

**A lei do mais próximo.  
As relações entre planos no sistema de gestão territorial**

**Cláudio MONTEIRO**

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Alameda da Universidade, 1649-014 LISBOA (PORTUGAL)  
Tel.: +351.217984869 Fax: +351.217950303 e-mail: cmonteiro@mail.fd.ul.pt

**Resumo**

*Este artigo exprime a ideia de que o princípio fundamental das relações entre planos no sistema de gestão territorial estabelecido pela Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo, é um princípio de adequação funcional, que nas relações com particulares determina a aplicação exclusiva de um único plano a cada parcela do território, de acordo com um critério de prevalência do plano de maior proximidade.*

**Palavras-chave:** Planeamento, Ordenamento do Território, Urbanismo, Direito

**Abstract**

*This paper expresses the idea that the relations between spatial plans in the Regional and Urban Planning Public Policies Act are ruled by the principle that different plans must have compatible objectives with each other, and therefore one plan only should be in force in each area, according to a rule that prefers the enforcement of the plan that is at the closest level to the citizens concerned.*

**Keywords:** planning, regional planning, urban planning, law

## Résumé

*L'auteur avance l'idée selon laquelle l'application des différents plans territoriaux, dans la Loi des Politiques Publiques d'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, obéit au principe d'adéquation fonctionnelle : un seul plan est appliqué, de manière exclusive, à chaque partie du territoire. Le critère discriminant est celui de la proximité du plan territorial par rapport à l'administré ; le plan le plus proche de ce dernier sera privilégié.*

**Mots-clés:** planification, aménagement du territoire, urbanisme, droit.

## 1. Introdução

1.1. Em pouco mais de uma década o nosso território ficou coberto por instrumentos de planeamento. De início, apenas por planos municipais, e em particular por planos directores municipais (PDM), cuja elaboração passou a ser obrigatória em 1990<sup>1</sup>. Aos PDM's sucederam-se, entretanto, os planos de urbanização (PU) e os planos de pormenor (PP) que aqueles primeiros, com não rara frequência, passaram a exigir ou a induzir como condição da sua própria aplicação e execução.

Mais recentemente, assistimos a um processo de cobertura sistemática do território por planos da iniciativa da Administração Central do Estado, quer planos regionais de ordenamento do território (PROT), quer planos especiais de ordenamento do território (PEOT), nomeadamente planos das áreas de paisagem protegida, planos das áreas envolventes das albufeiras de águas públicas e planos da orla costeira.

À quase absoluta ausência de planos sucedeu, assim, a quase plenitude do sistema legal de planeamento físico do território. É compreensível, por isso, que ao aprovar a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território (LBPOTU)<sup>2</sup>, o legislador tenha procurado impor uma certa ordem no próprio sistema de planeamento, agora designado por sistema de gestão territorial.

Além de fazer assentar os objectivos das políticas de ordenamento do território e de urbanismo, entre outros, num princípio geral de coordenação da actuação dos diferentes departamentos da Administração Pública envolvidos na definição e execução daquelas políticas<sup>3</sup>, a LBPOTU regulou de forma expressa a matéria as relações entre os instrumentos de gestão territorial.

<sup>1</sup> Cfr. artigo 32º/1 do Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março, que estabelecia o anterior regime dos planos municipais de ordenamento do território.

<sup>2</sup> Aprovada pela Lei nº 48/98, de 11 de Agosto.

<sup>3</sup> Cfr. artigo 5º/a) da LBPOTU, e também artigos 20º a 2º do RJGT.

No artigo 10º da LBOTU, posteriormente desenvolvido pelos artigos 23º a 25º do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, que aprovou o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), o legislador estabeleceu uma complexa teia de relações, de sentido não unívoco, segundo o qual todos os planos devem, sem prejuízo da margem de inovação que lhes é consentida, assegurar a sua compatibilidade com os planos existentes que incidem sobre a mesma parcela do território ou sobre territórios contíguos.

O objectivo do presente artigo é fazer a análise crítica das soluções adoptadas no artigo 10º da LBOTU e nos artigos 23º a 25 do RJIGT, refutando o entendimento doutrinário corrente de que as relações entre planos se regem por um princípio hierárquico, ainda que mitigado.

Em alternativa, propomos a ideia de que as relações entre planos, nomeadamente entre planos municipais, são regidas por um princípio de adequação funcional, que determina a aplicação exclusiva de um único plano a cada parcela do território, de acordo com um critério de prevalência do plano de maior proximidade.

Antes, porém, de analisarmos aquelas relações, temos de fazer uma breve caracterização do sistema de gestão territorial, para melhor compreendermos a natureza e a função desempenhada por cada um dos planos que o compõem

## 2. Caracterização do sistema de gestão territorial

2.1. Nos termos do número 2 do artigo 7º da LBOTU, o sistema de gestão territorial está estruturado em três níveis territoriais distintos.

Em primeiro lugar, um nível territorial de **âmbito nacional**, *“que define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional, estabelecendo as directrizes a considerar no ordenamento regional e municipal e a compatibilização entre os diversos instrumentos de política sectorial com incidência territorial, incluindo, quando necessário, os instrumentos de natureza especial”* (art. 7º/2/a).

Neste nível se incluem o programa nacional da política de ordenamento do território (PNOTU), bem como os instrumentos de política sectorial e os planos especiais de ordenamento do território (PEOT), regulamentados nos artigos 26º a 50º do RJIGT.

Em segundo lugar, temos um nível territorial de **âmbito regional**, *“que define 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 municipal”* (art. 7º/2/b).

Neste nível se incluem os planos regionais de ordenamento do território (PROT), regulamentado nos artigos 51º a 59º do RJIGT.

Em terceiro lugar, temos um nível territorial de **âmbito municipal**, ou de âmbito local, *“que define, de acordo com as directrizes de âmbito nacional e regional e com opções próprias de desenvolvimento estratégico, o regime de uso do solo e a respectiva programação”* (art. 7º/2/c).

Neste nível se incluem os planos intermunicipais e os planos municipais de ordenamento do território, regulamentados nos artigos 60º a 92º do RJIGT.

Para a caracterização do sistema não basta, porém, identificar os instrumentos de gestão territorial que o compõem e proceder à delimitação dos respectivos níveis territoriais de intervenção. É necessário também saber com que finalidade aqueles instrumentos intervêm sobre o território e quais as entidades públicas responsáveis pelo seu processo de elaboração e aprovação.

Na verdade, aquilo que distingue os diferentes instrumentos de gestão territorial previstos na lei não é tanto o seu âmbito territorial de intervenção, mas sobretudo a função que cada um deles prossegue e a natureza dos interesses que exprimem.

Território, função e poder administrativo são, assim, os três elementos fundamentais do sistema de gestão territorial.

O que temos de verificar é se o legislador fez corresponder a cada um dos níveis territoriais referidos uma função distinta e um poder administrativo autónomo, pois é da conjugação destes três elementos que temos de extrair o princípio estruturante das relações entre planos no sistema de gestão territorial.

**2.2. A LBOTU** propôs-se estabelecer as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, sem no entanto cuidar de separar com clareza o que é do domínio de uma ou de outra daquelas políticas, nem aquilo que, tendo expressão territorial, não é do domínio específico de nenhuma delas.

Embora se reconheça no número 1 do artigo 6º do citado diploma legal que o ordenamento do território e o urbanismo prosseguem objectivos específicos, consoante a natureza da realidade territorial subjacente, o artigo 1º define o seu âmbito por referência a um conceito unitário de «política de ordenamento do território e de urbanismo».

A razão de ser da indiferenciação legal entre aquelas duas políticas é conhecida, e remonta à reforma da legislação de planeamento municipal protagonizada pelo Ministro Valente de Oliveira no início da década de 90<sup>4</sup>, quando os planos municipais, não obstante a sua natureza predominantemente urbanística, passaram a ser designados pelo legislador por planos municipais de «ordenamento do território».

Em causa estava – e ainda está – a delimitação do âmbito recíproco das atribuições e competências do Estado e dos municípios por referência aos conceitos de ordenamento do território e de urbanismo.

---

<sup>4</sup> V. Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março.

É que, estando constitucionalmente reconhecidos os poderes de intervenção do Estado no domínio do ordenamento do território<sup>5</sup>, mas não especificamente os seus poderes de intervenção no domínio do urbanismo, a consideração do urbanismo como parte integrante do ordenamento do território – como um ordenamento do território de âmbito local – permitiu a extensão dos poderes do Estado a matérias que por tradição se encontravam na esfera de competência autónoma dos órgãos dos municípios.

Daí o legislador ter passado a referir-se a todos os planos municipais como planos municipais de ordenamento do território, a par de um plano nacional de ordenamento do território, de planos regionais de ordenamento do território e de planos especiais de ordenamento do território. Todos os planos são, afinal, planos de ordenamento do território<sup>6</sup>.

**2.3.** A indefinição dos conceitos legais não invalida, no entanto, que a distinção entre os domínios próprios do ordenamento do território e do urbanismo não se possa fazer na base da análise dos objectivos e do conteúdo material que a lei define para cada um dos instrumentos de gestão territorial, tendo como referência os respectivos conceitos doutrinários.

Pelo menos de forma tendencial, podemos estabelecer as seguintes correspondências entre os níveis territoriais dos diferentes instrumentos de gestão territorial e os respectivos âmbitos de actuação.

O nível nacional apresenta-se como a escala mais adequada para dar expressão territorial às diferentes políticas públicas sectoriais, e para promover a respectiva compatibilização. Temos, assim, que distinguir neste nível aquilo que é do domínio do ordenamento do território em sentido estrito, daquilo que é do domínio de cada uma daquelas políticas sectoriais considerada individualmente.

O ordenamento do território é integrador, e procura fazer a síntese das várias políticas públicas sectoriais de forma a assegurar um desenvolvimento económico

---

<sup>5</sup> Cfr. artigos 9º/e e 66º/2/b) da CRP, relativos, respectivamente, às tarefas fundamentais do Estado e ao direito ao ambiente e à qualidade de vida, embora no primeiro caso não seja claro que se trata de uma tarefa do Estado-Administração, parecendo antes tratar-se de uma tarefa do Estado na sua acepção mais lata de comunidade política.

<sup>6</sup> Trata-se, por isso, de uma confusão terminológica voluntariamente introduzida pelo Decreto-Lei n.º 69/90, e que a LBOTU manteve, mas atenuando-a ao reintroduzir a expressão «urbanismo» na terminologia legal, embora apenas por referência à «política de ordenamento do território e urbanismo» e não ainda à qualificação dos planos municipais. Na base da reintrodução do conceito de urbanismo na LBOTU está claramente a revisão constitucional de 1997, que lhe faz expressa referência, tanto no n.º 4 do artigo 65º, como no na própria alínea z) do número 1 do artigo 165º, que define a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia para a sua aprovação. A expressão «política de ordenamento do território e urbanismo» é, no entanto, ambígua, pois parece sugerir tratar-se de uma única política e não de políticas públicas diferenciadas entre si. A diferenciação entre ambas resulta, no entanto, claramente das disposições constitucionais citadas.

e social equilibrado, que contribua para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos sem pôr em causa a preservação dos recursos naturais.

Ora, ao nível nacional apenas o PNPOT é um instrumento de política de ordenamento do território, de acordo com a definição dessa política pública que perfilhamos<sup>7</sup>, não podendo como tal serem qualificados os planos sectoriais e os planos especiais.

Os instrumentos de política sectorial não podem ser qualificados como instrumentos de política de ordenamento do território porque, como a sua própria designação evidencia, visam dar expressão geográfica ou espacial a apenas uma política pública sectorial da Administração Central do Estado, sem necessariamente cuidar de a integrar no contexto mais amplo do conjunto das políticas públicas sectoriais com incidência territorial.

Os planos especiais de ordenamento do território também não podem ser qualificados como instrumentos de política de ordenamento do território porque aqueles planos são, na realidade, instrumentos de política sectorial de valor jurídico reforçado.

Na verdade, de acordo com os artigos 2º/2c) e 42º e seguintes do RJGT, os planos especiais são essencialmente planos ambientais, e como tal visam a prossecução de objectivos específicos de política do ambiente, que não se confundem com os objectivos mais gerais da política de ordenamento do território. Aquilo que distingue os planos especiais dos demais planos sectoriais é essencialmente a sua força jurídica reforçada, que advém do facto de os mesmos vincularem entidades públicas e privadas<sup>8</sup> e prevalecerem sobre quaisquer instrumentos de planeamento municipal<sup>9</sup>.

O nível regional, por seu turno, é a base espacial das políticas de ordenamento do território por excelência.

É o ordenamento do território, e não o urbanismo, que intervém no território globalmente considerado, procurando fazer a síntese das várias políticas públicas sectoriais por forma a assegurar um desenvolvimento económico-social equilibrado, que contribua para a melhoria da qualidade de vida dos cidadão sem pôr em causa a conservação dos recursos naturais.

Conforme vem definido na Carta Europeia do Ordenamento do Território, "o ordenamento do território é a tradução física ou espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica". Não é um urbanismo estratégico e supra-municipal.

<sup>7</sup> Sobre as distinções entre ordenamento do território, urbanismo e ambiente, cfr. Diogo Freitas do Amaral, "Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objecto, autonomia e distinções", in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 1, 1994, pp. 11-22.

<sup>8</sup> Cfr. artigos 11º/2 da LBOTU e 3º/2 do RJGT.

<sup>9</sup> Cfr. artigos 10º/4 da LBOTU e 24º/4 do RJGT.

Assim, o ordenamento do território, para além de ser mais vasto quanto ao seu âmbito territorial, tem também objectivos muito diferentes dos do urbanismo: o ordenamento do território interessa-se pela obtenção ou pela manutenção dos grandes equilíbrios - entre a capital e a província, entre o litoral e o interior, entre regiões ricas e regiões pobres, entre zonas urbanas e zonas rurais - que nem todos têm a ver com o urbanismo.

Se o nível regional é a base espacial das políticas de ordenamento do território, o nível municipal é o território privilegiado das políticas urbanísticas, embora não o seu território exclusivo.

É que, embora os planos municipais sejam globalmente designados pelo legislador como planos municipais de ordenamento do território, pelas razões já expostas, apenas o plano director municipal (PDM) é, ou é também, um plano de ordenamento do território em sentido estrito.

O PDM não é apenas um plano de ordenamento do território, porque não obstante ser um plano estruturante de todo o território municipal, prossegue também fins no domínio da política urbanística dos municípios. É, portanto, um plano misto de ordenamento do território e de urbanismo.

Já os planos de urbanização (PU) e os planos de pormenor (PP) são, sem dúvida, planos urbanísticos, vocacionados, respectivamente, para a definição do desenho urbano e dos índices e parâmetros aplicáveis à construção urbana.

**2.4.** De acordo com a lógica inicial da LB POTU, a cada um dos níveis territoriais deveria corresponder um nível de actuação administrativa distinto: o Estado e os órgãos e serviços dele dependentes actuariam no nível nacional; as regiões administrativas, cuja instituição em concreto estava pressuposta naquele diploma legal, actuariam no nível regional; e os municípios actuariam no nível municipal.

Deste modo, a cada nível territorial corresponderiam também atribuições e competências administrativas próprias, aptas a exprimir os interesses específicos das populações respectivas. Nessa perspectiva, poderíamos associar uma dimensão orgânica às correspondências anteriormente estabelecidas entre os níveis territoriais dos diferentes instrumentos de gestão territorial e os respectivos âmbitos de actuação, obtendo dessa forma o seguinte resultado:

- no **nível nacional**, planos sectoriais para a prossecução das **políticas públicas sectoriais** com incidência territorial dos diferentes departamentos do **Estado**, bem como planos especiais de ordenamento do território para a prossecução de políticas sectoriais que, pela relevância dos interesses que exprimem, são merecedoras de uma tutela reforçada que as faça prevalecer sobre quaisquer outras;
- no **nível regional**, planos regionais de ordenamento do território para a prossecução das **políticas de ordenamento do território** das **regiões administrativas**;

- no **nível municipal** ou local, planos municipais de ordenamento do território para a prossecução das **políticas urbanísticas dos municípios**.

É sabido, no entanto, que o adiamento *sine die* da instituição em concreto das regiões administrativas, por força dos resultados do referendo entretanto realizado, inviabilizou a transferência para aquelas entidades das atribuições e competências do nível regional do sistema de gestão territorial, continuando os órgãos da Administração directa do Estado a exercê-las em acumulação com as atribuições e competências do nível nacional, que lhes cabem por direito próprio.

Acresce, por outro lado, que a fusão dos ministérios do Planeamento e Administração do Território e do Ambiente, operada em 2000 com a criação do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOT)<sup>10</sup>, agora designado por Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente (MCOTA)<sup>11</sup>, concentrou no mesmo departamento governamental as competências para a elaboração dos planos de ordenamento do território, aos níveis nacional e regional, e as competências para a elaboração dos planos especiais de ordenamento do território e outros planos sectoriais relativos a políticas públicas ambientais.

À concentração vertical das atribuições e competências dos níveis nacional e regional do sistema de gestão territorial, sucedeu-se, assim, a concentração horizontal das atribuições e competências relativas ao ordenamento do território e ao ambiente.

Estas alterações na orgânica da Administração do ordenamento do território e do ambiente, embora não interferindo directamente com a arquitectura do sistema de gestão territorial, condicionam o seu funcionamento, nomeadamente ao nível da relação entre planos, sobretudo se levarmos em consideração que é ainda no âmbito do mesmo ministério que se exercem os poderes de acompanhamento, ratificação e registo dos planos municipais<sup>12</sup>.

Na prática, o sistema de gestão territorial fica reduzido a dois centros de poder administrativo, que exprimem, respectivamente, interesses públicos estaduais, de âmbito geral ou especial, e interesses públicos locais.

### 3. As relações entre planos no sistema de gestão territorial

3.1. Escrevendo sobre o quadro legal anterior à LBOTU, João Caupers afirmava de forma expressiva que, “*não obstante não se conseguirem delimitar cla-*

<sup>10</sup> V. Decreto-Lei n.º 120/2000, de 4 de Julho.

<sup>11</sup> V. Decreto-Lei n.º 97/2003, de 7 de Maio.

<sup>12</sup> Existe, de facto, uma concentração excessiva de poderes num único departamento governamental, não obstante estes poderes estarem repartidos por diferentes serviços, tanto a nível central (DGOTDU) como regional (CCDR's).



*ramente os objectivos dos diferentes planos de ordenamento, todos eles (os planos) devem respeitar todos (os planos), mas todos (os planos) podem desrespeitar todos (os planos), bem como, ainda todos (os cidadãos) têm de os respeitar a todos (aos planos)!''<sup>13</sup>.*

Transposta para o actual sistema de gestão territorial, esta afirmação seria provavelmente injusta, e talvez mesmo excessiva, mas ainda assim não estaria completamente desfasada da realidade; seria injusta ou excessiva, na medida em que a lei em vigor delimita de forma muito mais clara os objectivos dos diferentes tipos de planos que compõem o sistema de gestão territorial<sup>14</sup> e, também, na medida em que o leque de planos directa e imediatamente vinculativos para os particulares é agora restrito aos planos municipais e aos planos especiais de ordenamento do território<sup>15</sup>.

A afirmação mantém-se, no entanto, válida no que se refere à incongruência entre a exigência de respeito mútuo entre planos e a permissão dada aos mesmos para que, verificadas certas condições, quase todos se possam contradizer reciprocamente. É que, por um lado, a lei estabelece o princípio de que todos os instrumentos de gestão territorial devem assegurar a sua compatibilidade recíproca, indo mesmo ao ponto de elevar esse princípio a condição de validade dos planos<sup>16</sup>. Por outro lado, porém, a mesma lei apenas atribui um desvalor jurídico – a nulidade – aos planos elaborados e aprovados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial com o qual “*devessem ser compatíveis*”<sup>17</sup>.

Ora, o próprio legislador reconhece, tanto neste como em outros artigos do RJIGT, que a generalidade dos instrumentos de gestão territorial não têm que forçosamente ser compatíveis entre si. Mais até, o legislador admite que alguns planos podem divergir e até afrontar directamente outros instrumentos de gestão territorial em vigor.

O PNPT, por exemplo, não obstante o compromisso recíproco de compatibilização das respectivas opções com outros instrumentos de gestão territorial da competência do governo<sup>18</sup>, determina a alteração dos planos especiais de ordenamento do território que com o mesmo não se compatibilizem, nos termos do número 3 do artigo 23º do RJIGT.

Do mesmo modo, os planos sectoriais e os planos regionais de ordenamento do território podem impor adaptações aos planos especiais e municipais preexistentes<sup>19</sup>, que, em contrapartida, podem também determinar a revogação ou

<sup>13</sup> Cfr. “Estado de Direito, ordenamento do território e direito de propriedade”, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 3, 1995, p. 87 e segs.

<sup>14</sup> Cfr. artigos 27º, 43º, 52º, 61º e 70º do RJIGT.

<sup>15</sup> Cfr. artigos 11º/2 da LBPOTU e 3º/2 do RJIGT.

<sup>16</sup> Cfr. artigo 101º/1 do RJIGT.

<sup>17</sup> Cfr. artigo 102º/1 do RJIGT.

<sup>18</sup> Cfr. artigos 10º/2 da LBPOTU e 23º/1 do RJIGT.

<sup>19</sup> Cfr. artigo 25º/1 do RJIGT.

a alteração de quaisquer normas contidas naqueles primeiros, desde que expressas no seu articulado ou no respectivo acto de ratificação, quando exigível<sup>20</sup>.

Os planos municipais, aliás, também podem contrariar-se reciprocamente, nos termos estabelecidos no artigo 80º do RJIGT para o regime da ratificação governamental dos planos municipais.

Ou seja, com excepção do PNPOT, que parece prevalecer sobre todos os demais<sup>21</sup>, os restantes planos não são imunes ao dever de adaptação resultante da aprovação superveniente de novos instrumentos de gestão territorial, ainda que de outro âmbito territorial, e, em alguns casos, à própria revogação ou alteração das suas disposições pelos regulamentos dos novos planos.

A este propósito, aliás, já se afirmou que as relações entre planos são pautadas por uma influência recíproca entre os vários instrumentos, segundo um modelo de «repercussão circular»<sup>22</sup>.

**3.2.** Embora atraente, a ideia de que as relações entre planos se caracterizam pela sua influência recíproca segundo um modelo de «repercussão circular» parece-nos insuficiente para explicar o funcionamento do sistema de gestão territorial. A sua aceitação sem reservas teria, aliás, muito mais o sentido de legitimação do caos do que propriamente o de um princípio de estruturação sistémica.

Isso não implica, no entanto, que se tenha de aceitar a ideia de que o sistema se estrutura segundo um princípio de subordinação de sentido linear exclusivo, quer descendente (princípio da hierarquia), como tem sido proposto pela generalidade da doutrina<sup>23</sup>, quer ascendente (princípio da contra-corrente)<sup>24</sup>, quer ainda de sentido colateral (princípio da articulação).

Aquilo que em nossa opinião falha, tanto nas propostas apoiadas em modelos de «repercussão circular», como em modelos de «subordinação linear», é o facto de elas se basearem numa concepção unitária do sistema de gestão territorial, e de proporem uma explicação assente num único princípio de estruturação das relações entre planos.

<sup>20</sup> Cfr. artigos 25º/2 e 3.

<sup>21</sup> A que não é estranho o facto de se tratar de um plano ou programa aprovado por lei da Assembleia da República – cfr. artigo 34 do RJIGT.

<sup>22</sup> Cfr. Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, Coimbra, 2001, pp. 310-314.

<sup>23</sup> Considerando que o princípio da hierarquia é “o princípio mais importante disciplinador das relações entre os vários instrumentos de gestão territorial”, não obstante não ser um princípio de aplicação exclusiva *qua tale*, cfr. Fernando Alves Correia, op. cit., p. 310; também no mesmo sentido, embora reconhecendo o seu carácter mitigado, v. Fernanda Paula Oliveira, “Os princípios da nova Lei do Ordenamento do Território: da hierarquia à coordenação”, *Revista CEDOUA*, nº 1, 2000, pp. 21-36; e João Miranda, *A dinâmica do planeamento territorial (a alteração, a revisão e a suspensão de planos)*, Coimbra, 2002.

<sup>24</sup> Sobre o princípio da «contra-corrente» v. Fernando Alves Correia, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, 1989, p. 124.

Ora, como procuramos evidenciar na caracterização que fizemos, não existe apenas um, mas vários sistemas, ou subsistemas de gestão territorial, consoante se valorize a sua dimensão territorial, funcional ou orgânica. Há, assim, que procurar encontrar um princípio de estruturação das relações entre planos em cada um dos sistemas ou subsistemas de planeamento, bem como dos princípios que estruturam as relações entre os vários sistemas ou subsistemas entre si. Sem prejuízo de se eleger um de entre esses princípios como o princípio fundamental do sistema, nomeadamente o princípio que rege as relações entre os planos que vinculam directa e imediatamente os particulares.

O princípio da «repercussão circular», por exemplo, parece adequado para explicar as relações entre os planos de âmbito nacional e regional, que no actual quadro organizativo da Administração Pública do ordenamento do território e do ambiente correspondem, no essencial, aos planos de iniciativa ou de competência da Administração directa do Estado.

É nesse sentido, aliás, que interpretamos a disposição constante do nº 1 do artigo 23º do RJGT, segundo o qual *“o programa nacional da política de ordenamento do território, os planos sectoriais, os planos especiais de ordenamento do território e os planos regionais de ordenamento do território traduzem um compromisso recíproco de compatibilização das respectivas acções”*.

Mas o referido princípio já não explica as relações entre planos municipais, nem entre si, nem entre estes e os restantes planos regionais ou nacionais, incluindo nestes os planos especiais de ordenamento do território, aos quais o legislador entendeu atribuir um valor jurídico reforçado.

No âmbito municipal, onde o sistema de planeamento se projecta na esfera jurídica dos particulares, as relações entre planos têm de ser situadas no contexto mais amplo do quadro constitucional de garantia de uma esfera de actuação autónoma das autarquias locais na satisfação dos interesses próprios das populações respectivas e, conseqüentemente, dos limites impostos ao Governo no exercício de poderes de natureza tutelar, bem como no contexto da função conformadora do direito de propriedade privada que o legislador reconhece aos planos municipais.

A valorização da dimensão funcional do sistema de planeamento leva-nos, inclusive, a rejeitar, para o âmbito municipal, qualquer modelo de estruturação assente numa relação de subordinação, e particularmente numa relação de subordinação hierárquica, ainda que mitigada.

A existir, a subordinação apenas se verifica em relação ao PNPOT, aprovado por lei da Assembleia da República, e aos planos especiais de ordenamento do território, que nos termos do número 4 do artigo 24º do RJGT prevalecem sempre sobre os planos intermunicipais de ordenamento do território e sobre os planos municipais de ordenamento do território.

De resto, tanto nas relações entre planos municipais, como nas relações entre estes e os planos regionais de ordenamento do território, a lei apenas impõe um dever de compatibilização recíproca, tendo em consideração quer a diferença de escala em que os vários planos operam, quer a diferença de objectivos prosseguidos por uns e por outros.

Ora, não nos parece possível estabelecer um princípio de subordinação hierárquica na base de uma mera relação de compatibilidade<sup>25</sup>, mas apenas na base de uma verdadeira e própria relação de conformidade jurídica.

Com efeito, compatibilidade e conformidade são conceitos jurídicos distintos, quando aplicados às relações normativas estabelecidas entre dois actos jurídicos<sup>26</sup>: enquanto a relação de conformidade exige total identidade entre os termos da comparação, para que se possa subsumir automaticamente o conteúdo de um acto jurídico nas soluções normativas do outro, a relação de compatibilidade exige apenas que um dos termos da comparação não contrarie os princípios fundamentais do outro, podendo existir discrepância de conteúdo entre as respectivas disposições.

A relação de dependência hierárquica, sendo uma relação de subordinação, não se compadece a discrepância de conteúdo admitida no âmbito de uma relação de conformidade, nem com a autonomia ou independência característica dos regulamentos dos planos municipais.

**3.3.** O dever de compatibilidade, como vimos, não obsta a que outros planos municipais, por revestirem a mesma natureza e força jurídicas, não possam dispor em contrário do que dispõe um PDM, mas impõe regras de boa administração que exigem o respeito da adequação funcional dos planos de âmbito territorial mais restrito em relação aos planos de âmbito territorial mais vasto.

De facto, o próprio RJGT permite, por exemplo, que um plano de urbanização ou um plano de pormenor possa não se conformar – o que é, aliás, mais do que poder não se compatibilizar - com um plano director municipal, desde que o mesmo tenha sido objecto de parecer favorável da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e de ratificação governamental<sup>27</sup>.

Nestes casos, conforme disposto no n.º 5 do artigo 80º daquele diploma legal, a ratificação do plano desconforme tem por efeito automático a revogação das disposições do plano director municipal, determinando a correspondente modificação do seu conteúdo documental, nomeadamente do respectivo regulamento e plantas de ordenamento.

<sup>25</sup> Em sentido diverso, v. João Miranda, op. cit. p.152.

<sup>26</sup> Sobre estes conceitos, v. Willian Coulet, “La notion de compatibilité dans le Droit de l’Urbanisme”, *Actualité Juridique - Droit Administratif*, 1976, nº 6, p. 291 e segs.; v. também Fernando Alves Correia, *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Coimbra, 1989, p. 195.

<sup>27</sup> Cf. artigo 80º/3/d) e e) do RJGT.

Isto significa, uma vez mais, que não existe uma relação de hierarquia - em sentido normativo estrito - entre os diferentes planos municipais, os quais, aliás, possuem a mesma natureza e força jurídicas – são todos regulamentos administrativos autónomos ou independentes da competência do mesmo órgão municipal: a Assembleia Municipal<sup>28</sup>.

Entre os diferentes níveis de planeamento municipal existe uma mera relação de adequação funcional, segundo o modelo de aplicação exclusiva de um único plano - também designado por modelo de “cascata” ou “pirâmide invertida” - em que as soluções contidas nos planos de âmbito territorial mais vasto vão sendo densificadas pelos planos de âmbito territorial mais restrito<sup>29</sup>.

Aliás, a lei nem sequer impõe, como seria necessário num modelo hierarquizado, um regime de precedência ou de pressuposição, em que os planos de âmbito territorial mais restrito só podem ser aprovados quando precedidos da aprovação dos planos de âmbito territorial mais vasto, ditos superiores.

Com efeito, no âmbito de uma relação hierárquica estrita, o conteúdo dos planos é definido pelo plano colocado na posição de supremacia do sistema, limitando-se os demais a concretizar as suas opções sem qualquer carácter inovador.

A nossa legislação, pelo contrário, não só permite a aprovação de planos de urbanização ou de planos de pormenor sem que haja plano director municipal - ou de planos de pormenor sem que exista plano de urbanização ou plano director municipal - como, quando aqueles planos existam cumulativamente, faz prevalecer, na sua relação com os particulares, a aplicação do plano de âmbito territorial mais restrito sobre a do plano de âmbito territorial mais vasto.

Mesmo nos casos em que não há contrariedade entre os planos, e em que não se verifica a revogação por substituição do plano mais abrangente pelo menos abrangente, é este último que, pela maior densidade normativa das suas disposições, serve de parâmetro material às operações urbanísticas levadas a cabo pelos particulares.

Por exemplo, no licenciamento municipal de obras particulares, tanto a forma do procedimento<sup>30</sup>, como o próprio âmbito de apreciação dos projectos de construção pela câmara municipal<sup>31</sup>, variam consoante o tipo de plano em vigor, de tal forma que a decisão do pedido de licenciamento é sempre tomada com base no plano que estiver mais próximo do particular.

---

<sup>28</sup> Numa relação de hierarquia normativa os actos jurídicos só não têm categorias distintas se um deles exercer uma função paramétrica em relação ao outro, mas mesmo nesse caso os dois actos vigoram em simultâneo, o que não acontece quando dois planos municipais se sucedem ou se sobrepõem.

<sup>29</sup> Em sentido aproximado, v. António Duarte de Almeida, “Planos Urbanísticos”, in *Legislação Fundamental de Direito do Urbanismo*, 1994, Vol. I, p. 141 e segts. e 190 e segts..

<sup>30</sup> Cfr. artigo 4º do DL nº 555/99, de 16 de Dezembro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 177/2001, de 4 de Junho.

<sup>31</sup> Na vigência do Decreto-Lei nº 445/91, de 20 de Novembro, esse entendimento estava expresso nos seus artigos 17º, 36º, 41º e 47º.

Podemos, assim, concluir, que o nosso sistema de planeamento municipal assenta num modelo de vigência exclusiva de um só plano, de acordo com um critério de prevalência do plano de maior proximidade<sup>32</sup>.

**3.4.** O facto de os planos especiais de ordenamento do território prevalecerem sobre os planos intermunicipais ou municipais de ordenamento do território, nos termos do número 4 do artigo 25º do RJGT, não prejudica em absoluto a conclusão a que chegamos relativamente aos planos municipais, e às relações entre estes e os planos regionais de ordenamento do território.

Aqui já não se pode falar em mera «adequação funcional», no sentido em que a regra de prevalência dos planos especiais sobre os planos municipais envolve uma ideia de subordinação. Trata-se, no entanto, de uma «subordinação funcional» e não de uma subordinação hierárquica, pois o que aqueles planos exprimem é a prevalência da sua função ambiental face à função urbanística dos planos municipais.

Não obstante, a especialidade dos interesses prosseguidos por aqueles planos não deixam de traduzir também uma ideia de maior proximidade, sobretudo se atendermos ao facto de que incidem sobre uma parcela de território circunscrita a um parque natural ou área de paisagem protegida, a uma zona envolvente de uma albufeira de águas públicas, ou a uma faixa determinada orla costeira.

De certo modo, os planos especiais de ordenamento do território podem ser vistos como uma espécie de planos de pormenor com funções de tutela ambiental, colocados por isso na posição de elo final da cadeia de planeamento, como parâmetro de validade dos actos e operações materiais de ocupação, uso e transformação do território<sup>33</sup>.

É sintomático, aliás, que nas suas relações com os particulares o legislador lhes tenha atribuído uma força jurídica equivalente à dos planos municipais, mas que nas relações entre ambos os tenha feito prevalecer sobre aqueles.

O legislador preservou, assim, o modelo de aplicação exclusiva de um único plano, garantindo, também aqui, no ponto em que o sistema se projecta para o exterior, que na mesma parcela do território não estão simultaneamente em vigor dois planos com soluções opostas.

---

<sup>32</sup> Sugerindo que este seria o modelo ideal, mas tendo dúvidas de que o mesmo resultasse da legislação de ordenamento do território e urbanismo em vigor à data, v. João Caupers, “Estado de Direito, ordenamento do território e direito de propriedade”, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 3, 1995, p. 87 e segs.

<sup>33</sup> Os referidos planos constituem, nomeadamente, o parâmetro material de decisão dos pareceres, autorizações e aprovações proferidas pelas autoridades administrativas competentes no âmbito dos procedimentos de licenciamento das operações urbanísticas regidas pelo Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 177/2001, de 4 de Junho, que aprovou o novo Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, e sem os quais aquelas operações não podem ser licenciadas.

## Bibliografia

- ALMEIDA, António Duarte de (1994), "Planos urbanísticos", *In Legislação Fundamental de Direito do Urbanismo*, Vol. I, Lisboa, Lex.
- AMARAL, Diogo Freitas do (1994), "Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objecto, autonomia e distinções", *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 1, pp. 11-22.
- CAUPERS, João (1995), "Estado de Direito, ordenamento do território e direito de propriedade", *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente* nº 3.
- CORREIA, Fernando Alves (2001), *Manual de Direito do Urbanismo* (Vol. I). Coimbra, Almedina.
- CORREIA, Fernando Alves (1989), *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra, Almedina.
- COULET, Willian (1976), "La notion de compatibilité dans le Droit de l'Urbanisme", *Actualité Juridique - Droit Administratif*, nº 6.
- MIRANDA, João (2002), *A dinâmica do planeamento territorial (a alteração, a revisão e a suspensão de planos)*, Coimbra, Coimbra Editora.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula (2002), "Os princípios da nova Lei do Ordenamento do Território: da hierarquia à coordenação", *Revista CEDOUA*, nº 1, pp. 21-36.