados a partir do exterior das últimas edificações do aglomerado, no sentido de que possam constituir uma alternativa à edificação dispersa.</p> <p>Acrescenta-se que está prevista a possibilidade, e até se incentiva, de recuperar e ampliar construções existentes em meio rural, sem requerer uma área mínima para a parcela em que esteja implantada.</p> <p>Em todo o caso, observa-se que as áreas de edificação dispersa classificadas como A1 e A2 (Volume I, Cap. V, ponto 3.3.6) são susceptíveis de vir a adquirir o estatuto urbano em sede de revisão dos PDM.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
3	As áreas de habitação dispersa do tipo C apenas contemplam áreas muito específicas de habitação dispersa, o que restringe a edificação em zonas infra-estruturadas que não se enquadram nesses parâmetros.	Se se trata de zonas de edificação dispersa infra-estruturadas, o PDM deve avaliar a viabilidade da sua integração na classe A (Volume I, Cap. V, ponto 3.3.6), podendo, em função do tipo de solução previsto em cada subclasse, ser permitida, eventualmente, a edificação. Observa-se que as áreas de edificação dispersa classificadas como A1 e A2 são susceptíveis de vir a adquirir o estatuto urbano em sede de revisão dos PDM.
4	Certas zonas rurais que apresentam uma significativa ocupação dispersa deverão formar "aglomerados rurais dispersos".	No Volume I, Cap. V, ponto 3.5.4 da proposta de PROT consta o Quadro V.2, que constitui uma referência a seguir nos PDM para intervenção nas áreas de edificação dispersa. Nas áreas do tipo A, por exemplo, incluem-se espaços onde tem ocorrido uma forte dinâmica urbanística, de um modo geral não enquadrada por adequadas regras de planeamento, e que poderão ser classificadas no PDM como solo urbano, caso se justifique por razões de ordenamento urbanístico, definindo-se no PROT, para esses casos, os requisitos de estruturação e as condições de edificabilidade correspondentes.
5	Clarificação do propósito da reestruturação de áreas ocupadas com edificação dispersa, sob pena desta resultar na formação de contínuos urbanos aquando da revisão e aplicação dos novos PDM.	O PROT é um Plano eminentemente estratégico. O "Quadro de referência para intervenção nas áreas de edificação dispersa", que consta no Volume I, Cap. V, ponto 3.5.4, foi desenvolvido considerando a Região no seu conjunto, pelo que caberá aos Planos Directores Municipais uma análise mais pormenorizada e rigorosa do respectivo território municipal e a aferição, detalhe e eventual modelação dos parâmetros de referência indicados, com soluções melhor adaptadas e devidamente fundamentadas. Em todo o caso, observa-se que apenas as áreas classificadas como A1 e A2 são susceptíveis de vir a adquirir o estatuto urbano.
6	Viabilizar Unidades Hoteleiras Isoladas em toda a área da freguesia da Mexilhoeira Grande a Norte da EN 125.	No concelho de Portimão as Unidades Hoteleiras Isoladas localizar-se-ão na Unidade Territorial da Serra, seguindo-se deste modo a regra geral definida no PROT. Em resultado da discussão pública a Proposta de PROT vai ser corrigida, passando a ficar explícito que as Unidades Hoteleiras Isoladas poderão ainda ter lugar nas freguesias da Unidade Territorial do Litoral Sul e Barrocal que se localizem no tradicional Barrocal e apresentem reduzido desenvolvimento turístico.
7	a) O PROT terá de salvaguardar a possibilidade de, a partir de construções existentes, reconstruir e ampliar edifícios, com alteração de uso na generalidade dos casos, ainda que isoladas, ou novas, desde que justificada a sua viabilidade económica e com projectos autónomos de abastecimento, acessibilidades e tratamento dos efluentes, que não conflituem	Tendo por objectivo garantir a recuperação do património edificado em solo rural, a melhoria das condições de segurança e de salubridade do edificado habitacional legalmente existente, e criar condições para a exploração turística das áreas rurais, podem ser genericamente permitidas obras de recuperação e de ampliação de construções existentes para fins habitacionais, de interesse público ou para Turismo em Espaço Rural (TER) e turismo de natureza, independentemente do uso anterior e sem prejuízo da aplicação das condicionantes legais em vigor.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
	<p>com valores naturais ou culturais existentes, de forma a permitir a instalação, em condições adequadas, de actividades de transformação e outras que valorizem o potencial de recursos existentes no território.</p> <p>b) Recuperação e ampliação do património edificado em solo rural e reconstrução de ruínas.</p>	<p>Vai ser introduzida uma alteração que permita também equipamentos sociais, culturais de uso colectivo (públicos e privados), de restauração e de outras actividades que sejam compatíveis com a edificação em solo rural.</p> <p>Em particular, quanto ao estado das construções pré-existentes, refere-se que "a obra a recuperar ou ampliar deverá apresentar-se com uma estrutura edificada, volumetricamente definida".</p> <p>Fora dos perímetros urbanos, a nova edificação poderá ocorrer se inserida em propriedade com uma área mínima de referência, que em função dos resultados da discussão pública deverá passar a ser de 10 hectares - unidade mínima de cultura no Algarve, em solos da Reserva Agrícola Nacional, de sequeiro, na Unidade Territorial do Litoral/ Barrocal, e de 5 hectares – unidade mínima de cultura no Algarve, em solos da Reserva Agrícola Nacional de cultura arvenses, nas restantes Unidades Territoriais, como medida de discriminação positiva.</p> <p>Convém não esquecer, todavia, que a edificação dispersa representa uma grave patologia urbanística, com implicações negativas nos domínios económico-social e da salubridade, para além de que reduz as funções do território. Assim sendo, qualquer medida tendente a revitalizar o interior e o espaço rural, deverá ter presente a clara diferenciação relativamente a esse fenómeno, considerado no PROT muito negativo.</p> <p>A nova edificação em espaço rural também poderá ser permitida fora dos perímetros urbanos por via do regime das Unidades Hoteleiras Isoladas, que requer uma área mínima de 5 hectares.</p>
8	<p>Condena-se por regulamento a urbanização dispersa (típica no Algarve e uma das mais valias da qualidade de vida da região), não se aplicando o princípio do utilizador pagador, que seria suficiente para no próximo decénio conter a expansão deste tipo de povoamento.</p>	<p>A edificação dispersa tem, efectivamente, uma raiz histórica, quando associada a actividades directamente ligadas ao território. Nos tempos actuais não é possível ignorar que esse fenómeno tem contornos mais de urbanismo paralelo, sem qualquer ligação à terra e que, por outro lado, pela dimensão que atingiu, assume aspectos preocupantes, designadamente em termos económico-sociais e de salubridade.</p> <p>Conforme consta na proposta de PROT, a edificação dispersa apresenta-se como uma das mais graves patologias do sistema urbano do Algarve, provocando situações de rotura em áreas significativas do território, nas quais se descaracterizou a paisagem rural e se contribuiu para degradar as condições ambientais e sanitárias, designadamente criando riscos de contaminação dos aquíferos por águas residuais domésticas.</p> <p>A eventual infra-estruturação urbana de tão extensas áreas, para além de tecnicamente complexa, acarretaria um incomportável investimento para as finanças públicas, pelo que urge intervir no sentido de impedir a propagação deste fenómeno e agir no sentido de minorar a degradação das áreas afectadas.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		<p>Por estas razões, as opções estratégicas relativas à estruturação urbana do território e fortalecimento das relações urbano-rurais consistem, entre outros aspectos, em estabelecer um regime de proibição para a edificação dispersa fora dos perímetros urbanos, recuperando e requalificando as áreas afectas existentes. Esta opção determina, como objectivos, promover uma oferta alternativa de solo urbano em áreas rurais, como forma de reorientar a procura de edificação dispersa, e promover a estruturação da edificação actualmente dispersa, incluindo a criação de perímetros urbanos em áreas onde a actual densidade de ocupação determine a necessidade da sua infra-estruturação e requalificação urbanística.</p>
9	<p>Esclarecimentos sobre condições para Edifícios de Apoio.</p>	<p>O valor de referência de 30 m² para edifícios de apoio aplica-se a cada unidade de cultura. Se houver alguma pré-existência, com a mesma finalidade, deve ser dada preferência à sua recuperação para este efeito.</p> <p>O texto do Vol. I, Cap. V, pontos 3.3.3 e 3.3.5 vai ser ajustado, de forma a melhor explicitar o conceito.</p>
10	<p>a) Critérios para a edificação em solo rural, desajustados da realidade da Serra, designadamente da sua estrutura fundiária. Necessidade de compatibilização com a REN.</p> <p>b) A exigência de uma área mínima de 12 hectares para se poder construir em solo rural é inaceitável.</p>	<p>Os parâmetros constantes do PROT são valores de referência para o trabalho a efectuar no âmbito dos PMOT; os valores definidos têm como objectivo evitar a edificação dispersa, fomentar o emparcelamento das explorações agrícolas e incentivar a concentração residencial em áreas urbanas e aglomerados rurais. Todavia, o texto do Vol. I, Cap. V, ponto 3.3.2 será acrescentado de modo a contemplar-se explicitamente a possibilidade de implantação de pequenas unidades industriais de primeira transformação associadas à viabilização das explorações agrícolas, pecuárias e florestais, no caso da edificação isolada.</p> <p>A nova edificação também poderá ser permitida fora dos perímetros urbanos, se enquadrada nas tipologias legais do Turismo em Espaço Rural ou por via do regime das Unidades Hoteleiras Isoladas, que requer uma área mínima de 5 hectares. Em resultado da ponderação efectuada no âmbito da discussão pública, foi entendido reduzir a área mínima da propriedade, para efeitos de habitação isolada, para os seguintes valores: Unidade Territorial do Litoral Sul e Barrocal: 10 hectares (correspondente à área da unidade mínima de cultura, em RAN, para sequeiro, no Algarve); Unidades Territoriais da Serra, Costa Vicentina e Baixo Guadiana: 5 hectares (correspondente à área da unidade mínima de cultura, em RAN, de cultura arvense, no Algarve).</p> <p>Trata-se, portanto, de critérios de ordenamento do território, não directamente relacionadas com o cadastro ou com a estrutura fundiária.</p> <p>Acrescenta-se que os apoios agrícolas previstos no PROT são pequenas construções para arrecadação, sendo de natureza diferente dos apoios previstos no novo regime da REN, os quais correspondem à edificação isolada prevista no PROT.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
11	A edificação rural isolada deveria incorporar regras de natureza da rendibilidade do investimento e da criação duradoura de emprego e não só da área da exploração.	Considera-se suficiente a referência à integração, da edificação isolada, “ ... numa exploração agrícola ou agro-florestal sustentável...”, constante do Volume I, Capítulo V, ponto 3.3.2.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	Falta de conteúdo das normas sobre energia solar.	<p>As normas apresentadas afiguram-se suficientes, verificando-se que não é apresentada qualquer sugestão em concreto.</p> <p>Observa-se que, no Volume III, Parte I, ponto 5, são apresentados elementos sobre a estratégia regional para a energia. Por outro lado, no Volume II, Anexo K 3, é apresentada a avaliação do recurso solar da Região do Algarve.</p>
2	Aprofundar o tema dos recursos naturais e energéticos.	A questão não está concretizada.
3	Ao nível da energia da biomassa deverá ser prevista a sua utilização em cogeração e não somente a produção de energia eléctrica.	O texto será ajustado em conformidade, no Vol. I, Cap. V, ponto 4.5.
4	<p>Não é perceptível a delimitação para mais corredores de transporte de energia em Alta Tensão, nas proximidades dos corredores existentes.</p> <p>Necessidade de correcção da Peça Gráfica 11 no concelho de Monchique.</p>	O traçado apresentado, na Peça Gráfica n.º 11, do Vol. I, é esquemático e indicativo.
5	Ausência de referências à prospecção de hidrocarbonetos na costa algarvia.	Considera-se que a prospecção e exploração de petróleo, a ocorrerem, serão integradas numa política de âmbito nacional para o sector.
6	Para assegurar uma efectiva capacidade de produção independente de energia eléctrica a partir de fontes renováveis, o PROT deve estabelecer um plano de investimentos nas redes de distribuição de electricidade, de forma a assegurar uma fácil ligação pelos produtores independentes.	<p>Consta da Proposta uma recomendação, no Volume III, parte I, ponto 5 (Estratégia Regional para a Energia), que coloca o mesmo assunto, mas segundo a óptica do produtor.</p> <p>Por outro lado, observa-se que o Programa de Execução do PROT enuncia um conjunto de acções/projectos no sentido da produção, aproveitamento e utilização das energias renováveis.</p>
7	<p>O documento não aborda o aproveitamento da energia das ondas e marés e da biomassa em cogeração. Não considera os biocombustíveis, até mesmo na sua utilização preferencial pelos veículos públicos e municipais.</p> <p>Ignora completamente as previstas alterações climáticas consubstanciadas em Portugal no PNAC e PNALE.</p>	<p>O Plano tem uma natureza estratégica e de base territorial, onde não se esgotam, naturalmente, as políticas e opções sectoriais. Assim, dá-se natural destaque às opções sectoriais que mais possam contribuir para a afirmação do modelo territorial proposto.</p> <p>Observa-se, entretanto, que as questões mencionadas têm também acolhimento no Volume II, Capítulo V, ponto 4.5, e no Volume III, Parte I, ponto 5.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	Existindo um porto de pesca em Quarteira, é legítimo sustentar a possibilidade de utilização da frente de mar na freguesia para a instalação de centros náuticos	O PROT prevê uma Rede de Centros Náuticos com localizações coincidentes com os portos de recreio. Vai ser introduzida uma alteração que permita também a sua localização em portos de pesca, quando aqueles centros não conflituem com a sua actividade principal.
2	<p>a) A distribuição dos diversos equipamentos de âmbito regional não contribui para a diminuição das assimetrias regionais do Algarve.</p> <p>b) Centralizam-se equipamentos em torno a Faro, quando uma das virtudes do modelo territorial a propor podia ser uma rede de equipamentos distribuídos pelas sedes de município existentes.</p> <p>c) Inaceitável que para Quarteira não se proponham equipamentos colectivos, em particular os de âmbito regional.</p> <p>d) Consolidação do actual “Centro de Estudos Luso Árabes” em “Centro de Investigação”.</p> <p>e) Silves não está devidamente contemplado com equipamentos colectivos.</p>	<p>O planeamento dos equipamentos colectivos de âmbito regional, enquanto processo de estruturação do território do Algarve, teve como opções estratégicas: a supressão das carências em equipamentos colectivos, fundamentais para a consolidação da rede urbana, e a especialização dos centros urbanos, em articulação com o sistema urbano polinucleado e policêntrico.</p> <p>Na proposta de PROT foram identificados os equipamentos de âmbito regional que se consideraram estruturantes para o modelo territorial proposto para o Algarve.</p> <p>A política geral apontada para os equipamentos de âmbito regional consta do Volume I, Capítulo III, ponto 3.6, no qual se definem tipologias e áreas de influência.</p> <p>No Programa de Execução, por seu lado, apresentam-se genericamente equipamentos ao nível do concelho e alguns em concreto, já localizados, quando tal se justifica (caso dos portos, museus, etc.).</p> <p>Quaisquer outros equipamentos considerados necessários deverão ser ponderados no âmbito da revisão dos PDM.</p>
3	Aprofundar as potencialidade da Universidade do Algarve e do Aeroporto Internacional de Faro, bem como das áreas territoriais de Gambelas, Patação, Arneiro e Areal Gordo, com vista à viabilização de instalações, equipamentos e edificações de carácter multi-funcional.	<p>A política geral apontada para os equipamentos de âmbito regional é a referida a propósito da questão anterior.</p> <p>A questão colocada relaciona-se, no entanto, também com a criação de espaços para indústrias, empresas, etc.</p> <p>Observa-se que o PROT prevê, genericamente, um sistema regional de logística e de áreas de localização empresarial, e uma rede de parques empresariais municipais. Especificamente, para a área em apreço, o PROT prevê o Parque das Novas Actividades e o Pólo Tecnológico da Universidade do Algarve (no Parque das Cidades).</p> <p>Na mesma envolvente, ao nível dos equipamentos, apresentam-se diversas propostas citando-se a título do exemplo, o Hospital Central do Algarve, o Centro de Congressos do Algarve, o Centro de Investigação e Estudos do Património e Reabilitação Urbana, entre outros.</p> <p>Quanto a infra-estruturas, será de referir o novo aeródromo de nível regional e a futura estação central ferroviária do Algarve.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		Todavia, a presente matéria deverá ser retomada, aprofundando-se a estruturação da estratégia e dos espaços necessários à sua concretização.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	<p>a) Salvaguarda de direitos adquiridos e eventuais indemnizações.</p> <p>b) Esclarecimento sobre Alteração dos PDM – Dever de indemnização relativo a pedidos de autorização/licenciamento para construção em loteamentos vigentes que eventualmente se tornem incompatíveis com os PDM alterados em função do PROT.</p>	<p>Sobre esta questão, importa distinguir dois aspectos:</p> <p>- Em primeiro lugar, os municípios da Região foram todos informados acerca do estabelecimento de um quadro transitório, para a elaboração de PU e PP, a vigorar a partir de 24/03/2006, até ao dia da aprovação do novo PROT Algarve, isto é, até à data da sua publicação em Diário da República.</p> <p>Esse período tem uma duração bastante prolongada, o suficiente para garantir a necessária segurança jurídica e confiança pública aos promotores que se encontrem, por via de protocolos celebrados com municípios, a desenvolver planos à luz do PROT de 1991.</p> <p>- Em segundo lugar, importa sublinhar que no Vol. I, Capítulo V, ponto 2.1.3 (Actualização de Planos de Ordenamento), consta abundante informação sobre as implicações do novo PROT nos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) bem como sobre as "situações jurídicas consolidadas à luz das regras urbanísticas constantes dos actuais PMOT, designadamente autorizações e licenças de operações urbanísticas cujos efeitos ainda não se esgotaram".</p>
2	<p>Alcance das propostas de alterações legislativas apresentadas no PROT.</p>	<p>O PROT Algarve apresenta, em particular no Volume III - Anexo 1, "um conjunto de recomendações que, embora extravasem o âmbito específico do Plano, são consideradas da maior importância para a sua implementação".</p> <p>Quanto ao alcance dessas recomendações, tal não é matéria de PROT, nem lhe está cometido qualquer papel específico na sua promoção e aplicação.</p>
3	<p>a) Como é que devem ser criadas condições para a constituição de uma reserva de solos municipal.</p> <p>b) A política de solos preconizada refere de forma demasiado ligeira o gravíssimo problema das mais-valias urbanísticas, sem apontar soluções para aquilo que sirva todo o ordenamento do território na sua base.</p>	<p>No Volume III, Anexo 1, da proposta de PROT é referido que a execução de uma política de solos activa pressupõe que os municípios constituam e mantenham reservas de solos, municipais ou intermunicipais. O lançamento deste processo requer a dotação com meios financeiros e de medidas legislativas articuladas com o regime das Finanças Locais, o que ultrapassa o âmbito do PROT.</p> <p>O Programa de Execução prevê, contudo, a realização de um estudo designado por "Programa Estratégico de apoio aos municípios no âmbito de uma política de solos", a desenvolver pela AMAL e pela CCDR.</p> <p>Contudo, aceita-se a sugestão de uma referência expressa à problemática das mais-valias urbanísticas, a qual será incluída no Volume III – Parte II – Anexo 1 – Recomendações.</p>
4	<p>Criação de uma rede de centralidades que permita estruturar a edificação dispersa, criando polaridades de atracção a partir de meios urbanos e criação de um espaço destinado a equipamentos industriais.</p>	<p>As questões apresentadas deverão ser ponderadas em sede de revisão dos PDM, tomando por referência os princípios orientadores do PROT Algarve quanto à reestruturação da edificação dispersa (Volume I, Cap. V, ponto 3.3.6), quanto à revitalização dos pequenos aglomerados, núcleos e montes rurais (Volume I, Cap. V, ponto 3.2.1.2) e quanto à criação de uma rede municipal de parques empresariais (Volume I, Cap. III, ponto 3.7).</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
5	<p>a) Em caso de conflito de objectivos estratégicos entre o PROT e o QREN qual é o documento que prevalece?</p> <p>b) Necessidade de associar o PROT ao QREN. Ordenamento e requalificação da N 125 e combate à desertificação do interior, programas estratégicos a definir como prioritários.</p>	<p>Não deverão existir conflitos, dado que o PROT e o QREN enunciam os mesmos objectivos estratégicos para a Região do Algarve.</p> <p>O QREN tem uma incidência mais acentuada na vertente económica e social e nos instrumentos financeiros a vigorar no próximo período de programação.</p> <p>O PROT, por seu lado, desenvolve uma estratégia territorial para o desenvolvimento regional. O PROT estabelece pontes de comunicação claras com o QREN, designadamente no Capítulo IV, ponto 3, ao enunciar 11 Programas Estratégicos como sugestão para os estudos de base do QREN.</p> <p>O Programa de Execução (Volume III) assenta basicamente na estrutura desses Programas Estratégicos.</p> <p>A estratégia de suporte ao QREN, já publicamente divulgada, mostra claramente que foi assumida a estratégia territorial do PROT.</p> <p>A elaboração do PO regional, contempla o princípio da selectividade e concentração dos investimentos, o que está de acordo, genericamente, com o sugerido.</p> <p>As intervenções previstas no PROT, e em particular o Programa de Execução, foram oportunamente compatibilizadas com a preparação do Programa Operacional da Região do Algarve, a integrar no QREN 2007-2013.</p> <p>A estratégia do PROT Algarve está fortemente suportada em políticas de desenvolvimento económico e de fixação de populações para o chamado "interior" algarvio, assim como de correcção de assimetrias e de coesão territorial.</p> <p>Quanto ao reordenamento e requalificação da N 125, prevê-se no Programa de Execução um estudo e intervenção em grande escala, que permita dar uma nova imagem a esta importante via de comunicação do Algarve.</p>
6	<p>Alteração da classificação atribuída a um conjunto de terrenos pelo PDM de Lagoa</p>	<p>Nos termos da legislação em vigor, os PROT deixaram de ter natureza regulamentar e vinculam apenas as entidades públicas, deixando de ser directamente vinculativos para os particulares.</p> <p>O novo PROT, no essencial, é constituído por normas orientadoras e por um modelo territorial com a identificação dos principais sistemas, redes e articulações de nível regional, em detrimento de uma Carta de Ordenamento com a classificação do uso do solo.</p> <p>O modelo do novo PROT não identifica classes e categorias de espaço, atendendo a que constitui um instrumento de natureza estratégica que estabelece directrizes de carácter genérico sobre o uso e ocupação do solo.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		As pretensões apresentadas pelos particulares serão ponderadas em sede de PDM, em função da respectiva Carta de Ordenamento e disposições regulamentares.
7	Considerar as alterações de clima do Algarve, em todas as suas vertentes físicas, económicas e sociais, conforme a ambição expressa no Plano de traduzir uma visão de futuro da região a longo prazo.	Vai ser incluída na Visão uma alínea, referindo que, em 2030, as alterações estruturais ao nível sócio-económico integraram os princípios preventivos associados às alterações climáticas.
8	O PROT não cumpre estratégia de ordenamento do território	A questão não está suficientemente concretizada. Contudo, esclarece-se que o conteúdo material do plano decorre da legislação de enquadramento aplicável, que se entende ter sido cumprida.
9	Vincada carga regulamentadora... através da designação "Normas Orientadoras".	A estrutura do PROT é a prevista na legislação de enquadramento em vigor.
10	Turismo, deve ser factor central de desenvolvimento.	Embora não se apresente qualquer sugestão concreta, reitera-se que todo o plano está "construído" na perspectiva de que o turismo é o motor do desenvolvimento do Algarve.
11	Clarificar o quadro de aplicação do PROT, face aos instrumentos de planeamento em vigor.	A legislação de enquadramento (DL 380/99) fornece as indicações necessárias para os fins referidos. Contudo, o PROT tem um ponto dedicado a essa matéria (Volume I, Capítulo V, ponto 2.1.3).
12	Intervenções, vício regulamentarista, preconceito.	Esclarece-se que o conteúdo material do plano decorre da legislação de enquadramento aplicável.
13	Como é que se promove a criação de centros urbanos de importância europeia, se se fomentam acções que visam a dispersão da construção e dos usos correspondentes, através da criação de NDE e NDT de forma aleatória.	Os NDE e os NDT são figuras que enquadram os investimentos estruturantes, ao serviço da construção da nova economia do Algarve, que assentará na diversificação e exploração de segmentos de maior valor acrescentado para o Turismo, e na diversificação, na especialização e no conhecimento para os restantes sectores. O sistema urbano é uma realidade diferente, ainda que complementar, na medida em que deverá produzir serviços e deverá estar ao serviço da competitividade da economia regional.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
14	Deverá ser devidamente representada a área do concelho de Faro, ao contrário do documento inicial que ilegalmente “usurpa o papel do PROT” e modifica os limites territoriais do concelho.	Os limites concelhios representados na cartografia do PROT coincidem com os limites facultados pelo Instituto Geográfico de Portugal, autoridade com competências na elaboração da Cartografia Administrativa Oficial de Portugal.
15	Deverá ser prevista a elaboração de um Plano de Pormenor para a Península do Ancão/ Praia de Faro.	O assunto deverá ser ponderado no âmbito da revisão do PDM de Faro.
16	O PROT deverá promover uma estratégia de qualificação e legalização do alojamento clandestino (particularmente nos concelhos com mais áreas protegidas), que condicione o turismo de segunda residência (promovendo o alojamento em unidades hoteleiras).	No anexo 1 do Volume III da Proposta de PROT é reconhecido que a questão das designadas «camas paralelas», embora não seja propriamente uma questão do âmbito do PROT Algarve, suscita problemas de qualidade e de qualificação da oferta turística da Região. Assim, do capítulo Recomendações consta que a Administração Central, em articulação com os Municípios, deve dispor de um quadro legal adequado que permita proceder, simultaneamente, à sua classificação como alojamento turístico, sem depender de solicitações dos proprietários neste sentido, e promover a implementação de sistemas adequados à sua gestão e fiscalização, assegurando em simultâneo a justa tributação dos rendimentos provenientes da sua exploração.
17	<p>a) Visão Estratégica do Plano e respectivas políticas não contemplam as fortes relações entre a Unidade do Baixo Guadiana e Espanha, o que condiciona a definição das políticas e estratégias do concelho face à Espanha.</p> <p>b) O Algarve é olhado como se fosse uma ilha, não sendo inserido nas estruturas supra regionais, nomeadamente relacionando-o com o Alentejo e a Província de Huelva.</p>	<p>É uma afirmação que não está demonstrada e que, de todo, não corresponde ao espírito nem à letra do Plano.</p> <p>A título meramente exemplificativo, refere-se que o Eixo Estratégico 3 das opções estratégicas de base territorial, consubstancia que o PROT Algarve propõe um modelo territorial que favorece o emergir de aglomerações urbanas policêntricas e define orientações para a implantação das infra-estruturas e equipamentos susceptíveis de reforçar o potencial das principais aglomerações do Algarve, de modo a tornarem-se factores estruturantes do território do Sul do País e estendendo a sua influência à parte ocidental da Andaluzia.</p> <p>Por outro lado, ao nível do sistema urbano proposto, o PROT considera a aglomeração de Vila Real de St.º António - Castro Marim, em complementaridade com o pólo de Tavira, a qual deverá explorar as oportunidades de cooperação transfronteiriça e de articulação com a aglomeração central da Região.</p> <p>No Programa de Execução consta um projecto de cooperação com a Junta de Andaluzia, dedicado à temática do Turismo Sustentável do Guadiana, ancorado na náutica de recreio. Observa-se ainda que uma das medidas do Programa Estratégico 07 (Valorização do Baixo Guadiana) consiste na articulação inter-regional com a Andaluzia e o Baixo Alentejo.</p> <p>Finalmente, refere-se que o Programa Estratégico 11 é integralmente dedicado à cooperação (transnacional, transfronteiriça e inter-regional). Ainda assim, vai ser reforçada no capítulo III, ponto 2, a necessidade de articulação e corência entre os</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		instrumentos de gestão territorial das regiões em causa e, em particular, entre o PROT Algarve e o PROT em elaboração para o Alentejo.
18	Não faz sentido incluir a Costa Vicentina no Programa Estratégico 08 "Valorização Turística e Ambiental do Arade". Deveria haver um Programa Estratégico específico para o Triângulo Vicentino.	<p>Para o Triângulo Vicentino estão previstas várias medidas de política de grande relevo, designadamente ao nível do Sistema Urbano e do Programa de Execução.</p> <p>Quanto a este último, verifica-se que estão previstas, para aquele território, diversas acções, principalmente nos Programas Estratégicos 03 e 08, embora se identifiquem acções específicas em vários outros.</p> <p>Entendeu-se, contudo, que a integração do Triângulo Vicentino conjuntamente com o Arade, no Programa 08, era mutuamente vantajosa para os territórios envolvidos, dadas as complementaridades que apresentam, pela associação das componentes ambiental, cultural, histórica, paisagística e turística, e pelas sinergias que assim será possível obter.</p>
19	Não se define uma estratégia clara para a promoção dos produtos do sector primário.	<p>A promoção dos produtos do sector primário insere-se nas estratégias sectoriais assumidas pelo PROT e nas orientações apresentadas para os sectores respectivos, que são a agricultura, florestas, pescas e indústria extractiva.</p> <p>Essas indicações constam do Volume III, pontos 1 a 4 e, complementarmente, do Volume I, Cap. V, pontos 4.2, 4.3, 4.4 e 4.9.</p> <p>A título de exemplo, refere-se que, na proposta de PROT, assume-se como objectivo estratégico da política agrícola e de desenvolvimento rural a promoção de uma agricultura competitiva em aliança com o desenvolvimento rural sustentável. Neste âmbito foi definido um conjunto de orientações gerais, v. g. o desenvolvimento de acções de marketing e de divulgação/ valorização dos produtos tradicionais do Algarve, transformados ou não, de qualidade comprovada, aproveitando o turismo como veículo privilegiado para o escoamento e valorização destes produtos.</p>
20	Não se representam rigorosamente as diversas redes regionais (valores naturais, ferrovias, estradas, aeródromos, equipamentos).	Nos termos da legislação de enquadramento em vigor, o novo PROT, no essencial, é constituído por normas orientadoras e por um modelo territorial com a identificação dos principais sistemas, redes e articulações de nível regional, em detrimento de uma Carta de Ordenamento com a classificação do uso do solo. Por outro lado, a cartografia apresentada é esquemática, não sendo objectivo do PROT a representação rigorosa das redes regionais enunciadas.
21	Carácter demasiado restritivo e regulamentar do PROT, com vazio de propostas (para Albufeira) e impedindo o desenvolvimento do concelho.	Observação genérica, sem apresentação de sugestões concretas.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
22	<p>A Visão definida no PROT para a Região do Algarve é desadequada e sem qualquer conteúdo inovador, a estratégia regional de desenvolvimento territorial é errada e as normas orientadoras estão condenadas, por inadequação das estratégias.</p>	<p>A Visão foi estabelecida com base em estudos prospectivos e cenários discutidos amplamente no contexto da Região e da Comissão Mista de Coordenação (CMC), desde o início dos trabalhos de revisão do PROT, estando coerente com os cenários de desenvolvimento que se perspectivam para o País e para o sector do turismo em particular.</p> <p>Observa-se também, e contrariamente ao referido, que a estratégia apresentada é substancialmente diferente da que foi formulada anteriormente, em duas fases distintas: anos 80/90 (diversificação da economia) e anos 2000 (especialização no cluster do turismo/ lazer)</p> <p>Mais se esclarece que a Visão apresentada está em perfeita consonância com a Estratégia de Lisboa e Gotemburgo, com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável e com o Programa Nacional de Política do Ordenamento do Território.</p> <p>Finalmente, refere-se que a estratégia de desenvolvimento territorial definida no PROT assenta numa concepção inovadora do sistema urbano, com base em relações de complementaridade funcional e policentrismo, na requalificação das áreas turísticas do litoral, numa aposta nos modelos turísticos integrados, estruturados e com elevada qualidade, tal como aponta o PENT (Plano Estratégico Nacional do Turismo), na reestruturação das áreas de edificação dispersa, de modo a conferir-lhes condições de sustentabilidade e na contenção urbana massiva, sobretudo na faixa costeira. Estes objectivos reflectem uma abordagem crítica aos diversos problemas da Região, identificados e analisados através de um diagnóstico aprofundado, que se apresenta no Volume II do PROT.</p>
23	<p>Questões de natureza jurídica, respeitantes a: Inconstitucionalidade por violação da reserva da lei... Inconstitucionalidade por violação do princípio da autonomia... Inconstitucionalidade por violação do direito de propriedade... Violação da Lei de Bases do Regime dos IGT; Violação do Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos.</p>	<p>Ver pareceres jurídicos anexos ao quadro-síntese de ponderação.</p> <p>Esclarece-se que, em sede de ponderação dos resultados da Discussão Pública, se aceita a alteração da Proposta no que se relaciona com a questão "Violação do Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos".</p>
24	<p>O PROT não constitui um quadro de referência estratégico; é demasiado regulamentar, colidindo com a natureza dos PMOT; não integra opções estratégicas para a Serra, não considera mecanismos de perequação compensatória de benefícios e encargos, não faz a compatibilização e articulação com outros instrumentos de gestão territorial.</p>	<p>O PROT contém um modelo de organização territorial complementado por normas orientadoras para o uso e gestão do território e por um programa de execução que deverá orientar os investimentos públicos nos próximos 10 anos. Deste modo, fornece um quadro estratégico para a estruturação do território e para o desenvolvimento da Região, especificando orientações concretas de uso do solo que constituem recomendações a aprofundar e consagrar nos instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal. Respeita naturalmente os regimes jurídicos especiais que são definidos no plano nacional, não tendo competência para os alterar ou intervir nas áreas por eles condicionadas. A diversidade interna da Região e as disparidades territoriais existentes reflectem-se quer no modelo territorial que propõe quer na diferenciação das orientações de uso e ocupação do território que preconiza.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
25	<p>Refere-se na síntese do PROT sobre a diversificação: “Promover, em interacção com o sector turístico, o surgimento de novos serviços avançados e de actividades intensivas em conhecimento.” O proposto é correcto mas claramente insuficiente e significa que não há uma clara estratégia de diversificação e modernização do sector produtivo.</p>	<p>A estratégia é perfeitamente clara e atravessa sistemicamente todo o Plano. Esclarece-se, todavia, que um PROT, nos termos da legislação em vigor define a estratégia territorial para o desenvolvimento regional.</p>
26	<p>O PROT não define o que considera ser o “aumento de carga” aceitável para o número de camas de segunda residência e suas características.</p>	<p>O PROT define que estas afectações podem ter lugar nos perímetros urbanos e ainda em EOT e NDT, nas dotações correspondentes aos alojamentos não classificados.</p>
27	<p>O PROT Algarve, como está, não é um Plano de Desenvolvimento. Não inclui como componentes fundamentais da estratégia áreas essenciais como a saúde, solidariedade social, cultura, desporto, juventude, protecção civil, etc. São apresentadas algumas referências, mas de carácter quase marginal.</p>	<p>Nos termos da legislação em vigor os PROT definem a estratégia regional do desenvolvimento regional, entendendo-se que o seu conteúdo material dá cumprimento ao disposto na legislação de enquadramento aplicável.</p>
28	<p>Com este PROT a Região não se irá desenvolver e não se inverterão as más tendências diagnosticadas.</p>	<p>Trata-se de uma afirmação que configura um mero comentário, sem concretizar propriamente uma ideia alternativa.</p>
29	<p>O PROT não tem em consideração as especificidades estratégicas dos concelhos, nomeadamente no caso do concelho de Faro.</p>	<p>Trata-se de um Programa Estratégico para a Região estruturado em unidades de planeamento, que são as unidades territoriais, e tendo por objectivo a definição de um modelo territorial regional. As especificidades concelhias serão tomadas na devida consideração na fase seguinte de planeamento, mais concretamente através dos PMOT, sem prejuízo do quadro de referência definido pelo PROT.</p>
30	<p>É de rejeitar o facto de não ser assumida como imperiosa a diversificação da economia regional, assente na agricultura, pescas, aquacultura, indústria e serviços, além do turismo.</p>	<p>A estratégia do PROT assenta claramente na diversificação da economia, impulsionada pelo turismo, que continua a considerar-se o motor do desenvolvimento. Nessa estratégia as pescas e a agricultura têm um papel perfeitamente definido (Volume III e Normas Orientadoras do Volume I), apontando-se, todavia, para um forte segmento baseado na inovação e no conhecimento.</p>
31	<p>Proposta de delimitação da REN.</p>	<p>Não é matéria de PROT. Contudo, no Volume III é referido que se mostra indispensável concluir o processo em curso de revisão dos regimes legais da Reserva Agrícola Nacional, da Reserva Ecológica Nacional e operacionalizar a implementação do Plano Sectorial da Rede Natura 2000 e concretizar os Planos de Gestão respectivos, por forma a que estas servidões administrativas e restrições de utilidade pública sejam instrumentos claros e de aplicação expedita.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
32	Oportunidade perdida para o desenvolvimento Regional.	A questão não está concretizada.
33	Falta de ambição para o Algarve, face aos demais destinos turísticos.	Não é apresentada qualquer sugestão concreta.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	Área a considerar para a exploração de massas minerais e sua classificação como área industrial.	<p>Nos termos da legislação em vigor, os PROT deixam de ter natureza regulamentar e vinculam apenas as entidades públicas, deixando de ser directamente aplicáveis aos particulares.</p> <p>O novo PROT, no essencial, é constituído por normas orientadoras e por um modelo territorial com a identificação dos principais sistemas, redes e articulações de nível regional, em detrimento de uma carta de ordenamento com a classificação do uso do solo.</p> <p>O modelo do novo PROT não identifica classes e categorias de espaço, atendendo a que constitui um instrumento de natureza estratégica que estabelece directrizes de carácter genérico sobre o uso e ocupação do solo.</p> <p>Os projectos concretos dos particulares serão ponderados em sede de PDM.</p>
2	Regular a exploração e recuperação de pedreiras, quer do ponto de vista da actual e futura exploração, quer da recuperação paisagística.	<p>O PROT refere que as áreas de reserva para futura exploração de recursos minerais, ou de expansão de pedreiras existentes, devem ser objecto de regulamentação em sede de revisão do PDM, no sentido de manter o uso actual do solo até ao futuro início de exploração ou, em alternativa, permitir usos (não edificáveis) que não inviabilizem a futura exploração do recurso mineral.</p> <p>Por seu turno, as áreas em que a actividade extractiva tenha cessado, ou que venha a cessar no futuro, devem ser objecto de recuperação ambiental e paisagística nos termos do Plano Ambiental e de Recuperação de Pedreiras, caso exista, ou com base num projecto de recuperação e reconversão de uso a desenvolver pela Autarquia Local, ou num acordo contratualizado entre o município e o promotor privado, ou ainda pelo promotor privado.</p>
3	A recuperação de áreas extractivas abandonadas poderá enquadrar actividades compatíveis com os valores em presença.	Este aspecto será clarificado no Volume I, Capítulo V, ponto 4.9.
4	Na identificação das pedreiras existentes, efectuar referência a uma pedreira de grauvaque localizada no Sítio de Centianes, Corgas Bravas – S.Brás de Alportel.	Na tabela do Anexo L do Volume II será efectuada referência à pedreira em causa.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	Dotar o concelho (Olhão) de uma Plataforma Logística.	<p>O PROT fomenta a criação de áreas municipais destinadas à implantação de indústrias, armazéns, serviços, comércio e logística, visando criar condições para novas instalações e para a relocalização de unidades existentes de forma dispersa em solo rural, em perímetros urbanos ou em conflito com outros usos do solo.</p> <p>Observa-se, no entanto, que uma área logística de nível regional (MARF) ficará situada nas proximidades.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	Introdução de mecanismos para projectos turísticos de relevante interesse nacional: NDE específico, contratualização e permuta de direitos de construção.	<p>O PROT deverá apontar para que o RIP (Reconhecimento de Interesse Público), previsto para os NDT tipo III, possa aplicar essa figura aos empreendimentos com função predominantemente turística, que sejam de inequívoco interesse nacional, em sintonia com o Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT) para o período 2006-2015, incluindo-se nestes os que permitam a troca de direitos de alvarás de construção de camas residenciais por uma dotação de camas turísticas.</p> <p>Essas operações de permuta, que serão objecto de contratualização, consistem no compromisso da atribuição de direitos de construção em novos empreendimentos turísticos a criar no âmbito dos Espaços de Ocupação Turística (EDT), dos Núcleos de Desenvolvimento Turístico (NDT) ou dos Núcleos de Desenvolvimento Económico (NDE), em razão da extinção voluntária de direitos de construção titulados por alvarás válidos e eficazes.</p> <p>Essas operações serão objecto de contratualização entre a administração central e os promotores interessados, devendo os RIP estabelecer as respectivas bases e condições.</p>
2	Dúvidas sobre a operacionalização dos procedimentos de implementação dos NDT e NDE, prevendo-se que os mesmos tendam a arrastar-se no tempo.	<p>Para a criação de um NDT, o município promove um concurso público destinado à selecção de propostas nos termos de um programa de concurso e de um caderno de encargos previamente aprovados pela Assembleia Municipal, o que garantirá a transparência nas relações dos promotores com a administração pública e a participação da população através de consulta pública na fase de selecção de projectos.</p> <p>A proposta que for seleccionada em primeiro lugar será objecto de um acordo base entre a Câmara Municipal e o promotor, com vista à elaboração de Plano de Pormenor ou de Urbanização para a implementação do NDT e posterior concretização do empreendimento, pelo que, no essencial, a dinamização do processo é da competência das Câmaras Municipais.</p> <p>Os NDT têm um quadro extremamente claro de execução, o que deverá facilitar razoavelmente o processo. Com efeito, o acordo-base para a elaboração do PU, ou do PP, necessário à concretização do NDT, define as regras a seguir com precisão suficiente, para o promotor efectuar os seus investimentos com segurança. Quanto aos NDE, a sua execução deverá ser também bastante simples, desde que se reconheça o respectivo interesse para a Região.</p>
3	Os projectos PIN absorvem parte das 24 000 camas ou são um número a acrescentar? Apesar de se tratar de projectos PIN deverão obedecer aos critérios definidos nos NDT ou NDE?	Esclarece-se que os projectos PIN se enquadram na legislação em vigor, sendo-lhes aplicável, portanto, o PROT, e também as dotações em camas nele previstas, quando for o caso.
4	Modelo de NDT e NDE - áreas mínimas são incompatíveis com a estrutura fundiária da Serra.	Nos pontos 2.3.2 e 2.3.3 do Capítulo V do Volume I, são definidas as regras fundamentais do procedimento concursal e do regime de implantação dos NDT e dos NDE, considerando-se que a

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		<p>questão das áreas mínimas é fundamental para garantir a pretendida qualificação dos empreendimentos, aspecto esse que é independente da estrutura fundiária local.</p> <p>Contudo, na ponderação efectuada em sede de discussão pública, considerou-se, como medida de discriminação positiva, de reduzir a área mínima necessária, para os NDT, nas unidades territoriais da Costa Vicentina, Serra e Baixo Guadiana, para 15 hectares.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	Participação da RTA na estrutura de acompanhamento, monitorização e implementação do PROT.	A opção tomada decorre da leitura das competências da RTA, essencialmente vocacionada para a promoção turística. A eventual alteração do quadro regulamentar das Regiões de Turismo poderá vir a fundamentar uma futura proposta de participação da RTA no Observatório.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	Sugestões de alteração pontual no texto da Proposta de Plano e no Programa de Execução, tendo em vista, designadamente, a adopção de nomenclatura mais rigorosa, e referências ao património arqueológico em várias opções estratégicas e normas orientadoras.	Aceite na generalidade.
2	Proposta de inclusão dos valores patrimoniais conjuntamente com os recursos de âmbito territorial.	Não aceite, por se entender que os recursos territoriais incluem os recursos patrimoniais.
3	Proposta de elaboração de diversos Planos de Pormenor para aglomerados urbanos com vertente predominantemente patrimonial, a desenvolver pelos municípios.	Não aceite incluir no âmbito do PROT, por não terem relevância estratégica regional de âmbito territorial. Assim, considera-se que se trata de matéria a analisar no contexto dos PDM. O PROT identifica apenas os PP e PU que se consideram estruturantes e estratégicos nesta fase.
4	Corrigir a inserção das normas orientadoras respeitantes ao património cultural histórico-arqueológico destinadas à administração central e à administração local, retirando-as das opções territoriais estruturantes.	Aceite.
5	Acertos na peça gráfica 07 relativamente à rede regional do património cultural histórico-arqueológico.	Aceite.
6	Prever a função “cultura e património” para diversos Centros/ Pólos no quadro III. 3 do Vol. I, Cap. V, ponto 4.3.1.	Aceite.
7	No quadro da monitorização da sustentabilidade ambiental do Algarve, a política estratégica n.º 7 “Protecção, salvaguarda e fruição do património cultural, histórico-arqueológico” deve ter uma relação directa com vários indicadores ambientais (SIDS Algarve).	Aceite.
8	Interligação do Património Cultural Histórico-Arqueológico com os diversos sectores de actividade, como um investimento.	Não é apresentada uma questão em concreto.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
9	Desactualização da caracterização da situação actual do património no concelho de Aljezur face ao início do PROT e propostas de inclusão de acções específicas e detalhadas.	<p>A caracterização remete para a data em que foi elaborada, não sendo possível a sua actualização permanente em cada versão do documento final do PROT.</p> <p>O PROT define uma estratégia relativamente ao Património na qual se inserem genericamente acções de recuperação de centros históricos e de recuperação e valorização de património histórico e cultural. Referências concretas a intervenções a desenvolver ou em curso só se justificam se tiverem importância estratégica regional, o que não é o caso das acções propostas pela ADPHAA, as quais deverão ser referenciadas em sede de PDM.</p>
10	Deverá existir uma visão de futuro para o património cultural histórico-arqueológico.	A questão não está concretizada.
11	Na opção estratégica de base territorial relativa ao Turismo, o Património deveria estar mais desenvolvido e melhor articulado ao nível do modelo territorial, contemplando o Turismo Cultural.	O património constitui uma opção territorial, com desenvolvimento próprio. A articulação com o Turismo está contemplada, no âmbito do Sistema de Turismo, designadamente nos critérios que orientam o desenvolvimento de novos produtos turísticos. A definição dos produtos turísticos principais e complementares resulta da metodologia de análise, que considerou, designadamente, aspectos quantitativos. Nesta medida, não parece haver razão para se proceder a qualquer alteração.
12	Na opção estratégica de base territorial relativa ao Património deverá haver uma referência à constituição de uma rede de monumentos, sítios arqueológicos e conjuntos urbanos e outra ao património submerso, fluvial e costeiro. Deve ainda ser considerado o Património numa óptica de investimento económico e produto de consumo, e como indústria criativa, com potencial inovador e de exportação.	As referências à constituição de uma rede de monumentos e ao património fluvial e costeiro encontram-se nas Normas Específicas de Carácter Sectorial. Esclarece-se que a estratégia de base territorial para o Património foi concertada com o IPA e IPPAR, pelo que não deverá ser substancialmente alterada.
13	Articular as normas orientadoras relativas ao Património com as restantes.	Por razões de clareza de leitura, há que evitar a sobreposição entre os diversos tipos de normas, cuja orientação geral, territorial ou sectorial corresponde a diferentes âmbitos de intervenção. Observa-se, no entanto, que o PROT apresenta uma visão sistémica das várias temáticas, resultando assim claramente do seu espírito a necessidade de compatibilização entre as diversas intervenções no território.
14	a) Deve haver maior responsabilização da administração central e local no desenvolvimento e uniformização dos instrumentos estatísticos.	Trata-se de questões que extravasam as competências do PROT, enquanto instrumento de gestão territorial.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
	<p>b) Especificar melhor os incentivos fiscais à reabilitação e trabalhos de arqueológicos e ao património em espaço rural.</p> <p>c) Integração das estruturas museológicas da Região na Rede Portuguesa de Museus.</p>	
15	Exigir melhor trabalho de caracterização do Património na revisão/elaboração dos diversos planos de ordenamento.	O PROT refere especificamente esta componente na elaboração dos planos de ordenamento. No entanto a exigência pela qualidade do trabalho extravasa as competência do PROT.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	Manutenção das actuais áreas classificadas como urbanas ou urbanizáveis nos PDM e adopção do modelo de concurso público para as expansões urbanas.	A reavaliação das áreas classificadas como urbanas deve ser feita em sede de revisão do PDM, não competindo ao PROT proceder a classificações de uso do solo. A generalização dos concursos públicos, para outros fins que não os previstos no PROT, é uma prerrogativa dos Municípios.
2	População de referência, para a expansão dos perímetros urbanos, considerada insuficiente.	Os valores de projecção populacional apresentados no Volume III, Anexo 2, constituem valores de referência de carácter metodológico. Os parâmetros indicados nos Anexos são recomendações de natureza não vinculativa para o trabalho a efectuar no âmbito dos PMOT. Nesse mesmo anexo, refere-se que os PDM deverão adoptar as suas projecções às especificidades concelhias, apontando-se várias sugestões para esse efeito.
3	Quais são os critérios de qualidade a que deve obedecer a expansão dos perímetros urbanos.	No Volume I, Cap. V, ponto 3.2.1.1, apresentam-se as orientações gerais para a expansão dos perímetros urbanos, designadamente quanto aos aspectos de qualidade mencionados. Destaca-se, por exemplo, as seguintes indicações: garantir um faseamento da ocupação urbana e respectiva programação de espaços urbanizáveis, articulado e a partir das zonas centrais ou de maior densidade urbana, assegurando a coerência económica e funcional do sistema de infra-estruturação; garantir a não edificação das áreas necessárias para assegurar o funcionamento do sistema hídrico; e libertar de edificação as áreas de risco sísmico e risco de cheia e inundações, integrando-as na estrutura ecológica urbana.
4	Não é perceptível o alcance da aplicabilidade em casos concretos do conceito de "aglomerado urbano tradicional". Considera-se este critério generalista e de execução pouco fiável dada a ausência de critérios para a sua aplicação.	O conceito de "aglomerado urbano tradicional" tem subjacente áreas edificadas compactas, de génese não turística, como consta da Proposta, em várias passagens. Esclarece-se que este conceito pressupõe um tecido urbano contínuo e organizado, em todas as suas componentes essenciais: desenho urbano, infra-estruturas contíguas e completas, acessibilidades, equipamentos, etc.
5	A seguinte regra não é perceptível pela total indefinição dos conceitos inerentes à mesma: "Nos perímetros urbanos da faixa costeira localizados na margem do mar ou confinantes com a linha de costa, estabelecer uma faixa adjacente à frente de mar, a definir em função da visibilidade a partir do mar, na qual são impedidas novas construções e/ ou aumentos de volumetria que alterem as vistas actuais".	No Volume I, Capítulo V, ponto 3.2.1.1) a norma orientadora b) deverá passar a ter a seguinte redacção: "Nos perímetros urbanos da faixa costeira, localizados na margem do mar ou confinantes com a linha de costa, estabelecer uma faixa adjacente à frente de mar na qual são impedidas novas construções que alterem as vistas actuais".
6	Nos núcleos urbanos do litoral o ideal seria que nenhum terreno fosse ocupado com construções em mais de 10 %, ou seja 1000 m2 de construção por hectare. Não se justifica	Os parâmetros urbanísticos para os núcleos urbanos do litoral serão ponderados no âmbito da revisão dos PDM, apontando-se desde já, no Vol. I, Cap. V, ponto 3.2.1.1, diversas orientações sobre a matéria.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
	construir mais fogos no litoral, agora que se pretende revitalizar o interior e combater a sua desertificação humana.	
7	<p>a) O futuro da Serra exige uma ocupação humana que a viabilize como território vivo. Essa ocupação não pode reduzir-se à concentração das pessoas nas sedes de freguesia e em algumas localidades mais importantes. Será fundamental garantir uma ocupação do maior número de montes e aldeias, uma relativa cobertura de todo o espaço.</p> <p>b) Questiona os parâmetros de edificabilidade em aglomerados de baixa e muito baixa densidade.</p> <p>c) No interior, em certos casos, será mais sensato criar aldeias novas do que alargar perímetros urbanos com bons solos. Um Algarve competitivo e moderno não pode surgir à custa da escassa fertilidade da terra e destruindo a biodiversidade.</p> <p>d) No interior, os valores previstos para a ampliação dos perímetros urbanos são insuficientes.</p>	<p>Para os pequenos aglomerados populacionais, núcleos e montes rurais (conjuntos de habitações de carácter rural cuja proximidade justifica a classificação como solo urbano) existentes nas Unidades Territoriais da Costa Vicentina, Serra e Baixo Guadiana, serão delimitados novos perímetros urbanos ou redelimitados perímetros existentes, em sede de revisão de PDM, incluindo uma faixa envolvente com largura máxima de 100 metros, contados a partir do exterior das últimas edificações do aglomerado.</p> <p>A ocupação nestes perímetros urbanos e nos que resultarem da reconversão das áreas de edificação dispersa, está enquadrada na proposta do PROT Algarve, de acordo com critérios indicativos a detalhar e ajustar em sede de PDM.</p> <p>Observa-se ainda que a rede urbana da Serra, e demais Unidades Territoriais do interior, constitui também uma aposta estratégica decisiva no sentido da ocupação e desenvolvimento daqueles territórios, para além de variadas medidas de discriminação positiva apresentadas, designadamente no domínio das actividades económicas.</p> <p>Em sede de PDM, na análise do assunto em apreço, deverá ponderar-se a qualificação dos solos envolvidos e tomar-se as opções adequadas face aos interesses e valores em presença.</p>
8	Na edificação urbana de baixa densidade deveriam ser estabelecidos índices de construção de, no máximo, 10 %. Quem pretendesse edificar 150 m ² teria que ter, pelo menos, uma parcela com 1500 m ² de área.	No Volume III - Parte II (Anexo 3) são apresentados critérios de referência para a edificação em espaços urbanos de baixa densidade e de muito baixa densidade. Todavia, as dimensões das parcelas edificáveis, bem como as suas características geométricas mínimas, podem, em sede de PDM, mediante justificação, ser ajustadas às características específicas de cada concelho.
9	O PROT deverá prever que todas as aglomerações, conjuntos de 3, 4 ou 5 casas e sua envolvente, ainda ocupados ou abandonados, possam ser equiparados a aglomerados urbanos para efeitos de reconstrução, ampliação e alteração de uso, salvaguardando o enquadramento arquitectónico tradicional.	<p>Tendo por objectivo garantir a recuperação do património edificado em solo rural, a melhoria das condições de segurança e de salubridade do edificado habitacional legalmente existente, e criar condições para a exploração turística das áreas rurais, podem ser genericamente permitidas obras de recuperação e de ampliação de construções existentes para fins habitacionais, de interesse público ou para Turismo em Espaço Rural (TER) e turismo da natureza, independentemente do uso anterior e sem prejuízo da aplicação das condicionantes legais em vigor.</p> <p>Vai ser introduzida uma alteração que permita também equipamentos sociais, culturais de uso colectivo (públicos e privados), lazer e todas as actividades que sejam compatíveis com o uso do solo rural.</p> <p>Quanto aos novos perímetros urbanos constituídos por aldeias, aglomerados ou núcleos rurais, o</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		PROT aponta critérios genéricos de edificabilidade, remetendo para os PDM a sua delimitação, sem quaisquer restrições quanto ao número de casas que os integrem.
10	A área da Vista Real deverá ser assumida como espaço urbano, ou por via da expansão do perímetro urbano de Castro Marim, ou por via do reconhecimento como tal.	A delimitação de perímetros urbanos deverá ser ponderada no âmbito da revisão do PDM.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	Ausência de critérios para os investimentos públicos de impacte regional.	Os investimentos constantes do Programa de Execução estão integrados em Programas Estratégicos e Redes de interesse regional, resultando perfeitamente clara essa inserção, bem como as indicações que por essa via são emitidas, e adoptadas, pela estratégia do QREN.
2	O Plano não identifica as fontes e estimativas de meios financeiros, nem vincula de forma efectiva as entidades responsáveis pela sua execução.	O Programa de Execução (Volume III) elenca um vasto conjunto de projectos, que foram devidamente concertados com as entidades responsáveis pela sua execução, apontando-se ainda o respectivo grau de prioridade.
3	Não se assumem de forma clara quais vão ser os grandes investimentos públicos, nem as respectivas localizações.	<p>O PROT, no essencial, é constituído por normas orientadoras e por um modelo territorial com a identificação dos principais sistemas, redes e articulações de nível regional, em detrimento de uma carta de ordenamento com a classificação do uso do solo. Por outro lado, a cartografia apresentada é esquemática, o que não permite identificar a localização precisa dos investimentos públicos.</p> <p>Todavia, o Programa de Execução elenca um vasto conjunto de projectos, que foram devidamente concertados com as entidades responsáveis pela sua execução, apontando-se ainda o respectivo grau de prioridade.</p>
4	A Câmara Municipal de Monchique propõe diversas intervenções destinadas ao "interior, e outras de interesse directo para o concelho, para consideração no Programa de Execução.	<p>No Programa de Execução está identificada mais de uma centena de acções consideradas relevantes para a concretização do modelo territorial proposto. Ainda que, em muitos casos, essas acções visem indistintamente áreas da Região que compreendem territórios de "interior" e de "litoral", é possível identificar cerca de 40 % dessas acções, que se destinam, na totalidade, ou maioritariamente, a territórios de "interior".</p> <p>Quanto às intervenções referentes à implementação do PROF e à via de acesso Monchique-Portimão, observa-se que já estão contempladas na versão apresentada na Discussão Pública. Finalmente, quanto às restantes intervenções propostas, verifica-se que são muito genéricas, pelo que não configuram investimentos concretos a considerar.</p> <p>Quanto à recuperação das nascentes de água, considera-se que é assunto de relevância local, admitindo-se, no entanto, que compreenda projectos que possam ser incluídos no Plano Estratégico da Rota das Ribeiras.</p>
5	Programa para a Ria Formosa deve constituir exemplo de capacidade de intervenção.	Observa-se que o Programa de Execução contempla um Programa Integrado de Requalificação e Valorização da Ria Formosa, que prevê uma intervenção conjunta das Administrações Central e Local. Mais se esclarece que, por despacho n.º 18 250/ 2006 do MAOTDR, Diário da República n.º 173, de 07 de Setembro de 2006 (2.ª Série), foi criado um grupo de trabalho para a elaboração do Plano Estratégico correspondente.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
6	O concelho de Olhão, no eixo Olhão/ Faro/ Loulé, não tem expressão no plano de investimentos previstos.	<p>O Programa de Execução traduz um conjunto de ações/ projectos de importância regional. Para o concelho de Olhão, em particular, foram identificados, designadamente os seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Parque regional de feiras e exposições temáticas; - Apetrechamento de espaços para reparação de embarcações no Porto de Olhão; - Plataforma empresarial associada à construção de embarcações e novas tecnologias aplicadas ao sector; - Variante rodoviária de Olhão; - Desenvolvimento do sistema ferroviário ligeiro (Eixo Loulé/ Faro/ Olhão/ Aeroporto/ Universidade/ Parque das Cidades); - Museu das Ciências do Mar e da Ria.
7	Reconhecer o interesse regional do Centro Internacional de Estágios Desportivos, conhecido por "Projecto Eriksson" e a sua inserção no Programa de Execução.	Aceite a inserção, no Programa de Execução, de um Centro de Estágios Desportivos, de iniciativa municipal (Câmara Municipal de Lagos) e de particulares.
8	Inclusão da Mexilhoeira Grande nas ações/ projectos de "Requalificação, valorização e dinamização da Rede de Aldeias do Algarve e centros urbanos das UTs da Serra, Guadiana e Costa Vicentina" e "Promoção e Ampliação da Rede de Sítios Históricos acessíveis ao público" entre outras nos domínios do "Património Arqueológico e Arquitectónico" e de "Qualificação Ambiental".	A rede de aldeias a considerar no projecto em causa será definida em outra instância, que não o PROT.
9	Garantir a viabilização de um Porto de Recreio com dimensão apropriada à capital do Distrito e de um Porto de Abrigo para a pequena pesca local.	<p>No Programa de Execução está previsto um Porto de Recreio para Faro (prioridade 1) a promover pelo ICN/ IPTM e Câmara Municipal de Faro.</p> <p>Prevê-se ainda uma ação designada "Infra-estruturas de pequenos portos", destinada a iniciativas previstas nos POOC.</p>
10	É necessário reforçar as estruturas e equipamentos de apoio regionais e municipais no concelho de Castro Marim, devendo para tal haver um reflexo do reforço de investimento no plano de investimentos associado ao Plano.	<p>Na proposta de PROT foram identificados os equipamentos de âmbito regional que se consideraram estruturantes para o modelo territorial proposto para o Algarve.</p> <p>A política geral apontada para os equipamentos de âmbito regional consta do Volume I, Capítulo III, ponto 3.6, no qual se definem tipologias e áreas de influência.</p> <p>No Programa de Execução, por seu lado, apresentam-se genericamente equipamentos ao nível do concelho e alguns em concreto, já localizados, quando tal se justifica (caso dos portos, museus, etc.).</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		<p>Todavia, observa-se que os equipamentos colectivos a desenvolver, deverão, em geral, ser objecto de análise no âmbito da revisão do PDM.</p>
11	<p>Falta de referência aos portinhos de pesca da Costa Vicentina.</p>	<p>No Programa de Execução, na rubrica "Infra-estruturas Marítimo-Portuárias", onde consta a referência de "... pequenos portos", vai ser acrescentado também os "portinhos".</p>
12	<p>A Câmara Municipal de Albufeira propõe a inclusão de diversos projectos no Programa de Execução, tais como: a) Pólo Universitário nas áreas do Turismo, Gestão, Saúde e Novas Tecnologias; b) Criação de estação na linha de alta velocidade; c) Ligações ferroviárias ligeiras (metro de superfície); d) Criação de uma infra-estrutura aeroportuária.</p>	<p>Os projectos propostos em a) e b) não se enquadram no Modelo Territorial proposto no PROT. Relativamente ao projecto identificado no ponto c) deverá ser avaliado em estudo específico sectorial, e em d) deverá ser equacionado em sede de revisão do PDM.</p>
13	<p>Articular os investimentos no Património com os da Educação e do Turismo. fazer referência à salvaguarda do património submerso, costeiro e fluvial.</p>	<p>O Programa de Execução encontra-se organizado por áreas sectoriais de intervenção que têm tutelas distintas. Este tipo de organização não prejudica a intervenção cruzada dos diversos projectos, particularmente quando seja possível obter sinergias territoriais, o que, de resto, está de acordo com a visão sistémica do PROT.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	<p>a) Ausência de referências à dessalinização.</p> <p>b) Não existe qualquer estratégia para se retirar água do mar para beber.</p> <p>c) O PROT não deverá ignorar algumas possibilidades de utilização da dessalinização.</p>	<p>Vai ser introduzida uma referência ao eventual interesse de processos de dessalinização para unidades turísticas, e para fins de rega, devendo as captações nesses casos efectuar-se a partir da água do mar e, em todas as situações, designadamente de captação de águas e processamento de lamas e reagentes, serem acauteladas os efeitos negativos para o ambiente.</p>
2	<p>Zona de protecção do sifão do canal de rega de Silves.</p>	<p>Vai ser acrescentada uma orientação no sentido de se promover a salvaguarda das infra-estruturas hidráulicas existentes, definindo para o efeito áreas adequadas de protecção.</p>
3	<p>Promover a utilização racional da água ao nível da actividade agrícola e a reutilização de águas residuais.</p>	<p>No Volume I, Cap. V, ponto 4.8 da proposta de PROT são apresentadas, entre outras, as seguintes orientações específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - estabelecer normas para construção de campos de golfe que conduzam a uma redução efectiva dos consumos de água para a rega e, tendencialmente, assegurar o recurso integral à reutilização de águas residuais tratadas; - promover a reutilização das águas residuais tratadas para usos compatíveis; - incrementar a adopção de sistemas de rega que minimizem as perdas de água no sector da agricultura.
4	<p>a) O aquífero Querença-Silves deveria ser objecto de uma atenção especial de reforço das suas potencialidades e capacidade de armazenamento.</p> <p>b) Não se estabelecem normas concretas de protecção para as zonas de máxima infiltração. Deveriam ser definidas, de forma preventiva, normas imperativas de protecção nas zonas de alta vulnerabilidade hidrológica.</p> <p>c) Deveriam ser definidas, de forma preventiva, normas imperativas de protecção nas zonas de alta vulnerabilidade.</p>	<p>Ao nível das normas orientadoras para a gestão dos recursos hídricos (Volume I, Cap. V, ponto 4.8), a proposta de PROT estabelece várias orientações directa ou indirectamente relacionadas com o assunto em apreço.</p> <p>De entre essas orientações destacam-se as constantes das alíneas i), m), o) e r) do ponto 4.8 já referido.</p> <p>Nas opções estratégicas estruturantes (Cap. II, ponto 3.1), encontram-se também diversas referências a essa matéria.</p>
5	<p>Não existe um estudo base que analise a disponibilidade dos recursos hídricos face aos cenários de crescimento apontados, incluindo todas as infra-estruturas associadas (golfes, urbanizações, jardins, etc.).</p>	<p>O INAG acompanhou e validou o processo de revisão do PROT em matéria de recursos hídricos, com base num Estudo elaborado sobre a análise das necessidades de água, cuja disponibilização pública se prevê para breve.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
6	<p>a) O PROT deverá dar orientações acerca da necessidade da aplicação das regras de utilização eficiente da água por parte dos diversos sectores.</p> <p>b) De acordo com a eficiência e racionalização, o PROT deveria impor a utilização das águas residuais, tendo por base a obrigatoriedade de existência em cada uma das ETAR's de um projecto de utilização agronómica, e de outras utilizações, para a água.</p> <p>c) O PROT, na óptica preconizada pelo "Plano Nacional para o Uso Eficiente da Água" não deveria prever o aumento dos consumos mas a sua racionalização.</p>	<p>O PROT assume a "implementação de uma política de uso eficiente da água" como uma das opções estratégicas para os recursos hídricos (Volume I, Cap. III, ponto 3.1), no âmbito das opções territoriais estruturantes.</p> <p>As normas orientadoras já mencionadas, por sua vez, contemplam numerosas medidas que se inserem na política do uso eficiente da água (por exemplo monitorização, integração de origens superficiais e subterrâneas, articulação entre sistemas de abastecimento em alta e em baixa, controlo de água para rega na agricultura e em golfs, reutilização de águas residuais na agricultura e golfs, redução de perdas em sistemas de distribuição, etc.).</p>
7	<p>Admitir a hipótese de construção de uma barragem na Foupana, demonstra incoerência com o que se afirma sobre ecossistemas de interesse ou sobre corredores ecológicos da Bacia do Guadiana.</p>	<p>A proposta de PROT identifica a necessidade de serem desenvolvidos estudos no sentido da definição de origens de abastecimento de águas fiáveis com vista ao reforço das disponibilidades hídricas na Região.</p> <p>É neste contexto que o PROT faz uma referência a esse eventual aproveitamento, mas sempre em alternativa a outras origens de água, e pesando sempre as implicações ambientais que tais hipóteses envolvem.</p>
8	<p>Não são apresentadas medidas concretas para uma conservação da natureza dinâmica, baseada no aproveitamento dos recursos endógenos.</p>	<p>Na perspectiva de que a conservação deve cumprir, também, objectivos de natureza social e económica, orientados, sobretudo, para as populações que desenvolvem actividades e exercem funções essenciais à manutenção e fomento da biodiversidade, a proposta de PROT estabelece um conjunto de iniciativas que poderão ser desenvolvidas, preferencialmente, nas áreas incluídas na Estrutura Regional de Conservação e Valorização Ambiental. De entre elas destacam-se as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dinamização da agricultura de protecção integrada, com certificação de produtos, em áreas de sequeiro (frutos, azeite, produtos da silvo-pastorícia) e em áreas abrangidas por perímetros de rega; - promoção do turismo rural, turismo da natureza e turismo científico, com implementação de equipamentos e estruturas de apoio compatíveis com os valores ecológicos e paisagísticos presentes; - fomento do turismo de aldeia, assente na recuperação física e humana de aglomerados, núcleos e montes rurais; - orientação do investimento turístico em espaço rural para iniciativas subordinadas às temáticas da conservação da natureza, valorização paisagística e recuperação patrimonial (parque ambiental, parque biológico, turismo cultural).

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
9	<p>Incluir um calendário de investimentos em infra-estruturas ligadas à gestão dos recursos hídricos, nomeadamente para assegurar a rápida conclusão da rede de estações de tratamento e a renovação das redes de distribuição.</p>	<p>No Programa de Execução do PROT estão previstos: "a realização de obras de fecho de sistemas e de grande conservação e reabilitação dos sistemas de abastecimento de águas e águas residuais em baixa" e "completar os sistemas de abastecimento de água e tratamento de águas residuais em alta, abrangendo os sistemas das suiniculturas".</p> <p>Quanto à sua realização, o PROT assume-as como primeiras prioridades, sendo as suas programações em concreto da responsabilidade das respectivas entidades executoras.</p>
10	<p>a) O Plano deve assegurar o aproveitamento dos recursos hídricos superficiais, preservando a qualidade da água do mar, ribeiras, aquíferos e albufeiras e adiantar alternativas à construção de novas barragens para responder a eventuais insuficiências em relação às necessidades.</p> <p>b) Algumas pequenas barragens desde há muito reivindicadas (Salir, São Brás de Alportel, ...) poderiam ser equacionadas, pela sua importância estratégica.</p> <p>c) O aquífero Querença-Silves necessita de acções de reforço da sua capacidade de recarga e de preservação da qualidade da água.</p>	<p>Ao nível das normas orientadoras para a gestão dos recursos hídricos, a proposta de PROT estabelece várias orientações directa ou indirectamente relacionadas com o assunto em apreço.</p> <p>Acrescenta-se que vai ser introduzida mais uma norma, que apontará para a necessidade de promover a gestão integrada dos recursos hídricos, com base na bacia hidrográfica.</p>
11	<p>Propõe acções a incluir num programa para os recursos hídricos, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Construir a barragem de Odelouca; - Estudar rede de barragens; - Monitorização dos aquíferos; - Economia no consumo; - Reutilização de águas residuais; - Dessalinização. 	<p>As sugestões apresentadas para o programa dos recursos hídricos, à excepção da dessalinização, constam integralmente da estratégia definida no PROT.</p> <p>As referências mais significativas encontram-se no Volume I, Capítulo III, ponto 3.1 e no Capítulo V, ponto 4.8.</p> <p>Quanto à dessalinização, vai, contudo, acrescentar-se uma referência, conforme anteriormente referido.</p>
12	<p>Equacionar medidas de investimento público nas zonas de protecção da Albufeira da Bravura e a antecipação da revisão do POAP (Plano de Ordenamento de Águas Públicas) da Bravura.</p>	<p>O Programa de Execução identifica um conjunto de acções de "Requalificação/ Valorização das Rias, Rios e Ribeiras" para toda a Região do Algarve. Esse projecto prevê diversas acções de requalificação/ valorização de espaços associados à rede hidrológica, podendo incluir as áreas de protecção da Albufeira da Bravura. O Programa de Execução vai incluir, relativamente a esse projecto, a referência a albufeiras.</p> <p>O POAP da Bravura, nos termos da legislação aplicável, tem previsto um período de 10 anos para a</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		<p>sua revisão, após a data da sua publicação (12/06/2004).</p> <p>Uma eventual alteração poderá, contudo, ser equacionada, mediante uma proposta concreta, devidamente fundamentada.</p>
13	<p>Incluir como 1ª prioridade a recolha de águas residuais em núcleos urbanos de grau I - Monchique e Caldas de Monchique - bem como as áreas urbanas de nível III que não possuem rede de saneamento e que estão em áreas da Rede Natura.</p>	<p>Os critérios definidos para atribuição de prioridades têm em conta uma análise efectuada à escala regional, sendo por isso muito genéricos e não atendendo a casos particulares. Acrescenta-se que a inclusão em Rede Natura 2000, só por si, não confere prioridade, na referida análise, que incidiu sobretudo em aspectos de sensibilidade ambiental à poluição hídrica, distinguindo-se, nesse contexto: zonas vulneráveis; zonas sensíveis; sistemas aquíferos vulneráveis à poluição; e áreas protegidas (Ver Volume III, Anexo 10).</p> <p>A situação apresentada deverá, pela sua escala e especificidade, ser analisada no âmbito do PDM.</p>
14	<p>Correcção do Mapa 7 de acordo com mapa anexo ao ofício da CM Aljezur.</p>	<p>As áreas servidas por abastecimento de água cartografadas no Mapa 07 tiveram como fonte o Plano de Bacias Hidrográficas das Ribeiras do Algarve (PBHRA 1997), e posteriormente foram actualizadas com o Inventário Nacional de Sistemas de Abastecimento de Água e Águas Residuais (INSAAR 2004).</p> <p>Decorridos 2 anos após a última actualização, e dado o facto do sistema de abastecimento de água ter sofrido entretanto alterações, a cartografia poderá não reflectir o estado actual das áreas servidas. Com o contributo fornecido pela Câmara de Aljezur, entidade gestora do sistema de abastecimento de água em baixa, a área servida no respectivo concelho foi rectificada em conformidade com os elementos fornecidos.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	<p>As áreas adjacentes à EN 125, nomeadamente entre grandes centros urbanos: Faro-Olhão, Faro-Loulé, Portimão-Lagos, devem conter áreas comerciais e ou habitacionais, adequando-as às condicionantes ambientais ou ferroviárias existentes. Devem ser consideradas, faixas de circulação paralelas à via principal para acesso às instalações de indústrias ligeiras e comerciais.</p>	<p>Para o desenvolvimento do Sistema de Mobilidade e Acessibilidade o PROT estabelece, como norma orientadora (Volume I, Cap. V, ponto 4.6.1) , que o ordenamento urbanístico das áreas adjacentes/ envolventes da EN 125 recomenda a elaboração de um estudo global e de planos municipais e inter-municipais de ordenamento específicos, com vista a reduzir as acessibilidades marginais e a impedir o estacionamento nas bermas, proporcionando acessos locais alternativos, assegurar recuos adequados das edificações e eliminar a publicidade exterior desordenada. Estas medidas destinam-se, simultaneamente, a promover maior fluidez de tráfego e segurança, e também a requalificar a imagem da rodovia que é percorrida pela maioria dos turistas que visitam a Região, designadamente aqueles que utilizam o Aeroporto Internacional de Faro.</p> <p>Observa-se ainda que o Programa de Execução aponta especificamente para estudos e acções no âmbito do reordenamento e da requalificação da EN 125.</p>
2	<p>a) Deverão ser estudadas alternativas ao modo ferroviário ligeiro.</p> <p>b) Nova ligação ferroviária, a Norte de Faro, de difícil concretização</p> <p>c) Garantir todas as condições e mecanismos de definição e delimitação do traçado de uma nova linha variante à linha do caminho-de-ferro existente, sem prejuízo da adaptação do actual traçado para um sistema de comboio ligeiro de superfície.</p> <p>d) Em relação ao eixo do modo ferroviário ligeiro Faro-Loulé-Olhão, deveria ser criado o seguinte percurso: Vilamoura-Quarteira-Vale do Lobo – Almansil - Faro-Olhão - Fuseta-Tavira com interfaces em Quarteira para Loulé e em Faro para o Aeroporto-Gambelas.</p> <p>e) Em vez do eixo Lagos-Portimão-Lagoa, deverá ser criado um eixo de metro mais ambicioso com o seguinte traçado: Lagos-Portimão-Parchal-Estombar-Lagoa-Porches-Norte de Armação-Sul de Pera-Vale Parra-Albufeira-Montechoro. Poderia ser aproveitado o traçado ferroviário existente entre Lagos e Estombar e aqui continuava o novo traçado. Em Armação teria que haver um interface rodoviário de ligação a Silves para que este concelho ficasse ligado ao metro de superfície.</p>	<p>O modo ferroviário ligeiro é uma proposta de carácter estratégico, tendo em vista a mobilidade das populações e a afirmação das aglomerações urbanas.</p> <p>A análise das viabilidades e a operacionalização deste meio de transporte são matérias que deverão ser analisadas posteriormente, e num contexto diferente, isto é, com as entidades e parceiros responsáveis pela sua implementação.</p> <p>Quanto à nova circular a Norte, mantém-se a proposta, no sentido em que a rede regional se deve articular autonomamente com os modos ligeiros propostos para as aglomerações urbanas.</p> <p>Observa-se, contudo, que as representações constantes da Peça Gráfica 06, do Vol I, são esquemáticas.</p> <p>Quanto à possibilidade do modo ferroviário ligeiro vir a servir outras áreas, para além das aglomerações urbanas, não consta da Proposta qualquer limitação nesse sentido.</p> <p>Quanto às alterações de traçado propostas, refere-se que se mantém a proposta no seguimento do que já constava do PROTAL de 1991 e observa-se, também, que as representações constantes da Peça Gráfica n.º 6 são esquemáticas.</p> <p>Finalmente, observa-se que o texto do Vol. I, Cap. V, ponto 4.6.3 vai ser acertado de forma a melhorar a sua coerência com a proposta constante da Peça Gráfica 06.</p> <p>Vai ser também corrigido o ponto 4.6.3.3, passando a figurar uma redução de 10 a 15 minutos com a concretização da variante de Alcácer, em lugar dos 15 a 20 minutos que actualmente constam da Proposta.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
	<p>f) Alterações de traçado propostas não estão consolidadas.</p> <p>g) Os dois eixos do metro de superfície deverão ser um pouco mais ambiciosos e abranger outras áreas.</p> <p>h) Os ganhos de tempo com a construção da variante de Alcácer são inferiores aos indicados.</p>	
3	<p>Extensão da Via do Infante desde o nó de Bensafrim até Sagres.</p> <p>Introdução da ligação VLA – Albufeira na Peça Gráfica 06.</p>	<p>Relativamente às infra-estruturas rodoviárias no concelho de Vila do Bispo, no Programa de Execução prevê-se o acesso à Via do Infante e a ligação de Budens à ER 268, considerando-se tal suficiente para assegurar a mobilidade na zona, no contexto do modelo territorial proposto.</p> <p>Quanto a ligação da VLA a Albufeira, a Peça Gráfica 06 vai ser alterada, de modo a incluir a sua representação.</p>
4	<p>Não deve prever-se um porto comercial para Faro, nem mudar a localização de um aeródromo no Sotavento.</p>	<p>A questão do porto de Faro não está devidamente concretizada. No entanto, refere-se que o transporte marítimo deverá apoiar-se nas duas infra-estruturas portuárias principais da região: Portimão e Faro.</p> <p>O porto de Faro deverá consolidar a sua importância enquanto principal infra-estrutura de apoio ao desenvolvimento da navegação de cabotagem na Região, criando também condições para operar no mercado de pequenos cruzeiros.</p> <p>Relativamente aos aeródromos no Sotavento, consta na proposta de PROT que deverá ser reservada a possibilidade de desenvolver, a prazo, outras infra-estruturas aeroportuárias, embora num horizonte temporal mais dilatado, em Vila Real de St.º António - Castro Marim, onde, actualmente, já existe uma pista não pavimentada. A concretização deste investimento poderá estar associada ao potencial de desenvolvimento turístico de ambas as margens do rio Guadiana, à afirmação da aglomeração urbana transfronteiriça, Vila Real de St.º António - Castro Marim e ao desenvolvimento da Área de Negócios do Sotavento Algarvio.</p> <p>Mais se esclarece que a realocação do aeródromo existente no concelho de Castro Marim deverá implicar a desactivação do actual, dadas as suas restrições operacionais de funcionamento.</p> <p>Esclarece-se, todavia, que a localização, em concreto, desta nova infra-estrutura não é matéria de PROT, devendo antes ser analisada no contexto do PDM.</p>
5	<p>a) Prever infra-estruturas aeroportuárias de âmbito municipal e intermunicipal.</p>	<p>O PROT define infra-estruturas de âmbito regional, não impedindo que as de âmbito municipal e intermunicipal sejam definidas em sede de instrumentos de planeamento municipais (PDM) e</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
	<p>b) Necessidade de intervenção na envolvente do Aeroporto Internacional de Faro e desafectar área de expansão do PNRF.</p>	<p>intermunicipais, desde que se justifiquem.</p> <p>O PROT, contudo, explicita qual deverá ser a rede fundamental, para a Região, das infra-estruturas aero-portuárias (Volume I, páginas 187 e 188).</p> <p>O Plano prevê expressamente uma ligação ferroviária ao aeroporto, através do modo ligeiro urbano, interligado com a rede ferroviária regional, e a melhoria das ligações rodoviárias (Volume I, Capítulo III, ponto 4.3.4).</p> <p>Os corredores necessários não estão localizados, dado que, nos termos da legislação em vigor, o PROT não é um plano de uso do solo.</p> <p>Quanto à necessidade de ampliação do Aeroporto Internacional de Faro, está previsto o aumento da sua capacidade operacional através de um novo aeródromo, destinado à aviação geral, sem prejuízo de eventuais ampliações, a definir em plano específico do sector, e a enquadrar no PDM de Faro.</p> <p>Mais se esclarece que esta opção foi devidamente concertada com a ANA.</p>
6	<p>Prever para as zonas do interior sistemas de mobilidade dotados de modernos meios de transporte (minibus ou "táxi-central").</p>	<p>Vai ser incluída no texto uma referência à mobilidade no sistema urbano do interior, adequada às especificidades do meio.</p>
7	<p>O PROT deverá prever para cada sede de concelho um aeródromo, sobretudo para ajudar na prevenção de incêndios.</p>	<p>Estas infra-estruturas de carácter concelhio deverão ser devidamente ponderadas no âmbito da revisão dos PDM.</p>
8	<p>Inclusão do Porto de Recreio da Quinta do Vale no Rio Guadiana.</p>	<p>Foi opção do PROT não demarcar todas as infra-estruturas náuticas. No âmbito da revisão do PDM de Castro Marim deverá ser devidamente ponderada a localização do Porto de Recreio pretendido, atendendo a que, no âmbito da estratégia para o turismo, deverão ser reforçados os elementos do turismo náutico como mais um elemento estruturante, tendo porém presente eventuais condicionantes ambientais e do território.</p>
9	<p>Ligação ferroviária a Huelva/ Sevilha.</p>	<p>O PROT define como estruturante a modernização da linha ferroviária regional e a sua ligação a Espanha, estando em curso um estudo de mobilidade ferroviária para o Algarve da responsabilidade do MOPTC (Volume I, Capítulo III, ponto 4.3.4.).</p> <p>Nesse contexto, figura, ainda que em termos esquemáticos e indicativos, a ligação ferroviária em alta velocidade entre Faro e Sevilha (Volume I, Capítulo III, ponto 4.3.4) e Peça Gráfica 06.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		Além disso, o PROT preconiza a criação de uma nova travessia do Guadiana destinada ao modo ferroviário convencional/ velocidade alta.
10	Não devem considerar-se prioritários investimentos na alta velocidade ferroviária.	O Programa de Execução não contempla qualquer investimento (para o período de vigência do PROT) na alta velocidade ferroviária.
11	Ter em atenção a possibilidade de se criar uma Autoridade Metropolitana de Transportes, como forma de melhorar o seu planeamento e funcionamento na Região.	Vai ser introduzida uma referência, no Volume I, Capítulo V, ponto 2.2.2, sobre a oportunidade da criação de uma Autoridade Metropolitana para os transportes na Região, quando a complexidade da articulação entre os diversos modos de transporte o justifique.
12	Insuficiente reforço das acessibilidades e telecomunicações, articuladas com as redes de tecnologia e investigação e desenvolvimento, nas áreas da Serra, sobretudo como áreas de localização preferencial.	<p>A questão não está suficientemente concretizada. Contudo, observa-se que está previsto um reforço de acessibilidades generalizado para o "interior", de que são exemplo, os acessos à Via do Infante, a beneficiação e rectificação dos grandes eixos de circulação serrana e as ligações inter-regionais.</p> <p>Estas acessibilidades são consideradas essenciais para garantir o reforço e coesão do sistema urbano do "interior", tal como proposto no PROT, e a emergência de novas actividades, na área do conhecimento, que a figura dos NDE deverá incentivar.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	<p>a) As orientações definidas para os sítios classificados como Rede Natura 2000 contêm apenas restrições.</p> <p>b) Em zonas de protecção ambiental poderão ou não ser enquadrados projectos de Ecoturismo, Ecoresorts e lazer ambiental?</p>	<p>As normas orientadoras para a gestão das áreas que integram a Estrutura Regional de Protecção e Valorização Ambiental diferenciam quer o grau de prioridade atribuído ao valor conservacionista de cada área, quer as especificidades associada a cada categoria de unidade ecológica.</p> <p>Deste modo, foram estabelecidas orientações a aplicar em função do grau de prioridade (valor conservacionista) e orientações específicas para cada área em função do cruzamento da unidade ecológica com o grau de prioridade.</p> <p>Salienta-se contudo que, em termos genéricos, se admite a possibilidade de desenvolvimento de NDT em áreas de Rede Natura 2000.</p>
2	<p>a) Implantação de um empreendimento turístico nas "Áreas Nucleares e Corredores Ecológicos".</p> <p>b) Criação de medidas de discriminação positiva para as áreas da "Estrutura Regional de Protecção e Valorização Ambiental".</p>	<p>Face ao disposto na proposta de PROT, o desenvolvimento turístico nas áreas nucleares deve ser centrado essencialmente nos perímetros urbanos existentes e em NDT, desde que não haja conflito com as normas de planeamento formuladas pelo Plano Sectorial da Rede Natura 2000 que vier a ser elaborado.</p> <p>Na proposta de PROT, para a gestão das áreas que integram a Estrutura Regional de Protecção e Valorização Ambiental, diferencia-se quer o grau de prioridade atribuído ao valor conservacionista de cada área, quer as especificidades associadas a cada categoria de unidade ecológica, tendo como referência a cartografia complementar apresentada no Volume III (Mapas 03 A e 03 B).</p> <p>Como princípios gerais:</p> <p>a) considera-se imperativa a necessidade de protecção das unidades ecológicas classificadas com grau de prioridade superior, ou seja 1 e 2;</p> <p>b) as unidades para as quais foram atribuídas classes de prioridades inferiores (graus 4 e 5), constituídas por formações ou ocorrências de menor valor específico ou maior abundância, destinam-se a complementar a estrutura regional e deverão ser objecto, caso a caso, de ajustamentos das normas orientadoras à sua importância relativa a representatividade no contexto regional.</p>
3	<p>Alterar a redacção (da página 100) no que respeita à descrição do tipo de ocupação turística em áreas nucleares da Costa Vicentina.</p>	<p>Vai ser alterado, passando a constar referência a unidades turísticas de natureza e dimensão adequadas aos valores naturais em presença.</p>
4	<p>Normas de gestão por Unidade Ecológica em vez de ser por local, como acontecia na versão anterior, introduz um ónus adicional ao município de Monchique.</p>	<p>As Normas orientadoras para a gestão das áreas da ERPVA baseiam-se na diferenciação de graus de prioridade atribuídos face ao valor conservacionista e à especificidade das diferentes unidades ecológicas. Em todas as unidades se encontram diversos graus de Prioridade, sendo a sua ocorrência observada mediante cartografia detalhada a elaborar em sede de revisão do PDM e tendo como referência os Estudos de Caracterização e Diagnóstico do Volume II, o Capítulo V, ponto 4.1 do</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		Volume I e o anexo 7 do Volume III.
5	<p>Contradição entre os Mapas 03 (ERPVA) e o Quadro V.3 do Volume I, no que respeita à conjugação das áreas com diferentes graus de prioridade e as restrições indicadas.</p>	<p>As unidades ecológicas cartografadas no Mapa 03a foram determinadas com base nos usos do solo, conjugando-se no seu conteúdo factores geológicos com os tipos de solo presentes. Os graus de prioridade definidos para algumas unidades ecológicas (no caso concreto matos e Prados + Arvenses) reflectem essa conjugação de factores.</p> <p>Para a mesma unidade ecológica são estabelecidos, assim, diferentes graus de prioridade consoante o substracto geológico e o tipo de solo onde essas unidades especificamente se localizam. As orientações específicas são mais ou menos restritivas, consoante os diferentes graus de prioridade de conservação atribuídos em função daqueles factores diferenciados.</p> <p>Num dos exemplos apontados, a “interdição” da construção, com excepção para a recuperação do património” na unidade de Matos, é imperativa nos graus de prioridade 1+2, mas nos restantes graus de prioridade poderá ser equacionada a sua admissão. É esse o critério previsto para aplicação das normas orientadoras estabelecidas no quadro V.3 do Volume I no terreno.</p> <p>Os diversos mapas que compõem a Estrutura Regional de Protecção e Valorização Ambiental (ERPVA) complementam-se e não deverão ser considerados isoladamente.</p> <p>Para um melhor entendimento e compreensão dos critérios utilizados para a classificação das unidades ecológicas expostas no mapa 03a e para a atribuição dos graus de prioridade de conservação representados no Mapa 03b, recomenda-se a consulta do Volume II da caracterização e diagnóstico no Anexo G da Conservação da Natureza e Biodiversidade, nomeadamente o ponto 7.</p> <p>No que concerne às orientações vertidas no quadro V.3, do Volume I, aplicam-se também, à semelhança dos mapas, de forma cruzada. As normas orientadoras não se aplicam de forma linear às unidade ecológicas. É necessário aferir o respectivo grau de prioridade de conservação.</p> <p>Em todo o caso esclarece-se que o nível de protecção invocado para a possibilidade ou não de implementação de Núcleos de Desenvolvimento Turístico (NDT) nas Áreas Protegidas se refere aos graus de protecção estabelecidos no respectivo Plano de Ordenamento da Área Protegida, no caso concreto o PO do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, atentos os graus de prioridade estabelecidos na ERPVA do PROT, que fornece o enquadramento genérico e regional para essa matéria.</p> <p>Por conseguinte, a definição do(s) futuro(s) NDT deverá ser fundamentada no contexto do Plano Especial de Ordenamento do Território respectivo, em conjugação com as condições definidas no PROT para a implementação dos NDT.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
6	<p>Não são apresentadas medidas concretas para uma conservação da natureza dinâmica, baseada no aproveitamento dos recursos endógenos.</p>	<p>Na perspectiva de que a conservação deve cumprir, também, objectivos de natureza social e económica orientados, sobretudo, para as populações que desenvolvem actividades e exercem funções essenciais à manutenção e fomento da biodiversidade, a proposta de PROT estabeleceu um conjunto de iniciativas que poderão ser desenvolvidas, preferencialmente, nas áreas incluídas na Estrutura Regional de Conservação e Valorização Ambiental. De entre elas destacam-se as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dinamização da agricultura de protecção integrada, com certificação de produtos, em áreas de sequeiro (frutos, azeite, produtos da silvo-pastorícia) e em áreas abrangidas por perímetros de rega; - promoção do turismo rural, turismo da natureza e turismo científico, com implementação de equipamentos e estruturas de apoio compatíveis com os valores ecológicos e paisagísticos presentes; - fomento do turismo de aldeia, assente na recuperação física e humana de aglomerados, núcleos e montes rurais; - orientação do investimento turístico em espaço rural para iniciativas subordinadas às temáticas da conservação da natureza, valorização paisagística e recuperação patrimonial (parque ambiental, parque biológico, turismo cultural).

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	<p>a) O regime para a faixa dos 500 metros, "non aedificandi" não é justificado, por forma a permitir compreender as razões de natureza ecológica ou ambiental que o suportam.</p> <p>b) A "Retaguarda da Zona Terrestre de Protecção" é arbitrariamente definida como uma faixa entre os 500 e os 2000 metros a partir da margem, sem que exista qualquer fundamentação técnica ou científica para essa delimitação</p>	<p>Na sequência da análise efectuada no âmbito do processo de revisão do PROT, baseada na distribuição espacial das classes de espaço dos PDM, Planos de Urbanização, Planos de Pormenor eficazes e empreendimentos aprovados na área total dos 500 metros de largura da faixa costeira, contados a partir da Linha Máxima de Águas-Vivas Equinociais (área de intervenção dos POOC) apenas 1.3 % dessa área estará livre de ocupação e de áreas condicionadas pela Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional e Rede Natura.</p> <p>No que concerne à faixa dos 500 aos 2000 metros, face aos instrumentos de planeamento vigentes, estará livre de ocupação e de condicionantes legais 10.7 % da área total.</p> <p>Estes dados espelham categoricamente a intensa pressão exercida sobre o litoral e o presente estado de quase exaustão dos espaços edificáveis na faixa costeira do Algarve.</p> <p>Observa-se que estes estudos, e respectivas conclusões, constam do Volume II - Anexo I - A Faixa Costeira.</p> <p>Nestes termos, na faixa costeira do Litoral Sul, os objectivos prioritários do PROT consistem na requalificação e valorização, estabelecendo-se critérios de ordenamento específico, a consagrar nos PDM, distinguindo-se três níveis diferentes de intervenção, correspondentes à "Margem", à "Zona Terrestre de Protecção" e à restante área, da retaguarda da "Zona Terrestre de Protecção".</p>
2	Medidas para controlar o desenvolvimento junto à costa.	<p>Na faixa costeira do Litoral Sul, os objectivos prioritários do PROT, consistem na requalificação e valorização, estabelecendo-se critérios de ordenamento específico, a consagrar nos PDM, e distinguindo-se três níveis diferentes de intervenção, correspondentes à "Margem", à "Zona Terrestre de Protecção" e à restante área de retaguarda, para os quais se define o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - não são autorizadas novas construções dentro da "Margem" das águas do mar (50 metros) nem nas faixas de risco, com excepção de infra-estruturas de apoio balnear e marítimas em conformidade com o estabelecido nos Planos de Ordenamento da Orla Costeira; - não são autorizadas novas construções na "Zona Terrestre de Protecção" (faixa dos 500 metros a contar da "Margem"), fora dos perímetros urbanos, à excepção de infra-estruturas e equipamentos colectivos de iniciativa pública e de inequívoco interesse público e bem assim de infra-estruturas, e equipamentos de apoio balnear e marítimo e, ainda, de operações de realocação de unidades de alojamento degradadas existentes em Espaços de Ocupação Turística (sem aumento de áreas edificadas e sem aproximação relativamente ao mar); - na faixa entre 500 e 2000 metros, as novas ocupações fora dos perímetros urbanos ficam condicionadas ao regime de edificabilidade dos Espaços de Ocupação Turística ou a novos Núcleos de Desenvolvimento Turístico. <p>Assim, entendeu-se que a Faixa Litoral carece de medidas mais rigorosas, relativamente ao restante território, no sentido de se assegurar a competitividade do complexo de actividades do turismo, recreio</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		e lazer, com unidades de categoria superior, de forma a permitir a valorização da oferta, pelo que, nesta faixa, as novas ocupações, fora dos perímetros urbanos, ficam ainda condicionadas ao regime de edificabilidade dos Espaços de Ocupação Turística ou a novos Núcleos de Desenvolvimento Turístico.
3	Clarificar a edificabilidade permitida nos perímetros urbanos na "faixa entre 500 e 2000 metros".	Esclarece-se que em toda a faixa costeira é permitida a edificação no interior dos perímetros urbanos, ainda que observando, nalguns casos, determinadas condições, como consta do Vol. I, Cap. V, ponto 3.2.1. As novas ocupações fora dos perímetros urbanos ficam condicionadas ao regime de edificabilidade dos Espaços de Ocupação Turística ou a novos Núcleos de Desenvolvimento Turístico.
4	A linha de águas costeiras está incorrectamente demarcada na zona envolvente de Faro.	A delimitação foi efectuada a partir da "linha seca", com exclusão das áreas de sapal integradas no Parque Natural da Ria Formosa.
5	Consignar um regime especial para estabelecimentos hoteleiros isolados situados na "Retaguarda da Zona Terrestre de Protecção".	<p>As Unidades Hoteleiras Isoladas constituem um mecanismo de discriminação positiva para os territórios que apresentam actualmente menor desenvolvimento turístico, não sendo esse o caso da "Retaguarda da Zona Terrestre de Protecção".</p> <p>Pelo contrário, para estas áreas, dada a complexidade dos problemas que normalmente apresentam, exige-se um planeamento rigoroso, com base em estudos aprofundados.</p> <p>Assim, preconiza-se a figura de Unidades Hoteleiras Isoladas para as Unidades Territoriais da Costa Vicentina, da Serra e do Baixo Guadiana, e ainda para as freguesias do Litoral Sul/ Barrocal que se localizam no tradicional Barrocal e apresentam reduzido desenvolvimento turístico.</p>
6	O Plano, embora contenha estudos sobre erosão costeira, não apresenta qualquer estratégia para evitar essa mesma erosão costeira, remetendo essa matéria para os POOC.	<p>É aos POOC que compete o estudo rigoroso sobre a erosão costeira, bem como a definição de medidas para o seu eventual controlo.</p> <p>O PROT, todavia, identifica um conjunto de intervenções no Volume I, Capítulo V, ponto 3.4, designadamente acções de cartografia, cadastro, monitorização, protecção de dunas, de arribas e de áreas específicas da costa, etc.</p> <p>No Volume III, o Anexo 8 e o Mapa 10 identificam riscos associados à erosão costeira, entre outros. No Volume II, o Anexo I é dedicado em exclusivo ao litoral e à erosão costeira.</p>
7	Os critérios para delimitação das zonas de protecção litoral (500 e 2000 metros) não são compatíveis com as características específicas da Ria Formosa, e podem	Por se reconhecer que a área da Ria Formosa apresenta especificidades, admitiu-se no Volume I, Capítulo V, ponto 3.4, um regime próprio para a faixa costeira nas áreas adjacentes, sendo uma das prioridades admitidas a recuperação de áreas degradadas.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
	comprometer a sustentabilidade da orla lagunar, pelo que deverão ser revistos.	
8	Clarificar o que se entende por investimentos de interesse público e/ ou abrir a possibilidade a investimentos estratégicos na referida Zona Terrestre de Protecção.	<p>O PROT aponta para a possibilidade, na Zona Terrestre de Protecção, fora dos perímetros urbanos, de novas construções, desde que respeitem a infra-estruturas e equipamentos colectivos de iniciativa pública e de inequívoco interesse público. A concretização do conceito, dentro do quadro referido, caberá aos PDM, atendendo às especificidade locais.</p> <p>Nas áreas adjacentes à Ria Formosa, é admitida a recuperação de áreas degradadas mediante a requalificação ou construção de infra-estruturas, equipamentos e parques urbanos e empresariais sem a componente de alojamento.</p>
9	O regime de proibição da edificação na faixa costeira também deverá ser aplicado na Costa Vicentina, por forma a salvaguardar as áreas onde a edificação ainda não avançou de forma significativa e onde se adivinham enormes pressões.	A Costa Vicentina integra uma área protegida. Através do Plano de Ordenamento do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, considerou-se que o seu regime de protecção está suficientemente assegurado, ao nível da salvaguarda e protecção dos recursos em causa.
10	Encara-se como solução para a requalificação do litoral uma ideia de não actuação urbanística, quando, em muitos casos, a resolução dos problemas pode ser viabilizada pela construção de novo urbano.	<p>O litoral é um dos elementos mais marcantes da Região, conjugando uma elevada sensibilidade ecológica com a implantação da maioria dos aglomerados urbanos de maior dimensão, a que corresponde também a concentração das actividades económicas motoras do desenvolvimento regional. Qualquer actuação nesta área deverá ter como um dos objectivos a preservação, defesa e valorização dos valores ambientais e a manutenção de um desejável equilíbrio entre o recurso territorial e a sua procura, em especial para usos territoriais.</p> <p>Todavia, realça-se que o regime estabelecido para o litoral, e que consta no Volume I, Capítulo V, ponto 3.4, aplica-se fora dos perímetros urbanos. Esse mesmo regime prevê que para a faixa costeira deverão ser elaborados estudos de caracterização com vista à sua reestruturação e qualificação, visando eliminar conflitos entre usos, requalificar as actividades turísticas - alojamento e equipamentos, descongestionar áreas sobre-ocupadas, satisfazer carências em infra-estruturas, equipamentos e espaços exteriores e qualificar as frentes de mar, enquadrando soluções coerentes entre concelhos vizinhos.</p> <p>A proposta de PROT refere ainda que deverão ser delimitados, em sede de PDM, Espaços de Ocupação Turística, no sentido de promover a requalificação/ qualificação urbanística, através de intervenções de planeamento, acções de recuperação e demolição/ substituição do edificado, sem prejuízo de uma componente de edificabilidade que a Proposta também prevê. Na requalificação destas áreas deverá ser incentivada a substituição de unidades de alojamento obsoletas e degradadas por novas unidades de maior qualidade, que respeitem os objectivos e as opções estratégicas do PROT Algarve, nomeadamente no que concerne à melhoria da competitividade do sector do turismo.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		Reitera-se, de acordo com o referido anteriormente, que as áreas da faixa costeira livres de compromissos são de 1,3 % do total para a faixa terrestre de protecção e de 10.7 % para a retaguarda da faixa costeira.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	A área mínima proposta (25 hectares) para a figura do NDT é muito elevada, tendo em conta a área mínima proposta para a figura de Estabelecimentos Hoteleiros Isolados (5 hectares).	<p>As Unidades Hoteleiras Isoladas constituem uma medida de discriminação positiva a localizar, essencialmente no interior, isto é, nas Unidades Territoriais da Costa Vicentina, da Serra e do Baixo Guadiana. Tratando-se de áreas com pouca ocupação urbanística e com muito escassas intenções de investimento, entendeu-se que seria, para esses territórios, ajustado prever mecanismos simplificados e específicos para o desenvolvimento turístico de pequena dimensão.</p> <p>Quanto aos NDT, são uma figura genérica para toda a Região, e correspondem a um tipo de investimentos estruturantes destinados a qualificar o turismo, alterando o seu perfil e impulsionando a economia. Assim, esses investimentos terão de cumprir requisitos mínimos de área, qualificação e de planeamento prévio. Observa-se contudo que, em resultado da ponderação efectuada, em sede de discussão pública, a área mínima dos NDT para as unidades territoriais do interior deverá passar a ser de 15 ha, desde que não se localizem em áreas protegidas.</p>
2	A obrigatoriedade de envolvimento da Administração Central no desenvolvimento dos NDT é prejudicial.	O texto vai ser alterado, de modo que a participação da CCDR e da entidade sectorialmente responsável pelo turismo nos júris de avaliação dos concursos para os NDT, tenha lugar apenas e se o município o solicitar expressamente.
3	Não têm em conta a validade/adequação espacial e as diversidades do território, para efeitos da constituição dos NDT.	Observa-se que, à partida, qualquer parcela do território municipal pode considerar-se habilitada para se apresentar aos concursos para NDT, dado que estes não serão territorializados em sede de PDM.
4	Retirar condicionantes de afectação à actividade turística, designadamente das competências do Observatório.	A Proposta vai ser alterada, em função da análise jurídica efectuada.
5	Substituição da tipologia "aldeamentos turísticos" por "conjuntos turísticos".	Vai ser alterada, com incidência na faixa entre os 500 e os 2000 m.
6	Acrescentar um item "classificação dos empreendimentos turísticos" aos critérios de avaliação dos NDT.	Vai ser introduzido um item, conforme sugerido.
7	<p>a) A previsão da construção de 28 mil camas, ou 32 mil conforme a leitura que se faça, não podia nem deveria ser equacionada sem se levar em consideração o universo do que está construído e do que está já autorizado construir.</p> <p>b) Na Região estão licenciadas cerca de 160 000 camas, e</p>	<p>No respeitante ao existente construído ou autorizado, a questão está identificada no PROT, mais concretamente no Volume II, Anexo F2.</p> <p>Esclarece-se, contudo, que as camas respeitantes aos investimentos estruturantes têm por objectivo não o aumento da oferta, porque esta já hoje é quantitativamente suficiente, mas a sua qualificação.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
	<p>quando um dos objectivos principais é qualificar a oferta turística, como é que se justifica um acréscimo de cerca de 32 000 camas como dotação inicial?</p> <p>c) A "dotação inicial" de 24000 camas, que não contabiliza as camas dos "direitos adquiridos" referidas como "situações jurídicas consolidadas", nem as 5580 das Unidades Hoteleiras Isoladas, nem as 4000 dos NDE, nem todas as que podem surgir dentro dos perímetros urbanos, é perfeitamente exagerada e insustentável, porque acima do padrão de crescimento expectável.</p> <p>d) Os critérios de distribuição das 24 000 não são objectivos nem estão explicitados, nem se esclarece se estas põem em causa as anteriormente previstas e aprovadas para as AAT no âmbito do PDM em vigor.</p> <p>e) Opção pela indicação do número de 24 000 camas para os NDT é errada, sem a criação de mecanismos que garantam a operacionalização do processo à escala de planeamento concelhio.</p> <p>f) Como vão ser distribuídas as 24000 camas pelo território.</p> <p>g) A dotação das 24 000 camas resulta de um único indicador: o número de dormidas em alojamento classificado.</p> <p>h) A repartição do número de camas foi efectuada em função da "capacidade de carga" - e levou à identificação de 6655 camas para a Unidade Territorial do Baixo Guadiana - esclarecer o conceito e o porquê da não aplicabilidade do mesmo ao nível do concelho.</p>	<p>Pretende-se, com essa dotação, criar um produto que permita introduzir mudanças no perfil do sector turístico e da própria economia. Para melhor esclarecimento ver, por exemplo, Volume I, Capítulo V, ponto 2.3.1.</p> <p>Acrescenta-se que caberá ao Observatório monitorizar e avaliar em contínuo o desempenho deste modelo e as formas da sua aplicação em concreto habilitando, assim, as entidades competentes a decidir sobre a matéria.</p> <p>Quanto ao critério para a fixação das 24 000 camas, esclarece-se que vem explicitado no Volume I, Capítulo III, ponto 4.3.2.</p> <p>Observa-se, contudo, que não se está perante um limite rígido, cabendo ao Observatório, uma vez mais, a avaliação e monitorização do processo de atribuição das referidas camas, no âmbito dos Núcleos de Desenvolvimento Turístico, bem como das Unidades Hoteleiras e Núcleos de Desenvolvimento Económico com componente de alojamento, habilitando, assim, as entidades competentes a decidir sobre a matéria.</p> <p>Refere-se ainda que a concretização das 24 000 camas deverá confrontar-se com as aptidões e limitações do território, designadamente quanto aos seus estatutos de protecção.</p> <p>No âmbito do PROT, considerou-se que era relevante a repartição da dotação de camas, para NDT, apenas ao nível das Unidades Territoriais. Essa repartição teve em conta as áreas de cada unidade territorial, descontando-se as áreas já comprometidas e, por outro lado, incluindo-se as áreas condicionadas por estatutos de protecção, do que resulta um factor de discriminação positiva para os territórios do interior e menos urbanizados.</p> <p>No Volume I, Capítulo III, ponto 4.3.2.1, vai-se proceder a melhor explicitação do critério seguido. Para a repartição por concelho, indicam-se no PROT os respectivos critérios gerais, no ponto atrás referido, devendo o Observatório pronunciar-se sobre o assunto, contribuindo, assim, para uma decisão coerente e articulada das entidades com competência na matéria.</p> <p>É um facto que a dotação em camas para os NDT resulta do indicador dormidas em alojamento classificado que tem uma base mais ampla de incidência, pois abrange outras figuras do PROT para além dos NDT.</p> <p>Esclarece-se, todavia, que se trata de uma dotação de partida, tendo em vista operacionalizar o procedimento de concurso público para NDT.</p> <p>Acrescenta-se que esta dotação é revisível, em qualquer dos sentidos, face às indicações da avaliação e da monitorização, prevendo-se uma fase obrigatória de avaliação ao final de cinco anos de aplicação do PROT.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
8	<p>a) Como é possível lançar um concurso público para que se implantem Núcleos de Desenvolvimento Turístico, sem que essas regras estejam estabelecidas à partida.</p> <p>b) Quanto ao procedimento de concurso público previsto para os NDT, o PROT não apresenta qualquer justificação para esta proposta.</p> <p>c) Concursos Públicos para NDT, geram corrupção.</p> <p>d) A obrigatoriedade de envolvimento da Administração Central no desenvolvimento dos NDT é prejudicial.</p>	<p>No ponto 2.3.3.1 do Capítulo V do Volume I, são definidos os conceitos e as regras fundamentais do procedimento concursal e do regime de implantação dos NDT.</p> <p>Entende-se que o concurso público é uma garantia de equidade e transparência, e também um estímulo à qualidade dos empreendimentos, em resultado de um regime concorrencial, que se estabelece entre os promotores interessados.</p> <p>Esclarece-se, ainda, que não é necessária qualquer aquisição prévia de terrenos para se apresentar uma proposta aos concursos referidos, bastando apenas demonstrar a legitimidade para o efeito.</p>
9	<p>a) Pretendem Unidades Hoteleiras Isoladas nas áreas de Barrocal das freguesias do concelho de Loulé.</p> <p>b) Refere que a figura das Unidades Hoteleiras Isoladas - será de difícil execução, devido a seguir um regime análogo aos dos NDT.</p> <p>c) O Plano não deve cercear a possibilidade de uma aposta no turismo rural em propriedade com a área de 5 hectares.</p>	<p>A Proposta vai ser clarificada, passando a ficar explícito que as Unidades Hoteleiras Isoladas poderão ter lugar nas Unidades Territoriais da Costa Vicentina, Serra e Baixo Guadiana, e ainda nas freguesias da Unidade-Territorial do Litoral Sul/ Barrocal que se localizam no tradicional Barrocal e apresentam reduzido desenvolvimento turístico. Assim, deixará de haver menção expressa, no PROT, às freguesias que satisfazem a última das condições referidas.</p> <p>Salienta-se que este tipo de empreendimento turístico, Unidades Hoteleiras Isoladas, tem um modelo de implantação diferente do que está previsto para os NDT, designadamente porque dispensa o concurso público e a elaboração de plano de pormenor. A contratualização prevista tem lugar apenas na fase prévia da execução, para permitir à Autarquia definir com o promotor as condições de desenvolvimento do projecto.</p> <p>Nos termos da legislação de enquadramento do Turismo no Espaço Rural, à excepção do hotel rural, todas as outras modalidades de hospedagem carecem de pré-existência (v.g. agro-turismo, turismo de habitação, turismo de aldeia, turismo rural, casas de campo), pelo que a propriedade com área de 5 hectares não constitui uma exigência.</p> <p>Observa-se ainda que o PROT não altera legislação específica respeitante ao Turismo em Espaço Rural.</p>
10	<p>a) Não se estará, a coberto do desenvolvimento do turismo no interior, a viabilizar grandes operações de especulação imobiliária, uma das ameaças diagnosticadas na Região?</p> <p>b) O desenvolvimento do turismo no interior é possível e é desejável, mas é necessário operar a uma escala adequada à</p>	<p>A realidade do Turismo na região, particularmente no respeitante à distribuição da actividade pelo território, não é de molde a que a questão colocada tenha sido diagnosticada como ameaça pelo PROT.</p> <p>Em todo o caso, os instrumentos de gestão e operacionalização propostos contêm em si mecanismos de controlo, quer de qualidade quer de quantidade dos diversos produtos turísticos, que se consideraram suficientes no contexto actual e previsível a curto e médio prazo.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
	<p>dimensão e fragilidade dos territórios.</p> <p>c) Prefigura-se a extensão da actividade turística no interior dos NDT, em moldes que replicam modelos, ainda que com exigências de qualidade, implementados no litoral, mas que não serão certamente estruturantes para a realidade do interior.</p>	<p>Os investimentos estruturantes, designadamente os NDT, têm um papel de «alavanca» dos restantes investimentos, o que lhes confere um elevado grau de interesse público, pressupondo que a sua implementação provoque transformações globalmente positivas no território, com impactes a longo prazo (mais de 20/25 anos) e, da sua concretização, resultem transformações no tecido económico e social (criação de emprego e/ ou alterações na estrutura produtiva) e no nível de qualificação, rendimento e cultura da população, em especial da população activa, reduzindo, deste modo, a vulnerabilidade da economia do interior.</p> <p>Em sede de PDM, deverão os requisitos de admissibilidade/qualificação e de avaliação, para os concursos dos NDT, ser devidamente densificados, tendo em vista a sua adaptação às realidades concelhias e das sub-unidades territoriais a que se destinem, tendo em conta o modelo de enquadramento do PROT para o desenvolvimento do interior.</p>
11	<p>a) Não assume a importância do turismo residencial e imobiliário.</p> <p>b) O PROT não se propõe travar o turismo de segunda residência, que tem sido o motor da especulação imobiliária, primeiro associada ao "sol e praia" e depois associada ao golfe.</p>	<p>Não são apresentadas sugestões em concreto. Contudo, observa-se que o assunto é tratado especificamente no ponto 4.3.2.1 alínea d) do capítulo III do Volume I.</p> <p>Verifica-se ainda que o regime dos NDT e dos EOT com repercussões nesta matéria são equilibrados e ajustados à diversificação proposta pelo PROT.</p> <p>Não é apresentada qualquer sugestão. Observa-se contudo que o PROT aponta a sua estratégia para a diversificação e qualificação do Turismo e para o robustecimento da economia regional.</p>
12	<p>a) Qual o critério utilizado para a identificação de Espaços de Ocupação Turística, uma vez que já existem áreas infra-estruturadas e classificadas pelo anterior PROT e PDM como Zonas de Ocupação Turística e que de acordo com a actual proposta se pretendem reduzir.</p> <p>b) Concretizar o conceito de áreas intersticiais dos EOT e prever a criação de uma categoria de "Expansão" destas áreas.</p>	<p>Os EOT correspondem às áreas urbanas de génese turística, incluindo os espaços efectivamente construídos e as respectivas áreas intersticiais. Compete aos PDM operacionalizar o conceito de área intersticial e proceder à delimitação dos EOT, mediante elementos informativos rigorosos e de escala local. O objectivo consagrado pelo PROT é o de reorganizar e requalificar as áreas delimitadas como EOT, pelo que o conceito de expansão não tem enquadramento nesta estratégia, sem prejuízo da atribuição de coeficientes de edificabilidade nas áreas intersticiais.</p>
13	<p>Modelo turístico excessivamente concentrado no produto golfe.</p>	<p>O golfe é considerado um produto importante, no PROT, mas em conjunto com vários outros produtos existentes e outros a incentivar e desenvolver.</p> <p>O PROT reconhece também a necessidade de avaliar a sustentabilidade do sector, designadamente no plano ambiental, na linha do preconizado pelos estudos levados a efeito pela Universidade do Algarve, sobre a presente matéria.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
14	O Plano é omissivo no que respeita ao turismo ao ar livre, mais precisamente no que respeita ao autocaravanismo.	O PROT, nas opções estruturantes respeitantes ao Turismo (Volume I, Cap. III, ponto 3.4) aponta o "Campismo e Caravanismo, com espaços próprios e qualificados", entre os produtos principais do sector.
15	A preservação do Pontal (concelho de Faro), pela concretização de um Parque Ambiental devidamente equipado para usufruto da população e preservação das condições ambientais únicas daquela área, deverá ser compatibilizada com a viabilização de um Núcleo de Desenvolvimento Turístico, a implantar no limite Norte da actual UOPG do Pontal.	A concretização dos NDT deverá ser ponderada no âmbito da revisão dos PDM, respeitando o regime estatuído para a Faixa Costeira do Litoral Sul e Barrocal. Quanto ao Parque Ambiental sugerido, dependendo do respectivo conceito e concretização, poderá enquadrar-se no regime mencionado.
16	O Mapa apresentado como anexo ao PROT que pretende representar o "Sistema de Turismo" da região revela uma muito distorcida distribuição equitativa das oportunidades de desenvolvimento turístico na região.	O mapa em causa representa um conceito, de forma esquemática, ao qual está associado o princípio da requalificação das áreas de maior ocupação (faixa costeira e retaguarda da faixa costeira), e a indicação das áreas restantes, como de incidência preferencial, através das figuras de NDT, EHI e TER. Observa-se que, durante a fase de discussão pública, não foi recebida nenhuma sugestão concreta de alteração.
17	Sugere-se a alteração da redacção da página 126 no que respeita à localização de NDT em Áreas Classificadas e a reformulação da referência aos segmentos turísticos mais adequados para essas áreas.	A versão do PROT apresentada a Discussão Pública já contempla a alteração de redacção mencionada. A referência aos segmentos turísticos será retirada dado que o princípio da compatibilização com os valores ambientais em presença já está expresso.
18	Inclusão de usos complementares à actividade turística nos NDT.	Em sede de revisão de PDM, poderão ser identificadas áreas para equipamentos colectivos na faixa de 500 a 2000 metros, pelo que não se justifica alterar o conceito de NDT, que deve enquadrar projectos do sector turístico. O turismo desportivo, cultural, etc. poderá sempre integrar o NDT a localizar nesta faixa, havendo que respeitar 100% de afectação da capacidade de alojamento ao uso turístico.
19	Programa de requalificação da oferta turística existente e da sua envolvente.	Embora o PROT já contivesse diversas medidas com vista à requalificação das áreas turísticas actuais, designadamente através da figura das EOT, será introduzido um novo mecanismo que visa a desdensificação das áreas de ocupação turística e o combate às camas paralelas, através da permuta de direitos de construção a favor de novas unidades de alojamento de maior qualidade.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
20	Os 25 hectares exigidos para os NDT, o reduzido número de camas por hectare e o concurso público são fortes limitações.	<p>Os NDT são uma figura genérica para toda a Região, e correspondem a um tipo de investimentos estruturantes destinados a qualificar o turismo, alterando o seu perfil e impulsionando a economia. Assim, esses investimentos terão de cumprir requisitos mínimos de área, qualificação e de planeamento prévio. Observa-se contudo que, em resultado da ponderação efectuada, em sede de discussão pública, a área mínima dos NDT para as unidades territoriais do interior deverá passar a ser de 15 hectares, desde que não se localizem em áreas protegidas.</p> <p>Entende-se que o concurso público é uma garantia de equidade e transparência, e também um estímulo à qualidade dos empreendimentos, em resultado de um regime concorrencial, que se estabelece entre os promotores interessados.</p> <p>Esclarece-se ainda que é necessária qualquer aquisição prévia de terrenos para se apresentar uma proposta aos concursos referidos, bastando apenas demonstrar a legitimidade para o efeito.</p> <p>Quanto ao número de camas por hectare e observa-se que poderá atingir o valor de 100, quando se trate de hotéis de 4 e 5 estrelas. Todavia, acrescenta-se que se considera a questão das densidades indissociável dos critérios de qualificação para o turismo.</p>
21	Não se avança com um número desejável de camas em novos alojamentos turísticos do tipo pretendido e limita-se o número de camas nos NDT e nas Unidades Hoteleiras Isoladas (UHI).	<p>O PROT é claro quanto às tipologias turísticas aceites em investimentos estruturantes e Espaços de Ocupação Turística, afigurando-se tal disposição suficiente em termos de estratégia regional.</p> <p>Quanto à alegada limitação do número de camas para a figura dos NDT e UHI, esclarece-se que se trata de uma referência relativamente flexível, em função dos dados de avaliação e monitorização a realizar no âmbito do Observatório.</p>
22	O sistema de turismo parece conter um lapso, quando, a respeito dos NDT, prevê 8400 camas para a unidades territorial “Litoral/ Sul”, sendo que deverá abranger também o Barrocal.	A referência em causa vai ser corrigida, passando a constar, no Volume I, Capítulo III, ponto 4.2.1 a), a designação “Litoral Sul e Barrocal”.
23	Parece desnecessário o número de camas permitidas fora dos núcleos urbanos, pois a requalificação e legalização do existente deveria ser a prioridade.	<p>A requalificação é efectivamente a prioridade, na Unidade Territorial do Litoral Sul/ Barrocal.</p> <p>O PROT remete o processo de distribuição das 24 000 camas para a concertação a efectuar em sede do Observatório do PROT Algarve.</p> <p>Quando o PROT estiver em vigor, o regime dos NDT será o que consta neste instrumento de gestão territorial. O número de camas previstas nas AAT dos PDM e não aprovadas não serão contabilizadas.</p> <p>Esclarece-se contudo que as camas respeitantes aos investimentos estruturantes têm por objectivo</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
		não o aumento da oferta, porque esta já hoje é quantitativamente suficiente, mas a sua qualificação. Pretende-se, com essa dotação, criar um produto que permita introduzir mudanças no perfil do sector turístico e da própria economia. Para melhor esclarecimento ver, por exemplo, Volume I, Capítulo V, ponto 2.3.1.
24	Nas “Normas Orientadoras” em intervenções Urbanísticas (NDT, NDE, UHI, etc.) deveria preconizar-se o carácter obrigatório dos empreendimentos serem autónomos em infra-estruturas ambientalmente sustentáveis.	A autonomia das infra-estruturas pode não ser sempre vantajosa. Por exemplo, quanto às infra-estruturas ambientais, de abastecimento de água, tratamento de águas residuais e resíduos sólidos, as soluções regionais serão certamente mais adequadas.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	A freguesia (Quarteira) é objecto de discriminação negativa no que se refere às funções principais a desenvolver, ao não prever o desenvolvimento da função indústria.	Ao nível do PROT, entendeu-se que, para o caso em apreço, a função indústria não deveria ser predominante, face a outras funções relevantes, como sejam o Turismo e a Pesca. Todavia, o PDM terá margem de intervenção para definir em concreto quanto à valência indústria, no âmbito dos parques empresariais municipais a desenvolver.
2	Destacar (para Albufeira) as funções de "ensino", "investigação e desenvolvimento" e de "logística e de transporte".	Observa-se que a função de logística de transporte está prevista já em Ferreiras. Aceita-se, porém, que Albufeira tenha também a função de logística de transportes, face à evolução recente neste domínio, e que a Guia tenha a função de investigação e desenvolvimento, devido à influência nesse sentido do "Zoomarine".
3	Rejeita a unificação dos aglomerados de Faro, Loulé e Olhão.	Resulta claramente do texto, que o que se pretende é transformar um sistema urbano polinucleado e fragmentado num sistema polinucleado e policêntrico, de forma a gerar sinergias qualificadoras e o reforço da competitividade do conjunto. Esta lógica exclui o contínuo edificado entre os diversos pólos urbanos que compõem a aglomeração (como bem consta do Vol. I, Capítulo III, ponto 4.3.1, onde se refere "... sem continuidade urbana entre si ..."), mantendo-se válidas, para aqueles centros/ pólos, todas as normas respeitantes aos perímetros urbanos.
4	Efectuar menção da localização, na aglomeração de Lagoa-Portimão-Lagos, de uma unidade económica polivalente de comércio de bens e prestação de serviços de grande qualidade, destinada a servir estrategicamente o conjunto da população residente e o turismo.	O PROT, no sentido de concretizar o sistema regional de logística e das áreas de localização empresarial, prevê a designada Área Empresarial do Barlavento, a desenvolver como um parque industrial/ empresarial, com serviços logísticos de apoio. Para além deste aspecto, os PDM terão a capacidade de formular opções quanto a funções urbanas a prever em concreto.
5	Incluir a função turística na freguesia de St. ^a Bárbara de Nexe, verificando-se que a mesma está prevista para o Parque das Cidades.	Esclarece-se que o facto de a função turística não ter indicação expressa no caso de St. ^a Bárbara de Nexe, tal não impede o seu desenvolvimento, por opção municipal, ao abrigo dos mecanismos previstos no PROT para esse efeito. Observa-se que o Parque das Cidades tem uma identidade própria como Centro/ Pólo (Quadro III.3 - Volume I, Cap. III, ponto 4.3.1).
6	Esclarecer a inclusão de Quarteira no Quadro III.2 - Estruturação do Sistema Urbano, quando se verifica que, por exemplo, Almancil vem classificado como "Aglomeração	A razão principal de Almancil se integrar na aglomeração urbana principal reside, em primeiro lugar, na maior proximidade de Almancil ao núcleo dessa aglomeração, polarizada por Faro/ Loulé/ Olhão. Verifica-se ainda a sua proximidade ao Parque das Cidades, aliada à sua forte componente de

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
	Urbana Principal".	serviços.
7	Dado o património cultural presente na freguesia da Mexilhoeira Grande e o Parque Tecnológico previsto para as proximidades, não é aceitável que seja ignorada na classificação das "funções principais existentes e a desenvolver" a sinalização na coluna "Cultura e Património" bem como na "Investigação e Desenvolvimento".	Vai ser assinalada a função ID, face às razões invocadas, considerando que o autódromo e o parque tecnológico em referência são consideradas de interesse regional.
8	Necessidade de Planos de Pormenor para as Frentes Urbanas do Litoral.	No Volume I, Capítulo V, ponto 3.2.1, deverá prever-se uma indicação, para os PDM, no sentido de as frentes de mar urbanas, em áreas não consolidadas, ou a carecer de reconversão e/ou requalificação, serem sujeitas a plano de pormenor, previamente a qualquer intervenção ou licenciamento.
9	Políticas de reforço e aumento da massa crítica das aglomerações urbanas.	<p>O PROT contempla várias medidas no sentido do reforço do sistema urbano e em particular das aglomerações urbanas policêntricas.</p> <p>Considera-se, todavia, e segundo a sugestão apresentada, de introduzir no texto, mais concretamente nos capítulos do Modelo Territorial e das Normas Gerais - Estruturação Económica, a orientação de apoiar e estimular a criação de um quadro supramunicipal de planeamento estratégico, tendo em vista a promoção da competitividade regional, através de instrumentos específicos destinados às aglomerações urbanas e aos eixos de articulação.</p>
10	Não se assume o funcionamento territorial da Região, que se estabelece essencialmente no relacionamento entre as cidades próximas e entre o litoral e o interior próximos, e raramente entre interior-interior.	<p>O sistema urbano preconizado no PROT aponta no sentido do seu funcionamento como um conjunto coerente e articulado, ao serviço das populações e da competitividade da economia.</p> <p>Assim, para além das aglomerações urbanas, a proposta de PROT identifica um conjunto de eixos de interligação urbana, que consistem em ligações de centros urbanos que promovem a interligação entre diversos espaços e áreas de influência. No respeitante à promoção dos centros urbanos do interior e do seu funcionamento em rede, o PROT adianta propostas no sentido de se avançar para um novo paradigma. É assim que se propõe o eixo transversal serrano, que se traduz numa rede secundária assente na promoção e valorização dos centros tradicionais do interior (sedes de concelho ou de freguesia), localizados em cadeia ao longo de um eixo que percorre transversalmente os territórios do "interior" - Alcoutim, Pereiro, Martinlongo, Cachopo, Salir, Benafim, Alte, S. Bartolomeu de Messines, S. Marcos da Serra, Alferce, Monchique, Marmeleite e Aljezur. É indispensável dotar estes centros de um conjunto adequado de equipamentos e serviços à população e de suporte ao aparecimento de novas dinâmicas sócio-económicas ou ao incremento das existentes. Estes centros deverão articular-se entre si, ancorando-se nos centros mais próximos de maior dimensão e dinamismo, nomeadamente os do eixo de articulação do Barrocal (Silves/ Loulé/ S. Brás de Alportel).</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
11	Corrigir a função Pesca em Aljezur, Bordeira e Odeceixe, no quadro das funções urbanas.	Vai ser introduzido no Quadro III.3 (página 82 a 84), para a Bordeira. Quanto a Odeceixe, já estava previsto. Quanto a Aljezur, entende-se que não se justifica, verificando-se que o centro urbano não confina com o mar.
12	Revisão do posicionamento do concelho (Albufeira) no modelo territorial.	Em resultado da ponderação efectuada no âmbito da discussão pública, e tendo presente, em particular, o parecer sobre o PROT emitido pela Universidade do Algarve, vai ser suprimida do Plano a hierarquia dos centros urbanos, excepto no respeitante à figura das aglomerações urbanas.
13	Não potencia as relações de complementaridade e efeitos multiplicadores recíprocos entre a Serra e o Litoral, esquecendo a interligação funcional entre o pólo de Portimão e o Concelho de Monchique no que respeita ao turismo, não define os equipamentos mínimos para o Eixo Transversal Serrano e não define investimentos estruturantes para a Serra.	<p>A estratégia do PROT Algarve está fortemente suportada em políticas de desenvolvimento económico e de fixação de populações para o chamado "interior" algarvio, assim como de correcção de assimetrias e de coesão territorial.</p> <p>Importa também salientar que a estrutura do Plano é sistémica, sendo as diversas políticas reconhecíveis ao longo de todos os seus capítulos, como seja ao nível do desenvolvimento empresarial, dos transportes, da diversificação da economia, do sistema urbano, etc.</p> <p>De salientar também as orientações respeitantes ao desenvolvimento rural, à gestão das áreas florestais, às acessibilidades, ao património e aos recursos hídricos.</p> <p>Refere-se ainda assim, que as apostas específicas para o desenvolvimento do "interior" estão clara e objectivamente reflectidas, ao nível estratégico, em diversos capítulos do Volume 1, destacando-se, a título de exemplo, a Visão, os Objectivos Estratégico, as Opções Estratégicas de Base Territorial, o Modelo Territorial, os Investimentos estruturantes e os Perímetros Urbanos, que reflectem, igualmente, a articulação do "interior" com o "litoral", no respeitante a políticas de desenvolvimento.</p> <p>Mais se refere que estão identificadas, no Programa de Execução, mais de uma centena de acções consideradas relevantes para a concretização do modelo territorial proposto. Ainda que, em muitos casos, essas acções visem indistintamente áreas da Região que compreendem territórios de "interior" e de "litoral", é possível identificar cerca de 40 %, dessas acções, que se destinam, na totalidade, ou maioritariamente, a territórios de "interior", incluindo-se acções destinadas ao Eixo Serrano e à correcção de assimetrias territoriais.</p> <p>Finalmente, observa-se que vão ser devidamente explicitados os investimentos "âncora" para o "interior", que antes surgiam dispersos por vários capítulos e pelo Programa de Execução, clarificando-se assim o modelo de desenvolvimento correspondente.</p>
14	Acrescentar, como funções urbanas principais a desenvolver, as funções de Turismo, Desporto e Lazer, no Parque das	Vai ser acrescentada a função Turismo, conforme sugerido.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
	Cidades.	Quanto às restantes, observa-se que não fazem parte do Quadro III.3, do Vol. I, Cap. III, ponto 4.3.1.
15	Deve ser considerada a função ID para o centro urbano de Silves, tendo em atenção a existência do Instituto Piaget.	A proposta contempla a função E (ensino), por ser essa a valência principal do Instituto referido.
16	Inserir a função Pesca em Armação de Pêra.	Entendeu-se que a função pesca não tem relevo quando comparada com as restantes assinaladas.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	<p>a) A definição das Unidades Territoriais apresenta incoerências que podem ser explicadas, em parte, pela mera adopção do uso do solo como factor decisivo.</p> <p>b) Discorda da inclusão do Barrocal e do Litoral numa única unidade de paisagem.</p> <p>c) No Baixo Guadiana estão incluídas áreas que não têm particular coerência do ponto de vista administrativo, nos fluxos demográficos, nas relações económicas ou nas condições ecológicas. O mesmo sucede com a inclusão do Litoral e do Barrocal na mesma unidade. As aldeias de Alte e Querença, próximas e no mesmo concelho, com muitas semelhanças culturais e patrimoniais, ficam situadas em unidades territoriais diferentes.</p> <p>d) Não se compreende que Vila Real de St.º António e Castro Marim pertençam à Unidade Territorial do Baixo Guadiana.</p> <p>e) Vila Real de St. António deveria ter a totalidade do concelho na Unidade Territorial do Baixo Guadiana.</p> <p>f) Monchique devia constituir uma unidade de paisagem individualizada.</p>	<p>O conhecimento da realidade territorial sobre a qual se elaboram planos, é um aspecto fundamental que condiciona a sua eficácia e coerência.</p> <p>No caso do PROT Algarve foi decidida e estabelecida uma metodologia de caracterização e diagnóstico que teve por base o levantamento com grande detalhe e actualidade dos diferentes padrões de ocupação do solo. Estes padrões têm como objectivo contribuir para o conhecimento do território e evidenciar as dinâmicas territoriais instaladas e os sistemas de apropriação do espaço pelas diferentes actividades humanas (ver anexo M do Volume II).</p> <p>O território do Algarve evidencia, através deste estudo, novas realidades que devem influenciar e contribuir para a constituição de um modelo territorial sustentável. Independentemente do seu carácter positivo ou negativo, a realidade, a dimensão e a expressão territorial dos padrões de ocupação do solo, e em particular das áreas edificadas (com diferentes tipologias e densidades), justificam a leitura regional apresentada pela equipa.</p> <p>Uma das primeiras e claras conclusões da análise efectuada diz respeito à progressiva interligação das unidades Litoral e Barrocal, as quais, apesar de manterem a sua identidade geomorfológica, passam a constituir uma unidade territorial muito mais homogénea quanto às características da ocupação humana recente e dos problemas e conflitualidades que daí decorrem. Assim, a classificação adoptada nos documentos do PROT Algarve, em termos de planeamento territorial, privilegia a organização que deve estar subjacente aos mecanismos de gestão e planeamento territorial (razão fundamental do PROT) não deixando, no entanto, de considerar ao nível das sub-unidades territoriais o Litoral e o Barrocal de forma diversa, em função dos modelos de organização que lhe estão subjacentes (ver normas orientadoras por sub-unidade territorial).</p> <p>As unidades indicadas e as sub-unidades respectivas constituem assim a base de organização e estruturação do modelo territorial. Contudo, este facto não transfere modelos de organização de um sub-espaço para outro, antes pelo contrário, chama claramente a atenção para a necessidade de combater e inverter os processos que transpõem os modelos urbano-turísticos do Litoral para o Barrocal.</p> <p>Em todo o caso, aceita-se que deve constar referência no sentido de que os PDM aprofundem as matérias em causa, de modo que as sub-unidades territoriais tenham uma ligação efectiva às unidades de paisagem, quanto às potencialidade e vocações, e ainda que essas mesmas sub-unidades territoriais tenham em atenção a necessidade de preservar a identidade própria do tradicional Barrocal algarvio, tudo isto, naturalmente, sem prejuízo do quadro de referência das unidades territoriais do PROT.</p>

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
2	Evidenciar uma protecção especial e prioritária às áreas de máxima infiltração.	A proposta de PROT considera a protecção dos aquíferos como uma opção estratégica fundamental em termos de sustentabilidade ambiental (Volume I, páginas 36 a 38). A proposta de PROT contém ainda orientações expressas sobre esta mesma matéria, mais concretamente no Volume I, páginas 191 e 192, nas alíneas i), l) e o), entre outras.
3	A sub-unidade territorial da Ria Formosa, face às suas especificidades deverá ser assumida como uma Unidade Territorial autónoma.	Pelo facto de se reconhecer a especificidade da Ria Formosa, foi proposta a constituição de uma sub-unidade territorial autónoma para este território, para o qual se identificam orientações e prioridades específicas, a detalhar em sede de revisão do PDM.
4	Deverá ser prevista a constituição de uma sub-unidade territorial que corresponda à Ilha da Culatra.	A sub-unidade definida é a Ria Formosa. Ao nível do PROT e dos conceitos estratégicos que o plano define, não se afigura razão para estabelecer maior diferenciação.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
1	Refere a inexistência de estrutura institucional....	Nada a observar.
2	O PROT deve explicitar os termos de referência para a elaboração de projecto de intervenção e requalificação ou plano de pormenor que incida sobre a Ilha de Tavira, consagrando e enquadrando a possibilidade de procedimento de concertação adequado a assegurar, nessa sede, a convergência de interesses públicos e privados existentes entre o MAOTDR, o Município de Tavira e a Ilta S.A.	Não é matéria de PROT, tendo em atenção a sua natureza estratégica do PROT e ao respectivo conteúdo material, face à legislação de enquadramento aplicável.
3	O PROT deve explicitar orientações específicas que enquadrem as medidas e acções adequadas à realocização do parque de campismo existente na Ilha de Tavira para uma zona compatível com a protecção e sustentabilidade dos valores naturais e ambientais em presença.	Não é matéria de PROT, dado que a faixa da Zona Terrestre de Protecção está definida para a Zona Continental, prevalecendo, nas restantes áreas, designadamente lagunares, a restante legislação aplicável, e em particular os POOC.
4	Inexistência da Região Administrativa do Algarve.	Nada a observar.
5	Deverá ser revista a actual Carta de Solos, que considera como terrenos agrícolas de classe A e B, os designadamente situados na faixa entre Faro e Olhão, enclavados entre a EN 125 e a Linha de Caminho de Ferro.	Não é matéria de PROT, tendo em atenção a sua natureza estratégica e conteúdo material, face à legislação de enquadramento aplicável.
6	O PROT deve explicitar orientações específicas que enquadrem as medidas e acções adequadas à realocização das construções existentes na faixa que se situa entre os 50 e os 500 metros a contar da margem na Ilha de Tavira.	Não é matéria de PROT, dado que a faixa da Zona Terrestre de Protecção está definida para a Zona Continental, prevalecendo, nas restantes áreas, designadamente lagunares, a restante legislação aplicável, e em particular os POOC.
7	ERPVA - não deverá ser permitida a instalação nestas áreas de inibidores da fauna selvagem, bem como barreiras transversais ou junto de charcas e barragens que impeçam a circulação ou o abeberar das espécies.	Não é matéria de PROT, tendo em atenção a sua natureza estratégica e conteúdo material, face à legislação de enquadramento aplicável.

N.º	Síntese das Questões	Ponderação
8	No âmbito da qualificação dos recursos humanos existe a necessidade de uma abordagem dinâmica da procura e da oferta.	Não se trata de matéria específica de PROT. Os PROT são instrumentos que definem a estratégia territorial de desenvolvimento territorial, constituindo o quadro de referência para a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território.
9	O PROT falha ao não avançar com a necessidade de ser criado na orgânica do Governo o Ministério do Turismo.	Nada a observar.
10	Outras questões: estatuto do Parque das Cidades, autorizações para grandes e médios espaços comerciais.	Não é matéria de PROT, tendo em atenção a sua natureza estratégica e conteúdo material, face à legislação de enquadramento aplicável.
11	O Campo de Golfe de “Mata Porcas” deverá ser considerado no PROT como equipamento existente.	Não é matéria de PROT, tendo em atenção a sua natureza estratégica e conteúdo material, face à legislação de enquadramento aplicável.
12	Legalização de um estaleiro.	Nos termos da legislação em vigor, os PROT deixam de ter natureza regulamentar e vinculam apenas as entidades públicas, deixando se der directamente vinculativos para os particulares.
13	Exploração de areias na freguesia do Rogil.	Não é matéria de PROT, tendo em atenção a sua natureza estratégica e conteúdo material, face à legislação de enquadramento aplicável.
14	Instalar em Lagos um sistema de serviços de ensino, desde as creches até às escolas secundárias e profissionais (públicas e privadas).	Esta matéria deverá ser devidamente ponderada no âmbito do processo de retoma do PDM de Lagos, em curso.
15	A extracção de pedra deve ser considerada e prevista nos sítios da Bordeira e da Goldra.	Esta matéria deverá ser objecto de ponderação no âmbito da revisão do PDM de Faro.
16	O PROT deve propor estratégias de intervenção facilitadoras do acesso à habitação para os jovens e a população imigrante, promovendo o mercado de arrendamento, a recuperação dos centros das cidades e a integração social, e prevenindo o aparecimento de “guetos” semiclandestinos e periféricos.	Não se trata de matéria específica de PROT. Os PROT são instrumentos que definem a estratégia territorial de desenvolvimento territorial, constituindo o quadro de referência para a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE

Pareceres Jurídicos anexos aos Quadros – Síntese de Ponderação

Fernanda Paula Oliveira
Mestre em Direito
Assistente da Faculdade de Direito de Coimbra

Maria Fernanda Maçãs
Mestre em Direito
Jurisconsulta

**ESTUDO SOBRE O DOCUMENTO APRESENTADO PELA
AHETA E OUTROS NO ÂMBITO DA DISCUSSÃO PÚBLICA
DO PROT-AL**

Janeiro de 2007

I. AS QUESTÕES

O presente estudo pretende responder às várias questões de inconstitucionalidade e de ilegalidade colocadas, no âmbito da discussão pública do PROTA-AL, pela Associação dos Hotéis e Empreendimentos Turísticos do Algarve (AHETA), Associação dos Resorts do Alentejo Litoral (AREAL), Associação dos Hotéis de Portugal (AHP) e a Confederação do Turismo Português (CTP), a seguir designadas por AHETA.

Visa-se, com o mesmo, fornecer argumentos que afastem as críticas apontadas à proposta deste instrumento de gestão territorial ou, seja o caso, que mostrem a justeza das mesmas, apontando a solução que deve ser adoptada pela entidade responsável.

São suscitadas as seguintes questões:

- i.** Inconstitucionalidade por violação da reserva de lei em matéria de bases do ordenamento do território e do urbanismo (ponto 3 do documento);
- ii.** Inconstitucionalidade por violação do princípio da autonomia local (ponto 4 do documento);
- iii.** Inconstitucionalidade por violação do direito de propriedade e do direito de livre iniciativa económica privada (ponto 5 do documento);

- iv.** Violação da Lei de Bases e do Regime dos Instrumentos de Gestão Territorial (ponto 6 do documento).
 - a.** Violação do princípio da não-vinculação dos PROT sobre os particulares;
 - b.** Violação da disciplina dos PDM;
- v.** Violação do regime jurídico dos Empreendimentos Turísticos (ponto 7 do Documento).

A AHETA suscita, por conseguinte, diversas questões de inconstitucionalidade — pontos **i** a **iii** — e de ilegalidade — pontos **iv** a **v** —, que serão aqui apreciadas por esta ordem.

Para além da resposta às questões que vêm suscitadas, forneceremos, ainda, algumas sugestões de aperfeiçoamento do projecto de PROT-AL e identificaremos vários aspectos em que entendemos assistir razão à AHETA. Terminaremos com a apresentação de conclusões sumárias sobre os vários pontos tratados neste estudo.

II.FUNDAMENTOS

1. BREVES NOTAS SOBRE ARGUMENTOS PRÉVIOS APRESENTADOS NO PONTO 2 DO DOCUMENTO DA AHETA

Cumprido, em primeiro lugar, tecer algumas considerações a propósito dos comentários feitos pela AHETA a título introdutório.

Assiste obviamente razão à AHETA quando afirma que o “novo” PROT-AL é um “documento estratégico e orientador que vincula as entidades públicas, incluindo os municípios, mas já não tem a virtualidade de produzir efeitos directos nem imediatos sobre os direitos de ocupação e aproveitamento dos solos de propriedade privada”.

E tem igualmente razão quando afirma que contraria o regime e a natureza dos planos regionais de ordenamento do território terem estes, como efeito, condicionar, de forma directa, o desenvolvimento de projectos pelos particulares (cfr. ponto 2.2. § 3, página 3).

Já não podemos acompanhar, porém, a AHETA quando afirma que neste PROT-AL se estabelecem mecanismos que, embora na aparência sejam dirigidos unicamente às administrações municipais, vinculam também os particulares por via de regras de roupage procedimental, mas que condicionam de forma imediata (e muito intensa) a realização de operações urbanísticas fora dos perímetros urbanos, principalmente no sector do turismo.

Na verdade, como melhor será analisado de seguida, o novo modelo proposto para a criação de núcleos de desenvolvimento turístico (NDT), fora dos perímetros urbanos, apenas poderá ter tais efeitos condicionadores depois de o PROT-AL ter entrado em vigor e, simultaneamente, as suas opções/orientações, terem sido

“absorvidas”/concretizadas em planos directores municipais (ou outros instrumentos de eficácia plurisubjectiva) que, tendo soluções contraditórias com aquele, terão de ser objecto de alteração de modo a garantir a respectiva compatibilidade.

Encontrando-se cumpridas, como demonstraremos que terão de estar, estas exigências, não se pode afirmar ter o PROT-AL eficácia directa em relação aos particulares.

Teremos igualmente oportunidade de demonstrar, ao contrário do que afirma a AHETA nas suas considerações introdutórias, que o modelo proposto também não retira aos municípios “o núcleo essencial dos seus poderes de planeamento e gestão urbanística” nem apropria “como ‘bem público’ na disposição da Administração o próprio direito de iniciativa de aproveitamento dos solos de propriedade privada pelos particulares”.

2. AS QUESTÕES DE ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DO PROT-AL

2.1. Inconstitucionalidade por violação da reserva de lei em matéria de bases do ordenamento do território e do urbanismo (ponto 3 do documento).

2.1. 1. Os argumentos da AHETA

No documento em análise, a fundamentar esta questão, invoca a AHETA, sumariamente, os seguintes argumentos:

“É matéria de ‘reserva de lei’, no sentido de ‘reserva de acto legislativo’, dispor sobre as ‘bases do ordenamento do território e do urbanismo’. É o que estabelece o artigo 165º, nº 1, alínea z), da

Constituição. Sobre estas matérias só a Assembleia da República pode legislar, ou o Governo mediante autorização legislativa do Parlamento mas sempre por acto legislativo.”

“Integram as bases do ordenamento do território e do urbanismo, de acordo com a Lei de Bases vigente (a LBOTU), quer a definição do sistema de gestão territorial, quer a tipificação e caracterização dos instrumentos de gestão territorial. Só no quadro das bases normativas emanadas do poder legislativo é possível aos órgãos da Administração Pública (incluindo ao Conselho de Ministros nessa capacidade) definir ‘regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos’ (artigo 65º da Constituição). A Lei de Bases é, de resto, clara ao determinar que o regime de uso do solo é estabelecido em ‘instrumentos de planeamento territorial’ (ou seja, em PMOT ou PEOT), que ‘definem para o efeito as adequadas classificações e qualificações (artigo 15º, nº 4, da LBOTU).”

“3.2 O plano regional de ordenamento do território não tem natureza normativa.

É um instrumento de desenvolvimento territorial de ‘natureza estratégica’, de âmbito regional, que consubstancia ‘o quadro de referência a considerar na elaboração de instrumentos de gestão territorial, nos termos do artigo 8º, alínea a), da LBOTU.”

“Não tem natureza de regulamento administrativo (ao contrário dos instrumentos de planeamento territorial). O PROT é aprovado por resolução do Conselho de Ministros que não constitui um acto normativo à luz do artigo 112º da Constituição.”

“Com efeito, nas ‘Normas Orientadoras’ do PROTAL define-se um sistema específico para decisões sobre a implantação dos NDT no território e para o licenciamento das operações urbanísticas a desenvolver nessas áreas. De acordo com tal sistema, ao contrário do que está definido na nossa legislação urbanística, a localização dos NDT a criar no Algarve deixaria de ser previamente determinada em instrumentos de planeamento: a decisão sobre a localização de novos NDT concretizar-se-á ‘mediante concurso público promovido pelo município’, em função de projectos apresentados pelos promotores.

Ora, ao determinar que o uso e aproveitamento do solo para determinados fins fica dependente de uma decisão da Administração sobre a criação de Núcleos de Desenvolvimento Turístico, *cuja localização não é previamente determinada em instrumento regulamentar de planeamento*, como decorre da Lei de bases, mas sim determinada por acto administrativo praticado no quadro de um procedimento concursal que há-de *preceder* a própria decisão de planeamento (...) o PROTAL pretende inovar quanto ao sistema de gestão territorial e quanto ao regime de classificação e uso do solo na região do Algarve, em derrogação da disciplina vigente na Lei de Bases para todo o território nacional”.

Não assiste, porém, à AHETA qualquer razão como passamos a demonstrar.

2.1.2. Da natureza normativa dos PROT

Antes de mais, e ao contrário do que se afirma no ponto 3.2 do documento da AHETA, o PROT-AL tem *natureza normativa*, faltando-lhe apenas eficácia directa em relação aos particulares (na expressão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial — doravante RJIGT¹ —, não tem natureza regulamentar).

A doutrina define a norma jurídica como “comando (ou regra de conduta) geral, abstracto e coercível ditado pela autoridade competente”².

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril, e 310/2003, de 10 de Dezembro e pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro.

² Cfr. Baptista MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 7ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 1994, pp. 91.

A estas características, correspondentes à definição tradicional de norma jurídica, acrescem a *pretensão de durabilidade* e o *carácter inovador*.

No que concerne aos planos regionais, o legislador refere tratar-se de instrumentos de desenvolvimento territorial, que “traduzem as grandes opções com relevância para a organização do território”, estabelecem “directrizes de carácter genérico sobre o modo de uso do mesmo” e consubstanciam “o quadro de referência a considerar na elaboração de instrumentos de planeamento territorial”³. Sublinhe-se que o artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 380/99, ao referir-se ao conteúdo dos planos regionais do ordenamento do território, fala mesmo em “normas orientadoras” [cfr. o n.º 1, alínea a)].

Por conseguinte, tendo por referência as características da generalidade e da abstracção, no que concerne ao conteúdo material dos PROT-AL, está em causa um conteúdo normativo — não obstante se trate de normas essencialmente estratégicas e de carácter programático quanto ao uso do solo —, que têm como destinatários outras entidades públicas.

Por outro lado, ninguém questiona que as directrizes, o quadro de referência e, em suma, as normas orientadoras dos planos regionais gozem de pretensão de durabilidade e de inovação.

Neste sentido, Alves Correia conclui que o carácter normativo das prescrições dos planos territoriais sem eficácia plurisubjectiva, nos quais se incluem os planos regionais, decorre, atendendo ao seu

³ Cfr. os artigos 8.º, alínea a), e 9º, nº 1, alínea b), da Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, bem como os artigos 52.º a 54.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

conteúdo típico, do facto de as mesmas serem dotadas das características da *generalidade*, *abstracção* e de *pretensão de durabilidade própria das normas jurídicas*⁴. A que acresce a característica da *inovação jurídica* que claramente marca as suas prescrições.

Por outro lado, não podemos deixar de realçar o facto de a sua violação ter consequências jurídicas relevantes já que o incumprimento das suas prescrições por parte de planos de hierarquia inferior, como é o caso dos planos municipais de ordenamento do território, gera a respectiva nulidade.

2.1.3. Da não inconstitucionalidade do projecto de PROT-AL por violação da reserva de lei em matéria de bases do ordenamento do território e do urbanismo

Analisemos, agora, os argumentos esgrimidos no sentido da inconstitucionalidade do PROT-AL, por violação da “reserva de acto legislativo consagrada na Constituição em matéria de bases do ordenamento do território e do urbanismo” (pontos 3.3. e ss. do documento).

Constitui tarefa dos planos municipais de ordenamento do território, nos termos do regime jurídico actualmente plasmado na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU)⁵ e no RJIGT, a *classificação* e a *qualificação* dos solos, tarefas estas

⁴ Cfr. Fernando Alves CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 3ª Edição, Coimbra, Almedina, 2006, pp. 498-499.

⁵ Cfr. Lei nº 48/98, de 11 de Agosto.

exercidas no âmbito dos instrumentos de gestão territorial da sua responsabilidade.

Neste sentido, refere o artigo 8.º, alínea b), da LBOTU, que os instrumentos de planeamento territorial estabelecem o “regime do uso do solo” e o artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, explicita que “o regime do uso do solo é definido nos planos municipais de ordenamento do território através da classificação e da qualificação do solo”.

Ora, de acordo com a AHETA, o projecto do PROT-AL, no que ao sistema de turismo diz respeito, viola de forma crassa este regime, por entender que este instrumento de planeamento estabelece de forma directa “*mecanismos de classificação e qualificação do uso do solos...*”(§ 1.º do ponto 3.3.), apropriando-se, assim, de tarefas que cabem a outros instrumentos de gestão territorial.

Quanto a nós, esta específica crítica não procede. Para se perceber melhor que à AHETA não assiste qualquer razão, impõe-se recordar, ainda que de forma sumária, o modelo proposto no novo PRO-TAL.

Com efeito, como aí se afirma,

O modelo de desenvolvimento turístico adoptado no PROT Algarve prevê que os novos empreendimentos turísticos, fora dos perímetros urbanos e dos Espaços de Ocupação Turística (EOT), correspondam à criação de NDT, cuja localização não é previamente determinada em instrumento de planeamento e que se concretizam mediante concurso público promovido pelo município⁶.

⁶ Cfr. Vol. I., pp. 125 (ponto 2.3.3.1).

Mais adiante explicita-se melhor o procedimento de criação de um NDT, estabelecendo-se que:

“o município promove um concurso público destinado à selecção de propostas nos termos de um programa de concurso e de um caderno de encargos previamente aprovados pela Assembleia Municipal. Os concorrentes apresentam as suas propostas, que serão colocadas para consulta pública e serão objecto de avaliação por um júri constituído por representantes do município, da CCDR e da entidade responsável na área do turismo. A proposta que ficar classificada em primeiro lugar será objecto de um acordo base entre a Câmara Municipal e o promotor, com vista à elaboração de plano de pormenor ou de urbanização para a implantação do NDT e posterior concretização do empreendimento⁷.

Depois de se estabelecerem regras quanto a: critérios de qualificação para efeitos de admissão das propostas⁸; critérios de avaliação para classificação e escolha das propostas⁹; e procedimento concursal¹⁰, sob a epígrafe “regime base de execução”¹¹ esclarece-se que:

a execução da proposta de NDT depende da aprovação de um plano de pormenor ou de urbanização elaborado no quadro de um programa de acção territorial, cuja concretização é assegurada mediante o acordo base celebrado entre o município e o promotor da proposta escolhida, podendo envolver outras entidades públicas ou privadas com interesse na concretização da proposta.

Considerando o exposto, estamos agora em melhores condições para observar que o facto de se dizer que *a localização dos NDT não é*

⁷ Cfr. Vol. I., p. 126 (ponto 2.3.3.1).

⁸ Cfr. Vol.I., pp. 127 ss. (ponto 2.3.3.2).

⁹ Cfr. VI. I., p. 129 (ponto 2.3.3.3).

¹⁰ Cfr. Vol.I., p. 130 (ponto 2.3.3.4).

¹¹ Cfr. Vol. I., p. 131 (ponto 2.3.3.5).

previamente determinada em instrumento regulamentar de planeamento não significa que a mesma não seja de facto determinada em instrumento de planeamento em conformidade com a LBOTU. Senão vejamos:

Consistindo a *classificação dos solos* na determinação do destino básico dos mesmos, tarefa que se traduz na determinação daqueles que, em concreto, se reconduzem às classes dos *solos rurais e urbanos*¹² — e estipulando o PROT regras para a localização de NDT *fora dos perímetros* e, portanto, no *solo rural* —, ele pressupõe, claramente, já cumprida esta tarefa no âmbito dos planos municipais.

Não pode, por conseguinte dizer-se, como pretende a AHETA, que tal classificação passa ser a feita por acto administrativo praticado no quadro de um procedimento concursal.

E o que dizer da tarefa da *qualificação*¹³ — que se traduz na determinação das potencialidades dos terrenos em função do *uso dominante* que neles pode ser desenvolvido com a indicação dos respectivos *usos* e, quando admissível, edificabilidade?

Também aqui a resposta terá de ser no sentido negativo, isto é, no sentido de que não é o PROT-AL que promove esta qualificação.

Com efeito, o que o PROT-AL determina é a possibilidade teórica e genérica de qualquer área territorial fora dos perímetros urbanos poder vir a admitir este uso dominante, não o determinando ele. Ou seja, o PROT-AL não procede à qualificação do solo para fins turísticos, já que não é ele que identifica quais as áreas a afectar predominantemente a

¹² Cfr. o artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 380/99.

¹³ Cfr. o artigo 73.º do Decreto-Lei n.º 380/99.

este fim, remetendo essa decisão para mais tarde, no âmbito de procedimentos especificamente a desencadear para o efeito.

É, no entanto, verdade que a identificação em concreto das áreas a afectar aos NDT (áreas predominantemente destinadas ao turismo) deixa de ser determinada previamente nos instrumentos de planeamento territorial para passar a ser decidida, antes de tudo, no âmbito de um procedimento concursal especificamente lançado pelo município para este fim.

Situação que, no entender da AHETA, parece contrariar a previsão legal de acordo com a qual “o regime de uso do solo é definido *nos planos municipais de ordenamento do território* através da classificação e da qualificação dos solos (sublinhado nosso) — artigo 72.º, n.º 1, do RJIGT — , entendimento que não resiste, porém, a uma análise mais aprofundada. Atentemos, para esse efeito, de forma a podermos ter presentes todos os argumentos relevantes nesta matéria, que:

- i. A lei exige que a qualificação dos solos seja feita em plano municipal de ordenamento do território e não que a mesma seja determinada directamente nos Planos Directores Municipais. Ora,
- ii. A concretização de um NDT dependerá sempre, nos termos do projecto do PROT-AL, da prévia elaboração e entrada em vigor de um *plano de urbanização* ou de um *plano de pormenor* para a área respectiva, sendo possível afirmar-se que será este instrumento, do qual constarão, com maior relevo, os termos da execução do NDT, que conferirá força jurídica vinculativa àquela decisão de localização.

Com efeito, não sendo aprovado este plano, a proposta que tenha ganho o concurso público não poderá vir a ser efectivada, o que demonstra que a decisão de localização do NDT na sequência do concurso (aquela que identifica qual a proposta ganhadora) não é a decisão fundamental quanto à localização do Núcleo, mas o plano de urbanização ou de pormenor que venha a ser elaborado na sua sequência e que absorve aquela decisão, sendo esta desprovida de eficácia jurídica sem este plano.

Deste modo, está cumprida a exigência legal de que a qualificação dos solos, isto é, a determinação, em concreto, do uso dominante (o turístico) deve ser feita por intermédio de plano municipal de ordenamento do território.

Assim, do regime consagrado no actual PROT — em que a decisão de localização dos NDT é remetida para os municípios no âmbito do *plano director municipal* — passe para um outro, em que aquela decisão é tomada no âmbito de um *concurso público*, concurso esse que precederá a necessária e indispensável elaboração de *planos de urbanização* ou de *pormenor* onde aquela localização será plasmada.

Note-se, porém, que estamos a falar de uma *pré-decisão* ou *decisão preliminar* consubstanciada num acordo base, celebrado entre o promotor e o município, cujo conteúdo o município se auto-vincula a assumir na futura elaboração do plano de urbanização ou de pormenor.

No fundo, podemos dizer que onde o novo PROT- AL inova claramente é quanto à formação da decisão de planeamento da Administração, que passa a ser procedimentalizada e contratualizada.

Em termos sintéticos podemos dizer que, actualmente, a Câmara Municipal se limita a definir previamente, de forma unilateral, no respectivo Plano Director Municipal quais as áreas susceptíveis de localização dos NDT, ficando depois a aguardar o impulso dos particulares para a sua concretização através de plano de pormenor. Com o modelo introduzido pelo PROT- AL deixa de ser necessário, em primeiro lugar, proceder a qualquer localização prévia, pois todo o território está aberto à possibilidade da localização de NDT. Em segundo lugar, a Administração passa a poder assumir o comando da concretização dos NDT estimulando os promotores a apresentarem propostas, através da abertura de concurso público. O procedimento de concurso visa tão-só seleccionar uma proposta (a considerada melhor) de alteração do uso do solo que, sendo vencedora, será objecto, como vimos, de um acordo base entre a Câmara Municipal e o promotor e somente será eficaz desde que concretizada em plano de pormenor ou de urbanização.

O novo modelo acentua a *via participativa*, quer através do concurso para a selecção da melhor proposta, quer quanto à contratualização da decisão de planeamento. Em suma, o que se pode dizer é que, dentro dos limites do poder discricionário de planeamento da Administração, o conteúdo dos planos territoriais de implantação de um NDT é afinal o

resultado de uma *proposta contratualizada* entre a Câmara Municipal e o promotor¹⁴.

No entanto, não podemos deixar de realçar que o PROT-AL estabelece que “o acordo não pode substituir o plano na fixação de regras de ocupação, uso e transformação do solo, ou dele prescindir”¹⁵. O que significa que, a seguir ao concurso público, a Administração não está dispensada de ter de observar os procedimentos estabelecidos no Decreto-Lei n.º 380/99 para a elaboração dos planos territoriais.

Em suma, em face do afirmado no ponto ii, podemos concluir, ao contrário do afirmado pela AHETA, que o PROT-AL inova, não por fazer atribuir a qualificação dos solos a um acto administrativo (a decisão que põe fim ao concurso) em vez de a um plano (já que apenas quando aquela é absorvida por este adquirirá força vinculativa, designadamente quanto à localização do NDT), mas por estabelecer regras procedimentais específicas prévias ao desencadeamento do procedimento planificador que virá dar eficácia àquelas decisões.

Mas, também aqui não vemos em que poderá o PROT-AL ser acusado de violação do regime legal em vigor, quer porque não determina que não tenha de se dar cumprimento ao procedimento legalmente estabelecido para a elaboração dos planos de urbanização e de pormenor (embora reconheçamos que estes perdem grande parte da sua importância por os seus objectivos serem alcançados no âmbito do procedimento concursal), quer porque consagra normativamente uma prática comum, e que tem enquadramento jurídico: de os planos

¹⁴ Sobre a importância e papel da via consensual (acordos e contratos) em matéria de planeamento urbanístico, cfr. Alejandro Huergo LORA, *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Civitas, Madrid., 1998, pp. 36 ss.

¹⁵ Cfr. o Vol. I., p. 131 (ponto 2.3.3.5).

poderem ser a incorporação e a assunção, desde que no restante cumpram todas as exigências legalmente determinadas, de compromissos assumidos contratualmente¹⁶.

Assim sendo, não vemos como sustentar haver violação da LBOTU, considerando-se desprovida de fundamento a crítica da AHETA no sentido de que:

“Ao determinar que o uso e aproveitamento do solo para determinados fins fica dependente de uma decisão da Administração sobre a criação de Núcleos de Desenvolvimento Turístico, *cuja localização não é previamente determinada em instrumento regulamentar de planeamento*, como decorre da Lei de Bases, mas sim determinada por um *acto administrativo* praticado no quadro de um procedimento concursal que há-de *preceder* a própria decisão de planeamento (...) o PROTAL pretende inovar quanto ao sistema de gestão territorial e quanto ao regime de classificação e uso do solo na região do Algarve, em derrogação da disciplina vigente na Lei de Bases para todo o território Nacional”.

2.1.4. O projecto de PROT-AL e os princípios fundamentais subjacentes ao procedimento de planeamento

Finalmente, impõe-se realçar que a inovação introduzida no PROT-AL, além de não violar nenhuma norma da Constituição nem da LBOTU, também não contraria qualquer princípio fundamental subjacente ao procedimento de planeamento urbanístico.

¹⁶ Sobre a admissibilidade dos *contratos para planeamento*, vide Fernanda Paula OLIVEIRA/Dulce LOPES, “O Papel dos Privados no Planeamento: Que formas de Intervenção?”, in: *Número Comemorativo do 10.º Aniversário da Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, 2003, e Fernando Alves CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 398 e ss.

Pelo contrário, verifica-se que a obrigatoriedade de desencadeamento de um procedimento contratual até permite cumprir, em maior medida, princípios fundamentais subjacentes ao procedimento de planeamento urbanístico.

Assim, desde logo, cumpre-se o *princípio da igualdade* (e também da concorrência), já que, ao abranger a totalidade do território, não se promove, como em regra sucede com o actual sistema, uma sobrevalorização fundiária das áreas que o plano municipal afecta a estes fins.

Por seu lado, não se encontrando territorializados os NDT no âmbito do Plano Director Municipal, o procedimento de escolha das áreas vocacionadas para o efeito (e, indirectamente, dos privados que terão a oportunidade de concretizar empreendimentos turísticos) não poderá ser outro que não o do procedimento concursal, que é a forma normal da Administração associar os particulares ao exercício de funções tipicamente públicas — como são as da prossecução dos interesses públicos, do correcto ordenamento do território e do desenvolvimento turístico —, garantindo a *transparência* nas relações dos promotores, designadamente turísticos, com a Administração pública, princípio que igualmente se pretende alcançar no âmbito do procedimento de elaboração de planos municipais, mas cujo controlo é mais difícil de alcançar.

Acresce que o procedimento concursal, identificando, no caderno de encargos, os aspectos fundamentais a que terá de se dar cumprimento do ponto de vista do interesse público, e permitindo a apreciação simultânea de várias propostas privadas, acolhe o cumprimento do *princípio da ponderação de interesses* co-envolvidos na ocupação do

território, princípio este que corresponde à própria essência e natureza da tarefa planificatória.

Para além de tudo, prevendo o PROT-AL a sujeição a consulta pública dos projectos apresentados na fase da sua selecção, garante ainda o princípio fundamental de planeamento urbanístico da *participação pública*.

Tendo em consideração os vários tópicos acabados de referir, terá de se concluir que o procedimento concursal estipulado garante o cumprimento dos mesmos princípios fundamentais que devem ser cumpridos no âmbito das decisões planificadoras referentes à ocupação do território, a que acresce, como vimos, a necessidade (e não a dispensa) de instrumentos de planeamento municipal que integrem estas opções. Pois, como vimos, trata-se apenas da estipulação do procedimento que está na base da escolha do particular com quem a administração vai contratar o conteúdo de um futuro plano.

É por este motivo, aliás, que se deve aceitar neste caso como legítima a imposição pelo PROT-AL de elaboração de planos de urbanização e de pormenor. Com efeito, esta imposição por parte de instrumentos de planeamento da responsabilidade da administração estadual nem sempre é legítima se atentarmos no facto de os planos de urbanização e os planos de pormenor (ao contrário dos planos directores municipais) serem instrumentos de iniciativa municipal de existência facultativa, com a consequência de a decisão da sua elaboração dever ser reservada ao âmbito da autonomia decisória que nesta matéria é reconhecida aos municípios¹⁷.

¹⁷ Especificamente quanto aos Planos de Ordenamento da Orla Costeira, também Isabel Abalada MATOS, “POOC e PMOT: Notas sobre a relação entre os seus conteúdos materiais”, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.ºs 18/19, 2002/2003, pp. 41 a

Assim, de um ponto de vista acentuadamente jurídico-político, esta imposição por parte da Administração estadual poderia causar perplexidades, tendo em consideração os princípios de *ranking* constitucional do respeito pela autonomia das autarquias locais e da subsidiariedade, princípios que impelem para que a “intromissão” governamental nos “assuntos do município” se limite ao mínimo possível.

No caso, a definição, num instrumento de planeamento de imputação estadual, do tipo de actuação planificadora que o município deve encetar justifica-se precisamente pela necessidade de cumprimento da exigência legal de a qualificação dos solos ser efectivada/plasmada num instrumento de planeamento municipal.

Note-se, porém, que esta temática já tem maior relação com a segunda questão, onde se aferirá melhor a bondade das soluções acolhidas no PROT-AL à luz da autonomia local.

2.2. Inconstitucionalidade por violação do princípio da autonomia local

2.2.1. Os argumentos da AHETA

A fundamentar esta questão invoca a AHETA, designadamente no ponto 4.2 do seu documento que:

57, considera que a linha divisória dos conteúdos materiais entre os dois planos nem sempre foi respeitada, normalmente pela “invasão” pelos Planos Especiais de matérias incluídas em reserva municipal de planeamento.

“(…) no novo quadro de procedimento proposto no PROTAL as escolhas e decisões sobre a localização dos núcleos de desenvolvimento turístico são subtraídos às atribuições dos municípios e às competências dos seus órgãos”.

“Essas escolhas e decisões deixam de ser feitas no âmbito da autonomia de planeamento dos municípios, uma vez que a localização dos NDT “não é previamente determinada em instrumento de planeamento” e passam a ser da competência de um novo órgão administrativo *ad hoc*, a que o PROTAL chama “júri”, constituído por “representantes do município, da CCDR e da entidade responsável na área do turismo”.

“É óbvio que à luz do PROTAL, em qualquer caso (...) que o poder de decisão sobre a localização do NDT é retirado da esfera de atribuições e competências próprias do município e excluído da sua autonomia de planeamento territorial, em benefício de um órgão *ad hoc* (“júri”) cuja composição é imposta ao município e no qual este é apenas uma das entidades representadas, a par de dois outros organismos, estes da administração central do Estado “.

2.2.2. A autonomia local segundo a jurisprudência do Tribunal Constitucional

Antes de mais, impõe-se tecer algumas considerações sobre o sentido e alcance constitucional da autonomia local. Com efeito, segundo jurisprudência do Tribunal Constitucional, “a autonomia local não é um valor absoluto, devendo ser compatibilizado com os princípios da unidade e eficácia da Administração Pública”.

Por outro lado, ainda segundo aquele Tribunal¹⁸, “as atribuições das autarquias locais estão limitadas à prossecução de interesses próprios das populações respectivas e que em diversas matérias — de que é

¹⁸ Cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 560/97.

paradigmático o caso do urbanismo e do ordenamento do território, em que estão em causa interesses que ultrapassam os limites da autarquia envolvida e da respectiva população — constata-se uma concorrência de atribuições e competências da administração central (ou regional) e da administração local”.

Na verdade, “a matéria do ordenamento do território e do urbanismo assume também natureza nacional, pois, nalguns dos seus aspectos, diz respeito à comunidade nacional no seu todo. Mais especificamente: constitui mesmo uma das tarefas fundamentais do Estado ‘defender a natureza e o ambiente [...] e assegurar um correcto ordenamento do território ‘ [cf. artigo 9º, alínea e), da Constituição]. Por isso é que o artigo 65.º, nº 4, da Constituição dispõe que ‘o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as 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, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística’; e que o artigo 66.º, n.º 2, prescreve que incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios, ‘ordenar e promover o ordenamento do território’ [alínea b)] e ‘em colaboração com as autarquias locais’ promover ‘a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitectónico e da protecção das zonas históricas [alínea e)]”¹⁹.

Também a doutrina considera tratar-se de matéria que “convoca, simultaneamente, interesses gerais, estaduais ou nacionais — cuja tutela é cometida pela Constituição ao Estado (...) e interesses locais,

¹⁹ Cfr. o mencionado Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 560/97.

cuja responsabilidade cabe aos municípios, de harmonia com o princípio da autonomia das autarquias locais e da descentralização administrativa (...) sendo por isso um condomínio onde se verifica uma concorrência de atribuições e competências entre a Administração estadual, (...) e municipal”²⁰.

É, por conseguinte, à luz da autonomia local, tal como recortada pela Constituição e segundo o sentido que lhe é dado pela jurisprudência do Tribunal Constitucional e pela doutrina que a questão tem de ser analisada.

2.2.3. Análise do projecto de PROT-AL à luz da autonomia local

Em primeiro lugar, pensamos ter ficado demonstrado nas páginas anteriores não ser correcto afirmar-se que o PROT-AL se substitui aos planos municipais na tarefa de classificação e qualificação dos solos, já que a elas não procede, pressupondo a primeira feita pelo plano director municipal respectivo e remetendo a segunda para o âmbito de planos de urbanização e de pormenor que lhes dêem força jurídica. Acresce que, em relação à qualificação, o município limita-se a auto-vincular-se, no âmbito da sua discricionariedade de planeamento e, por conseguinte, dentro das possibilidades legais, a acolher no futuro instrumento de planeamento os termos do acordo base sobre a proposta de NDT.

Não existe, pois, a este propósito, ao contrário do que parece indiciar-se no documento da responsabilidade da AHETA, uma apropriação dos poderes municipais por parte do PROT-AL, já que a determinação

²⁰ Cfr. Alves CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 131.

concreta da classificação e da qualificação dos solos continua a ser remetida para âmbito do exercício dos poderes municipais.

Por outro lado, embora não expressamente referido no PROT-AL, não deixa de continuar a caber ao município um importante poder de opção que aquele instrumento de carácter regional não lhe retira nem poderia retirar.

Com efeito, embora o PROT-AL determine que um NDT pode ter qualquer localização, desde que não inviabilizada por servidões e condicionantes legais, nada impede que o município faça uma opção própria para determinada área territorial no sentido de proibir nela usos turísticos. Desde que devidamente fundamentada esta opção com base em relevantes interesses municipais, esta solução terá de continuar a ser admitida sob pena de, aí sim, se restringir de forma desproporcional o âmbito de autonomia local nestas matérias²¹.

Deste modo, o município, no uso dos seus poderes próprios de planeamento e no âmbito do seu poder de conformação planificadora, pode diminuir o âmbito da admissibilidade genericamente admitida no PROT-AL de destino/uso turístico da totalidade da área regional.

Aquela admissibilidade genérica terá, pois, de ser entendida sob reserva dos poderes próprios de planeamento municipal.

Por outro lado, sempre se poderia afirmar que, estabelecendo o próprio PROT-AL os critérios de qualificação para efeitos de admissão das propostas e os critérios de avaliação para a classificação e escolha das

²¹ Nada impedirá, assim, a opção municipal de que uma determinada área seja imperativamente destinada à agricultura ou afecta à salvaguarda de recursos naturais, excluindo quaisquer outros usos, designadamente turísticos.

mesmas, este instrumento de planeamento de imputação estadual retira grande parte do poder de decisão aos municípios no que à localização dos NDT diz respeito.

Uma leitura atenta de cada um daqueles critérios permite, contudo, concluir que tal assim não é, deixando o PROT-AL uma ampla margem de discricionariedade ao município na determinação, *in concreto*, de cada um deles e uma sua densificação e adaptação às respectivas estratégias municipais.

Com efeito, o que se verifica, a este propósito, é uma clara repartição de atribuições decorrente de um condomínio de interesses co-envolvidos: sendo o ordenamento do território e o turismo interesses públicos com claras repercussões locais e supra-locais (regionais), terá de se admitir que ambas as vertentes destes interesses sejam devidamente salvaguardadas — definindo o PROT os critérios a que devem obedecer os projectos de um ponto de vista do *interesse regional*, mas permitindo que os municípios os densifiquem em função das suas próprias estratégias de modo a, por esta via, salvaguardar os *interesses eminentemente locais* envolvidos.

É, aliás, por este motivo — condomínio de atribuições estaduais e locais em matéria de turismo — que a decisão do concurso, que condicionará a localização, deve ser feita por um júri de composição mista, sendo esta exigência a concretização do princípio da coordenação das entidades públicas, não diferindo a decisão que aqui é tomada daquela que ocorre no âmbito do procedimento de elaboração dos planos municipais de ordenamento do território.

Com efeito, também no âmbito da elaboração destes instrumentos, a decisão planificadora a constar nos planos municipais não é o resultado

de uma *decisão exclusiva do município*, exigindo o princípio da coordenação com outras entidades públicas, uma intervenção procedimental destas condicionadora daquela decisão

De facto, incidindo o plano de urbanização que venha a ser elaborado sobre a concretização de um empreendimento turístico, sempre terá de ser *consultada* a entidade responsável por este interesse sectorial e a comissão de coordenação de desenvolvimento regional, dadas as suas atribuições específicas em matéria de ordenamento do território, terá igualmente de intervir naquele procedimento planificatório, quer acompanhando a sua elaboração, quer emitindo um parecer final sobre o projecto do plano.

Ora, na medida em que os aspectos essenciais a integrar naquele instrumento de planeamento são definidos no âmbito do procedimento concursal que o antecede, é fundamental que estas entidades tenham uma intervenção antecipada neste domínio, assim respeitando o princípio da coordenação das entidades coenvolvidas nas decisões sobre o território. Se assim não for o acordo base fica desprovido de qualquer eficácia, uma vez que o Município não tem poder dispositivo exclusivo na elaboração posterior dos planos.

Para que o acordo base tenha algum valor e dê garantias ao promotor, entendemos, inclusive, que devem intervir na sua formação todas as entidades que posteriormente irão ter papel activo na elaboração dos planos.

Fundamental é que, no funcionamento do referido júri, cada entidade se pronuncie no âmbito das suas atribuições, sem interferência nas intervenções das restantes entidades públicas.

Não acompanhamos sobretudo a AHETA quando refere *que as escolhas e decisões sobre localização dos núcleos de desenvolvimento turístico são subtraídas às atribuições dos municípios e às competências dos seus órgãos (...) e passam a ser da competência de um novo órgão administrativo ad hoc, a que o PROTAL chama “júri”*.

Com efeito, não podemos deixar de sublinhar, em primeiro lugar, que a decisão de abrir o concurso cabe à Câmara Municipal, com base num programa de concurso e de um caderno de encargos que, sendo previamente aprovados pela Assembleia Municipal, permitem ao município decidir os termos que melhor servem ao interesse municipal na concretização de NDT.

Em segundo lugar, a decisão do júri consistirá tão-só na avaliação das propostas, em especial do cumprimento (ou do melhor cumprimento) das condições constantes do caderno de encargos e do programa de concurso. A decisão final que porá termo ao concurso, embora o PROT-AL seja omissivo a este propósito, há-de ser da Administração, tal como constitui regra em qualquer concurso público. Resulta, aliás, da economia do regime do PROT-AL que a decisão formal de celebração do acordo base com o promotor para a execução do projecto há-de ser da Câmara Municipal.

Como quer que seja, a verdade é que não subsistem razões para se entender que é atingida a autonomia territorial de planeamento dos municípios.

Por outro lado, também não assiste razão à AHETA quando defende que, quanto à criação de NDT, o PROT-AL consagra um modelo que manifestamente ultrapassa as limitações decorrentes da sua natureza estratégica e orientadora.

Considerando os aspectos atrás mencionados, somos ainda de entender que as propostas constantes do projecto do PROT-AL não contêm regras de ocupação, uso e transformação dos solos, mas antes orientações estratégicas e genéricas quanto ao uso dos mesmos.

Assim, o que ele determina é que qualquer área pode ser genericamente afecta a uso turístico, por se tratar de um uso indispensável e estruturante para esta região, desde que sejam cumpridas certas condicionantes e garantias de qualidade (urbanística, ambiental, etc.), remetendo a decisão quanto à localização concreta das mesmas para futuras decisões a ser desencadeadas pelos municípios e a ser integradas em planos de urbanização ou de pormenor. É, de facto, ao município que cabe o essencial desta decisão: a determinação do momento para “lançar” um NDT; as características a que o mesmo deve obedecer (plasmadas no caderno de encargos por ele elaborado); e a sua consagração num plano municipal de ordenamento do território onde aquelas decisões serão acolhidas e através dos quais adquirem eficácia externa.

2.3. Inconstitucionalidade por violação do princípio do direito de propriedade e do direito de livre iniciativa económica privada

2.3.1. Os argumentos da AHETA

A fundamentar esta questão, invoca a AHETA, designadamente, o seguinte:

“No que respeita ao modelo proposto no PROTAL para a criação de novos NDT, afigura-se manifestamente desajustado à luz da Constituição que a Administração, mais do que *regular* ou impor *restrições* ou *sacrifícios* de ordem pública ao aproveitamento dos

solos pelos respectivos proprietários, se arrogue o direito de se apropriar dessa *utilidade privada* inerente ao direito de propriedade e transformá-la por via regulamentar num bem público, cujo gozo é susceptível de ser atribuído por concessão da Administração mediante concurso público”.

“Mesmo que se aceite que a utilidade privada aceite que a *utilidade privada* consistente no uso e aproveitamento dos solos pode sofrer restrições, em certos termos, determinadas pela salvaguarda e prossecução de outros direitos constitucionais de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, é manifesto que nada na Constituição autoriza que daí se passe para um modelo de apropriação dessa *utilidade privada* como bem público (salvo mediante expropriação por utilidade pública).”

“O quadro constitucional não autoriza a Administração Pública a organizar concurso público para a atribuição de direitos de uso e aproveitamento dos solos de propriedade privada, visto que tal consubstancia uma “apropriação” ilegítima de utilidades privadas que integram o núcleo essencial do direito de propriedade do particular e, bem assim, ofende o direito de livre iniciativa económica privada igualmente garantido pela Constituição.”

2.3.2. A jurisprudência do Tribunal Constitucional

Toda a jurisprudência administrativa e constitucional tem vindo a evoluir no sentido de não reconhecer como integrando o núcleo essencial do direito de propriedade privada, quer o *ius aedificandi*, quer o direito à livre iniciativa económica, afirmando-se, pelo contrário, que é à Administração que cabe determinar as condições e os termos em que os proprietários podem vir a adquirir aquelas faculdades.

Como se refere na alínea c) do artigo 9.º da Constituição da República Portuguesa, são tarefas fundamentais do Estado "proteger e valorizar o

património cultural do povo português” bem como, "defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território".

E também na alínea b) do artigo 66.º da Constituição se dispõe que incumbe ao Estado por meio de organismos próprios "ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento 'sócio económico e paisagem biologicamente equilibrada'".

Certo é que nos termos do n.º 1 daquele artigo 62.º da C.R.P. "a todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição".

Todavia, como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira²², "a Constituição não menciona expressamente, entre as componentes do direito de propriedade, a liberdade de uso e fruição" e "mesmo que se entenda que ela integra naturalmente o direito de propriedade, fácil é verificar que são grandes os limites constitucionais, especialmente em matéria de meios de produção que vão desde o dever de uso (artigo 89.º) até ao seu condicionamento (artigo 96.º n.º 2), podendo a lei estabelecer restrições maiores ou menores, credenciada nos princípios gerais da Constituição, particularmente nos da constituição económica".

E, mais adiante, salientam os referidos Professores que "limites particularmente intensos a este aspecto do direito de propriedade são os que ocorrem no domínio urbanístico e do ordenamento do território a ponto de se questionar se o direito de propriedade inclui o direito de

²² In *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, 3.ª edição, 1993, pág.333.

construção — jus aedificandi — ou se este radica antes no acto administrativo autorizativo (licença de construção)".

Em sentido semelhante decidiu o Tribunal Constitucional quando no seu Acórdão n.º 341/86, de 10 de Dezembro (publicado no *DR, II Série*, de 19/3/87)²³, ao declarar que no "direito de propriedade constitucionalmente consagrado contêm-se o poder de gozo do bem objecto do direito, sendo certo que não se tutela ali o 'jus aedificandi'", um direito à edificação, como elemento necessário e natural do direito fundiário", ou quando no seu Acórdão n.º 259/94, de 23 de Março (in *D.R. II Série* de 30-7-94), decidiu ser "certo não tutelar a Lei Fundamental o 'direito de edificar', como direito que se incluía necessariamente, em todos os casos, no direito de propriedade".

Também para Alves Correia²⁴, do conceito de direito de propriedade constante do artigo 62.º, n.º 1, da CRP não faz parte o "jus aedificandi", como faculdade de o proprietário do solo, nem aquele é tutelado directamente pela garantia constitucional da propriedade privada e assim não se podendo fundamentar o "jus aedificandi" directamente na garantia constitucional do direito de propriedade privada, a conclusão que se deve tirar é a de que os pressupostos de existência e as condições de exercício daquele direito têm de ser encontradas no ordenamento jurídico e estão dependentes do seu "sistema de atribuição".

²³ No mesmo sentido, cfr., entre outros, os Acórdãos nºs. 329/99 e 544/2001.

²⁴ Cfr., designadamente *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Almedina, Coimbra, 1989, p. 376. Para maiores desenvolvimentos, vide, deste autor, *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., pp. 697 e ss

Ainda segundo o mesmo autor e por outras palavras, o *ius aedificandi* (mais propriamente ainda, o direito de urbanizar, lotear e edificar) não se inclui no direito de propriedade privada, sendo antes o resultado de uma atribuição jurídico-pública decorrente do ordenamento jurídico urbanístico, designadamente dos planos, ou seja, um poder que acresce à esfera jurídica do proprietário, nos termos e nas condições definidas pelas normas jurídico-urbanísticas.

De todo o exposto resulta que "os termos" constitucionais do direito de propriedade conduzem no sentido de que o seu uso e fruição pelos respectivos titulares não é livre, mas antes, juspublicisticamente, condicionado e enquadrado, de tal modo que, se é dos respectivos titulares tudo quanto a propriedade pode proporcionar-lhes, sendo seus os usos ou utilidades que dela podem extrair-se, são unicamente aqueles que o ordenamento jurídico não lhes proibir.

Inexiste, pois, o direito, fundamental ou análogo, de construir tudo quanto o proprietário quiser, onde quiser, quando e como quiser. Na garantia constitucional, subjectiva e concreta da propriedade privada, não se contém o *jus aedificandi*, direito este que não está sujeito ao regime próprio dos direitos fundamentais.

Existindo um instrumento de planeamento, é este que define quando, como e onde pode o proprietário construir, se é que esse instrumento lhe não proíbe qualquer tipo de construção.

O que se deixa dito em relação ao "jus aedificandi" vale em grande parte para o alegado *direito de iniciativa económica privada*. Com efeito, o artigo 62.º, n.º 1, da C.R.P. garante o direito de propriedade "nos termos da Constituição".

Mas quanto à liberdade de iniciativa económica, a Constituição, além de conformar ela própria o seu âmbito (cfr. artigos 53.º, 64.º, n.º 3, 82.º, 91.º e 100.º), confere à própria lei a limitação dessa norma (cfr. artigo 83.º, 87.º, n.º 3, e 88.º).

A iniciativa económica privada — diz-se no artigo 61.º, n.º 1 da CRP — exerce-se livremente nos quadros definidos pela Constituição e pela lei e tendo em conta o interesse geral.

Assim, a iniciativa económica, ainda que constitucionalmente garantida, não tem por objecto o direito de desenvolver actividades económicas, designadamente para fins turísticos, onde se queira ou convenha.

E se o "jus aedificandi" tem as limitações ou restrições atrás referidas, maiores hão-de ser desde que enquadrado esse direito no âmbito da iniciativa económica privada.

A liberdade de iniciativa privada não é portanto à luz da Constituição um direito absoluto, nem tem os seus limites constitucionalmente garantidos, para além de um mínimo de conteúdo útil, salvaguardado pela norma do artigo 18.º, não sendo, assim, um direito com a dignidade constitucional de direito fundamental, nem está, conseqüentemente sujeito, ao regime próprio dos direitos constitucionais.

Mais, a Constituição eleva o ordenamento do território a tarefa fundamental do Estado [artigos 9.º, alínea e), 65.º e 66.º] e prevê diversas incumbências e imposições com ele conexas. Entre as providências legislativas e regulamentares destinadas à sua concretização, salientam-se os planos regionais e de ordenamento do território.

Deste modo, e estando o direito de edificar e de livre actividade económica circunscritos pelos parâmetros acabados de descrever, não faz sentido a alegada inconstitucionalidade.

Finalmente também não acompanhamos a AHETA quando, no que respeita ao modelo proposto no PROT- AL para a criação de novos NDT, invoca que a Administração se arroga o *direito de se “apropriar” dessa utilidade inerente ao direito de propriedade e “transformá-la” por via regulamentar num bem público, cujo gozo é susceptível de ser atribuído por concessão da administração mediante concurso público.*

Na verdade não se vê qual a analogia com a figura da concessão nem como é que o concurso público tem a virtualidade de transformar a natureza do direito de propriedade. Aquela ilação da AHETA só se justifica pelo desvirtuamento do papel do concurso público. Como vimos, o concurso público visa tão-só concorrer para a formação da decisão de planeamento da Administração. Escolhida uma determinada proposta e formalizado o acordo base entre a Câmara Municipal e o promotor escolhido, o município auto-vincula-se a acolher os termos do acordo base no futuro plano e vai ser este plano a definir, em concreto, os direitos do promotor.

Acresce que, na medida em que a vontade do particular concorre na formação da decisão de planeamento, a restrição ao direito de propriedade por via do plano é menor.

3. DAS QUESTÕES DA EVENTUAL ILEGALIDADE DO PROT-AL

3.1. Violação da Lei de Bases e do Regime dos Instrumentos de Gestão Territorial

3.1.1. Os argumentos da AHETA

A fundamentar a ilegalidade do projecto de PROT-AL por violação da LBOTU e do RJIGT, a AHETA conclui o seguinte:

“O PROTAL propõe um mecanismo para a criação de novos NDT através do qual, por via da admissão ou não admissão de propostas a concurso público, e por via da classificação dessas propostas por um “júri”, serão viabilizadas ou inviabilizadas à partida pretensões urbanísticas dos particulares, com base na aplicação directa e imediata das disposições do PROTAL, o que a lei não admite. Tal modelo traduz-se numa directa e imediata vinculação dos particulares pelas regras do PROT-AL, antes de qualquer intermediação destas por instrumentos de planeamento territorial adequado, em manifesta violação, pois, do disposto no artigo 11º da LBOTU e no artigo 3º do RJIGT.

Não cabe no conteúdo material de um PDM, tal como se encontra legalmente definido, regular procedimentos administrativos de natureza concursal, inexistindo, de resto, base legal para a introdução desse tipo de concurso público em substituição do conteúdo dispositivo que o PDM deve ter, pelo que a proposta do PROT-AL, na parte em que determina a introdução de regras desse tipo nos PDM para a criação de novos NDT, viola o disposto no artigo 9º, nº 2, alínea a), da LBOTU e, bem assim, nos artigos 69º, 70º, 84º e 85º do RJIGT”.

Refere ainda a AHETA que:

Nem o PROTAL, nem um PMOT, têm força jurídica para dispor sobre matéria de competência de órgãos administrativos, pelo que é igualmente ilegal a atribuição de competências em matéria de regime de exploração turística de unidades de alojamento a um organismo a criar denominado “Observatório do PROT Algarve”, em derrogação das competências legalmente cometidas na lei em vigor à Direcção-Geral do Turismo e às câmaras municipais para todo o território nacional.

3.1.2. Os contra-argumentos

A análise anterior permitiu já demonstrar que as alegadas ilegalidades quer quanto à violação da LBOTU quer do RJIGT não têm fundamento.

Na verdade, ficou demonstrado que as opções do PROT-AL só produzem efeitos em relação aos particulares depois de serem absorvidas/concretizadas em planos directores municipais ou outros instrumentos de eficácia plurisubjectiva.

Por outro lado, as pretensões urbanísticas dos particulares apenas são eficazes se e na medida em que forem acolhidas num plano de urbanização ou de pormenor.

O concurso público emerge, por um lado, como a forma normal da Administração associar os particulares ao exercício de funções tipicamente públicas, como são as da prossecução dos interesses públicos, do correcto ordenamento do território e do desenvolvimento turístico e, por outro, permite reforçar os princípios fundamentais do planeamento urbanístico, tais como o da transparência, da ponderação dos interesse envolvidos e da participação pública.

Ao contrário do que pretende a AHETA, não é o concurso público e por via da classificação das propostas de NDT por um júri que serão

viabilizadas ou inviabilizadas as pretensões dos particulares, uma vez que, como vimos, o concurso constitui tão-só um veículo de procedimentalização e de contratualização da decisão de planeamento por parte do município. A proposta seleccionada no âmbito do concurso e consubstanciada no acordo base celebrado entre o município e o promotor não tem a virtualidade de produzir efeitos jurídicos por si. Ficou demonstrado que, no mencionado acordo base, a Administração apenas se auto-vincula perante o particular, dentro dos limites dos seus poderes discricionários de planeamento, a acolher os termos nele referenciados no futuro plano territorial que for elaborado. Tal auto-vinculação constitui também um elemento de garantia e de segurança para o promotor, contribuindo para incentivar os particulares.

Acresce que, estando a Administração obrigada a elaborar, de seguida, um plano de urbanização ou de pormenor onde serão concretizadas as propostas de NDT, também não se pode dizer que o novo modelo consubstancia procedimentos ou mecanismos de planeamento.

Não procede, por conseguinte, a alegada violação dos arts. 11º da LBOTU e 3º do RJIGT.

Por seu lado, improcede, igualmente, o afirmado no Ponto 8.5 das conclusões constantes do documento da AHETA — da violação do conteúdo dos planos municipais —, quer porque existe uma obrigação legal dos planos directores municipais se adequarem (compatibilizarem) com os planos regionais de ordenamento do território, quer porque os normativos invocados identificam o conteúdo obrigatório, mas não o conteúdo taxativo dos planos municipais. Com efeito, no que concerne, designadamente, ao plano director municipal, terá o mesmo de identificar todos os aspectos essenciais à *definição do modelo de organização do território municipal* (corpo do artigo 85.º)

sendo as prescrições enumeradas nas várias alíneas do mesmo normativo meramente exemplificativas (como claramente decorre da utilização pelo legislador do termo *nomeadamente*”).

No que concerne ao “Observatório”, a crítica apontada não tem razão de ser, uma vez que da forma como foi configurado, não põe em causa as atribuições de cada entidade que nele intervém. Terá de se fazer alteração do PROT-AL em conformidade com o documento que foi elaborado a propósito deste Observatório.

Com efeito, ficou acertado que o Observatório corresponderá a um *fórum de debate* onde têm acento, através de representantes seus, as entidades com competência em matéria de ordenamento do território e do turismo — comissão de coordenação e desenvolvimento regional, Instituto de Turismo de Portugal e município envolvido —, alcançando-se, com o seu funcionamento, o objectivo de cada uma delas ficar na posse de todos os dados que lhe permitam, na apreciação dos concretos projectos dos Núcleos de Desenvolvimento Turístico, dos planos municipais que os concretizem e dos projectos de empreendimentos turísticos a neles instalar, ficar a conhecer a posição que cada uma tomará a seu propósito.

3.1.3. Da alegada violação das normas legais relativas aos empreendimentos turísticos

Em relação às ilegalidades focadas no ponto 7 do documento da AHETA não podemos deixar de lhe dar razão porque, na verdade, o PROT-AL não pode criar normas que, em contradição com a legislação turística, estabeleça de forma distinta quanto a desafecções de

unidades de alojamento da exploração turística. Estas prescrições devem, pois, ser alteradas em conformidade.

Porém, tendo em conta que esta possibilidade apenas está admitida para NDTs que tenham uma determinada localização, pensamos constituir uma alternativa legítima do PROT-AL impedir a concretização de NDT nessas áreas.

III. ASPECTOS A PONDERAR

1. Em geral

Não obstante se ter concluído que o procedimento concursal não consubstancia nem substitui procedimentos legalmente estabelecidos para a elaboração dos planos de urbanização e de pormenor, questiona-se se não seria mais conveniente introduzir no RJIGT um novo mecanismo de elaboração daquele tipo de planos, quando estejam em causa projectos de NDT ou, em geral, procedimentos de planeamento contratualizados.

Com efeito, o modelo ora introduzido retira parte da importância de alguns dos seus trâmites já que, como afirmámos antes, se cumpre no âmbito do procedimento concursal os princípios e objectivos dos procedimentos de planeamento, em especial o da ponderação de interesses e da participação dos interessados.

Somos, pois, de opinião que deve ser ponderada a criação, em geral nos procedimentos de planeamento, de um novo mecanismo que concilie o procedimento concursal prévio com a elaboração posterior dos planos, de modo a simplificar e racionalizar trâmites procedimentais.

2. Em particular.

Da leitura do Capítulo V sob a epígrafe “Normas Orientadoras”, p. 131, quando se trata do “regime base de execução”, ao referir-se ao conteúdo do acordo base, sugere-se que se elimine a parte em que se

diz que faz parte do conteúdo do acordo “o procedimento de elaboração do plano”. Com efeito, não cremos que se quisesse referir efectivamente ao procedimento de elaboração do plano, mas eventualmente tão-só vincular o município a iniciar o procedimento planificatório em determinada data.

V. CONCLUSÕES

Em face do anteriormente referido, podemos retirar as seguintes conclusões:

1. O facto de o Decreto-Lei nº 380/99 não classificar os planos regionais como regulamentos não significa que os mesmos sejam desprovidos de conteúdo normativo;
2. Os PROT, não obstante o conteúdo essencialmente estratégico e programático, gozam das características das normas jurídicas, designadamente da generalidade, abstracção e coercibilidade. Por outro lado, as directrizes, o quadro de referência e as normas orientadoras dos PROT gozam de pretensão de durabilidade e de inovação;
3. Não procede a alegada inconstitucionalidade por violação da reserva de lei, em matéria de bases do ordenamento do território e do urbanismo (arts. 165º, nº 1, alínea z), e 65º, nº 4, da CRP) na parte em que exigem que “o regime de uso do solo” seja estabelecido em instrumento de planeamento territorial [art. 8º, alínea b) da LBOTU], que definem para o efeito as adequadas “classificações e qualificações” [art. 15º, nº 2, e 3, da LBOTU], porquanto:
 - a) Nem a Constituição nem a LBOTU exigem que decisão de localização dos NDT tenha de ser *previamente*

definida ou determinada em instrumento de planeamento territorial;

- b) O PROT- AL não procede à qualificação do solo para fins turísticos, já que não é ele que identifica quais as áreas a afectar predominantemente a este fim, remetendo essa decisão para mais tarde, no âmbito de procedimentos especificamente a desencadear para o efeito. O PROT limita-se a determinar a possibilidade teórica e genérica de qualquer área territorial fora dos perímetros urbanos poder vir a admitir este uso dominante;
- c) A concretização de um NDT dependerá sempre, nos termos do projecto do PROT-AL da prévia elaboração e entrada em vigor de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor para a área respectiva, sendo possível afirmar-se que será este instrumento, do qual constarão, com maior relevo, os termos da execução do NDT, que conferirá força jurídica vinculativa àquela decisão de localização;
- d) No fundo, onde o novo PROT-AL inova claramente é quanto à formação da decisão de planeamento da Administração, que passa a ser procedimentalizada e contratualizada. Tal decisão assenta num acordo base celebrado entre o município e o promotor, tomada no âmbito de um concurso, que precede a necessária elaboração de planos de urbanização ou de pormenor que virão dar eficácia ao estabelecido nesse acordo base;

- e) É o próprio PROT-AL a estabelecer que o acordo não pode substituir o plano na fixação de regras de ocupação, uso e transformação do solo, ou dele prescindir, nada inovando quanto ao regime de classificação e uso do solo na região do Algarve;
 - f) O PROT-AL também não inova quanto aos procedimentos estabelecidos na lei para o planeamento territorial, uma vez que o mesmo não dispensa o cumprimento posterior dos trâmites estabelecidos no Decreto-Lei nº 380/99 para a elaboração do plano de urbanização ou de pormenor;
 - g) A inovação introduzida no PROT-AL, além de não violar nenhuma norma da LBOTU, também não contraria qualquer princípio fundamental subjacente ao procedimento de planeamento urbanístico, pelo contrário, a obrigatoriedade de desencadear o procedimento contratual permite dar melhor cumprimento aos princípios subjacentes ao procedimento de planeamento, designadamente os princípios da igualdade, transparência, participação pública e ponderação de interesses.
4. Não procede a alegada inconstitucionalidade por violação do princípio da autonomia local, desde logo, porque:
- a) Além de a autonomia local não ser um valor absoluto, é preciso ter em consideração que as suas atribuições estão limitadas à prossecução de interesses próprios das

populações respectivas e que em diversas matérias — de que é paradigmático o caso do urbanismo e do ordenamento do território — verifica-se uma concorrência de atribuições e competências da administração central (ou regional) e da administração local;

- b) A determinação concreta da classificação e da qualificação dos solos continua a ser remetida para âmbito do exercício dos poderes municipais, já que pressupõe a primeira feita pelo plano director municipal respectivo e remete a segunda para o âmbito de planos de urbanização e de pormenor, não existindo, por conseguinte, neste domínio, qualquer apropriação dos poderes municipais por parte do PROT-AL;
- c) Acresce que, em relação à qualificação, o município limita-se a auto-vincular-se, no âmbito da sua discricionariedade de planeamento e, por conseguinte, dentro das possibilidades legais, a acolher no futuro instrumento de planeamento os termos referenciados no acordo base sobre a proposta de NDT;
- d) O município, no uso dos seus poderes próprios de planeamento e no âmbito do seu poder de conformação planificadora, pode diminuir o âmbito da admissibilidade genericamente admitida no PROT-AL de destino/uso turístico da totalidade da área regional;
- e) Ao estabelecer os critérios de qualificação para efeitos de admissão das propostas e os critérios de avaliação para

a classificação e escolha das mesmas, o PROT-AL não retira o poder de decisão aos municípios quanto à localização dos NDT, porquanto fica uma lata margem de discricionariedade ao município na determinação, *in concreto*, de cada um deles, bem como para a sua densificação e adaptação às respectivas estratégias municipais.

- f) Sendo o ordenamento do território e o turismo interesses públicos com claras repercussões locais e supra-locais (regionais), terá de se admitir que ambas as vertentes destes interesses sejam devidamente salvaguardadas — definindo o PROT-AL os critérios a que devem obedecer os projectos de um ponto de vista do *interesse regional* — , mas permitindo que os municípios os densifiquem em função das suas próprias estratégias de modo a, por esta via, salvaguardar os *interesses eminentemente locais* envolvidos;
- g) O município mantém o essencial dos seus poderes, designadamente na determinação do momento para “lançar” um NDT; na definição das características a que o mesmo deve obedecer, plasmadas no caderno de encargos que, sendo aprovado pela Assembleia Municipal, permitem ao município decidir os termos que melhor servem ao interesse municipal na concretização de NDT; na decisão final do procedimento de concurso; e na consagração do projecto de NDT, consubstanciado no acordo base, num plano municipal de ordenamento do

território, através do qual aquele projecto adquire eficácia externa;

- h) O júri não assume quaisquer competências do município, limitando-se a apreciar a proposta de NDT em conformidade com o estabelecido no programa de concurso e caderno de encargos, procedendo à avaliação da mesma como qualquer júri normal num procedimento de concurso público;
- i) As propostas constantes do projecto do PROT-AL não contêm regras de ocupação, uso e transformação dos solos, mas antes orientações estratégicas e genéricas quanto ao uso dos mesmos, remetendo a decisão quanto à localização concreta das mesmas para futuras decisões a ser desencadeadas pelos municípios e a ser integradas em planos de urbanização ou de pormenor;
- j) Como vimos, o concurso público visa tão-só concorrer para a formação da decisão de planeamento da Administração. Escolhida uma determinada proposta e formalizado o acordo base entre a Câmara Municipal e o promotor escolhido, o município auto-vincula-se a acolher os termos do acordo base no futuro plano e vai ser este plano a definir, de forma vinculativa, os direitos que em concreto cabem ao promotor.

5. Não procede a alegada inconstitucionalidade por violação do direito de propriedade, constituindo jurisprudência uniforme que o *ius aedificandi* (mais propriamente ainda, o direito de

urbanizar, lotear e edificar) não se inclui no direito de propriedade privada, sendo antes o resultado de uma atribuição jurídico-pública decorrente do ordenamento jurídico urbanístico, designadamente dos planos;

a) No caso em apreço, concorrendo a vontade do particular na formação da decisão de planeamento e concretização dos NDT, menor é a restrição ao direito de propriedade consubstanciada por via do plano;

6. Não procedem as alegadas ilegalidades quer quanto à violação do LBOTU quer quanto ao RJIGT, porquanto:

a) Como resulta das conclusões anteriores, as pretensões urbanísticas dos particulares apenas são eficazes se e na medida em que forem acolhidas num plano de urbanização ou de pormenor;

b) Não é o concurso público por via da classificação das propostas por um júri que serão viabilizadas as pretensões dos particulares, uma vez que o concurso, como vimos, constitui tão-só um veículo de procedimentalização e de contratualização da decisão de planeamento por parte do município;

c) Encontrando-se a Administração obrigada, a seguir ao concurso, a elaborar um plano de urbanização ou de pormenor onde serão concretizadas as propostas de NDT, não faz sentido concluir-se que o novo modelo

consubstancia procedimentos ou mecanismos de planeamento;

d) Por seu lado, improcede a alegada violação do conteúdo dos planos municipais, quer porque existe uma obrigação legal dos planos directores municipais se adequarem (compatibilizarem) com os planos regionais de ordenamento do território, quer porque o que a lei identifica é o conteúdo obrigatório, mas não o conteúdo taxativo dos planos municipais, podendo o plano regular outros aspectos para além dos que aí se encontram exemplificativamente referidos.

e) Do mesmo modo, relativamente ao “Observatório”, improcede a critica de que a sua criação coloca em causa as atribuições de cada entidade que nele intervém já que o mesmo foi configurado como um mero *fórum de debate* e não como organismo dotado de poderes decisórios.

8. Não obstante se ter concluído que o procedimento concursal não consubstancia nem substitui procedimentos legalmente estabelecidos para a elaboração dos planos de urbanização e de pormenor, questiona-se se não seria melhor aproveitar para introduzir no RJIGT de facto um novo mecanismo de elaboração daquele tipo de planos, que conciliasse o procedimento concursal prévio com a elaboração posterior dos planos com vista a simplificar e racionalizar trâmites;

10. Sugere-se que, no Capítulo V, p. 131, se elimine a parte em que se diz fazer parte do acordo base “o procedimento de elaboração do plano”.
11. Aceitam-se as críticas feitas pela AHETA no ponto 7 do documento.



Maria Fernanda Maçãs



Fernanda Paula Oliveira

PARECER

ASSUNTO: *Participação na discussão pública da proposta técnica do PROT Algarve de organizações representativas do sector do turismo sobre o modelo de criação de Núcleos de Desenvolvimento Turístico*

Sumário

1. Objecto e âmbito da consulta
2. Síntese da argumentação das organizações participantes: a invocada inconstitucionalidade e ilegalidade do modelo de criação de novos Núcleos de Desenvolvimento Turístico
3. Os Planos Regionais de Ordenamento do Território no âmbito do sistema de gestão territorial
 - 3.1. Natureza e objectivos
 - 3.2. Relações com os planos municipais de ordenamento do território
4. O sistema de turismo no âmbito do modelo territorial da proposta de revisão do PROT Algarve, em especial os Núcleos de Desenvolvimento Turístico
5. Apreciação da argumentação das organizações participantes

§1º Alegadas inconstitucionalidades

- 5.1. A alegada violação da reserva de lei em matéria de bases de ordenamento do território
- 5.2. A alegada violação do princípio da autonomia local
- 5.3. A alegada violação do direito de propriedade e do direito de livre iniciativa económica privada

§2º Alegadas ilegalidades

- 5.4. A alegada violação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
 - 5.4.1. A alegada violação do princípio da não vinculação dos PROT sobre os particulares
 - 5.4.2. A alegada violação da disciplina dos PDM
- 5.5. A alegada violação do regime jurídico dos empreendimentos turísticos
6. Meios processuais, cautelares e principais, ao dispor dos particulares
7. Conclusões

Abalada Matos, Lorena de Sêves, Cunhal Sendim e
Associados

Isabel Abalada Matos
António Lorena de Sêves
José de Sousa Cunhal Sendim
Isabel Mousinho de Figueiredo
Manuel Freire Barros

Isabel Moraes Cardoso
Carlos Pinto Lopes
Nuno Miguel Marrazes

Rua Nova do Almada, nº 95- 4º C
1200 -288 Lisboa
Telf.: 213479995/6/7 ;
Fax: 213259175

1. Objecto e âmbito da consulta

1. Solicita a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR-Algarve) o nosso parecer sobre a participação apresentada no período de discussão pública¹ da proposta técnica de revisão do Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROT Algarve), apresentada por organizações representativas do sector do turismo - AHETA – Associação dos Hotéis e Empreendimentos Turísticos do Algarve, AREAL – Associação dos Resorts do Alentejo Litoral, AHP – Associação dos Hotéis de Portugal e pela CTP – Confederação de Turismo de Portugal, através de carta datada de 29 de Novembro de 2006, no que se refere à invocada inconstitucionalidade e ilegalidade daquela proposta de revisão do Plano, no que se refere ao modelo proposto para a criação de novos núcleos de desenvolvimento turístico (NDT).
2. São os seguintes os motivos invocados pelas citadas organizações participantes no que respeita à inconstitucionalidade e ilegalidade da proposta:
 - Inconstitucionalidade por violação da reserva de lei em matéria de bases de ordenamento do território e de urbanismo;
 - Inconstitucionalidade por violação do princípio da autonomia local;
 - Inconstitucionalidade por violação do direito de propriedade e do direito de livre iniciativa económica privada;
 - Ilegalidade por violação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.
3. A apreciação acima referida será precedida da análise e enquadramento do conteúdo e funções dos planos regionais de ordenamento do território (PROT) no âmbito do sistema de gestão territorial, e, por isso, das relações entre os instrumentos de desenvolvimento territorial e os instrumentos de planeamento, à luz dos princípios constitucionais e legais aplicáveis, bem como do enquadramento dos NDT no âmbito do modelo territorial definido pela proposta de revisão do PROT Algarve.

¹A abertura do período de discussão pública da proposta de revisão do PROT Algarve foi determinada através do Aviso n.º 8010/2006 (2ª série), n.º 134, de 13 de Julho, o qual decorreu entre 14 de Agosto e 30 de Novembro de 2006.

4. Concluir-se-á pela análise das condições ao dispor dos reclamantes para utilização de meios processuais, cautelares e principais, uma vez aprovada a revisão do PROT Algarve, para requererem, respectivamente, a suspensão da respectiva eficácia e a impugnação das respectivas disposições.

2. Síntese da argumentação das organizações participantes: a invocada inconstitucionalidade e ilegalidade do modelo de criação de novos Núcleos de Desenvolvimento Turístico

5. No enquadramento que precede a descrição dos motivos que, no entender dos participantes, invalidam a proposta de revisão do PROT Algarve, refere-se que a alteração do quadro legal vigente à data da aprovação daquele Plano² e o regime jurídico actual em matéria de ordenamento do território e urbanismo, contido na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBPOTU³) e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT⁴), condiciona, decisivamente, em matéria de natureza dos PROT e respectivos efeitos jurídicos, a presente proposta de revisão.
6. Com efeito, com a entrada em vigor da LBPOTU, os PROT deixam de vincular directa e imediatamente os particulares⁵, admitindo-se, porém relativamente aos PROT então em vigor a respectiva eficácia *plurisubjectiva* até ao momento da respectiva revisão, a qual deveria ocorrer no prazo de 3 anos após a entrada em vigor do RJIGT⁶.
7. Não tendo sido o PROT Algarve revisto naquele prazo, as respectivas disposições deixaram de vincular directa e imediatamente os particulares, o que significa que não podem ser invocadas pela Administração como fundamento para o indeferimento de qualquer pretensão de aproveitamento urbanístico dos solos pelos particulares.

² O PROT Algarve foi aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 11/91, de 21 de Março, encontrando-se naquela data em vigor, no que se refere à disciplina jurídica dos planos regionais de ordenamento do território, o Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 367/90, de 26 de Novembro, 249/94, de 12 de Outubro, e 309/95, de 20 de Novembro.

³ Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto.

⁴ Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 53/2000, de 7 de Abril, n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, e pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro

⁵ Art. 9.º, n.º 1, alínea b), em articulação com os arts 11.º e 31.º da LBPOTU.

⁶ Art. 153.º.

8. Considerando o novo enquadramento legal, entendem os participantes que o carácter estratégico e orientador das disposições dos PROT relativamente às entidades públicas e às respectivas competências de planeamento não é susceptível de ter efeito sobre a ocupação e aproveitamento dos solos pretendida pelos particulares, o que só é possível por intermediação das competentes disposições dos planos com eficácia *plurisubjectiva*: os planos municipais e os planos especiais de ordenamento do território.
9. Entendem, assim, as organizações participantes, que as opções do modelo territorial e as soluções de gestão contidas nas normas orientadoras do PROT Algarve no que se refere ao sector do turismo e à criação de novos empreendimentos turísticos, em especial quanto aos NDT, embora aparentemente se dirijam exclusivamente à Administração municipal, vinculam também os particulares por via de normas procedimentais que condicionam, principalmente, no sector do turismo, a realização de operações urbanísticas fora dos perímetros urbanos.
10. Em conclusão, entendem que o modelo proposto para a criação dos novos NDT, é inconstitucional, porquanto dispõe sobre bases do ordenamento do território e do urbanismo, ao prever mecanismos de classificação e qualificação do solo que não têm previsão na LBOTU, porquanto a localização dos NDT passaria a ser determinada por acto administrativo praticado num procedimento concursal e não em sede instrumento de planeamento, em derrogação da disciplina contida na citada Lei.
11. Por seu turno, o sistema instituído retiraria, na argumentação das organizações participantes, o núcleo essencial dos poderes municipais de planeamento e gestão urbanística em certos domínios, já que as escolhas e decisões sobre a localização dos NDT é atribuída a um órgão *ad hoc* (júri), cuja composição é imposta ao município, em violação do princípio constitucional da autonomia local.
12. Mais se invoca, em sede de inconstitucionalidades imputadas à proposta, a apropriação pela Administração do direito de iniciativa de aproveitamento dos solos de propriedade privada pelos particulares, porquanto, mesmo admitindo que o uso e aproveitamento dos solos possa sofrer restrições, a garantia

Abalada Matos, Lorena de Sêves, Cunhal Sendim e
Associados

constitucional da propriedade privada e do direito de livre iniciativa económica privada não admitiriam que tais direitos de uso e aproveitamento passassem a encontrar-se na disponibilidade da Administração que os atribuiria mediante prévio procedimento concursal à aprovação dos instrumentos regulamentares de planeamento.

13. Por seu turno, em sede de ilegalidade, afigura-se às organizações participantes que a proposta viola a LBOTU e o RJIGT, no que se refere ao princípio da não vinculação dos particulares pelos PROT, bem como quanto ao conteúdo material dos planos directores municipais (PDM), porquanto a estes cabe, com base na estratégia de desenvolvimento local, estabelecer o modelo de ocupação do território municipal, e não como decorreria da proposta do PROT Algarve regular procedimentos administrativos de natureza concursal.
14. Por último, alega-se que a proposta infringe o regime jurídico de instalação e funcionamento dos empreendimentos turísticos, ao exigir que em determinados casos e, por um período a determinar pelo Observatório do PROT Algarve, os empreendimentos turísticos afectem à exploração turística, 100% da respectiva capacidade de alojamento.

3. Os Planos Regionais de Ordenamento do Território e o sistema de gestão territorial

3.1. Natureza e objectivos

15. Tendo em conta a argumentação das organizações participantes, importa situar os PROT no contexto do sistema de gestão territorial, tendo em conta a LBOTU e o RJIGT, centrando-nos nos aspectos essenciais da referida argumentação, a saber - a não vinculatividade relativamente aos particulares e o seu conteúdo típico por referência aos planos municipais de ordenamento do território (PMOT); para que, em seguida, se possa, à luz do modelo territorial da proposta do PROT Algarve em matéria de criação de novos NDT, apreciar as invocadas inconstitucionalidades e ilegalidades.

16. A LBOTU considera os PROT, a par do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e dos planos intermunicipais de ordenamento do território, como instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica, que traduzem as grandes opções para a organização do território, estabelecendo directrizes de carácter genérico sobre o uso do mesmo, consubstanciando o quadro de referência a considerar na elaboração dos instrumentos de planeamento territorial⁷, que na acepção da referida Lei de Bases são os planos municipais de ordenamento do território⁸.
17. Encontrando-se o sistema de gestão territorial organizado em três âmbitos, nacional, regional e municipal, os PROT enquadram-se no âmbito regional, ao qual cabe a função de definir o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional, em estreita articulação com as políticas nacionais de desenvolvimento económico e social, estabelecendo as directrizes orientadoras do ordenamento municipal⁹.
18. As duas funções cometidas aos PROT no quadro da concretização do âmbito regional do sistema de gestão territorial, são reforçadas na caracterização destes instrumentos de desenvolvimento territorial, bem como na noção de PROT que veio a constar do RJIGT. Assim, distingue-se entre o estabelecimento de orientações para o ordenamento do território regional e a definição das redes regionais de infra-estruturas e transportes, de acordo com as directrizes definidas a nível nacional¹⁰ e tendo em conta a evolução demográfica e as perspectivas de desenvolvimento económico, social e cultural e, por outro lado, que estas orientações estratégicas constituem o quadro de referência para a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território¹¹.
19. Acrescenta, porém, o RJIGT à noção constante da Lei de Bases a necessidade de consideração das estratégias municipais de desenvolvimento local, em clara

⁷ Art. 9.º, alínea a), da LBOTU.

⁸ Art. 9.º, n.º 2, da LBOTU, e art. 2.º, n.º 3, do RJIGT.

⁹ Art. 7.º, n.º 2, alínea b), da LBOTU.

¹⁰ O âmbito nacional do sistema de gestão territorial compreende o PNPOT, os planos sectoriais com incidência territorial e os planos especiais de ordenamento do território (art. 2.º, n.º 2, do RJIGT).

¹¹ Art. 9.º, alínea b), da LBOTU, e art. 51.º do RJIGT.

concretização do princípio geral da coordenação (externa) de políticas regionais e municipais com incidência territorial¹².

20. Por se revelar importante no que se refere à apreciação do modelo territorial definido na proposta do PROT Algarve, importa atentar no conteúdo material¹³ que a lei assinala aos PROT, tendo presente a sua articulação com a identificação e tratamento que cada tipologia de instrumentos de gestão territorial deve conceder aos designados recursos territoriais, identificados no art. 10.º do RJIGT, nos aspectos que relevam para a presente análise: sistema urbano e localização e distribuição das actividades económicas.
21. Assim, o modelo de organização territorial regional que cabe aos PROT definir deve permitir estabelecer a estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infra-estruturas e dos equipamentos de interesse regional (art. 53.º, alínea a), do RJIGT), dispondo-se em matéria de sistema urbano (art. 18.º) que aos instrumentos de desenvolvimento territorial e aos planos sectoriais cabe definir os princípios e directrizes que concretizam as orientações políticas relativas à distribuição equilibrada das funções de habitação, trabalho e lazer, bem como à optimização de equipamentos e infra-estruturas, cabendo aos planos municipais definir os parâmetros de ocupação e de utilização do solo adequados à concretização do modelo de desenvolvimento urbano adoptado.
22. Por seu turno, em matéria de distribuição das actividades económicas, os PROT definem os objectivos e os princípios assumidos ao nível regional quanto à localização das actividades e dos grandes investimentos públicos [art. 53.º, alínea b)], dispondo-se no art. 19.º, n.º 2, alínea b)¹⁴, sobre esta mesma matéria, que aos PROT e aos demais instrumentos de desenvolvimento e aos planos sectoriais cabe definir os princípios e as directrizes subjacentes à estratégia de localização, instalação e desenvolvimento de espaços turísticos, comerciais e de serviços, compatibilizando o equilíbrio urbano e a qualidade

¹² Art. 5.º, alínea c), da LBOTU, e arts 20.º e 22.º, do RJIGT.

¹³ Art. 53.º do RJIGT.

¹⁴ A alínea a) daquele preceito comete aos PROT a função de estabelecer os princípios e directrizes subjacentes à localização dos espaços industriais, compatibilizando a racionalidade económica com a equilibrada distribuição de usos e funções no território e com a qualidade ambiental

- ambiental com a criação de oportunidades de emprego e a equilibrada distribuição de usos e funções no território.
23. Por seu turno, o n.º 3 do citado art. 19.º, estabelece que no quadro definido por aqueles instrumentos, os PMOT estabelecem os parâmetros de ocupação e de utilização do solo para os fins relativos à localização e distribuição de actividades. Veremos no ponto 4, em que medida o modelo territorial e as normas orientadoras da proposta do PROT Algarve assumem esta distinção de conteúdo funcional relativamente aos PMOT.
24. Enquadrados os PROT no âmbito do sistema de gestão territorial e visto o respectivo conteúdo material no que toca à fixação de directrizes, opções e orientações em matéria de funções e distribuição de actividades, conclui-se que, na classificação adoptada por FERNANDO ALVES CORREIA¹⁵, em função do grau analítico das respectivas previsões, os PROT são enquadrados na categoria da “planificação projectiva” na medida em que contêm disposições *genéricas*, limitando-se a fixar um conjunto de *opções* e linhas *gerais* respeitantes ao ordenamento do espaço” que irão ser recebidas em planos de maior grau de concretização, os designados “planos determinativos”.
25. É certo que, à luz das citadas disposições legais, os PROT no sistema jurídico português, fixam as orientações para o ordenamento do território regional que devem ser observadas pelo PMOT, pelo que, nesta parte, se limitam a fixar orientações sobre a produção de outras normas em cuja emissão os municípios dispõem de larga margem de conformação para a definição em concreto do regime de uso do solo, como se verá no ponto subsequente.
26. Já não será assim, na parte em que os PROT estabelecem a estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infra-estruturas e dos equipamentos de interesse regional, matérias em que o grau de analiticidade das respectivas previsões é manifestamente superior, porquanto aos municípios não é

¹⁵ *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 3.ª ed., 2006, pp. 345 e 346, adoptando a classificação de G. SCIULLO, *Pianificazione Amministrativa e Partecipazione I (I Procedimenti)*, Milano, 1984, p. 2., que parte da repartição base entre planos de directivas, operativos e de execução, retirando-lhe, contudo, o carácter funcional constituído pelo binómio direcção-execução, que perspectiva o sistema de planificação como um conjunto de planos executivos uns dos outros, e que é susceptível de crítica, quer em função do carácter rígido a que o princípio da necessidade na relação entre planos conduziria, quer em função do seu desfazamento face à realidade.

conferida qualquer margem de discricionariedade na definição de tais aspectos. Conclui-se, pois, que às opções estratégicas e normas orientadoras contidas nos PROT não é possível atribuir o mesmo grau de densidade ou de analiticidade, porquanto não é sempre a mesma a repartição legal das competências entre a Administração central e os municípios.

27. Na primeira situação, estaremos perante a manifestação do comumente designado condomínio de interesses ou de atribuições entre o Estado e os municípios em matéria de ordenamento do território¹⁶, o qual, em obediência aos princípios da coordenação e da subsidiariedade, impõe a articulação das respectivas intervenções, num quadro em que os municípios definem, no exercício de competências próprias, o regime de uso do solo através da respectiva classificação e qualificação¹⁷.
28. Na segunda situação, trata-se de, perante os mesmos interesses públicos, a lei operar uma repartição vertical de poderes entre o Estado e as autarquias¹⁸, considerando competência estadual¹⁹ a definição da estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infra-estruturas e dos equipamentos de interesse regional.
29. Veremos no ponto seguinte como esta distinção se manifesta nos subsequentes procedimentos de adaptação dos PMOT aos PROT e no ponto 4, em que

¹⁶ Esta situação é reconhecida pela maior parte da doutrina nacional e é hoje consensual na jurisprudência constitucional e administrativa. Cfr., entre outros na doutrina, FERNANDO ALVES CORREIA, *ob. cit.*, pp. 131 a 133, e do mesmo autor o *Plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Coimbra, 1989, p. 165, JORGE MIRANDA, *Ordenamento do Território e Constituição* (sobre a constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 351/93), in RMP, Ano 16.º (1995), n.º 61, p. 64 e ss., MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA, *Direito do urbanismo (Relatório)*, Lisboa, 1999, p. 64 e ss., LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico (Um outro paradigma: a planificação modesto-situacional)*, Almedina, 2002, pp. 84 a 86, JOÃO MIRANDA, *A dinâmica jurídica do planeamento territorial (a alteração, a revisão e a suspensão dos planos)*, Coimbra, 2002, p. 35 e ss. Na jurisprudência constitucional, v., por todos, o Acórdão n.º 432/93, de 13 de Julho, in *Diário da República*, 2ª série, de 18.08.1993, e o Acórdão n.º 517/99, de 22 de Setembro, in *Diário da República*, 2ª série, de 11.11.1999. Cfr., também, os Pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.ºs 90/85, e 82/92, de 12.01.1989 e de 10.03.1993, respectivamente.

¹⁷ Arts. 14.º, n.º 1 e 15.º, n.º 4, da LBOTU e art. 71.º, n.º 1, do RJIGT.

¹⁸ Cfr., a propósito da delimitação negativa de competências entre o Estado e os municípios, mesmo nas situações em que a Constituição admite a actividade concorrential do Estado e dos municípios sobre os mesmos domínios materiais como é o caso do art. 65.º, n.º 4 da CRP, em matéria de ordenamento do território e de urbanismo, que sempre que haja norma que consagre certa atribuição à administração estadual se obtém a prova negativa da falta de atribuição municipal nessa matéria, ANDRÉ FOLQUE, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios*, Coimbra, 2004, p. 91.

¹⁹ As competências relativas as PROT são exercidas, na ausência das regiões administrativas, pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional, que são órgãos desconcentrados do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território, e do Desenvolvimento Regional.

medida é que assume reflexos no modelo adoptado pelo PROT Algarve para a criação de novos NDT.

30. Vista a classificação dos PROT tendo em conta os interesses públicos a prosseguir e o grau de analiticidade das respectivas normas orientadoras, importa considerar o seu enquadramento em função da respectiva eficácia jurídica, a qual condiciona a maior ou menor intensidade com que os vários tipos de planos conformam o território e o direito de propriedade privada do solo. Isto, porquanto o essencial da invocada inconstitucionalidade da proposta do PROT Algarve se encontra justamente na pretensa vinculação directa das respectivas disposições relativamente aos particulares, o que, em consequência, afectaria a autonomia municipal e invadiria a competência própria dos PDM na definição do regime do uso do solo.
31. Em relação a todos os planos podemos falar de *autoplanificação* e de *heteroplanificação*, no sentido de que todos vinculam os sujeitos de direito público que os aprovam e as demais entidades públicas²⁰.
32. Já a *plurisubjectividade* planificatória é exclusiva dos planos municipais e especiais de ordenamento do território, no sentido de que “só estes produzem efeitos jurídicos directos e imediatos ou vinculam directa e imediatamente os particulares”²¹.
33. É neste enquadramento legal, com efeito, que foi desencadeada a revisão do PROT Algarve, sendo inequívoco, como se refere no ponto 2.2. da participação que o «o “novo” PROTAL revisto é um documento estratégico e orientador que vincula as entidades públicas, incluindo os municípios, mas já não tem a virtualidade de produzir efeitos directos nem imediatos sobre os direitos de ocupação e aproveitamento dos solos de propriedade privada».
34. Assim é, encontrando-se já as disposições do PROT Algarve em vigor, destituídas de eficácia jurídica perante os particulares, por força do regime transitório contido no art. 31.º da LBOTU e no art. 153.º, n.º 2, do RJGT, decorridos 3 anos após a entrada em vigor deste último diploma legal.

²⁰ Art. 11.º, n.º1, da LBOTU e arts. 3.º, n.º 1, e 101.º a 103.º, do RJGT.

²¹ FERNANDO ALVES CORREIA, *ob. cit.*, p. 349. Assim se dispõe no art. 11.º, n.º 2, da LBOTU, e no art 3.º, n.º 2, do RJGT.

35. Não sendo dotados de eficácia plurisubjectiva, as opções estratégicas e as normas orientadoras dos PROT são vinculativas para as entidades públicas em tudo o que decorre das suas próprias iniciativas: elaboração e aprovação de outros instrumentos de gestão territorial que com os PROT devam ser compatíveis e realização de operações urbanísticas da sua própria iniciativa.
36. Partindo da consideração de que a não oponibilidade das normas dos PROT aos particulares significa que estas não podem ser invocadas pela Administração pública para indeferir qualquer pretensão dos particulares²², o que se confirma pela circunstância de a violação das normas dos PROT não se encontrar entre os fundamentos de indeferimento dos pedidos de licenciamento de operações urbanísticas ou constituir causa de nulidade dos competentes actos administrativos de controlo prévio²³, ao invés do que sucedia no regime anterior²⁴, normas estas que apenas serão oponíveis aos particulares na medida em que forem recebidas nos planos que os vinculam: os planos municipais e especiais de ordenamento do território.
37. Veremos, assim, no ponto seguinte em que termos se configuram as relações entre os PROT e os PMOT.

3.2. Relações com os planos municipais de ordenamento do território

38. No que respeita às relações estabelecidas entre os PROT e os PMOT, determina o art. 10.º, n.º 3, da LBOTU que os primeiros vinculam os municípios na elaboração e aprovação de planos municipais relativamente aos

²² Sobre a forma como as normas dos PROT preexistentes que estabeleciam, de forma directa ou indirecta, proibições de aproveitamento urbanístico, deviam ser interpretadas à luz da LBOTU e do RJGT, v. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Alguns aspectos do novo regime jurídico dos planos regionais de ordenamento do território. Em especial a questão da sua eficácia jurídica*, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.ºs 11/12, 1999, p. 69 e ss.

²³ Arts 24.º, n.º 1, alínea a), e 68.º, alínea a), do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com a redacção conferida pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho e pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro.

²⁴ Sobre a eficácia plurisubjectiva dos PROT elaborados aos abrigo do Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 367/90, 249/94 e 309/95, de 26 de Novembro, de 12 de Outubro e de 20 de Novembro, respectivamente, v. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *cit.*, pp. 69 a 73, e FERNANDO ALVES CORREIA, *ob. cit.*, pp. 351 e 352.

- quais tenham incidência espacial, devendo ser assegurada a compatibilidade entre os mesmos.
39. Em conformidade, o art 24.º do RJIGT estabelece que os PROT definem o quadro estratégico a desenvolver pelos PMOT (n.º1) e que estes definem a política municipal de gestão territorial de acordo com as directrizes estabelecidas pelos PROT (e demais instrumentos de desenvolvimento territorial – n.º 2).
40. Estamos perante o princípio da hierarquia²⁵ na modalidade menos rigorosa da compatibilidade, o que decorrendo da natureza do PROT enquanto plano de directivas ou orientações, significa que, em regra, os municípios dispõem de uma ampla margem de conformação das soluções que dizem respeito à política municipal de gestão territorial e ao regime de uso do solo em que a mesma se concretiza, sendo-lhes vedado, apenas, aquelas soluções que contrariem as opções do PROT²⁶.
41. O princípio da hierarquia é, porém, atenuado, admitindo-se em nome da necessária flexibilidade do planeamento que o Governo ratifique o plano director municipal, quando, não obstante a incompatibilidade com o PROT, este haja sido objecto de parecer favorável da comissão de coordenação e desenvolvimento regional²⁷.
42. Por forma a assegurar a necessária compatibilidade entre os planos e a auto-regulação do sistema²⁸, os PROT devem indicar as formas de adaptação dos PMOT preexistentes determinadas pela sua aprovação (art. 25.º, n.º 1 do RJIGT), devendo entender-se que esta adaptação pressupõe, dada a margem de discricionariedade entre as soluções concretas deixadas em aberto pelo PROT, a alteração ou mesmo a revisão do plano.

²⁵ Sobre os princípios rectores das relações entre os planos e as respectivas normas, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Os Princípios da Nova Lei do ordenamento do Território, da Hierarquia à Coordenação, in *Revista do CEDOUA*, Ano III, n.º 1 (2000), p. 21 e ss., e, ainda JOÃO MIRANDA, *ob. cit.*, p. 156 e ss.

²⁶ A relação de compatibilidade exige apenas que não haja contradição entre os planos, ao passo que a relação de conformidade, mais exigente, postula a absoluta coincidência entre as soluções de um e outro plano. Sobre o conteúdo destas relações, cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *ob. cit.*, p. 350, e, no plano da legalidade administrativa em geral, J. M. SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, 1987, pp. 194 a 196, nota 53.

²⁷ Art. 80.º, n.º 3, alínea a), do RJIGT.

²⁸ Sobre os mecanismos de auto-regulação do sistema de planeamento, cfr. JOÃO MIRANDA, *ob. cit.*, p. 163 e ss.

43. Recorde-se quanto acima se referiu no que se refere a uma das funções dos PROT: fixar as orientações para o ordenamento do território regional que devem ser observadas pelo PMOT, pelo que nesta parte se limitam a fixar orientações sobre a produção de outras normas em cuja emissão os municípios dispõem de larga margem de discricionariedade na definição em concreto do regime de uso do solo. Não é, assim, admissível que esta adaptação prescindida do normal procedimento de alteração ou mesmo de revisão, designadamente se um procedimento desta natureza já se encontrar em curso.
44. Outro tanto não se dirá, porém, do conteúdo do PROT naquilo que o mesmo tem de perceptivo, a saber: a estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infra-estruturas e dos equipamentos de interesse regional²⁹. Nestas matérias, os municípios não dispõem de margem de livre conformação, encontrando-se obrigados a promover a alteração dos respectivos planos municipais, no prazo de 90 dias, de acordo com o regime procedimental simplificado previsto no art. 97.º do RJIGT.
45. Note-se, que neste sentido, aponta claramente a norma contida no n.º 2 do art. 59.º daquele diploma, ao determinar que a resolução do Conselho de Ministros que aprova o PROT deve indicar as disposições dos PMOT abrangidos incompatíveis com a estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infra-estruturas e dos equipamentos de interesse regional, o que corresponde exactamente à formulação da alínea d), do n.º 1, do art. 97.º do RJIGT.
46. Ora, os procedimentos de alteração de regime simplificado caracterizam-se pela ausência de qualquer margem de livre conformação, o que justifica a preterição do procedimento geral de alterações dos planos, porquanto se tratará tão só de traduzir nos PMOT o que entretanto já se encontra prefixado em leis ou outros planos sobrevindos, justificando-se, por isso, a preterição dos princípios gerais da ponderação e concertação de interesses, da coordenação de intervenções e da participação pública no procedimento.
47. Verifica-se claramente que, nestas situações, os particulares são vinculados mediata e indirectamente pelo PROT, mas através de um procedimento no qual

²⁹ Cfr., supra n.ºs 26 e ss.

se exclui a possibilidade de qualquer mediação optativa por parte do município, sendo a solução do PROT aquela que virá a constar do PMOT assim alterado.

48. Ora esta não é, como se verá, uma constatação irrelevante do ponto de vista da do modelo constante do PROT Algarve em matéria de criação de DNT.

4. O sistema de turismo no âmbito do modelo territorial da proposta de revisão do PROT Algarve, em especial os Núcleos de Desenvolvimento Turístico

49. O modelo proposto para os NDT surge enquadrado numa visão e ambição que pressupõe a afirmação de uma Região em que a dinâmica e a competitividade da economia é impulsionada pelo *cluster* do turismo, recreio e lazer e robustecida pelo surgimento de novos sectores complementares de especialização, o que leva a definir como um dos objectivos estratégicos da proposta de Plano a qualificação e a diversificação do cluster do turismo/lazer³⁰, cuja estratégia, no que à presente análise importa, implica “gerar um processo de valorização (*upgrade*) da oferta e de reforço da competitividade do Algarve enquanto território turístico”, bem como “aproveitar a vertente ambiental na definição de uma estratégia de turismo sustentável e na criação de produtos turísticos específicos”³¹.
50. Com base nestes princípios, definem-se as opções territoriais estruturantes em matéria de turismo, considerando como opções estratégicas a “necessidade de dar acolhimento selectivo a projectos de investimento em segmentos de maior valor acrescentado, introduzindo discriminações positivas para estimular o investimento em unidades de categoria superior no sentido da valorização da oferta”.
51. Por seu turno, o objectivo estratégico de promoção de um modelo territorial equilibrado e competitivo, impõe o aumento do potencial de desenvolvimento do interior, para o qual se considera a necessidade de “promover a construção

³⁰ Os outros objectivos estratégicos são: robustecer e qualificar a economia e promover actividades intensivas em conhecimento, promover um modelo territorial equilibrado e competitivo e consolidar um sistema ambiental sustentável e durável (Proposta de Plano, Vol. I, Capítulo II, p. 23 e ss.).

³¹ Proposta de Plano, Vol. I, Capítulo III, p. 43 e ss.

- de empreendimentos turísticos fora dos perímetros urbanos segundo o regime dos Núcleos de Desenvolvimento Turístico”.
52. Com base nestas opções estratégicas, definem-se como objectivos operativos³² para o sector do turismo, no que interessa ao presente parecer: “valorizar os espaços com vocação turística orientada para a promoção da excelência, a enquadrar nos Núcleos de Desenvolvimento Turístico, no âmbito da revisão/alteração dos planos directores municipais” e “explicitar o conceito de Núcleos de Desenvolvimento Turístico no quadro geral dos «Investimentos Estruturantes» para a Região e definir regras para o seu licenciamento e concretização, introduzindo critérios qualificadores da oferta, com subordinação aos princípios do desenvolvimento sustentável e da coesão sócio-territorial”.
53. É neste contexto que se explica a configuração do sistema de turismo no âmbito dos sistemas estruturantes do modelo territorial proposto pelo PROT Algarve, em especial, dos NDT. A proposta limita-se, assim, a concretizar a supracitada³³ função de proceder à definição dos princípios e das directrizes subjacentes à estratégia de localização, instalação e desenvolvimento de espaços turísticos, em concretização do modelo territorial definido.
54. Ora, os NDT pressupõem, na óptica do acolhimento selectivo a projectos de investimento em segmentos de maior valor acrescentado que possam revestir a natureza de investimentos estruturantes, que a respectiva localização não se encontre previamente definida, sendo a respectiva concretização promovida pelos municípios mediante concurso público³⁴, o que se justifica pela necessidade de selecção daqueles projectos que possam contribuir para a qualificação da oferta turística.
55. Para este efeito, a proposta do PROT Algarve, limita-se a definir um valor máximo de camas turísticas a localizar fora dos actuais núcleos urbanos, para cada uma das unidades territoriais³⁵.

³² Proposta de Plano, Vol. I, Capítulo III, p. 47.

³³ Cfr., *supra*, n.ºs 22 e 23.

³⁴ Proposta de Plano, Vol. I, Capítulo III, p. 85.

³⁵ No que se refere à variação da dotação prevista em sede monitorização da avaliação da execução do Plano, cfr. Proposta de Plano, Vol. I, Capítulo III, p. 86.

56. O procedimento concursal, conducente à contratualização surge, assim, como uma garantia da execução do modelo de ocupação e gestão territorial definido, “sob pena de se consagrarem direitos sem garantias de realização de facto, nem contrapartidas proporcionadas com a representação e defesa do interesse público”³⁶, a que se seguirá a aprovação do competente plano de urbanização ou de pormenor.
57. Não obstante, a sua função não se restringe à garantia do modelo territorial no que concerne à qualificação da oferta do sector do turismo na óptica do citado objectivo estratégico da diversificação do *cluster* turismo e lazer.
58. Para concretização do princípio do desenvolvimento sustentável, impõe-se a tarefa da ponderação relativa dos interesses em presença nos variados processos de transformação territorial, pelo que as decisões de localização de novas ocupações com impacto significativo devem permitir esta ponderação, “determinado o interesse relativo dos valores ecológicos, económicos e sociais em presença e optando pela maior contribuição para a qualidade de vida da população directamente afectada”³⁷.
59. Apresenta-se, assim, justificado do ponto de vista das opções estratégicas de base territorial, do modelo territorial que as concretiza, e, ainda, das normas gerais orientadoras em sede de garantia da execução do referido modelo e de participação coordenada por via das parcerias, a opção pelo abandono da prévia localização das anteriormente designadas áreas de aptidão turística, a desenvolver através de NDT, em concretização do princípio geral do fundamento técnico das determinações dos instrumentos de gestão territorial, constante do art. 4.º do RJIGT.

³⁶ Proposta de Plano, Vol. I, Capítulo V, p. 115. O mecanismo das parcerias público-privadas assume, assim, função de norma orientadora para a gestão e uso do território para efeitos das referidas opções estratégicas de base territorial. Não se concretiza, porém, unicamente no domínio dos designados investimentos estruturantes do sector do turismo, constituindo também um dos princípios do modelo de desenvolvimento económico da Região, designadamente no que se refere à organização de parcerias para a viabilização de grandes projectos que justifiquem uma forte perspectiva de gestão privada, designadamente para o desenvolvimento de parques tecnológicos e de áreas de logística e empresariais de âmbito regional. Veja-se a este propósito o modelo adoptado em sede de Núcleos de Desenvolvimento Económico (Proposta de Plano, Vol. I, Capítulo V, p. 123).

³⁷ Proposta de Plano, Vol. I, Capítulo V, p. 118.

60. A par dos designados núcleos de desenvolvimento económico, os NDT configuram-se, como se viu, como investimentos estruturantes à escala regional, susceptíveis de provocar um efeito de transformação, a longo prazo, das estruturas sócio-económicas que correspondam à consolidação do modelo territorial proposto pelo Plano³⁸.
61. Não se encontrando previamente definida a sua localização nos planos directores municipais, devem estes instrumentos de planeamento ser objecto de alteração de regime simplificado, por forma a que desenvolvam os princípios da respectiva concretização.
62. Note-se que a alteração de regime simplificado apenas incide sobre as normas dos planos municipais que se mostram incompatíveis com o PROT, remetendo-se para procedimento de alteração ou de revisão a redefinição do modelo territorial municipal em função do novo quadro de referência regional³⁹.
63. Esta adaptação pressupõe o enquadramento no modelo territorial do PROT e prioridade estabelecida no respectivo programa de realizações, garantia de impacto positivo na economia regional e local, salvaguarda e valorização do potencial de recursos ambientais, paisagísticos e patrimoniais, elaboração de planos de pormenor ou de urbanização, segundo os termos de referência e as regras específicas que melhor se adequem a cada tipo de investimento estruturante e, por último, estabelecimento de um faseamento de execução técnica e financeiramente viável, a contratualizar com os municípios para cada caso e, oportunamente traduzido no plano de execução do respectivo instrumento de planeamento⁴⁰.
64. Parece, pois, que em tudo se respeita a repartição vertical de competências que acima se analisou e que decorre da função e objectivos dos PROT e dos PMOT no contexto do sistema de gestão territorial. Conforme se referiu, são os PMOT, PDM e, subsequentemente, plano de urbanização ou plano de

³⁸ Cfr., quanto ao conceito de investimento estruturante, a Proposta de Plano, Vol. I, Capítulo V, p. 122.

³⁹ Proposta de Plano, Vol. I, Capítulo V, p. 116, e Vol III, Anexo 12 – Modelo de apoio técnico ao processo de adaptação dos PDM ao PROT Algarve.

⁴⁰ Sublinhado nosso.

A b a l a d a M a t o s , L o r e n a d e S è v e s , C u n h a l S e n d i m e
A s s o c i a d o s

- pormenor que irão estabelecer os parâmetros de ocupação e de utilização do solo para os fins relativos à localização e distribuição dos NDT⁴¹.
65. Vejamos, agora, em traços gerais, o modelo de criação dos NDT. A proposta não decidindo sobre a localização dos NDT, define os critérios normativos, de carácter material e procedimental, para que a tal decisão de localização seja tomada pelos municípios.
66. Quanto aos critérios de carácter material, a proposta estabelece as condições de implantação dos futuros NDT em função da respectiva localização e de outros regimes de protecção de valores e recursos naturais *n.g.*, Rede Natura 2000 e áreas protegidas e define os requisitos mínimos de admissão das propostas a concurso, os quais se baseiam em critérios de qualificação, quantitativos e qualitativos, de carácter económico, social, urbanístico e ambiental dos projectos, que podem ser adaptados em função das características de cada subunidade territorial⁴².
67. São também definidos os critérios de decisão para classificação e escolha das propostas a concurso⁴³, os quais consubstanciam a visão definida para a Região, acrescenta-se, concretizando as citadas opções estratégicas de base territorial, os quais respeitam à avaliação urbanística, económica, social e ambiental das propostas.
68. Por seu turno, em termos procedimentais⁴⁴ fixam-se as regras a observar pelos municípios no procedimento concursal, o qual compreende: a abertura do concurso, devidamente publicitada, e assente nas condições gerais a aprovar previamente pela Assembleia Municipal; o acto público de qualificação dos concorrentes, a consulta pública a realizar nos termos do regime procedimental da acção e participação popular, e elaboração do correspondente relatório; a análise das propostas e, por fim, a decisão de celebração de um acordo base para executar o projecto através do estabelecimento de uma parceria.

⁴¹ Cfr, supra, n.ºs 23 e 43.

⁴² Cfr., quanto aos critérios de qualificação, a Proposta de Plano, Vol. I, Capítulo V, pp. 127 a 129.

⁴³ Pp. 129 e 130 do capítulo citado na nota anterior.

⁴⁴ P. 130 e ss. do mesmo capítulo.

69. O relatório da consulta pública e as propostas são avaliadas por um júri composto por representantes do município, da CCDR e da entidade pública representante do sector do turismo.
70. O regime base de execução do empreendimento deixa bem claro que o mesmo depende da aprovação de um plano de pormenor ou de um plano de urbanização, elaborado num quadro de um programa de acção territorial, enquadrado por uma parceria, consubstanciada, no acordo base que incide sobre: o procedimento de elaboração do plano⁴⁵ e respectivo conteúdo, as regras de execução, o modelo de gestão e as sanções para o caso de incumprimento das obrigações contratuais.
71. Não obstante, deixa a proposta de PROT Algarve bem claro que: os poderes públicos sobre o procedimento, conteúdo e execução do plano são irrenunciáveis e indisponíveis, o acordo não substitui o plano na fixação das regras de uso, ocupação e transformação do solo, nem pode dele prescindir, e, por último, o objecto/conteúdo do acordo deve ser conforme à lei, não podendo violar regimes legais imperativos.

5. Apreciação da argumentação das organizações participantes

§1º Alegadas inconstitucionalidades

5.1. A alegada violação de reserva de lei em matéria de bases de ordenamento do território

72. Entendem as organizações participantes que o modelo proposto para a criação dos novos NDT é inconstitucional, porquanto dispõe sobre as bases do ordenamento do território e do urbanismo, ao prever mecanismos de classificação e qualificação do solo que não têm previsão na LBOTU, já que a localização dos NDT passaria a ser determinada por acto administrativo

⁴⁵ Por procedimento de elaboração do plano deve entender-se os termos e condições de desenvolvimento dos estudos técnicos, designadamente de caracterização e diagnóstico, bem como os prazos e demais condições de execução técnica da proposta de plano, no âmbito da relação entre o município e o particular, uma vez que as regras legais atinentes ao procedimento de formação do plano são indisponíveis em sede de contrato.

- praticado num procedimento concursal e não em sede instrumento de planeamento, em derrogação da disciplina contida na citada Lei de Bases.
73. Ainda na argumentação das organizações participantes, entende-se que, de acordo com o sistema proposto, e ao contrário do que se encontra previsto na legislação urbanística, a proposta do PROT Algarve ao determinar que o aproveitamento dos solos ficaria condicionado à decisão da Administração sobre a criação do NDT, cuja localização não é previamente determinada em instrumento regulamentar de planeamento, como decorre da Lei de Bases, estaria a inovar quanto ao sistema de gestão territorial e quanto ao regime de classificação do uso do solo, em derrogação da disciplina vigente para todo o território nacional.
74. Assim, se desrespeitaria a reserva de acto legislativo em matéria de bases do ordenamento do território e do urbanismo, em violação do disposto no art. 165.º, n.º 1, alínea z), em articulação com o n.º 4, do art. 65.º, da Constituição, ao dispor que a definição pelo Estado das regras de uso, ocupação e transformação dos solos urbanos, designadamente através dos instrumentos de planeamento, se faz no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e urbanismo, uma vez que o desenvolvimento das bases gerais dos regimes jurídicos só é passível de ser efectuado pela própria Assembleia da República ou pelo Governo.
75. E tal desrespeito, verificar-se-ia, quer quanto ao sistema de gestão territorial definido pela Lei de Bases, quer quanto à caracterização e tipificação dos instrumentos de gestão territorial.
76. Em primeiro lugar, cumpre assinalar que a invocada violação da citada norma constitucional não é concretizada na indicação de qualquer princípio ou regra da LBOTU que se pretende desrespeitado, assumindo-se como perfeitamente comprovado aquilo que se pretende demonstrar, em clara petição de princípio.
77. Atente-se, antes de mais, a quanto é referido no ponto 3.2. da participação quanto à circunstância de os PROT não possuírem natureza normativa, acrescentando-se que, “não tem a natureza de regulamento administrativo (ao contrário dos instrumentos de planeamento territorial)”.

78. Com efeito, tanto a LBOTU como o RJGT⁴⁶, dispõem expressamente que apenas os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares – planos municipais e especiais de ordenamento do território, possuem natureza regulamentar.
79. A circunstância de os PROT, tal como os demais instrumentos de gestão territorial com mera eficácia heteroplanificatória, não possuírem natureza regulamentar não retira às respectivas directrizes ou orientações carácter normativo, apenas delimita o universo dos destinatários das respectivas prescrições – entidades públicas, e define o conteúdo ou a margem de discricionariedade de que estes dispõem na adaptação do quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional, as quais se regem, em geral, como acima referiu, por um princípio de compatibilidade⁴⁷.
80. As orientações do PROT⁴⁸ têm carácter normativo⁴⁹, pese embora o seu conteúdo estratégico e programático⁵⁰. São pois normas jurídicas⁵¹, ainda que não de natureza regulamentar, antes normas secundárias ou metanormas, no sentido de normas que na respectiva previsão têm por objecto outras normas⁵² e que não se reportam à realidade empírica exterior.
81. Neste sentido, conclui FERNANDO ALVES CORREIA⁵³ que quanto à natureza jurídica dos planos sem eficácia plurisubjectiva, não há dúvidas de que “revestem a natureza de normas jurídicas”, sendo esta característica aferida em função do conteúdo dos planos e não da forma que revestem, assumindo as

⁴⁶ Art. 8.º, alínea b), da LBOTU, e arts. 42.º, n.º 1, e 69.º, do RJGT.

⁴⁷ Cfr., *supra*, n.ºs 39 e 40.

⁴⁸ Em matéria de conteúdo documental, o art. 54.º, n.º 1, alínea a), do RJGT, dispõe que os PROT são compostos por opções estratégicas, normas orientadoras e um conjunto de peças gráficas ilustrativas das orientações substantivas nele definidas.

⁴⁹ É consensual o entendimento, à luz da Constituição, de que o carácter normativo se compreende no conceito de lei em sentido material, enquanto norma jurídica, independentemente da fonte normativa.

⁵⁰ Cfr., ainda que à luz do Decreto-Lei n.º 178-A/88, JORGE MIRANDA, *cit.*, p. 90 e ss.

⁵¹ Quanto ao conceito de norma jurídica, cfr. DAVID DUARTE, *A norma de legalidade procedimental administrativa*, Almedina, 2006, p. 72 e ss, distinguindo 4 aspectos essenciais: a ordenação, determinação ou o conteúdo directivo, que se pode projectar para o passado ou para o futuro com carácter de durabilidade, a imposição de um determinado sentido que é um sentido jurídico, o seu carácter hipotético e a generalidade.

⁵² Sobre a distinção entre normas primárias e normas secundárias ou metanormas, cfr. DAVID DUARTE, *ob. cit.* pp. 99 e ss.

⁵³ *Ob. cit.*, pp. 498 e 499.

- respectivas orientações e opções estratégicas, como refere o RJIGT, o carácter de normas orientadores de conteúdo programático⁵⁴.
82. Ora, não é a circunstância do PROT-Algarve propor um sistema inovador em matéria de critérios normativos, de carácter material e procedimental, para que a decisão de localização dos NDT seja tomada pelos municípios, que necessariamente esta é contrária à citada Lei de Bases.
83. Com efeito, e como acima se observou⁵⁵, nesta matéria a proposta limita-se a observar o conteúdo material dos PROT no que se refere à definição dos critérios relativos à distribuição e localização das actividades⁵⁶.
84. O modelo proposto para a criação dos NDT, pressupõe em qualquer situação que o PDM acolha a implementação do novo modelo de NDT, incluindo as bases gerais para a elaboração dos processos de concurso⁵⁷, e que o empreendimento seja concretizado mediante a elaboração de plano de urbanização ou de plano de pormenor.
85. Como acima se referiu⁵⁸, observa-se no modelo, a repartição vertical de competências que a LBOTU pretendeu operar entre a Administração central e os municípios, cabendo a estes, por via dos citados PMOT, estabelecer os parâmetros de ocupação e de utilização do solo, para os fins relativos às citadas actividades económicas⁵⁹.
86. É, assim, absolutamente claro, na proposta do PROT Algarve que a criação de novos NDT é previamente determinada por um plano de urbanização ou de pormenor, ao qual cabe, no quadro da LBOTU e do RJIGT, definir o regime do uso do solo⁶⁰.
87. Com efeito, o acto administrativo, praticado no âmbito do procedimento concursal, ao invés do que é referido na participação, não classifica, nem qualifica o uso do solo fora dos perímetros urbanos.

⁵⁴ Já não revestirão carácter programático, antes perceptivo e determinável, as normas dos PROT que acima referimos (cfr., *supra*, n.ºs 26, 28, e 44 a 47) em matéria de definição da estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infra-estruturas e dos equipamentos de interesse geral.

⁵⁵ Cfr., *supra*, n.º 58, 59 e 64.

⁵⁶ Cfr., *supra*, n.º 22, e arts 19.º, n.º 2, alínea b), e 53.º, alínea b), do RJIGT.

⁵⁷ Proposta de Plano, Vol. I, Capítulo V, p. 130.

⁵⁸ Cfr., *supra*, n.ºs 23 e 27.

⁵⁹ Art. 19.º, n.º 3, do RJIGT.

⁶⁰ Art. 15.º, n.ºs 1 e 4, da LBOTU, e art. 71.º, n.º 1, do RJIGT.

88. Tanto o acto de selecção da proposta, como o acordo base para executar o projecto através do estabelecimento de uma parceria, só produzem efeitos urbanísticos se e quando incorporados num plano municipal. Isto significa que a classificação e a qualificação do solo continuam a ser efectuadas mediante plano municipal de ordenamento do território, nos termos previstos na Lei de Bases e no RJIGT.
89. Por isso, entende-se que também não procede quanto é argumentado nos pontos 3.3 e 3.4 da participação em análise, no que se refere à invocada desconformidade com a Lei de Bases derivada da circunstância de a localização dos novos NDT ser realizada por via de uma decisão da Administração, praticada no âmbito de um procedimento concursal que precede a decisão de planeamento, constituindo também, na argumentação das organizações participantes, uma inovação relativamente à configuração do sistema de gestão territorial decorrente da Lei de Bases.
90. Não nos parece que assim suceda. Com efeito, decorre da própria Lei de Bases⁶¹ o princípio geral da contratualização, com base no qual se devem promover modelos de actuação baseados na concertação entre a iniciativa pública e a iniciativa privada na concretização dos instrumentos de gestão territorial.
91. *A priori*, pareceria que este preceito ao referir-se apenas à concretização dos instrumentos de gestão territorial estaria a restringir a contratualização entre a Administração e os privados à fase da execução do plano⁶², interditando os contratos que se destinassem à elaboração do mesmo.
92. Não é este, porém, o sentido a extrair da referida disposição, considerando, para mais a sua articulação com o princípio geral da autonomia pública contratual que decorre do art. 179.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, ou seja “com a possibilidade genérica de qualquer entidade

⁶¹ Art. 5.º, alínea h).

⁶² Ou seja, aos acordos e contratos previstos no Capítulo V do RJIGT: programas de acção territorial [art. 121.º, alínea a)], e contratos de urbanização (arts. 122.º, n.º 2, e 123.º).

- pública poder recorrer ao contrato administrativo para prossecução das suas atribuições”⁶³.
93. Na realidade, a par dos reconhecidos contratos para execução dos planos, admite-se a celebração de acordos entre as entidades públicas, designadamente os municípios e os particulares, para a elaboração de planos, quer em virtude do referido princípio geral da autonomia pública contratual⁶⁴, quer no domínio do ordenamento do território, com base no mencionado princípio da Lei de Bases⁶⁵.
94. Dir-se-á mesmo, como referem J. J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA⁶⁶, que do art. 65.º, n.º 4, da Constituição, decorre a possibilidade de outras intervenções sobre o território que não através de planos, designadamente os contratos administrativos urbanísticos, “que tenham por objecto o planeamento ou a gestão, desde que as formas de contratualização obedeçam ao princípio da legalidade (indisponibilidade da competência de planeamento e inderrogabilidade singular-contratual de normas de ordenamento e planeamento urbanístico)”.
95. Por esta razão, o que a proposta do PROT Algarve pretende significar ao assumir que poderia ser aprovada legislação especificamente adaptada a esta matéria⁶⁷, é tão só, o que já é pacificamente reconhecido pela doutrina: a admissibilidade geral deste tipo de contratos, mas a necessidade e conveniência de se estabelecer um regime jurídico que os regule.
96. Mas os contratos urbanísticos não substituem os planos, não sendo por isso, aptos a definir o uso do solo. Constituem uma actuação contratual com o objectivo de pôr em marcha um procedimento de planeamento, mas revestem natureza de acto independente relativamente ao procedimento de elaboração e

⁶³ PEDRO GONÇALVES, *O Contrato Administrativo (Uma instituição do direito administrativo do nosso tempo)*, Almedina, pp. 36 e 37.

⁶⁴ Neste sentido, FERNANDO ALVES CORREIA, *ob. cit.*, p. 402.

⁶⁵ Em matéria de contratos para planeamento, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, “O Papel dos Privados no Planeamento: Que formas de Intervenção?”, *in: Número Comemorativo do 10.º Aniversário da Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, 2003.

⁶⁶ *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol.I, 2007, p. 838.

⁶⁷ Proposta de Plano, Vol. I, Cap. V, p. 132.

- aprovação do plano, uma vez que o poder público de planeamento é indisponível.
97. Isto significa que o plano de urbanização ou de pormenor estará vinculado às regras substantivas que lhe são aplicáveis nos termos gerais, bem como às normas procedimentais aplicáveis à sua elaboração e aprovação, aferindo-se a sua validade por elas e não por não se acomodar ao contrato urbanístico previamente celebrado, sem prejuízo das consequências indemnizatórias que daí derivem para a Administração⁶⁸.
98. Em conclusão, dir-se-á que, com efeito, a localização dos NDT deixa de se encontrar previamente fixada no PDM, o que não se afigura incompatível com o com os princípios e regras que decorrem da LB POTU.
99. Ao invés, a circunstância de a localização de as áreas de aptidão turística deixar de se encontrar previamente definida em plano, para passar a ser enquadrada num procedimento concursal, pode obviar aos reconhecidos malefícios da sobrevalorização económica destas áreas e da ineficácia das decisões de planeamento que lhe estão subjacentes, por não se disporem os proprietários a promover o respectivo aproveitamento para os fins definidos no plano⁶⁹.
100. O PROT Algarve assegura, ao invés, que a possibilidade de aproveitamento para fins turísticos do solo rural seja decidida no âmbito de um procedimento transparente de decisão pública, funcionalmente orientado para maximizar a prossecução do interesse público, por via dos critérios de qualificação urbanística, económica e social e ambiental das propostas.
101. Por outro lado, ao estimular-se a concorrência para aproveitamento da capacidade turística definida no PROT, evita-se a especulação derivada do zonamento para determinados fins que resulta da sobrevalorização do solo, pelo que se tende a assegurar um nível mais eficiente e eficaz de prossecução do interesse público.

⁶⁸ Sobre a relação entre convénios urbanísticos e planos, as consequências indemnizatórias do incumprimento pela Administração dos convénios e a possibilidade de a Administração dar execução ao convénio, mesmo perante a inactividade dos particulares, cfr. SANTIAGO GONZALÉZ-VARAS IBAÑEZ, *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Aranzadi, 2006, p. 691 e ss.

⁶⁹ Sobre o sentido iluminístico e dirigístico subjacente à técnica do zonamento e a necessidade de um novo paradigma de planeamento de carácter normativo-estrutural, cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *ob. cit.*, p. 102 e ss.

102. Em simultâneo, o concurso público assegura a criação de igualdade de oportunidades entre os promotores e por via da apreciação das propostas em função dos mencionados critérios de qualificação, promovendo maior imparcialidade da decisão pública e, encontrando-se funcionalmente vocacionado à garantia do mencionado objectivo de qualificação da oferta turística.
103. O PROT não define a localização dos NDT, nem procede à classificação e qualificação do solo, funções que são claramente deixadas ao nível municipal de planeamento, de acordo com o princípio da subsidiariedade.
104. A parceria entre a Administração e o promotor, consubstanciado no contrato, obvia a comportamentos especulativos e assegura uma maior eficácia das decisões de planeamento e dos correspondentes investimentos privados.
105. Por seu turno, o procedimento concursal previsto no PROT garante a transparência e a participação dos interessados, contribuindo para o reforço da legitimidade das decisões.
106. Parece-nos, assim, que não só não procede a alegada violação das LBOTU, como o modelo de criação dos NDT contribui para a concretização dos princípios gerais da política de ordenamento do território e de urbanismo, definidos na Lei de Bases – economia, subsidiariedade, equidade, participação, responsabilidade e contratualização [art. 5.º, alíneas b), d), e), f), g) e h)].

5.2. A alegada violação do princípio da autonomia local

107. Vejamos, antes de mais, como tem sido configurado o *conceito constitucional de autonomia local*. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA escrevem que “a autonomia local é, juntamente com a autonomia regional, um dos princípios constitucionais fundamentais em matéria de organização descentralizada do Estado.
108. Em primeiro lugar, as autarquias locais são, como o seu próprio nome indica, formas de administração autónoma e não de administração indirecta do

- Estado. Constituem entidades jurídicas próprias, possuem os seus próprios órgãos representativos, prosseguem interesses próprios dos respectivos cidadãos e não interesses do Estado (n.º2).
109. Em segundo lugar, as autarquias locais não são expressão apenas de autonomia administrativa, em sentido estrito, constituindo também uma estrutura do poder político (v. a epígrafe da Parte III): o poder local (v. a epígrafe deste título).
110. Por isso é que as autarquias locais são um elemento inerente à organização democrática do Estado (n.º 1), isto é, ao próprio conceito de democracia e de Estado democrático configurado na Constituição (cfr. art. 2.º); enfim, a "autonomia das autarquias locais" é um dos elementos garantidos contra a revisão constitucional [art. 288º, alínea n)]”⁷⁰.
111. (...) “É amplo o âmbito da garantia institucional da autonomia local. Ela garante a existência da organização autárquica (não podendo a lei eliminá-la em nenhuma parte do território), o auto governo (órgãos próprios), a autodeterminação (liberdade de condução da política autárquica), um mínimo razoável de atribuições (que não podem ser esvaziadas por lei), a disposição de meios financeiros próprios adequados.
112. A garantia institucional da autarquia pressupõe um núcleo essencial que não pode ser diminuído ou eliminado por lei (cfr. art. 18º, n.º 3). Tal como noutros domínios, é difícil precisar o conceito de núcleo essencial da autarquia local, mas o seu sentido é o da proibição de medidas conducentes à eliminação ou redução arbitrária da autonomia local, tal como historicamente se foram densificando em Portugal e tendo em conta a filosofia descentralizadora da Constituição.”
113. Mas importa precisar o significado da autonomia regulamentar, pois será essa que estaria a ser posta em crise, segundo os participantes, com a proposta do PROT Algarve.

⁷⁰ Cfr. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1993, p. 881.

114. Mais adiante pode ler-se no mesmo comentário que vimos citando “o poder regulamentar é uma expressão da autonomia local (autonomia normativa). O núcleo da autonomia local consiste no direito e na capacidade efectiva de as autarquias locais regularem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade, e no interesse das populações, os assuntos que lhe estão confiados (cfr. Carta Europeia da Autonomia Local, art. 3º). O poder regulamentar vai ínsito na autonomia local («poder regulamentar próprio», diz o preceito em epígrafe), sendo a sua forma de «legislação», ou seja, de regular por tais normas as questões da sua competência.⁷¹”
115. Já GOMES CANOTILHO, na sua *Teoria da Constituição e Direito Constitucional*, ensina que “Como dimensões concretas deste **núcleo essencial do poder autárquico** serão de revelar: (1) *o direito à existência* (cfr. art. 235.º, n.º 1), neste sentido, poder local implica *autogoverno local*, ou seja, “*governo próprio* por meio de órgãos representativos eleitos, directa ou indirectamente, pela colectividade base, e não por órgãos nomeados do exterior”; (2) garantia de órgãos representativos dotados de determinadas competências autárquicas; (3) garantia de prossecução de *interesses próprios* (autodeterminação) das populações respectivas através dos órgãos de governo próprios (art. 235.º, n.º 2).
116. Existe, assim, um conteúdo subjectivo, um conteúdo objectivo e um conteúdo institucional globalmente integradores de autonomia das autarquias locais. Por outras palavras: a autonomia local constitucionalmente garantida inclui, à semelhança do “regime autonómico insular” (1) um núcleo estável e irreversível (cfr. art. 288.º, alínea n, da CRP), onde se estabelece a autonomia das autarquias locais como limite material das leis de revisão constitucional) fundamentalmente reconduzível ao *direito de existência*, não podendo o legislador eliminá-los, embora caiba na sua liberdade de conformação (pelo menos quanto às freguesias e municípios) a criação e extinção de autarquias; (2) *o direito à organização* própria e o direito às *competências próprias* para através dos órgãos representativos, livremente eleitos (componente democrática) se

⁷¹ Cfr. *idem*, p. 895.

- prossequirem os interesses próprios das populações. Esta prossecução pode ser feita de forma autónoma ou em cooperações com o poder político central e regional.”⁷².
117. Em matéria de ordenamento do território e de urbanismo, a Constituição estabelece, porém, uma grande limitação à autonomia local, estabelecendo antes naquelas matérias o que se tem denominado por “condomínio de interesses estaduais, regionais e locais” ou uma “concorrência de atribuições” (cfr. arts. 6.º, n.º 2, 255.º, n.º 2 e 288.º)⁷³.
118. O Tribunal Constitucional no seu conhecido acórdão n.º 423/93, de 13 de Julho, estabelecendo uma jurisprudência constitucional sempre reiterada, reconheceu o ordenamento do território e o urbanismo como domínios abertos à intervenção concorrente do Estado e das Autarquias.
119. Havendo mesmo quem diga que “não se pode hoje convocar o princípio da autonomia local para defender a existência de matérias exclusivamente da competência dos órgãos autárquicos, tanto mais que o critério dos assuntos locais para delimitar as matérias em que as autarquias intervêm isoladamente deve ser posto de lado em função da dificuldade em apurar o seu sentido”⁷⁴.
120. Afirma-se claramente que naquelas matérias a Constituição terá estabelecido um princípio de cooperação entre vários sujeitos de direito público na formação e execução dos planos territoriais (FERNANDO ALVES CORREIA), aflorado expressamente no artigo 65.º, n.º4, da Constituição que dispõe que “o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as 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 (...)”.
121. Princípio esse que é concretizado como uma base do regime do ordenamento do território e do urbanismo, através de várias disposições da LBOTU, como, por exemplo, os arts. 4.º, n.º 1, 16.º e 17.º.
122. Todavia, o núcleo essencial da autonomia municipal em matéria de ordenamento do território e de urbanismo, que já vimos é difícil de

⁷² *Ob. cit.* p. 361.

⁷³ Cfr., *supra*, n.º 27, nota 16.

⁷⁴ Cfr. JOÃO MIRANDA, *ob. cit.*, p. 36

encontrar, tem sido apontado como semelhante ao estabelecido pelo artigo 29.º da Lei 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de atribuições e competências para as autarquias locais”⁷⁵.

123. Ora aquele art. 29.º dispõe apenas e muito vagamente o que se transcreve: “Artigo 29.º Ordenamento do território e urbanismo - Compete aos órgãos municipais, em matéria de ordenamento do território e urbanismo: a) Elaborar e aprovar os planos municipais de ordenamento do território; b) Delimitar as áreas de desenvolvimento urbano e construção prioritárias com respeito pelos planos nacionais e regionais e pelas políticas sectoriais; c) Delimitar as zonas de defesa e controlo urbano, de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, dos planos de renovação de áreas degradadas e de recuperação de centros históricos; d) Aprovar operações de loteamento; e) Participar na elaboração e aprovação do respectivo plano regional de ordenamento do território; f) Propor a integração e a exclusão de áreas na Reserva Ecológica Nacional e na Reserva Agrícola Nacional; g) Declarar a utilidade pública, para efeitos de posse administrativa, de terrenos necessários à execução dos planos de urbanização e dos planos de pormenor plenamente eficazes; h) Licenciatar, mediante parecer vinculativo da administração central, construções nas áreas dos portos e praias.
124. Donde decorre que o debate das soluções do projecto não é iluminado com a convocação do princípio constitucional da autonomia local, sendo certo que o mesmo não atinge nenhum aspecto do seu núcleo essencial.
125. Importa, porém atentar na afirmação de que o projecto em análise esbulha a competência municipal para determinar o conteúdo e aprovar planos municipais prevista no art. 79.º do RJIGT.
126. Em primeiro lugar, o projecto reservou cuidadosamente todo o espaço e discricionariedade efectiva de determinação do conteúdo dos planos municipais, no que respeita, *v.g.* ao concreto zonamento, qualificação do solo, desenho urbano e encargos exigíveis⁷⁶.

⁷⁵ Cfr. JOÃO MIRANDA, *op. cit.*, p. 37

⁷⁶ Cfr., *supra*, n.ºs 70 e 71.

127. Dois tópicos se afiguram importantes nesta matéria: em primeiro lugar, importa distinguir a *liberdade de conformação do planeamento* da *discricionariedade de planeamento*; em segundo lugar, refira-se que a discricionariedade de planeamento municipal é na verdade limitada pelo exercício discricionário de poderes de conformação do território por órgãos administrativos do Estado, estabelecendo regimes territoriais especiais.
128. Os municípios em matérias como a da localização de empreendimentos turísticos, que segundo a lei são também atribuição do Estado, nunca tiveram a capacidade para conformar integralmente a ocupação do seu território, pois ele integra também o território nacional.
129. A distinção entre *liberdade de conformação* e *discricionariedade de planeamento* reside fundamentalmente na distinção entre *acção estratégica, criadora e política* (ainda que no sentido de política pública) e *acção normativa, que se exerce pela positivação concretizadora de regras*, isto é, na capacidade de acção estratégica, que vincula os sujeitos, e na capacidade de escolher entre certas opções, que àqueles sempre fica.
130. O PROT é uma manifestação de liberdade de conformação do território através do planeamento; no que respeita à localização dos NDT fica concedido ao município um elevado grau de discricionariedade administrativa de planeamento quanto ao *an*, *quando* e *quomodo*. As decisões de certo município quanto a se quer no seu concelho ter (um aumento de) actividade turística (*an*), o quando quer (*quando*), e em que modalidades quer (*quo modo*) ficam substancialmente cometidas aos órgãos municipais⁷⁷.
131. A discricionariedade é exactamente compatível com a fixação de certas determinantes, as quais mais não significam que retirar do campo de acção certas possibilidades, limitando as alternativas lícitas.
132. Mas nem se diga que aos planos municipais não resta liberdade de conformação de planeamento, pois na verdade a limitação procedimental que se estabelece, através de selecção de concorrentes, é antes uma concretização do princípio da igualdade e da imparcialidade.

⁷⁷ Cfr., *supra*, n.ºs 70 e 71, e *infra*, n.ºs 173 a 179.

133. O Tribunal Constitucional tem pacificamente evidenciado que o princípio da igualdade se apresenta como um limite à liberdade de conformação do legislador (cf. Acórdão n.º 187/2001, de 2 de Maio)—o que justifica a pertinência do apelo ao parâmetro da igualdade neste contexto.
134. Em segundo lugar, não pode substantivar-se de esbulho o estabelecimento de estímulos à coordenação de interesses estaduais e legais, aliás menos severos e intensos que outros já utilizados, como por exemplo aquele que o Governol legislador da década de 90 estabeleceu para estimular os municípios a aprovar planos directores municipais, sob pena de as suas candidaturas a todos os fundos comunitários não poderem ser consideradas, como aliás não foram em numerosos casos. Aonde ficou a liberdade de não planear o território municipal com aquele tipo de plano?
135. Outro exemplo é o do bem conhecido caso do Decreto-Lei n.º 351/93 que previa a caducidade das licenças de loteamento e de construção, em certos casos emitidas em execução de planos municipais, que se revelassem incompatíveis com planos de ordenamento do território posteriores: aonde ficaram as competências municipais nestas matérias?
136. O Tribunal Constitucional apreciou em processo de fiscalização abstracta da inconstitucionalidade aquela lei e não conclui pela existência de qualquer vício, como é sobejamente conhecido.
137. Ora, é exactamente no domínio das relações de coordenação que se deve entender a relação entre a Administração central no exercício das suas competências de estabelecer o modelo de organização do território regional por via dos PROT e os municípios de, na margem de livre conformação decorrente da relação de compatibilidade, definirem as suas próprias estratégias de desenvolvimento municipal e os parâmetros de ocupação e de utilização do solo.
138. Trata-se, como refere ANDRÉ FOLQUE⁷⁸, de harmonizar o “exercício de poderes quando estes incidam sobre um mesmo objecto material, designadamente o território”.

⁷⁸ *Ob. cit.*, p. 436.

139. Nestes termos, o modelo preconizado pelo PROT Algarve ao atribuir a um júri o poder de avaliar a localização do NDT por via da apreciação da correspondente proposta, não pode ser entendido, ao invés do que referem as organizações participantes, como a ablação de um poder próprio dos municípios, mas antes como uma forma de coordenação das intervenções sobre o território.
140. A coordenação⁷⁹ efectuar-se-á em momento anterior, sem dúvida de forma inovatória, ao que em regra sucede por via do acompanhamento dos PMOT, o que não implica, em nosso entender, a violação da autonomia local em sede de regulamentação do uso do solo como se viu no ponto anterior.
141. Note-se que é o município que decidirá, sempre, da oportunidade e conveniência em proceder à abertura do concurso, à elaboração do respectivo caderno de encargos, no quadro da adaptação que haja efectuado das normas orientadoras do PROT e ao exercício dos poderes inerentes à elaboração e aprovação do plano de urbanização ou do plano de pormenor, pelo que a autonomia inerente à decisão de planeamento e à definição em concreto do regime de uso do solo não lhe é subtraída⁸⁰.
142. Já quanto ao que se invoca no ponto 4.3., de que o PROT Algarve consagra um modelo que manifestamente ultrapassa as limitações decorrentes da sua natureza estratégica e orientadora, julga-se que se deixou claro nos pontos 3 e 4, que o modelo de criação dos NDT se apresenta devidamente justificada à luz do opções estratégicas de base territorial e do modelo que as concretiza, limitando-se o PROT a estabelecer um determinado modelo para efeitos de instalação e de desenvolvimento de espaços turísticos fora dos perímetros

⁷⁹ Sobre a necessidade de um regime geral em matéria de coordenação, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, As políticas públicas do urbanismo e do ordenamento do território: a necessidade de institucionalização dos princípios da coordenação e da cooperação, *in 1º Congresso Nacional da Administração Pública (Os vectores da mudança)*, INA, 2003, p. 445 e ss. V., também, sobre a coordenação formal e material e a ratificação dos PMOT, enquanto acto de natureza mista que envolve o exercício de poderes de tutela de legalidade e de coordenação no que se refere à compatibilidade com os instrumentos de desenvolvimento territorial, ANDRÉ FOLQUE, *ob. cit.*, p. 438 e ss.

⁸⁰ De resto, sempre se dirá que esquema semelhante já decorre do art. 41.º, n.º 3, do actual PROT Algarve, ao impor-se como condição para a execução dos empreendimentos que sejam objecto de reconhecimento de interesse público por não se conformarem totalmente com o regime contido no Plano, serem objecto de protocolo entre as entidades públicas com competências em razão da matéria, a câmara municipal e o promotor.

urbanos, sem invadir a esfera de competência e o âmbito material de intervenção dos municípios por via dos competentes instrumentos de planeamento⁸¹.

5.3. A alegada violação do direito de propriedade e do direito de livre iniciativa económica privada

143. Como bem salientam os participantes o direito de propriedade é um direito fundamental, à semelhança do direito ao ambiente e à qualidade de vida.
144. Todavia, a constelação de valores constitucionais não se resume ao conjunto dos direitos fundamentais, inclui ainda os bens do Estado e da comunidade. Por exemplo, a independência nacional garantida por forças armadas, bem como o ordenamento do território.
145. É por isso que o direito de propriedade sofre logo ao nível da Constituição grandes compressões potenciais, designadamente as referidas pela imposição de um sistema de planeamento (cfr. artigo 65.º, n.º 4 da CRP), o qual deve assegurar a realização de fins do Estado, tal como o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, e a promoção da coesão económica e social de todo o território nacional (arts. 9.º, alínea g), e 81.º, alínea d), da CRP).
146. A jurisprudência constitucional e administrativa é uniforme no sentido de não integrar no direito fundamental de propriedade privada o chamado *ius aedificandi*.
147. Mas mesmo na doutrina que mais recentemente se tem dedicado ao assunto, em termos distintos daquela jurisprudência, as organizações participantes não encontrariam acolhimento para a sua posição⁸².
148. Tendo em conta que o direito fundamental de propriedade privada foi um dos direitos mobilizados pelos interessados justifica-se afirmarmos que o chamado *ius aedificandi* – em sentido estrito, o direito a construir um edifício

⁸¹ Cfr., *supra*, n.ºs 21 a 23 e 53 e ss.

⁸² Cfr. ANTÓNIO LORENA DE SÈVES, *Um “condomínio” aberto? A protecção jurídica pública de terceiros nos loteamentos urbanos*, Coimbra, 2004 (no prelo); JORGE REIS NOVAIS, *Ainda sobre o jus aedificandi*, in *Direitos Fundamentais: Trunfos contra a maioria*, Coimbra, 2006, p. 117 e ss.

concreto -, enquanto direito subjectivo público absoluto⁸³ só existe com a licença ou autorização de construção, embora possa existir já como direito condicionado ou comprimido no plano urbanístico ou autorização ou licença de loteamento⁸⁴.

149. Mas, ao contrário do que uma leitura apressada da doutrina e da jurisprudência⁸⁵ poderia deixar pensar, isso não significa que o *ius aedificandi* não tenha qualquer ligação ao direito fundamental de propriedade privada.
150. A nosso ver, o *ius aedificandi* integra o âmbito de protecção da norma fundamental do direito fundamental de propriedade privada, mas apenas na sua dimensão principal, como “direito” *prima facie*.
151. Deve ter-se em conta que as normas garantísticas de direitos fundamentais têm uma estrutura dupla de princípio/regra, pelo que todas têm uma dimensão de princípio e quase sempre também, pelo menos nalguns aspectos, uma dimensão de regra. Como se sabe, os princípios são *comandos de optimização*, normas que ordenam que qualquer coisa seja realizada na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e de facto existentes.
152. Ora, a possibilidade de edificar e mais ainda a de lotear, por terem um inevitável contacto com o solo objecto daquele direito fundamental, não pode deixar de estar abrangido semanticamente no âmbito de protecção alargado da norma que o consagra⁸⁶. Todavia, esta posição carece de duas precisões.
153. Em primeiro lugar, isto só acontece no solo (urbano) dos aglomerados urbanos, os quais não se pode dizer que tenham sido criados apenas, nem principalmente, em execução de planos. Muito embora o poder central em

⁸³ Por não se referir apenas a um direito subjectivo público definitivo e absoluto, FERNANDO ALVES CORREIA refere-se, entre aspas, ao “direito” a urbanizar, lotear e edificar, quando se refere a um sentido amplo do *ius aedificandi*, cfr. Regime Urbanístico da Propriedade do Solo, in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 526.

⁸⁴ Sobre estas posições jurídicas substantivas, cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 1.ª ed., Almedina, 2005, p. 68 e ss.

⁸⁵ Sendo este tema o mais discutido e controverso no direito do urbanismo, não vamos aqui expor as diversas posições. Seria um exercício inútil, uma vez que é de todos conhecido. Apenas se remete para a indicação das posições doutrinárias e da jurisprudência. Cfr. ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico*, ob. cit., p. 372 e ss., e *Estudos de Direito do Urbanismo*, ob. cit., p. 52 e ss.; DIOGO. FREITAS DO AMARAL/CLÁUDIO MONTEIRO, *Transferência de direitos de urbanização e de edificação da aldeia do Meco (Parecer)*, in RJUA, n.º 20 (2004), p. 169 e ss.

⁸⁶ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, ob. cit., p. 1182, referindo-se à posição jurídica fundamental da “competência” para edificar em solo próprio – *ius aedificandi*, salientando o problema da salvaguarda do núcleo essencial de um direito.

Portugal, ao longo da sua História, tenha criado cidades de raiz, não é apropriado crer que existam e se desenvolvam como um mero fenómeno de auto-organização. Assim, e tendencialmente, só integrará o núcleo essencial do princípio de propriedade privada o solo urbano consolidado, já não o solo urbanizável, sendo duvidoso se integram sequer o âmbito normativo os demais solos, com outras aptidões objectivas, em razão de impossibilidades fácticas, desde logo.

154. Em segundo lugar, o contacto directo do solo urbano com o âmbito de protecção do direito fundamental de propriedade não significa, antes pelo contrário, que o conteúdo do direito não seja essencialmente dependente do plano urbanístico. Mas é por existir (quando exista) previamente ao plano alguma capacidade concreta e objectiva⁸⁷ - que não apenas natural - de aproveitamento urbanístico do solo urbano, em termos reais, mas meramente potenciais - e por isso integrando o direito de propriedade privada *prima facie* - que se coloca no espaço urbano o problema da observação do princípio da igualdade pelos planos.
155. Pois tal sucede não apenas porque o plano concede posições jurídicas substantivas distintas aos diversos proprietários, mas também porque a delimitação daqueles proprietários do solo urbano (comparáveis entre si) de algum modo é prévia e se impõe como tal ao plano⁸⁸.
156. Em suma, a nossa posição é a de que o “direito” a edificar se pode analisar e desdobrar em várias posições jurídicas substantivas: posição jurídica constitucional, posição jurídica legal, posição jurídica planeada⁸⁹ e posição jurídica autorizada. As quais conferem, consoante o grau de concretização em que se considerem: um direito subjectivo público forte (absoluto) conferido por um acto autorizativo, predominantemente constitutivo; um direito

⁸⁷ Concordamos, pois, com FERNANDO ALVES CORREIA ao reconhecer que a aptidão edificativa certa, concreta e objectiva, e não uma mera aptidão natural, deve ser considerada como um valor inarrável da indemnização, sem que tal signifique conceder que ao direito fundamental de propriedade privada é inerente uma faculdade edificatória concreta, essa apenas obtida através de actividade administrativa constitutiva, cfr. *O Regime Urbanístico da Propriedade*, cit., p. 532-535.

⁸⁸ Já não se discute aqui se essas realidades jurídicas e o seu lastro histórico não se impõem mesmo ao poder constituinte como dados antropológicos necessários.

⁸⁹ A expressão é de PIERANDREA MAZZONI, *La proprietà procedimento. Pianificazione del territorio e disciplina della proprietà*, Giuffrè, Milão, 1975.

condicionado, enfraquecido ou comprimido, conferido por um plano urbanístico, consoante seja um plano director municipal e plano urbanístico ou um plano de pormenor, respectivamente; e como um “direito” *prima facie, rectius*, uma posição jurídica subjectiva débil, enquanto protegida *prima facie* pela norma-princípio fundamental de propriedade privada: um direito “a algo”, “a qualquer coisa”, como diria Robert Alexy⁹⁰.

157. Assim, e em relação ao argumento dos participantes, deve concluir-se que o mesmo não respeita sequer a solos urbanos, pelo que não pode pretender que as orientações quanto a NDT, minimamente belisquem o núcleo essencial do direito de propriedade, sendo mesmo duvidoso que estejam sequer incluídos no seu âmbito de protecção alargado, o que a ser o caso, estariam amplamente justificadas as restrições operadas através do sistema de planeamento.
158. Ora, a concepção que se deixa exposta encontra pleno acolhimento nas disposições da LBOTU e do RJGT, no que se refere à classificação do solo como urbano e rural, excluindo deste último, qualquer aptidão ou susceptibilidade de aproveitamento urbanístico que consubstancie qualquer posição jurídico-subjectiva por parte dos particulares⁹¹.
159. Por fim, diga-se, em relação ao direito fundamental de iniciativa económica privada que o mesmo é consagrado no artigo 61.º da Constituição sob reserva expressa de restrição legislativa e do interesse geral.
160. Ora, o sistema de planeamento territorial estabelece o enquadramento das iniciativas públicas ou privadas que utilizem o solo como seu recurso, podendo dizer-se que elas ganham dentro dessa ordenação novas possibilidades de concretização, e nos termos da proposta de PROT Algarve, aquelas possibilidades são de acesso mais transparente, pois permitem um maior respeito do princípio da igualdade, como se viu no ponto 5.1⁹².

⁹⁰ No sentido próximo do texto, distinguindo a propriedade objectiva (configurada pelo plano) da propriedade subjectiva (momento autorizativo), cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, A fragmentação do direito administrativo: do mito da caverna à utopia da vivenda, *in RJUA*, n.º 5/6, pp. 298 e 299.

⁹¹ Cfr art. 15.º, n.º 2, da LBOTU, e art. 72.º, n.º 2, do RJGT.

⁹² Cfr., *supra*, n.ºs 99 a 105.

161. Por isso, não procede quanto se argumenta no ponto 5.2 da participação no sentido de que a proposta do PROT Algarve se arroga «o direito de se "apropriar" dessa *utilidade privada* inerente ao direito de propriedade e a transformá-la por via regulamentar num "bem público", cujo gozo é susceptível de ser concedido por concessão da Administração mediante concurso público».
162. Como se referiu no solo rural não se descortina qualquer aptidão natural para o processo de urbanização, pelo que o *ius aedificandi*, que mesmo no solo urbano reflecte, do ponto de vista da posição jurídico-subjectiva do proprietário, a gradação que se deixou exposta em função do grau de concretização que é lhe é dado pelo conteúdo mais ou menos densificado do plano, não é um pressuposto da decisão de planeamento, antes uma faculdade concedida nos termos de uma determinada estratégia de ordenamento regional e municipal.

§2º Alegadas ilegalidades

5.4. A alegada violação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

5.4.1. A alegada violação do princípio da não vinculação dos PROT sobre os particulares

163. Alegam as organizações participantes, como acima se referiu⁹³, que o PROT Algarve propõe um modelo de criação de NDT através do qual por via do procedimento concursal, a admissão ou não admissão das propostas e a sua avaliação e classificação por um júri, determinam a viabilização ou inviabilização de pretensões urbanísticas dos particulares, com base na aplicação directa das normas do PROT Algarve.
164. Por via de regras de carácter procedimental, estar-se-ia a decidir sobre a localização dos NDT, decisão que seria prévia à definição de qualquer disciplina jurídica para estes Núcleos em PMOT, o que implicaria a

⁹³ Cfr., supra n.ºs 9 e 13.

vinculação directa e imediata dos particulares pelas regras do PROT em clara violação dos art. 11.º da LBOTU e do art. 3.º do RJIGT, quanto à eficácia meramente hetroplanificatória dos PROT.

165. Importa, em primeiro lugar, ter em conta quanto se referiu em matéria de funções dos PROT⁹⁴: cabe-lhes fixar as orientações para o ordenamento do território regional que devem ser observadas pelos PMOT, no caso, trata-se de definir os princípios subjacentes à estratégia de distribuição dos espaços turísticos, cabendo aos PMOT estabelecer os parâmetros de ocupação e de utilização do solo para os fins relativos à localização e distribuição daquelas actividades, o que pressupõe a prévia classificação e qualificação do solo por estes instrumentos⁹⁵.
166. Por seu turno, encontrando-se esta tarefa de concretização pelos PMOT das orientações contidas nos PROT sujeita ao princípio da compatibilidade, encontram-se os municípios dotados de uma margem de livre conformação na definição do regime de uso do solo, desde que o mesmo não contrarie as normas orientadores do PROT⁹⁶.
167. Ora, não parece, em parte como já se viu no ponto 5.1., que o modelo contido no PROT Algarve em matéria de criação de NDT desvirtue a relação descrita entre o PROT e os PMOT e que, por essa via, as suas normas orientadores sejam directamente oponíveis aos particulares.
168. Em primeiro lugar, as regras do PROT não são aplicáveis se os municípios não procederem à alteração dos respectivos PDM. A este argumento, opõem as organizações participantes que ao PDM é reservada a mera função de consagrar regras procedimentais, pelo que a pretensão dos particulares será tomada exclusivamente em obediência às disposições do PROT Algarve.
169. Como já se referiu, a decisão que produz efeitos urbanísticos, no sentido de possibilitar a utilização do solo rural para actividades turísticas, através da correspondente qualificação, é a de aprovação do plano de urbanização ou do plano de pormenor, a cuja elaboração o município se vincula através do

⁹⁴ Cfr., supra, n.ºs 20 e 21.

⁹⁵ Cfr., supra, n.ºs 22 e 23.

⁹⁶ Cfr., supra, n.º 39 e ss., em especial, n.º 43, e n.ºs 128 a 132.

- acordo base ou do contrato, e não a decisão de selecção de uma ou outra proposta.
170. A decisão proferida no procedimento concursal tem como único efeito habilitar o particular a desenvolver as actividades que lhe permitem cumprir o estipulado no referido contrato, designadamente, os estudos técnicos conducentes à elaboração do plano.
171. Reitera-se, pois, que a execução do NDT depende sempre da elaboração e aprovação de um plano municipal, de acordo com o regime geral fixado no RJIGT e é este plano que define o regime de utilização do solo, consumindo a decisão tomada em sede de procedimento concursal, a qual, acrescente-se é desprovida de quaisquer efeitos jurídicos, designadamente face a terceiros, se o plano não vier a ser aprovado.
172. Em segundo lugar, não procede o argumento de que os municípios em sede de alteração dos respectivos PDM se limitem a dispor em matéria procedimental.
173. Atente-se que a margem de livre conformação na adaptação do modelo territorial definido no PROT e na concretização das respectivas normas orientadoras não está excluída no modelo contido na proposta do PROT Algarve em matéria de criação de novos NDT⁹⁷.
174. Com efeito, cabe aos municípios a densificação e a quantificação dos critérios de avaliação urbanística, económica e social e ambiental para avaliação e classificação das propostas, pelo que não se encontra excluída a referida margem de livre conformação na adaptação do modelo.
175. Mais, sempre se dirá que a este propósito, as normas orientadoras do PROT Algarve assumem uma natureza de *standards* mínimos que garantem a coerência das opções estratégicas de base territorial e do modelo territorial que as concretiza, definido naquele Plano, podendo os município dispor em concreto sobre a afectação do seu território para efeito da possível localização de NDT.

⁹⁷ Cfr., *supra*, n.ºs 42 e 43, e, de novo, n.ºs 128 a 132.

176. Por outras palavras, o PROT Algarve não coarcta as possibilidades de o município definir, para além dos critérios que ele próprio estabelece, outros, que no seu entender, devam condicionar a possível implementação dos NDT.
177. Por outro lado, não seria também de excluir a possibilidade de o próprio PDM definir em termos regulamentares, no quadro dos critérios do PROT quanto às áreas que podem ser afectas a NDT e considerando os regimes legais de protecção de recursos e valores naturais, parâmetros de utilização e ocupação do solo para fins turísticos, sem proceder ao concreto zonamento das áreas a afectar e impondo a precedência de um procedimento concursal para efeitos de implementação de projectos turísticos.
178. Mesmo nesta hipótese, à decisão de selecção da proposta mais qualificada, seguir-se-ia o procedimento de alteração do PDM, por forma a reflectir na respectiva carta de ordenamento a localização do núcleo.
179. Em qualquer caso, o que é oponível aos particulares são as regras constantes dos instrumentos de planeamento (municipal) e não as normas orientadoras do PROT e é o regime definido nestes planos que procede à classificação e qualificação do solo.

4.5.2. A alegada violação da disciplina dos PDM

180. Invoca-se no ponto 6.2 da participação em análise que o modelo de criação dos NDT não respeita, também, as regras constantes da LBOTU e do RJIGT no que concerne à função e conteúdo material do PDM.
181. Isto, uma vez que, no entender das organizações participantes, não cabe no conteúdo do PDM, regular procedimentos administrativos de natureza concursal, inexistindo, de resto, base legal para a introdução de regimes procedimentais vinculativos dos particulares, em substituição do conteúdo dispositivo que o PDM deveria conter no que se refere à estrutura espacial, à classificação básica do solo, bem como aos parâmetros de ocupação, desenvolvendo a qualificação dos solos urbano e rural (art. 9.º, n.º 2, alínea a),

- da LBPOTU, e arts 69.º, 70.º e 84.º, do RJIGT, no que se refere à necessidade de o PDM estabelecer o regime de uso do solo, assente na respectiva classificação e desenvolvido por meio da qualificação).
182. Em matéria de conteúdo material, argumenta-se que o modelo proposto no PROT impede que o PDM proceda à referência espacial dos usos e das actividades, à identificação das áreas e identificação das estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento das actividades turísticas, à especificação dos índices, indicadores e parâmetros, urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em plano de urbanização ou plano de pormenor e à definição das unidades operativas de planeamento e gestão para execução do plano (art. 85.º, alíneas e), f), j) e l), do RJIGT).
183. Mais se refere que o modelo de desenvolvimento dos NDT não se enquadra em nenhum dos sistemas de execução dos planos previstos nos arts 116.º e ss. do RJIGT.
184. No que toca, à invocada inexistência de base constitucional e legal para a introdução de mecanismos procedimentais de carácter concursal por meio dos quais se associe o particular ao exercício de funções públicas de carácter urbanístico, remete-se para quanto se referiu no ponto 5.1., n.ºs 90 a 97, no sentido da existência de uma habilitação constitucional e legal para a celebração de contratos urbanísticos que tenham por efeito a participação dos privados no exercício de funções de planeamento. O carácter público do poder de planeamento do território não exclui, como se fundamentou, a intervenção dos particulares em aspectos da actuação urbanística e planificatória da Administração que são susceptíveis de disposição por via contratual.
185. Neste sentido, decorre da interpretação literal do art. 85.º do RJIGT que o conteúdo material do PDM⁹⁸ ali definido, não assume natureza taxativa,

⁹⁸ O mesmo se diga quanto ao conteúdo material do plano de urbanização e do plano de pormenor. São perfeitamente claros os enunciados dos arts 89.º e 91.º do RJIGT, quanto à circunstância de a enumeração neles contida em matéria de aspectos que devem ser regulados pelo plano de urbanização e pelo plano de pormenor, assumir natureza meramente exemplificativa. Isto não significa que não seja a partir daquela enumeração, em articulação com o objecto e função de cada tipo de instrumento de gestão territorial no âmbito do sistema, que se deva extrair o seu conteúdo típico em obediência ao princípio da tipicidade dos planos. Significa, apenas, que o conteúdo que se encontra fixado no RJIGT não esgota os aspectos

- podendo o modelo de organização espacial do território comportar regras de carácter procedimental.
186. Por outro lado, não se extrai do art. 85.º, designadamente, das invocadas alíneas em matéria de referenciação espacial dos usos e estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento de actividades que o PDM tenha obrigatoriamente que proceder ao zonamento do espaço. Ao invés, a tendência actual aponta necessariamente para o carácter preferencialmente estratégico do PDM⁹⁹, deixando para os planos de urbanização e para os planos de pormenor a regulamentação do uso do solo.
187. Ora, como se viu, nada impede que se assim se proceda por via da possibilidade de ser aberto procedimento concursal para implementação dos NDT nas áreas que não se encontram excluídas dessa possibilidade quer por virtude das regras do PROT, quer por outros condicionalismos que o próprio PDM venha a ditar ou que resultem de condicionalismos legais.
188. Neste caso, e tal como sucede actualmente com as unidades operativas de planeamento e gestão, a qualificação do uso do solo permanece reservada para o plano de urbanização ou para o plano de pormenor e o PDM contém os critérios qualitativos e quantitativos a desenvolver por tais planos.
189. É com este objectivo de flexibilizar o conteúdo do PDM que se justificam as citadas tendências de abandono do zonamento tradicional e a sua substituição por modelos concertados de execução da estratégia definida pelo PDM em função de factores de competitividade territorial.
190. Ora, nesta sede há que considerar com especial cuidado as potencialidades de exploração económica do solo não urbanizável, a que a clássica distinção entre o solo urbano e o solo rural não permite responder, porquanto a

susceptíveis de regulação pelo plano, e que, em concreto, tais aspectos devem ser aferidos em função dos objectivos que determinam a sua elaboração, ou seja pelos respectivos termos de referência (art. 74.º do RJIGT).

⁹⁹ Neste sentido da procura de um novo paradigma de planeamento, deixa de fazer sentido a elaboração de planos de zonamento rígido, geradores de mais-valias puras e de que importa aumentar a adaptabilidade dos planos por via da possibilidade de apreciação do mérito dos projectos para a prossecução dos objectivos estratégicos do plano, cfr. RICARDO VELUDO, *Território Inteligente – Uma Introdução*, in *20 Ideias para 2020 (Inovar Portugal)*, 2005, p. 195 e ss. No mesmo sentido, de que o PDM deve essencialmente conformar o território à luz de uma estratégia de desenvolvimento e não o direito de propriedade do solo, LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *ob. cit.*, p. 106 e ss.

A b a l a d a M a t o s , L o r e n a d e S è v e s , C u n h a l S e n d i m e
A s s o c i a d o s

tendência, como demonstra a experiência, será sempre a da sobrevalorização económica das áreas especificamente destinadas a utilizações não agrícolas ou florestais do solo rural, pelo que o modelo preconizado pelo PROT se julga não só potenciador dos citados princípios da economia, subsidiariedade, equidade, participação e contratualização, como susceptível de contribuir para a alteração do paradigma clássico do zonamento¹⁰⁰.

191. Por último, quanto à invocada circunstância do modelo de desenvolvimento dos NDT não se enquadrar em nenhum dos sistemas de execução dos planos previstos nos arts 116.º e ss. do RJIGT, julga-se que as organizações participantes incorrem, uma vez mais em petição de princípio. Com efeito, o modelo contido no PROT não se refere à execução de plano, mas antes à instituição de mecanismos procedimentais que à luz dos princípios da transparência e da imparcialidade subjacentes às regras concursais e no quadro de uma parceria público-privada, dão origem à elaboração de um plano, sendo este que deverá ser executado através dos sistemas previstos no RJIGT.

5.5. A alegada violação do regime jurídico dos empreendimentos turísticos

192. Por último, invoca-se na participação que as disposições do PROT Algarve que impõem o ónus da afectação permanente à exploração turística, durante um prazo a determinar pelo Observatório do PROT, da totalidade das unidades de alojamento dos aldeamentos turísticos na faixa costeira entre os 500 e os 2 000 metros, bem como fora dessa faixa, da totalidade das unidades de alojamento dos hotéis-apartamentos, são ilegais porquanto violam o art.

¹⁰⁰ Não é esta a sede própria para maiores desenvolvimentos nesta matéria. Pretende-se, tão só, acentuar a ideia de que não só não procedem as invocadas ilegalidades no quadro do sistema de gestão territorial definido pela LBOTU e pelo RJIGT, mas também, que o modelo ora preconizado pode contribuir para a reflexão que se exige no momento em que mais de metade dos PDM se encontram em revisão e é absolutamente necessário inverter a tendência de que venham a revestir o mesmo carácter rígido e meramente conformador do direito de propriedade da geração anterior. Por isso, julga-se que a perspectiva de gestão urbanística baseada na contratualização, mesmo no solo rural, que o PROT vem introduzir, pode contribuir para a reflexão sobre um novo paradigma de planeamento.

27.º do Regulamento dos Meios Complementares de Alojamento Turístico¹⁰¹ quanto aos aldeamentos turísticos, o art. 18.º do Regulamento dos Conjuntos Turísticos¹⁰² quanto aos aldeamentos integrados em conjunto turístico, bem como o art. 30.º do Regulamento dos Estabelecimentos Hoteleiros¹⁰³, que estabelecem percentagens inferiores quanto ao número de unidades de alojamento que devem encontrar-se permanentemente afectas à exploração turística.

193. À primeira vista poder-se-ia entender que as citadas disposições legais apenas fixam quantitativos mínimos, susceptíveis de aumento por via de outras disposições normativas.
194. Não parece, porém, que essa conclusão se possa considerar procedente por três razões, essencialmente, de carácter jurídico.
195. Em primeiro lugar, o decreto regulamentar detém primazia hierárquica face aos demais instrumentos normativos através dos quais o Governo exerce a função administrativa, no caso, a resolução do Conselho de Ministros que aprova o PROT¹⁰⁴.
196. Por outro lado, os citados Decretos Regulamentares que se reputam infringidos, são regulamentos de execução do art. 44.º, n.º 3, do Regime Jurídico do Funcionamento e Instalação dos Empreendimentos Turísticos, constante do Decreto-Lei n.º 167/97, de 4 de Julho¹⁰⁵, pelo que são actos normativos da Administração sujeitos à lei e complementares daquela lei¹⁰⁶, não parecendo, por isso, admissível que por via de um instrumento de gestão territorial, aplicável a determinada parcela do território, se alterem os princípios gerais neles definidos e que encontram habilitação no mencionado diploma legal.

¹⁰¹ Decreto Regulamentar n.º 34/97, de 17 de Setembro, alterado pelos Decretos Regulamentares n.ºs 14/99 e 6/2000, de 14 de Agosto e de 27 de Abril, respectivamente.

¹⁰² Decreto Regulamentar n.º 20/99, de 13 de Setembro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 22/2002, de 2 de Abril.

¹⁰³ Decreto Regulamentar n.º 36/97, de 25 de Setembro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 16/99, 18 de Agosto.

¹⁰⁴ Art. 59.º, n.º 1, do RJGT.

¹⁰⁵ Alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 305/99, 55/2002, 217/2006, de 6 de Agosto, 11 de Março, e 31 de Outubro, respectivamente.

¹⁰⁶ Princípio da complementaridade ou da acessoriedade dos regulamentos, cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, p. 837.

197. Em terceiro lugar, e como referem as organizações participantes, a proposta do PROT Algarve ao atribuir ao Observatório competência para determinar o prazo da afectação e possivelmente as condições em que se justificaria a não exigência de afectação da totalidade das unidades de alojamento, estaria a assumir competências que se encontram legalmente cometidas a outras entidades, em subversão do princípio de que a competência é atribuída por lei e imodificável.

6. Meios processuais, cautelares e principais, ao dispor dos particulares

198. A reforma do contencioso administrativo de 2002/2004 criou no domínio do “contencioso de normas” dois novos meios processuais: o *pedido de suspensão de normas* e a *declaração de ilegalidade por omissão de normas*, os quais, embora de modo distinto, concretizam o princípio da tutela judicial plena de posições jurídicas dos particulares, abrindo caminho à sua efectividade.

199. Também no domínio da dimensão substancial (meios de acesso) do novo modelo legal do contencioso administrativo de normas, foi significativamente reformulada a impugnação judicial directa de regulamentos.

200. O Código do Processo dos Tribunais Administrativos (CPTA) substituiu os dois meios de impugnação directa de normas do direito processual vigente por outro par de meios processuais, “agora uma dualidade de regimes quanto ao tipo de pronúncias judiciais”¹⁰⁷.

201. O artigo 73.º do CPTA prevê dois tipos de pronúncias judiciais: a *declaração de ilegalidade com força obrigatória geral* (cfr. n.º 1) e a *declaração de ilegalidade no caso concreto* (cfr. n.º 2), isto é, de “uma declaração de que a norma impugnada é ilegal que só vale para o interessado”¹⁰⁸.

202. O critério fundamental da delimitação entre os dois meios processuais é agora a produção imediata ou mediata de efeitos pela norma, com independência

¹⁰⁷ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, 2.ª ed., Coimbra, 2003, p.55.

¹⁰⁸ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, 2003, p. 192 e 195.

ou com dependência de acto administrativo ou jurisdicional de aplicação, respectivamente. A *declaração de ilegalidade com força obrigatória geral* só pode ser pedida por um particular desde que a aplicação da norma impugnada tenha sido recusada por qualquer tribunal em três casos concretos, com fundamento na sua ilegalidade (cfr. n.º 1 do artigo 73.º CPTA). A *declaração de ilegalidade no caso concreto* pode ser pedida por um particular, e também por qualquer das entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º, desde que a norma a impugnar produza efeitos imediatamente, sem dependência de acto administrativo ou jurisdicional de aplicação (cfr. n.º 2 do artigo 73.º CPTA).

203. O critério de delimitação daqueles dois meios de impugnação projecta-se na delimitação dos pressupostos processuais de legitimidade e de oportunidade, bem como com o regime de efeitos das sentenças de provimento.
204. Embora a legitimidade pareça ser recortada em termos semelhantes para os particulares¹⁰⁹, o Ministério Público tem legitimidade para pedir a *declaração de ilegalidade com força obrigatória geral* de normas que produzam efeitos mediamente, através de actos de aplicação, embora sem a limitação de prévia recusa de aplicação em três casos concretos (cfr. n.º 3 do artigo 73.º CPTA).
205. As entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º apenas parecem ter legitimidade para pedir a *declaração de ilegalidade sem força obrigatória geral* de normas que produzam os seus efeitos imediatamente, com efeitos circunscritos ao caso concreto (cfr. n.º 3 do artigo 73.º CPTA).
206. Quanto ao pressuposto processual da oportunidade, aparentemente, consagra-se para ambos os meios de impugnação de normas que a declaração de ilegalidade pode ser pedida a todo o tempo (cfr. artigo 74.º CPTA). No entanto, o pedido de *declaração de ilegalidade com força obrigatória geral* de normas que produzam efeitos mediamente, através de actos de aplicação, não pode ser formulado por particulares enquanto não se produza a recusa de aplicação em três casos concretos (cfr. n.º 1 do artigo 73.º CPTA). O diferimento do início do prazo para pedir a *declaração de ilegalidade com força obrigatória geral* para

¹⁰⁹ Parece ser este também o sentido da primeira parte do n.º 2 do artigo 73.º CPTA

o momento em que se produza a terceira sentença transitada em julgado que recuse a aplicação de norma ilegal traduz-se num severo limite à oportunidade de impugnação, muito embora se mantenha a possibilidade de defesa por excepção de ilegalidade, a título incidental.

207. As sentenças de acolhimento dos pedidos de declaração de ilegalidade normas que produzem efeitos mediatemente têm eficácia *erga omnes e retroactiva* (cfr. artigo 76.º CPTA). Já as proferidas no âmbito de processo de declaração de ilegalidade de normas que produzem efeitos imediatamente têm eficácia *inter partes* e retroactiva (efeitos circunscritos ao caso concreto¹¹⁰).
208. Em vez de se consagrar um único meio de impugnação judicial de normas administrativas, em que se combinasse adequadamente a defesa da legalidade, do interesse público e a protecção das posições jurídicas dos particulares, pode, pois, dizer-se que o preconizado equilíbrio entre objectivismo e subjectivismo foi distribuído entre os dois meios de impugnação de modo tendencialmente oposto.
209. Acentuou-se a dimensão objectivista do processo de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral e a dimensão subjectiva do processo de declaração de ilegalidade no caso concreto. Neste processo, a norma que produza efeitos imediatamente é tratada como se fosse um acto, recuperando assim a jurisprudência administrativa dos anos sessenta do século passado na parte em que, perante um sistema de inimpugnabilidade de normas, se afirmava serem actos administrativos as normas que produziam efeitos imediatamente, para poder conhecer dos recursos delas interpostos. Trata-se da recusa de aplicação de uma norma feita num processo com esse objecto, a título principal – por impugnação, e não por via de excepção.
210. Numa apreciação geral, e necessariamente ainda provisória, do sentido da reforma pode concluir-se que, em termos práticos, se regressou em pleno ao sistema de desaplicação de normas, seja a título principal seja a título incidental, quer por proibir durante um período de tempo o controlo directo

¹¹⁰ Mesmo no pedido de *declaração de ilegalidade sem força obrigatória geral* como os seus efeitos são circunscritos ao caso concreto necessariamente têm de se projectar retroactivamente na esfera jurídica em que a lesão se produziu.

de normas cujos efeitos se produzam através de actos administrativos (que pode ser longuíssimo), quer por configurar a declaração de ilegalidade de normas no caso concreto como uma mera recusa de aplicação da norma. A distinção que serviu historicamente para permitir uma maior protecção judicial dos particulares e do interesse na legalidade dos regulamentos serve agora para a tornar mais distante.

211. Assim, os particulares participantes perante a normatividade mediata do PROTAL não têm legitimidade para o impugnar directamente, pedindo a sua declaração de ilegalidade no caso concreto. Aliás, porquanto sendo associações prosseguem interesses comuns, sendo difícil vislumbrar a sua legitimidade processual para defender casos concretos de seus associados.
212. Mas vejamos qual a configuração da legitimidade processual dos seus eventuais associados - os proprietários de imóveis hoje objecto de um zonamento que os qualifica como aptos para a localização de empreendimentos turísticos.
213. Como as normas do PROTAL não tem eficácia jurídica directa perante os particulares em causa, estes não têm legitimidade processual activa para requerer a declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao respectivo caso concreto.
214. Já os Municípios destinatários do PROT podem ver nele disposições com eficácia imediata que os vinculem, tendo, assim, legitimidade para requerer a sua declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao seu caso concreto, isto é, o poder de planeamento municipal do seu concelho.
215. Todavia, já terão legitimidade processual para requerer a declaração com força obrigatória geral das disposições normativas do PROT Algarve desde que em três casos concretos, um qualquer tribunal tenha recusado a sua aplicação com fundamento na sua ilegalidade. Como se disse, tal, a ocorrer, demorará sempre alguns anos, segundo as regras da experiência. Mas, uma coisa será ser admitido a juízo um pedido outra é ele vir a ser deferido.
216. Quanto à providência cautelar de suspensão de normas, regulada nos arts. 130. e seguintes do CPTA, o legislador também distinguiu dois tipos de

providência: a suspensão de normas com efeitos circunscritos ao caso concreto e a suspensão de normas com alcance geral.

217. Só tem legitimidade para requerer a suspensão de normas com alcance geral quem tenha legitimidade para pedir a declaração da sua ilegalidade com força obrigatória geral, o que como se sabe é de acesso restrito, exigindo a prévia desaplicação judicial em três casos concretos.
218. Mas têm legitimidade para pedir a suspensão de normas no seu caso concreto aqueles que sejam destinatários directos e imediatos dos seus efeitos jurídicos: por exemplo, os municípios concretamente vinculados. Mas já não um particular, uma vez que os PROT não os têm por destinatários.

7. Conclusões

219. Apreciada a natureza e as funções dos PROT no contexto do sistema de gestão territorial constante da LBOTU e do RJGT e a sua relação com os PMOT, analisado o modelo de criação de novos NDT no âmbito do modelo territorial da proposta do PROT Algarve, apreciada a argumentação dos participantes, à luz dos princípios e regras constitucionais e legais que condicionam aquele modelo de criação de NDT e vistas as condições em que se pode vir a recorrer aos meios processuais para eventual impugnação ou suspensão das normas do PROT, importa concluir.

1º Enquanto instrumentos de desenvolvimento territorial, aos PROT, em matéria de definição dos princípios e objectivos assumidos ao nível regional para distribuição e localização das actividades económicas, cabe estabelecer os princípios e as directrizes subjacentes à estratégia de localização, instalação e desenvolvimento de espaços turísticos, competindo aos PMOT, no quadro por eles definido, estabelecer os parâmetros de ocupação e de utilização do solo para os fins relativos à localização e distribuição de daquelas actividades (arts. 53.º, alínea b) e art. 19.º, n.º 2, alínea b) e n.º 3, do RJGT) .

2º Tendo por função definir o quadro estratégico para o ordenamento do território regional e estabelecendo as directrizes orientadoras do

Abalada Matos, Lorena de Sêves, Cunhal Sendim e
Associados

ordenamento municipal, os PROT contêm disposições de carácter genérico sobre a produção de outras normas, de natureza municipal, dispondo os municípios do poder de conformar o regime de uso do solo, de acordo com o princípio da compatibilidade, excepto na parte em que aos PROT cabe fixar estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infra-estruturas e dos equipamentos de interesse regional, matérias em que o grau de analiticidade das respectivas previsões é manifestamente superior, porquanto aos municípios não é conferida qualquer margem de discricionariedade na definição de tais aspectos.

- 3º Enquanto em matéria de orientações estratégicas para o ordenamento do território regional, se manifesta o designado condomínio de interesses ou de atribuições entre o Estado e os municípios, o qual, em obediência aos princípios da coordenação e da subsidiariedade, impõe a articulação das respectivas intervenções, no segundo caso, a lei opera uma repartição vertical das competências, atribuindo ao Estado a definição de tais aspectos.
- 4º As opções estratégicas e as normas orientadoras dos PROT são vinculativas para as entidades públicas em tudo o que decorre das suas próprias iniciativas: elaboração e aprovação de outros instrumentos de gestão territorial que com os PROT devam ser compatíveis e realização de operações urbanísticas da sua própria iniciativa, e apenas são oponíveis aos particulares na medida em que forem recebidas nos planos dotados de eficácia *plurisubjectiva*: os planos municipais e os planos especiais de ordenamento do território.
- 5º A relação entre os PROT e os PMOT rege-se, em regra por um princípio de compatibilidade, não se encontrando excluído, porém, que nas matérias atinentes à estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infra-estruturas e dos equipamentos de interesse regional, os particulares sejam vinculados mediata e indirectamente pelo PROT através de um procedimento (alteração de regime simplificado) no qual se exclui a possibilidade de qualquer mediação optativa por parte do município.

- 6º No contexto das opções territoriais estruturantes da proposta do PROT Algarve, os NDT são considerados investimentos estruturantes, pelo que pressupõem um regime de concretização que seja susceptível de permitir a introdução de critérios qualificadores da oferta em articulação com os princípios do desenvolvimento sustentável e da coesão sócio-territorial, como forma de prossecução do objectivo estratégico de qualificação e diversificação do *cluster* turismo/lazer.
- 7º É na óptica do acolhimento selectivo a projectos de investimento em segmentos de maior valor acrescentado, que se justifica que a localização dos NDT não se encontre previamente definida em plano, sendo a respectiva concretização promovida pelos municípios mediante concurso público.
- 8º Assim, a proposta do PROT Algarve limita-se a proceder à definição dos princípios e das directrizes subjacentes à estratégia de localização, instalação e desenvolvimento de espaços turísticos, em concretização do modelo territorial definido, pelo que o procedimento concursal se apresenta como uma garantia da execução do modelo de ocupação e gestão territorial.
- 9º A adaptação dos PDM ao modelo do PROT Algarve por via do procedimento de alteração de regime simplificado incide sobre as normas dos planos municipais que se mostram incompatíveis com o sistema definido pelo PROT, remetendo-se para procedimento de alteração ou de revisão a redefinição do modelo territorial municipal em função do novo quadro de referência regional.
- 10º A proposta do PROT Algarve define os critérios normativos, de carácter material e procedimental, para que a decisão de localização dos NDT seja tomada pelos municípios, deixando-se claro que a execução do empreendimento depende da aprovação de um plano de pormenor ou de um plano de urbanização, elaborado num quadro de um programa de acção territorial e enquadrado por uma parceria.
- 11º A proposta é expressa no sentido de que os poderes públicos sobre o procedimento, conteúdo e execução do plano são irrenunciáveis e

Abalada Matos, Lorena de Sêves, Cunhal Sendim e
Associados

indisponíveis, o acordo não substitui o plano na fixação das regras de uso, ocupação e transformação do solo, nem pode dele prescindir, e, por último, o objecto/conteúdo do acordo deve ser conforme à lei, não podendo violar regimes legais imperativos.

12º O regime em questão não é, assim, atentatório, do princípio da reserva de lei em matéria de bases do ordenamento do território, porquanto não lhe está vedado propor um sistema inovador em matéria de critérios normativos de carácter material e procedimental, para que a decisão de localização dos NDT seja tomada pelos municípios no quadro dos princípios da LBOTU, já que as normas orientadoras dos PROT têm carácter normativo, pese embora o seu conteúdo estratégico e programático.

13º A proposta não inova, assim, quanto ao sistema de gestão territorial, ao regime de classificação e qualificação do solo e à caracterização e tipificação dos instrumentos de gestão territorial, já que o acto administrativo praticado no procedimento concursal não classifica, nem qualifica o solo, só produzindo efeitos jurídicos se e quando incorporado num plano de urbanização ou num plano de pormenor, sendo estes instrumentos de planeamento que procedem à definição do regime de uso do solo.

14º Também o procedimento concursal que precede a decisão de planeamento, não constitui inovação à luz das disposições constitucionais e legais aplicáveis, já que é pacificamente reconhecida a possibilidade de as intervenções sobre o território serem precedidas de contratos urbanísticos que tenham por objecto o planeamento, desde que obedeçam ao princípio da indisponibilidade do poder de planeamento e à inderrogabilidade por via de contrato das normas substantivas e procedimentais aplicáveis.

15º O procedimento concursal proposto, ao invés, contribui para a concretização dos princípios legais da economia, subsidiariedade, equidade, participação, responsabilização e contratualização, estimulando a concorrência para aproveitamento da capacidade turística, evitando a

A b a l a d a M a t o s , L o r e n a d e S è v e s , C u n h a l S e n d i m e
A s s o c i a d o s

especulação derivada da sobrevalorização do solo inerente ao zonamento, e a ineficácia das decisões de planeamento que lhe estão subjacentes, por não se disporem os proprietários a promover o respectivo aproveitamento para os fins definidos no plano, garantindo, em simultâneo, a transparência e a publicidade da actuação da Administração e, por isso, assegurando um nível mais eficiente de prossecução do interesse público.

16º Também não procede a invocada inconstitucionalidade por violação da autonomia local, na vertente de autonomia regulamentar, já que num domínio de intervenção concorrente do Estado e das autarquias como é o ordenamento do território, o modelo proposto pelo PROT quanto aos NDT não coarcta a liberdade de conformação do território por via do planeamento municipal, ficando concedido ao município a discricionariedade para fixar determinadas variáveis: definição de outros critérios para implementação dos NDT, oportunidade e conveniência em proceder à abertura do concurso, elaboração do caderno de encargos e elaboração e aprovação do plano municipal, constituindo a limitação procedimental que se estabelece, através de selecção de concorrentes, uma concretização do princípio da igualdade e da imparcialidade.

17º Nestes termos, a intervenção do júri no processo de avaliação das propostas deve ser entendida como manifestação das relações de coordenação entre as intervenções da Administração central e dos municípios, antecipando, de forma inovatória, a coordenação já habitual em sede de acompanhamento dos planos municipais de ordenamento do território, o que se justifica na citada óptica de acolhimento de projectos de maior valor acrescentado, susceptíveis de qualificar a oferta turística e responsabilizando, desde o início do procedimento, as entidades da Administração central com competências na matéria.

18º O “direito” a edificar pode analisar-se e desdobrar-se em várias posições jurídicas substantivas (constitucional, legal, planeada e autorizada), as quais conferem, um direito subjectivo público forte (absoluto) conferido por um acto autorizativo, predominantemente constitutivo; um direito

Abalada Matos, Lorena de Sêves, Cunhal Sendim e Associados

condicionado, enfraquecido ou comprimido, conferido por um plano urbanístico, consoante seja um plano director municipal e plano urbanístico ou um plano de pormenor, respectivamente; e como uma posição jurídica subjectiva débil, enquanto protegida *prima facie* pela norma-princípio fundamental de propriedade privada, o que só acontece, excepto, quanto aos actos constitutivos de direitos, no solo urbano.

19º Assim, e em relação ao argumento dos participantes no que se refere à violação do direito de propriedade e do direito de livre iniciativa económica privada, deve concluir-se que a protecção dispensada pela norma-princípio de propriedade privada em sede de *ius aedificandi*, não respeita sequer ao solo rural, pelo que não se pode pretender que as orientações quanto a NDT, minimamente belisquem o núcleo essencial do direito de propriedade, sendo mesmo duvidoso que estejam sequer incluídos no seu âmbito de protecção alargado, o que a ser o caso, estariam amplamente justificadas as restrições operadas através do sistema de planeamento.

20º O regime contido na proposta do PROT Algarve não implica a vinculação dos particulares pelas respectivas normas orientadoras, porquanto a decisão que produz efeitos urbanísticos, no sentido de possibilitar a utilização do solo rural para actividades turísticas, é a de aprovação do plano de urbanização ou do plano de pormenor.

21º Os municípios em sede de alteração dos respectivos PDM não se limitam a dispor em matéria procedimental, já que não se elimina a margem de livre conformação na adaptação do modelo territorial definido no PROT e na concretização das respectivas normas orientadoras (v. conclusão 16.ª).

22º Acrescenta-se que nada parece obstar a que o próprio PDM defina em termos regulamentares, no quadro dos critérios do PROT quanto às áreas que podem ser afectas a NDT e considerando os regimes legais de protecção de recursos e valores naturais, parâmetros de utilização e ocupação do solo para fins turísticos, sem proceder ao concreto zonamento das áreas a afectar e, impondo a precedência de um

Abalada Matos, Lorena de Sêves, Cunhal Sendim e
Associados

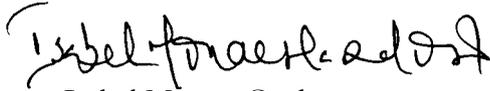
procedimento concursal para efeitos de implementação de projectos turísticos.

- 23º Em matéria de alegada violação da disciplina dos PDM, remete-se para a teor da conclusão 14ª, quanto à existência de base constitucional e legal para a introdução de mecanismos procedimentais de carácter concursal por meio dos quais se associe o particular ao exercício de funções públicas de carácter urbanístico.
- 24º Já quanto à violação do respectivo conteúdo material por não se fixar a referenciação espacial dos usos e das actividades, não se extrai do RJIGT que o PDM tenha obrigatoriamente que proceder ao zonamento do espaço, sendo a tendência actual exactamente a inversa, ao acentuar o carácter preferencialmente estratégico do PDM e a sua substituição por modelos concertados de execução em função de factores de competitividade territorial, sobretudo no domínio das potencialidades de exploração económica do solo não urbanizável.
- 25º Pelas razões expostas no ponto 5.5. julga-se assistir razão às organizações participantes no que se refere à invocada violação do regime dos empreendimentos turísticos.
- 26º Em matéria de meios processuais, cautelares e principais, conclui-se que as organizações participantes perante a normatividade mediata do PROTAL não têm legitimidade para o impugnar directamente, pedindo a sua declaração de ilegalidade no caso concreto, o mesmo se concluindo quanto aos particulares que hoje são proprietários de imóveis objecto de um zonamento que os qualifica como aptos para a localização de empreendimentos turísticos.
- 27º Já os municípios destinatários do PROT podem ver nele disposições com eficácia imediata que os vinculem, tendo, assim, legitimidade para requerer a sua declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao seu caso concreto, isto é, ao poder de planeamento municipal do seu concelho, bem como de para requerer a declaração com força obrigatória geral das disposições normativas do PROT Algarve desde que, em três

casos concretos, um qualquer tribunal tenha recusado a sua aplicação com fundamento na sua ilegalidade.

28º Idêntica conclusão se extrai quanto ao recurso à providência cautelar de suspensão de normas.

Lisboa, 26 de Janeiro de 2007



Isabel Moraes Cardoso



António Lorena de Sêves

A b a l a d a M a t o s , L o r e n a d e S ê v e s , C u n h a l S e n d i m e
A s s o c i a d o s

Isabel Abalada Matos
António Lorena de Sêves
José de Sousa Cunhal Sendim
Isabel Mousinho de Figueiredo
Manuel Freire Barros

Isabel Moraes Cardoso
Carlos Pinto Lopes
Nuno Miguel Marrazes

Rua Nova do Almada, nº 95- 4º C
1200 -288 Lisboa
Telf.: 213479995/6/7 ;
Fax: 213259175



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE

ANEXO 3

Súmulas das Reuniões Conjuntas de Ponderação com as Universidades

**Parecer sobre o PROT Algarve, emitido pela Universidade do Algarve
Súmula da Reunião Conjunta de Ponderação**



1- Enquadramento

Na sequência do parecer emitido pela Universidade do Algarve, sobre a Proposta do PROT Algarve, e tendo presente a necessidade de:

- Debater conjuntamente as posições expressas no citado parecer;
- Explicitar as sugestões que sejam de adoptar na Proposta de Plano.

A CCDR Algarve e a Universidade do Algarve acordaram na elaboração de um documento conjunto de síntese, o qual será apenso ao parecer e deverá constituir o referencial para as alterações efectivamente a considerar na Proposta de PROT Algarve.

2- Síntese conclusiva

Neste entendimento, a CCDR Algarve, representada pelo seu Presidente, Eng.º José Campos Correia, e a Universidade do Algarve, representada pelo Magnífico Reitor, Professor Doutor João Pinto Guerreiro, reuniram no dia 14 de Fevereiro de 2007, e acordaram, como segue, quanto às questões a adoptar como síntese conclusiva do parecer, e correspondentes alterações a introduzir na Proposta de Plano:

a) Quanto ao princípio da sustentabilidade dos recursos, no Capítulo da Visão:

A “Visão” apresentada na Proposta passará a conter uma referência à sustentabilidade dos recursos, como elemento estruturante do desenvolvimento.

b) Quanto às políticas e investimentos públicos em áreas capazes de facilitar a implementação de outras actividades (que não o Turismo):

Vai ser prevista uma orientação, referindo a necessidade de prosseguir políticas públicas de apoio e financiamento de projectos e acções facilitadoras da estratégia de diversificação e robustecimento da economia regional.

c) Quanto às Unidades Territoriais:

- Vai explicitar-se mais detalhadamente os critérios da definição e delimitação das Unidades Territoriais;
- Vai acentuar-se a necessidade dos PDM relacionarem as Sub-unidades Territoriais com as unidades de paisagens do Algarve, considerando a paisagem numa óptica integrada, para além dos aspectos cénicos, sem prejuízo do quadro de referência das Unidades Territoriais estabelecido pelo PROT;

- Nas orientações do PROT para as Sub-unidades Territoriais, a desenvolver nos PDM, vai realçar-se que a identidade do Barrocal deve ser preservada e estimulada.

d) Quanto à Questão Urbana:

- Vai eliminar-se, no respeitante à hierarquização urbana, a distinção entre pólos/centros urbanos. Mantém-se, contudo, o nível hierárquico previsto para as aglomerações urbanas, dado o interesse estratégico que envolve a sua afirmação no contexto de uma visão do desenvolvimento assente no policentrismo.

- Quanto às funções urbanas, embora estas se mantenham, será suprimida a respectiva referência hierárquica, e acentuar-se-á, no texto, o carácter indicativo dessas funções, num contexto de referência estratégica que não prejudicará opções locais porventura diferentes, resultantes de dinâmicas próprias.

e) Quanto à Água/Recursos Hídricos:

- Considera-se pertinente a introdução de uma norma que reflecta uma orientação fundamental da “Directiva-Quadro da Água”, transposta para a legislação portuguesa através da Lei da Água, e que respeita ao princípio da gestão dos recursos hídricos por bacia hidrográfica.

- Será ainda de incluir uma orientação no sentido de se assegurar a cooperação ibérica no domínio dos recursos hídricos, à luz dos princípios de gestão integrada consignados na citada “Directiva-Quadro da Água”.

Faro, 14 de Fevereiro de 2007

O Presidente da CCDR Algarve


Engº José Campos Correia

O Reitor da Universidade do Algarve


Prof. Doutor João Pinto Guerreiro

Parecer sobre o PROT Algarve, emitido pela Universidade de Évora

Súmula da Reunião Conjunta de Ponderação

1- Enquadramento

Na sequência do parecer emitido pela Universidade de Évora, sobre a Proposta do PROT Algarve, e tendo presente a necessidade de:

- Debater conjuntamente as posições expressas no citado parecer;
- Explicitar as sugestões que sejam de adoptar na Proposta de Plano.

A CCDR Algarve e a Universidade de Évora acordaram na elaboração de um documento conjunto de síntese, o qual será apenso ao parecer e deverá constituir o referencial para as alterações efectivamente a considerar na Proposta de PROT Algarve.

2- Síntese conclusiva

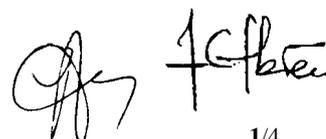
Neste entendimento, a CCDR Algarve, representada pelo seu Presidente, Eng.º José Campos Correia, e a Universidade de Évora, representada pelo Professor Doutor Alexandre Cancela d'Abreu, reuniram no dia 25 de Janeiro de 2007, e acordaram, como segue, quanto às questões a adoptar como síntese conclusiva do parecer, e correspondentes alterações a introduzir na Proposta de Plano:

a) Quanto às Unidades Territoriais:

- Vai explicitar-se mais detalhadamente os critérios da definição e delimitação das Unidades Territoriais;
- Vai acentuar-se a necessidade dos PDM relacionarem as Sub-unidades Territoriais com as unidades de paisagem do Algarve, considerando a paisagem numa óptica integrada, para além dos aspectos cénicos, sem prejuízo do quadro de referência das Unidades Territoriais estabelecido pelo PROT;
- Nas orientações do PROT para as Sub-unidades Territoriais, a desenvolver nos PDM, vai realçar-se que a identidade do Barrocal deve ser preservada e estimulada.

b) Quanto à articulação inter-territorial:

Vai ser mencionada a necessidade de uma efectiva articulação inter-territorial, em particular com a Andaluzia e com o Alentejo, designadamente, para este último caso, através da articulação dos instrumentos de gestão territorial respectivos, e em particular dos PROT.



c) Quanto ao Sistema Urbano:

A Proposta de Plano vai destacar, para além dos aspectos dos equipamentos, também orientações relacionadas com a qualificação do espaço urbano, na vertente estratégica.

Assim, será incluída, designadamente, a necessidade de se desenvolverem planos estratégicos supra-municipais aplicados ao sistema urbano, e em particular às aglomerações urbanas e aos eixos de articulação.

d) Quanto à justificação para a dotação de camas destinadas a NDT:

Vai explicitar-se no texto do Volume I qual a base do cenário adoptado, e no Volume II vai acrescentar-se um texto com o histórico do crescimento turístico entre 1991-2004, o qual fundamenta as opções tomadas.

e) Quanto ao papel dos golfes na recuperação de áreas degradadas:

A Proposta vai incluir uma referência ao possível interesse dos golfes para a recuperação/requalificação ambiental de áreas degradadas.

f) Quanto à delimitação da Faixa Costeira (2 km):

Vai clarificar-se que a delimitação da Faixa Costeira, a efectuar em PDM, poderá sofrer ajustamentos de pormenor, em função das características biofísicas, funcionais e de uso e ocupação do solo que relacionam aquela faixa com o mar.

g) Quanto ao Sistema Ambiental e à Estrutura Regional de Protecção e Valorização Ambiental (ERPVA):

- O texto vai ser acrescentado e melhorado de forma a que o Sistema Ambiental, para além de incluir a ERPVA, estabelecida com base na Rede Natura e áreas protegidas, passe a contemplar a componente ambiental numa perspectiva abrangente e integrada;

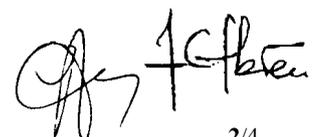
- A componente dos Recursos Hídricos, nomeadamente no respeitante às águas subterrâneas, vai ser reforçada no Sistema Ambiental;

- No Sistema Ambiental vão ser integradas, também, as formações dominadas por sobreiro e azinheira.

h) Quanto às designações de algumas medidas dos Programas Estratégicos, tais como: “Rede Ecológica Regional”, “Intervenções em ordenamento do território”, etc...

As designações em causa, referentes a medidas dos Programas Estratégicos, vão ser revistas.

i) Quanto às competências da CCDR Algarve e do Observatório em matéria de monitorização e avaliação:



Vai proceder-se a acertos de texto, de forma a clarificar-se o papel da CCDR Algarve e do Observatório nas referidas matérias.

j) Quanto ao início dos processos de criação de NDE:

Vai ser explicitado que o processo é desencadeado pelo promotor interessado, junto da autarquia.

l) Quanto à delimitação dos perímetros urbanos dos aglomerados rurais, através de uma faixa com 100 m a contar da última edificação:

Vai clarificar-se que essa faixa tem uma largura *máxima* de 100 m.

m) Quanto à preservação dos sistemas dunares:

Vai considerar-se que a preservação e consolidação de sistemas dunares associados tenha grau de protecção 1 + 2, e eliminar-se a parte respeitante a factores de ameaça com grau 3.

n) Quanto aos produtos turísticos complementares:

Vai incluir-se nos produtos turísticos complementares a pesca desportiva.

o) Quanto à Protecção Civil:

Vai acrescentar-se normas sobre riscos de incêndios, inundações, etc.

p) Quanto às condições de realização do Programa de Execução:

Vai proceder-se a actualizações, em função de elementos que entretanto tenha sido possível obter.

q) Quanto à razão de se fixar a área mínima para a edificação dispersa em 12 ha:

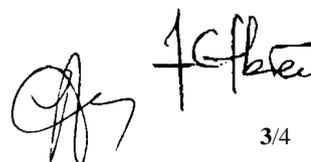
Vai constar da Proposta que essa área mínima será de 10 ha na Unidade Territorial do Litoral Sul e Barrocal, o que corresponde à unidade mínima de cultura em solos de RAN, de sequeiro, para o Algarve, e de 5 ha para as restantes Unidades Territoriais, o que corresponde à unidade mínima de cultura em solos de RAN, de cultura arvense, para o Algarve.

r) Quanto a sugestões em matéria de cartografia:

- Vão ser assinaladas áreas de riscos de desertificação e será evidenciado, no título da carta de riscos (Volume III), que esta inclui informação sobre riscos sísmicos.

s) Quanto à necessidade de adaptação ao Plano Regional de Ordenamento Florestal (PROF):

Vai haver nova adaptação ao PROF, entretanto aprovado, com o apoio da Direcção-Geral dos Recursos Florestais.

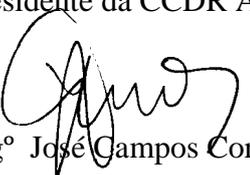


t) Quanto às questões relativos ao património arqueológico:

Vão ser acolhidas ainda diversas sugestões, respeitantes ao Património Cultural Histórico-Arqueológico, de acordo com elementos fornecidos entretanto pelo Instituto Português de Arqueologia.

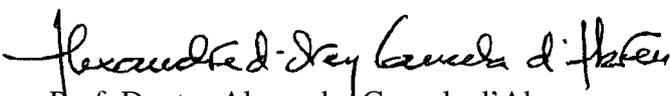
Faro, 25 de Janeiro de 2007

O Presidente da CCDR Algarve



Eng.º José Campos Correia

Universidade de Évora



Prof. Doutor Alexandre Cancela d'Abreu