

DISCUSSÃO PÚBLICA

RELATÓRIO DE PONDERAÇÃO

jul.2026

SÍNTESE EXECUTIVA

1. ENQUADRAMENTO

A fase de Discussão Pública da 2.ª Revisão do Plano Director Municipal de Elvas decorreu em conformidade com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), constituindo um momento fundamental de participação dos cidadãos, entidades e agentes económicos na definição das opções de ordenamento do território municipal.

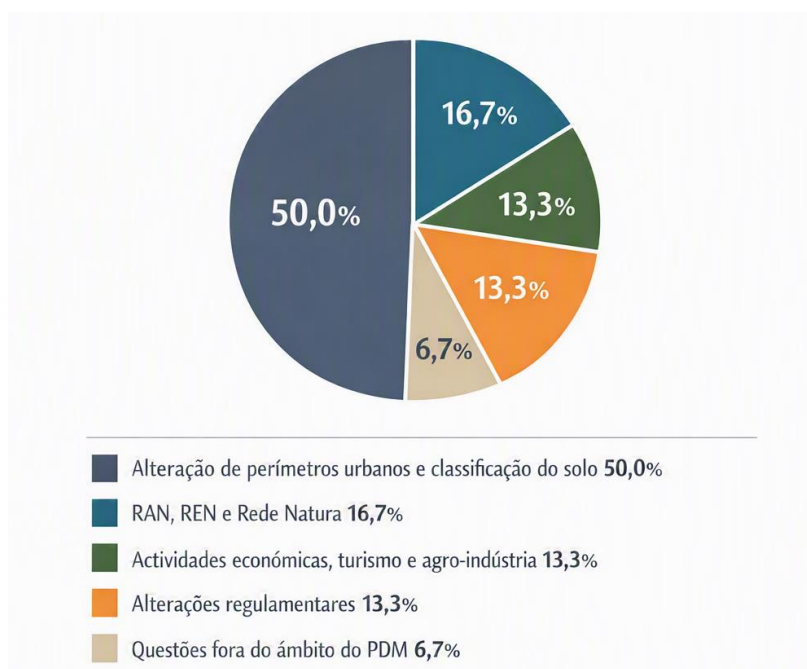
Durante o período de consulta pública foram recepcionadas **30 participações**, incidindo sobre um conjunto diversificado de matérias relacionadas com a classificação do solo, delimitação dos perímetros urbanos, actividades económicas, condicionantes territoriais, normas regulamentares e outras questões de natureza urbanística.

A análise desenvolvida teve como objectivo assegurar uma apreciação técnica, jurídica e territorial rigorosa de todas as participações apresentadas, garantindo simultaneamente igualdade de tratamento entre situações comparáveis e coerência nas decisões adoptadas.

2. CARACTERIZAÇÃO DAS PARTICIPAÇÕES

A análise quantitativa evidencia que as participações incidiram predominantemente sobre questões relacionadas com a classificação do solo e com os limites dos perímetros urbanos. A distribuição temática das participações pode sintetizar-se da seguinte forma:

Ilustração 1 - Distribuição temática das participações



Constata-se que metade das participações procurou alterar a classificação urbanística de prédios ou ampliar perímetros urbanos, revelando que a valorização fundiária continua a constituir a principal expectativa associada aos instrumentos de gestão territorial.

3. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

A apreciação global das participações permite retirar as seguintes conclusões:

- a generalidade das participações possui natureza predominantemente individual, incidindo sobre situações particulares e não sobre o modelo territorial do concelho;
- não foram identificadas participações que coloquem em causa a estratégia territorial definida na proposta de revisão do Plano;
- as participações relativas às actividades económicas evidenciam a necessidade de criar mecanismos de maior flexibilidade para responder a investimentos estratégicos, recorrendo, quando necessário, a instrumentos de planeamento de maior detalhe;
- diversas participações relativas à Reserva Agrícola Nacional, Reserva Ecológica Nacional e Rede Natura 2000 reflectem dificuldades na compreensão do enquadramento jurídico destas condicionantes, cuja definição não depende do Município;
- as sugestões relativas ao Regulamento revelaram elevada qualidade técnica, contribuindo para o aperfeiçoamento da redacção de diversos artigos e para o reforço da segurança jurídica da proposta de Plano.

4. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO

A participação pública permitiu cumprir plenamente os objectivos estabelecidos pelo RJIGT.

Para além do cumprimento das exigências legais, o processo constituiu um importante instrumento de validação das opções de planeamento, permitindo:

- identificar situações territoriais específicas;
- aperfeiçoar o Regulamento;
- reforçar a fundamentação técnica de determinadas opções de ordenamento;
- promover maior transparência na decisão pública;
- aumentar a legitimidade do processo de revisão do Plano.

Embora o número de participações seja relativamente reduzido quando comparado com a dimensão territorial do concelho, a diversidade das matérias abordadas permitiu obter um conhecimento mais aprofundado das preocupações dos diferentes actores territoriais.

5. AVALIAÇÃO DO MODELO TERRITORIAL

Da ponderação efectuada resulta que as participações apresentadas não justificam alterações estruturais ao modelo territorial proposto. As opções estratégicas da Revisão do Plano mantêm-se consistentes com:

- o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial;
- o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território;
- os instrumentos territoriais de âmbito regional;
- os princípios da sustentabilidade territorial;
- a contenção da expansão urbana;
- a valorização dos recursos agrícolas, ecológicos e paisagísticos;
- a promoção de um desenvolvimento económico equilibrado.

As alterações introduzidas na sequência da Discussão Pública assumem natureza predominantemente pontual, incidindo sobretudo sobre ajustamentos regulamentares, correcções cartográficas e aperfeiçoamentos técnicos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Discussão Pública confirmou, em termos gerais, a adequação da proposta de Revisão do Plano Director Municipal de Elvas aos objectivos estratégicos definidos para o desenvolvimento do concelho.

As participações apresentadas permitiram melhorar a qualidade técnica do Plano, reforçar a sua fundamentação e introduzir ajustamentos considerados pertinentes, sem comprometer a coerência do modelo territorial adoptado.

O processo evidencia igualmente a importância de reforçar, em futuras revisões, os mecanismos de comunicação e de esclarecimento dos cidadãos relativamente aos critérios legais de classificação do solo e às limitações decorrentes das servidões administrativas e restrições de utilidade pública.

Em face da análise efectuada, considera-se que a proposta de Revisão do Plano Director Municipal reúne condições para prosseguir o respectivo procedimento de aprovação, incorporando as alterações consideradas adequadas e mantendo os princípios estruturantes que orientam a estratégia territorial do Município.

Quadro 1 - CINCO CONCLUSÕES ESTRATÉGICAS DA DISCUSSÃO PÚBLICA

	CONCLUSÃO ESTRATÉGICA	SÍNTESE
 Modelo territorial	1. O MODELO TERRITORIAL PROPOSTO FOI GLOBALMENTE VALIDADO.	As 30 participações não colocam em causa a estratégia territorial da Revisão do PDM. As observações apresentadas incidem maioritariamente sobre situações particulares de propriedades específicas, não tendo sido identificadas propostas que justifiquem uma alteração estrutural do modelo de ordenamento adoptado.
 Solo urbano	2. A CLASSIFICAÇÃO DO SOLO CONTINUA A CONSTITUIR O PRINCIPAL FOCO DE CONFLITO.	Metade das participações relaciona-se com pedidos de integração em solo urbano ou ampliação dos perímetros urbanos, confirmando que a classificação do solo permanece o aspecto dos instrumentos de gestão territorial com maior impacto nas expectativas dos proprietários e na valorização fundiária.
 Regulamento	3. A DISCUSSÃO PÚBLICA CONTRIBUIU PARA MELHORAR A QUALIDADE DO PLANO.	Diversas sugestões permitiram aperfeiçoar o Regulamento, clarificar normas, corrigir aspectos cartográficos e reforçar a fundamentação técnica de determinadas opções de planeamento, demonstrando que a participação pública constitui um verdadeiro instrumento de melhoria dos planos territoriais e não apenas um mecanismo de reclamação.
 Informação ao cidadão	4. PERSISTEM DIFICULDADES NA COMPREENSÃO DO ENQUADRAMENTO LEGAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.	Um número significativo de participações evidencia a tendência para atribuir ao Município competências sobre matérias reguladas por legislação nacional ou comunitária, designadamente a Reserva Agrícola Nacional, a Reserva Ecológica Nacional e a Rede Natura 2000. Esta realidade reforça a necessidade de melhorar a comunicação e o esclarecimento dos cidadãos sobre o alcance dos instrumentos de gestão territorial e das servidões administrativas.
	5. O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO DEVERÁ SER APOIADO POR	As participações relativas a actividades económicas, turismo e agroindústria demonstram a necessidade de criar soluções flexíveis para acolher investimentos estruturantes sem comprometer os princípios de sustentabilidade territorial. Em diversas situações, o recurso a Planos de

CONCLUSÃO ESTRATÉGICA		SÍNTESE
Desenvolvimento económico	INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO DE MAIOR DETALHE.	Intervenção em Espaço Rústico (PIER), Planos de Pormenor ou Unidades Operativas de Planeamento e Gestão constitui a resposta mais adequada.

SÍNTESE FINAL

A Discussão Pública permitiu confirmar a solidez técnica da proposta de Revisão do Plano Director Municipal de Elvas, identificar oportunidades de aperfeiçoamento regulamentar e aprofundar o conhecimento das expectativas dos diferentes actores territoriais. O processo demonstrou que a estratégia de desenvolvimento proposta se mantém adequada aos objectivos de sustentabilidade, coesão territorial e valorização dos recursos naturais, recomendando-se a sua aprovação com a integração dos ajustamentos pontuais resultantes da ponderação das participações.

CONTEUDO:

Síntese Executiva

Capítulo I – Introdução, enquadramento legal e metodologia

Capítulo II – Caracterização estatística e análise quantitativa das 30 participações

Capítulo III – Tipificação das participações

Capítulo IV – Análise crítica de cada grupo temático

Capítulo V – Avaliação da eficácia da participação pública e conclusões

Capítulo VI – Fundamentação e esclarecimentos adicionais

Anexos – Fichas técnicas das 30 participações

CAPÍTULO I INTRODUÇÃO, ENQUADRAMENTO LEGAL E METODOLOGIA

1. INTRODUÇÃO

A participação pública constitui um dos pilares fundamentais do sistema de gestão territorial, traduzindo o princípio constitucional da participação dos cidadãos na formação das decisões administrativas com incidência territorial e assegurando uma maior transparência, legitimidade e qualidade dos instrumentos de gestão territorial.

No âmbito da 2.ª Revisão do Plano Director Municipal de Elvas, a fase de discussão pública assumiu particular relevância, permitindo confrontar a proposta de Plano com os interesses, expectativas e preocupações dos cidadãos, agentes económicos, associações, juntas de freguesia e demais entidades com intervenção no território municipal.

A discussão pública não constitui apenas uma formalidade procedimental destinada ao cumprimento de uma imposição legal. Representa, antes, um momento privilegiado de validação das opções de planeamento, de identificação de situações particulares não detectadas nas fases anteriores de elaboração do Plano e de aperfeiçoamento das soluções adoptadas, contribuindo para um instrumento mais equilibrado, participado e ajustado à realidade territorial.

Durante o período de discussão pública foram apresentadas trinta participações, incidindo sobre um conjunto diversificado de matérias, designadamente:

- classificação e reclassificação do solo;
- delimitação dos perímetros urbanos;
- actividades económicas e empreendimentos turísticos;
- Reserva Agrícola Nacional;
- Reserva Ecológica Nacional;
- Rede Natura 2000 e Plano de Gestão da ZEC do Caia;
- normas regulamentares do Plano;
- situações urbanísticas consolidadas;
- questões administrativas relacionadas com o licenciamento urbanístico.

Embora as participações apresentem naturezas distintas, verifica-se que muitas delas possuem fundamentos comuns, permitindo proceder à sua análise segundo critérios homogéneos, garantindo igualdade de tratamento entre situações comparáveis e reforçando a consistência técnica das decisões adoptadas.

O presente relatório procura, assim, ultrapassar a mera resposta individual às participações, desenvolvendo uma leitura integrada da participação pública enquanto instrumento de avaliação da proposta de Plano e da percepção que os diferentes agentes possuem relativamente ao território municipal.

2. ENQUADRAMENTO LEGAL

A elaboração, alteração e revisão dos planos territoriais encontram-se sujeitas ao regime jurídico estabelecido pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio, na sua redacção actual.

Nos termos deste diploma, a discussão pública constitui uma fase obrigatória do procedimento de elaboração dos planos municipais, assegurando que qualquer interessado possa conhecer a proposta de plano, formular observações, apresentar sugestões ou contestar soluções de ordenamento consideradas lesivas dos seus interesses.

A participação pública concretiza diversos princípios estruturantes do ordenamento do território, nomeadamente:

- princípio da participação;
- princípio da transparência administrativa;
- princípio da boa administração;
- princípio da ponderação dos interesses públicos e privados;
- princípio da proporcionalidade;
- princípio da sustentabilidade territorial.

Simultaneamente, a revisão do Plano Director Municipal encontra-se vinculada ao respeito pelos instrumentos territoriais de hierarquia superior, designadamente:

- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT);
- Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROTA);
- programas especiais em vigor;
- servidões administrativas;
- restrições de utilidade pública;
- Reserva Agrícola Nacional;
- Reserva Ecológica Nacional;
- Plano de Gestão da Zona Especial de Conservação do Caia;
- demais legislação sectorial aplicável.

Consequentemente, importa distinguir claramente duas realidades distintas.

- Por um lado, existem matérias relativamente às quais o Município dispõe de poder de decisão, podendo introduzir alterações na proposta de Plano sempre que as participações demonstrem a sua oportunidade ou fundamentação.
- Por outro lado, existem matérias cuja definição resulta directamente da legislação nacional, de programas especiais ou de pareceres vinculativos emitidos por entidades da Administração Central, relativamente às quais o Município não dispõe de margem discricionária para alterar o conteúdo da proposta.

Esta distinção assume particular importância na apreciação das participações relacionadas com a Reserva Agrícola Nacional, Reserva Ecológica Nacional, Rede Natura 2000 e demais condicionantes territoriais, cuja disciplina jurídica não pode ser modificada através da revisão do Plano Director Municipal.

3. OBJECTIVOS DO RELATÓRIO DE PONDERAÇÃO

O presente relatório visa prosseguir cinco objectivos fundamentais.

O primeiro consiste em assegurar uma apreciação técnica, objectiva e fundamentada das participações apresentadas.

O segundo pretende garantir igualdade de tratamento entre participações que suscitam questões semelhantes, evitando decisões contraditórias relativamente a situações comparáveis.

O terceiro objectivo consiste em verificar se as participações revelam aspectos da proposta de Plano susceptíveis de aperfeiçoamento, quer ao nível do modelo territorial, quer ao nível regulamentar.

O quarto objectivo visa identificar matérias que extravasam o âmbito do Plano Director Municipal, distinguindo claramente aquelas que podem ser resolvidas no âmbito da presente revisão das que dependem de procedimentos autónomos ou de outras entidades administrativas.

Finalmente, pretende-se produzir uma leitura crítica da participação pública enquanto indicador da percepção social do território, identificando tendências, conflitos e expectativas relativamente ao desenvolvimento futuro do concelho de Elvas.

4. METODOLOGIA DE ANÁLISE

A análise das participações não foi desenvolvida segundo uma lógica exclusivamente cronológica.

Optou-se por uma metodologia de natureza temática, agrupando as participações em função da problemática dominante, permitindo uma avaliação integrada dos diferentes assuntos suscitados.

Esta metodologia apresenta diversas vantagens.

- Permite aplicar critérios uniformes de decisão a situações semelhantes.
- Evita repetições desnecessárias na fundamentação técnica.
- Facilita a compreensão das principais questões colocadas durante a discussão pública.
- Permite identificar tendências dominantes da participação.
- Contribui para uma leitura estratégica da revisão do Plano.
- Cada participação foi analisada segundo cinco parâmetros fundamentais.

a) Objecto da participação

Identificação da pretensão efectivamente apresentada.

b) Enquadramento territorial

Caracterização da localização, classificação do solo, servidões e condicionantes aplicáveis.

c) Enquadramento jurídico

Identificação da legislação e dos instrumentos territoriais relevantes para a apreciação da pretensão.

d) Compatibilidade territorial

Avaliação da compatibilidade da pretensão com:

- modelo territorial proposto;
- critérios legais de classificação do solo;
- estrutura ecológica;
- sustentabilidade territorial;
- estratégia municipal.

e) Proposta de decisão

Conclusão fundamentada sobre:

- acolhimento;
- acolhimento parcial;
- não acolhimento;
- remissão para instrumento de planeamento mais adequado;
- remissão para procedimento administrativo distinto.

5. CRITÉRIOS GERAIS DE PONDERAÇÃO

Na apreciação das participações foram adoptados critérios comuns, assegurando coerência técnica e igualdade de tratamento.

As decisões assentaram, designadamente, nos seguintes princípios:

- conformidade com o RJIGT;
- respeito pelos instrumentos territoriais de hierarquia superior;
- observância das servidões administrativas e restrições de utilidade pública;
- protecção dos recursos agrícolas, ecológicos e paisagísticos;
- sustentabilidade territorial;
- racionalidade da ocupação do solo;
- consolidação dos aglomerados urbanos existentes;
- contenção da dispersão edificatória;
- adequação morfológica;
- capacidade das infra-estruturas;
- salvaguarda da segurança jurídica;
- ponderação das expectativas legítimas dos particulares sempre que compatíveis com o interesse público.

Importa sublinhar que a existência de expectativas urbanísticas, investimentos realizados ou classificações anteriormente vigentes não determina, por si só, a obrigatoriedade da manutenção dessas situações, devendo a sua apreciação ser efectuada à luz do actual enquadramento legal e dos objectivos estratégicos da revisão do Plano.

6. ESTRUTURA DO RELATÓRIO

O presente Relatório de Ponderação organiza-se em duas componentes complementares.

A primeira corresponde à análise global da participação pública, integrando a caracterização estatística das participações, a tipificação das problemáticas identificadas, a definição dos critérios gerais de apreciação e uma leitura crítica das tendências evidenciadas.

A segunda componente é constituída pelas fichas individuais de ponderação, nas quais cada participação é objecto de apreciação específica, identificando-se a pretensão apresentada, o respectivo enquadramento jurídico e territorial, a análise técnica efectuada e a proposta de decisão fundamentada.

Esta estrutura permite conciliar uma visão estratégica do processo de participação pública com a necessária apreciação individual de cada contributo, assegurando transparência, coerência metodológica e fundamentação técnica das decisões adoptadas.

CAPÍTULO II CARACTERIZAÇÃO ESTATÍSTICA E ANÁLISE QUANTITATIVA DAS PARTICIPAÇÕES

2.1. ENQUADRAMENTO

A fase de Discussão Pública da 2.ª Revisão do Plano Director Municipal de Elvas decorreu em conformidade com o disposto no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, tendo sido recepcionadas **30 participações**, apresentadas por particulares, empresas, entidades colectivas, uma Junta de Freguesia e um partido político.

A análise quantitativa das participações constitui um importante instrumento de avaliação do processo participativo, permitindo identificar as matérias que suscitaram maior interesse público, os sectores do território onde se verificou maior conflitualidade e os aspectos da proposta de Plano que motivaram maior número de observações.

Importa salientar que o número absoluto de participações não constitui, por si só, um indicador da qualidade do processo participativo, sendo igualmente relevante a diversidade temática, a fundamentação técnica das exposições e a sua capacidade para contribuir para o aperfeiçoamento do Plano.

2.2. CARACTERIZAÇÃO GERAL

Durante o período de Discussão Pública foram apresentadas **30 participações**, cuja natureza evidencia uma participação maioritariamente individual, centrada em situações concretas relacionadas com propriedades específicas e respectivas expectativas urbanísticas.

Apenas um número reduzido de participações possui carácter institucional ou colectivo, destacando-se:

- Junta de Freguesia da Terrugem;
- PSD;
- empresas e sociedades comerciais;
- escritórios de advogados representantes de proprietários.

Este padrão confirma que a participação pública incidiu sobretudo sobre interesses directamente relacionados com a utilização, valorização e edificabilidade da propriedade privada.

2.3. CARACTERIZAÇÃO DOS PARTICIPANTES

A distribuição das participações por tipo de requerente apresenta a seguinte configuração.

Ilustração 2 - Tipo de Participante



Constata-se que praticamente três quartos das participações foram apresentadas por cidadãos a título individual, demonstrando que a revisão do Plano teve impacto directo sobre expectativas patrimoniais concretas.

As empresas representam uma percentagem reduzida, mas as respectivas participações possuem normalmente maior complexidade técnica, incidindo sobre actividades económicas estruturantes para o concelho.

2.4. DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL

As participações distribuem-se por praticamente todo o território municipal, embora com maior concentração nas áreas sujeitas a maior dinâmica urbanística. Verifica-se especial incidência em:

- Elvas;
- Varche;
- Boa-Fé;
- Olival do Vedor;
- Brejo;
- Caia;
- Barbacena.

Esta distribuição demonstra que a participação pública acompanhou as zonas onde o processo de revisão introduziu alterações mais significativas relativamente ao Plano actualmente em vigor.

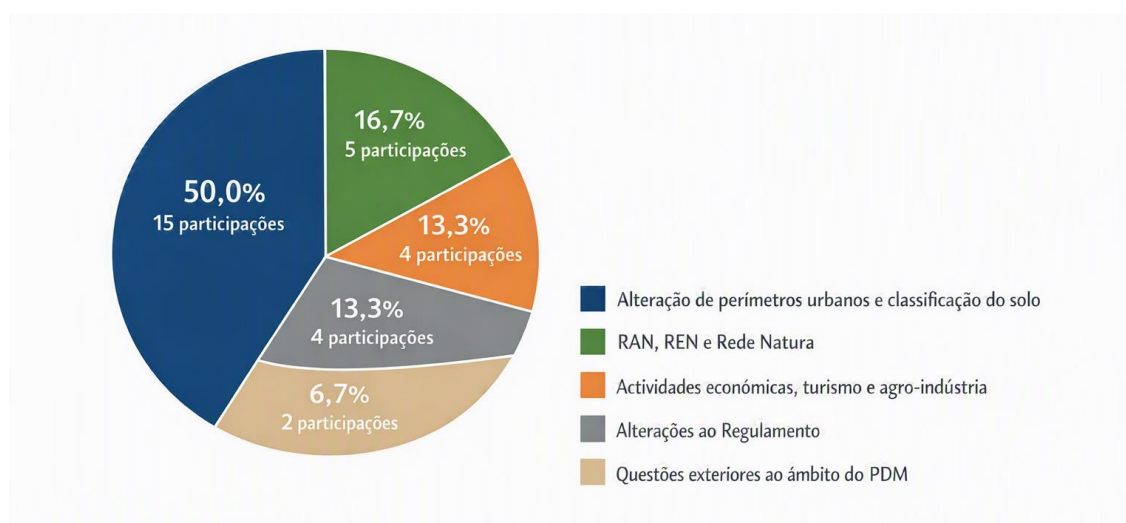
A Freguesia de São Brás e São Lourenço evidencia um número particularmente elevado de participações, sobretudo relacionadas com Varche e respectivos empreendimentos turísticos.

Também a cidade de Elvas concentra diversas participações relativas aos limites urbanos, áreas habitacionais e actividades económicas.

2.5. DISTRIBUIÇÃO TEMÁTICA

A classificação temática das participações evidencia uma concentração muito significativa em torno da classificação do solo.

Ilustração 3 - Distribuição por tema dominante



A análise evidencia que metade das participações procura, directa ou indirectamente, aumentar a edificabilidade ou integrar terrenos em solo urbano.

Este resultado confirma que a principal expectativa dos participantes se relaciona com a valorização urbanística da propriedade.

2.6. ANÁLISE POR TIPOLOGIA

a) Alteração dos perímetros urbanos

Este constitui claramente o grupo dominante. Inclui pedidos de:

- integração em solo urbano;
- ampliação dos perímetros urbanos;
- manutenção de classificações anteriormente existentes;
- regularização de situações urbanísticas consolidadas.

Representa **50%** das participações recebidas. Na maioria dos casos verifica-se a invocação de:

- existência de infra-estruturas;
- proximidade da malha urbana;
- existência de construções;
- decisões administrativas anteriores;
- expectativas urbanísticas.

Todavia, muitas destas situações revelam incompatibilidade com os critérios actualmente definidos pelo RJIGT e pelo Decreto Regulamentar n.º 15/2015.

b) Actividades económicas

Corresponde a aproximadamente **13,3%** das participações. Incluem-se neste grupo:

- agro-indústria;
- turismo;
- logística;
- consolidação empresarial.

Diferentemente dos pedidos de natureza exclusivamente habitacional, estas participações revelam maior preocupação com:

- criação de emprego;
- expansão empresarial;
- competitividade económica;
- investimento privado.

Em vários casos conclui-se que o enquadramento mais adequado poderá ocorrer através de PIER ou outros instrumentos de planeamento de maior detalhe.

c) RAN, REN e Rede Natura

Representam cerca de **16,7%** das participações. Este grupo evidencia preocupações relacionadas com:

- limitações impostas pela Reserva Agrícola Nacional;
- Reserva Ecológica Nacional;
- Plano de Gestão da Zona Especial de Conservação do Caia;

- condicionamentos ambientais.

A análise revela que grande parte destas participações decorre da dificuldade em distinguir entre:

- classificação do solo;
- serviços administrativos;
- restrições de utilidade pública.

d) Alterações regulamentares

Representam igualmente **13,3%** das participações. Incidem sobretudo sobre:

- artigos 11.º;
- artigo 13.º;
- artigo 69.º;
- revogação de planos;
- índices urbanísticos.

Este grupo revelou especial utilidade para o aperfeiçoamento técnico do Regulamento. Diversas sugestões vieram posteriormente a ser acolhidas ou parcialmente acolhidas.

e) Questões exteriores ao âmbito do Plano

Correspondem a cerca de **6,7%** das participações.

Referem-se essencialmente a:

- licenciamento;
- estruturas móveis;
- prática desportiva;
- matérias administrativas.

Nestes casos concluiu-se que a resolução não depende do Plano Director Municipal.

2.7. RESULTADO DA PONDERAÇÃO

A análise das respostas técnicas permite identificar quatro tipos fundamentais de decisão.

Quadro 2 - Distribuição por tema dominante

RESULTADO	TENDÊNCIA	Nº	%
ACOLHIMENTO	Casos fundamentados por compromissos urbanísticos, ajustamentos regulamentares ou correcções cartográficas.	4	13,3
ACOLHIMENTO PARCIAL	Situações susceptíveis de ajustamento sem comprometer o modelo territorial.	6	20
NÃO ACOLHIMENTO	Pretensões incompatíveis com os critérios legais de classificação do solo ou com serviços e restrições de utilidade pública.	18	60
ENCAMINHAMENTO	Matérias remetidas para PIER, Plano de Pormenor, revisão de outros planos ou procedimentos administrativos autónomos.	2	6,7

ANÁLISE

A distribuição dos resultados demonstra que o processo de ponderação foi marcado por um elevado grau de exigência técnica e jurídica, traduzido numa predominância de decisões de não acolhimento (60%). Esta circunstância decorre,

sobretudo, do facto de a maioria das participações incidir sobre pedidos de ampliação dos perímetros urbanos ou de reclassificação do solo, matérias sujeitas a critérios legais particularmente restritivos decorrentes do RJIGT, do Decreto Regulamentar n.º 15/2015 e dos instrumentos de gestão territorial de âmbito superior.

As participações parcialmente acolhidas (20%) correspondem, em regra, a situações em que foi possível introduzir ajustamentos sem comprometer a coerência do modelo territorial, designadamente através de correcções cartográficas, adaptações pontuais do Regulamento ou remissão para instrumentos de planeamento de maior detalhe, como os Planos de Intervenção em Espaço Rústico (PIER).

As participações integralmente acolhidas (13,3%) concentram-se essencialmente em propostas de aperfeiçoamento regulamentar e em ajustamentos cuja fundamentação técnica demonstrou compatibilidade com a estratégia territorial do Plano. Entre estas incluem-se, por exemplo, alterações aos artigos 11.º e 69.º do Regulamento e alguns ajustamentos de delimitação em Varche.

Por último, duas participações (6,7%) respeitam a matérias que extravasam o âmbito material do Plano Director Municipal ou cuja apreciação compete a outros instrumentos de gestão territorial ou a entidades sectoriais, razão pela qual foram objecto de encaminhamento ou consideradas fora do âmbito da presente revisão.

A repartição destes resultados por grupo temático, incluindo o número de participações acolhidas, parcialmente acolhidas, não acolhidas ou encaminhadas em cada grupo, encontra-se evidenciada de forma individualizada nas fichas técnicas de ponderação constantes do Anexo, permitindo a verificação casuística de cada decisão à luz dos critérios gerais enunciados no Capítulo I.

2.8. TENDÊNCIAS REVELADAS PELA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

A análise quantitativa permite retirar um conjunto de conclusões relevantes. Desde logo, verifica-se que a participação pública foi fortemente condicionada por interesses patrimoniais individuais. Mais de metade das participações relaciona-se com a edificabilidade dos terrenos e com a valorização fundiária decorrente da classificação do solo. Em contraste, verifica-se uma reduzida participação relativamente a matérias estruturantes do ordenamento do território, tais como:

- estrutura ecológica municipal;
- mobilidade sustentável;
- paisagem;
- adaptação às alterações climáticas;
- sistema urbano;
- espaço público;
- património natural.

Este resultado evidencia que os cidadãos tendem a participar sobretudo quando a proposta de Plano afecta directamente a utilização das respectivas propriedades.

Por outro lado, as participações relacionadas com actividades económicas revelam uma preocupação crescente com a necessidade de criar mecanismos mais flexíveis de expansão empresarial, sugerindo a futura utilização de instrumentos de execução territorial de maior detalhe, designadamente Planos de Intervenção em Espaço Rústico (PIER), capazes de compatibilizar desenvolvimento económico e salvaguarda dos valores ambientais.

Finalmente, importa destacar que diversas participações contribuíram para o aperfeiçoamento do Regulamento, demonstrando que a discussão pública constitui um instrumento eficaz de melhoria da qualidade técnica dos planos municipais de ordenamento do território.

CAPÍTULO III TIPIFICAÇÃO DAS PARTICIPAÇÕES

3.1. INTRODUÇÃO

As trinta participações apresentadas durante a fase de Discussão Pública da 2.ª Revisão do Plano Director Municipal de Elvas revelam um conjunto relativamente homogêneo de preocupações, permitindo a sua agregação em grupos temáticos com características comuns.

A tipificação das participações constitui uma metodologia frequentemente utilizada na avaliação dos processos de participação pública, permitindo assegurar coerência técnica, igualdade de tratamento e uniformidade na fundamentação das decisões.

Em vez de apreciar isoladamente cada exposição, a análise temática permite identificar padrões recorrentes, distinguir interesses individuais de questões estruturantes e avaliar o grau de incidência de cada problemática sobre o modelo territorial proposto.

A classificação efectuada baseou-se no objecto predominante de cada participação, sem prejuízo de algumas delas incidirem simultaneamente sobre mais do que uma matéria. Nestes casos, a participação foi integrada no grupo temático considerado dominante.

Da análise realizada resultaram cinco grandes grupos de participações, cuja distribuição traduz, de forma bastante expressiva, as principais preocupações manifestadas pelos participantes.

3.2. GRUPO A - ALTERAÇÃO DOS PERÍMETROS URBANOS E CLASSIFICAÇÃO DO SOLO

Caracterização

Este grupo constitui o núcleo central da participação pública, integrando **15 participações**, correspondentes a aproximadamente **50 %** do total.

Incluem-se neste conjunto as participações que solicitam:

- integração de prédios em solo urbano;
- ampliação dos perímetros urbanos;
- manutenção de classificações existentes em instrumentos anteriores;
- regularização de situações urbanísticas consolidadas;
- ajustamento dos limites urbanos às extremas prediais;
- criação de novas áreas habitacionais ou de actividades económicas.

Fundamentação apresentada pelos participantes

Os requerentes invocam, essencialmente:

- existência de edificações;
- proximidade de áreas urbanizadas;
- disponibilidade de infra-estruturas públicas;
- investimentos anteriormente realizados;
- aprovações administrativas anteriores;
- expectativas legítimas decorrentes de anteriores instrumentos de planeamento.

Em diversos casos é igualmente invocada a necessidade de assegurar segurança jurídica relativamente a operações urbanísticas anteriormente licenciadas ou objecto de Pedido de Informação Prévia.

Análise técnica

A maioria destas participações revela uma interpretação da classificação do solo predominantemente associada ao cadastro predial ou ao interesse individual do proprietário.

Contudo, o modelo actualmente adoptado pelo RJGT assenta em critérios distintos, privilegiando:

- sustentabilidade territorial;
- racionalidade da expansão urbana;
- consolidação da estrutura existente;
- capacidade das infra-estruturas;
- continuidade morfológica;
- redução da dispersão edificatória.

Assim, a mera existência de construções ou de infra-estruturas não constitui fundamento suficiente para justificar a classificação como solo urbano.

Tendência de decisão

A maioria das participações deste grupo foi objecto de **não acolhimento**, verificando-se, contudo, alguns casos de acolhimento parcial ou integral quando:

- existiam compromissos urbanísticos assumidos pelo Município;
- não se verificavam condicionantes ambientais;
- a integração reforçava a continuidade da malha urbana;
- a proposta era compatível com o modelo territorial.

3.3. GRUPO B - ACTIVIDADES ECONÓMICAS, TURISMO E AGRO-INDÚSTRIA

Caracterização

Integram este grupo quatro participações, correspondentes a **13,3 %** do total. Incluem-se:

- expansão de unidades agro-industriais;
- actividades logísticas;
- empreendimentos turísticos;
- consolidação de actividades económicas existentes.

Características comuns

Num registo distinto do grupo anterior, estas participações não procuram apenas aumentar o potencial edificatório dos terrenos.

A fundamentação centra-se sobretudo:

- na criação de emprego;
- no reforço da actividade económica;
- na competitividade empresarial;
- na necessidade de ampliar instalações existentes;
- na valorização económica do concelho.

Análise técnica

Verifica-se que estas pretensões apresentam frequentemente elevado grau de especificidade funcional.

Por essa razão, a sua resolução dificilmente poderá ser assegurada através da regulamentação geral do PDM.

Na maioria dos casos conclui-se que os instrumentos mais adequados serão:

- Plano de Intervenção em Espaço Rústico (PIER);
- Plano de Pormenor;
- Unidade Operativa de Planeamento e Gestão.

Tendência de decisão

Predominam soluções de acolhimento parcial, remetendo a concretização das pretensões para instrumentos territoriais de maior detalhe.

3.4. GRUPO C – RESERVA AGRÍCOLA NACIONAL, RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL E REDE NATURA 2000

Caracterização

Este grupo integra cinco participações, representando **16,7 %** das exposições apresentadas.

As participações incidem sobre:

- exclusão de áreas da RAN;
- delimitação da REN;
- Plano de Gestão da Zona Especial de Conservação do Caia;
- condicionamentos ambientais;
- limitações à actividade agrícola.

Análise técnica

Este grupo evidencia uma dificuldade recorrente na distinção entre:

- classificação do solo;
- servidões administrativas;
- restrições de utilidade pública.

Cumpram assinalar que estas matérias decorrem de legislação nacional e comunitária, encontrando-se sujeitas a pareceres vinculativos emitidos pelas entidades competentes.

O Município limita-se à respectiva integração na proposta de Plano, não dispondo de competência para alterar unilateralmente a sua delimitação.

Tendência de decisão

Predomina o **não acolhimento**, por inexistência de competência municipal para modificar os regimes jurídicos aplicáveis.

3.5. GRUPO D – ALTERAÇÕES REGULAMENTARES

Caracterização

Integram este grupo quatro participações, correspondentes a **13,3 %** do total.

As sugestões incidem principalmente sobre:

- índices urbanísticos;

- edificabilidade;
- actividade agrícola;
- normas dos artigos 11.º, 13.º e 69.º do Regulamento;
- revogação de planos municipais.

Análise técnica

Ao contrário dos grupos anteriores, estas participações não questionam o modelo territorial. Incidem antes sobre aspectos regulamentares susceptíveis de aperfeiçoamento. Verificou-se que diversas sugestões apresentavam fundamentação técnica consistente.

Tendência de decisão

Este grupo apresenta a maior taxa de acolhimento, tendo várias propostas sido integradas na versão final do Regulamento.

3.6. GRUPO E QUESTÕES EXTERIORES AO ÂMBITO DO PLANO

Caracterização

Incluem-se neste grupo duas participações, correspondentes a cerca de **6,7 %** do total.

Incidem sobre:

- licenciamento urbanístico;
- instalação de estruturas móveis;
- prática desportiva;
- matérias administrativas.

Análise técnica

Embora traduzam preocupações legítimas, estas matérias não podem ser resolvidas através do Plano Director Municipal.

Dependem de:

- legislação sectorial;
- regulamentos municipais;
- procedimentos administrativos específicos.

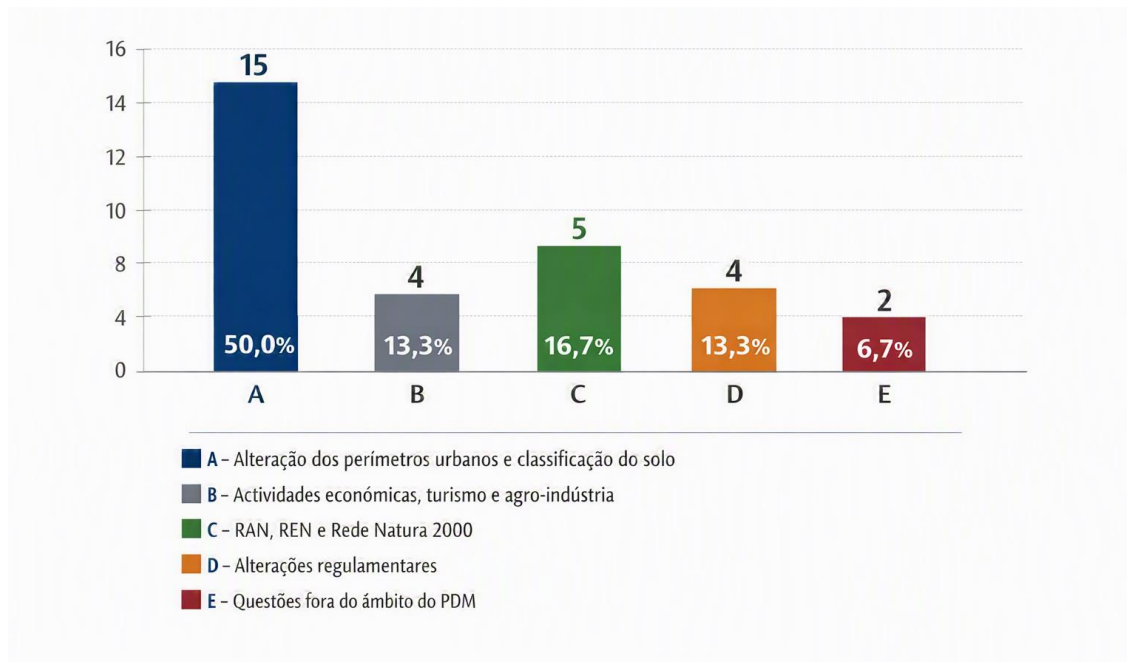
Tendência de decisão

As participações foram encaminhadas para os serviços competentes ou consideradas fora do âmbito material do Plano.

3.7. SÍNTESE DA TIPIFICAÇÃO

A distribuição das participações pelos diferentes grupos permite retirar conclusões relevantes sobre a natureza da participação pública.

Ilustração 4 -Tipificação das participações



A análise evidencia que **metade das participações** incide sobre a classificação do solo e a delimitação dos perímetros urbanos, demonstrando que a principal preocupação dos participantes reside na valorização urbanística da propriedade.

Em contraste, apenas uma reduzida percentagem das participações aborda matérias de natureza estratégica, ambiental ou estrutural, como a paisagem, a estrutura ecológica municipal ou a organização territorial do concelho.

Esta realidade mostra que a participação pública continua a assumir, predominantemente, uma dimensão patrimonial e individual, centrada na defesa de interesses particulares, sem que tal diminua a relevância dos contributos apresentados para o aperfeiçoamento técnico e regulamentar da proposta de Plano.

CAPÍTULO IV ANÁLISE CRÍTICA DOS GRUPOS TEMÁTICOS

4.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

A análise das participações apresentadas durante a Discussão Pública evidencia que o processo de revisão do Plano Director Municipal suscitou um elevado interesse relativamente às implicações concretas da classificação do solo sobre o direito de utilização da propriedade.

Embora tenham sido apresentadas trinta participações incidindo sobre matérias diversas, verifica-se uma clara concentração em torno de um conjunto reduzido de problemáticas, traduzindo preocupações recorrentes e permitindo retirar conclusões relevantes sobre a percepção do território pelos diferentes intervenientes.

Constata-se igualmente que a generalidade das participações possui natureza predominantemente individual, incidindo sobre prédios concretos ou sobre interesses patrimoniais específicos, sendo reduzido o número de contributos dirigidos à discussão das opções estratégicas do Plano ou da estrutura territorial do concelho.

Esta realidade não constitui uma especificidade da presente revisão, antes reproduzindo um padrão frequentemente observado nos processos de participação pública associados aos instrumentos de gestão territorial.

4.2. GRUPO A – ALTERAÇÃO DOS PERÍMETROS URBANOS E CLASSIFICAÇÃO DO SOLO

As participações integradas neste grupo representam metade do universo das exposições apresentadas, constituindo o principal foco de interesse dos participantes.

Este resultado revela uma realidade conhecida na gestão territorial portuguesa.

Para a maioria dos proprietários, o Plano Director Municipal continua a ser entendido, antes de mais, como um instrumento de atribuição ou restrição de capacidade edificatória.

Por esse motivo, qualquer alteração da classificação do solo é frequentemente interpretada numa perspectiva patrimonial, associando-se a valorização da propriedade à integração em solo urbano.

Todavia, esta percepção não corresponde à evolução recente da política de ordenamento do território.

Desde a revisão do RJGT e da restante legislação aplicável, a classificação do solo urbano deixou de assentar em expectativas de crescimento, passando a depender de critérios objectivos relacionados com:

- sustentabilidade territorial;
- eficiência infra-estrutural;
- consolidação urbana;
- racionalização do consumo de solo;
- adequação morfológica;
- protecção dos recursos naturais.

Neste contexto, verifica-se que muitas participações continuam a reflectir uma lógica de expansão urbana característica dos primeiros Planos Directores Municipais, desenvolvidos durante as décadas de oitenta e noventa, quando os perímetros urbanos incorporavam frequentemente reservas de expansão muito superiores às necessidades efectivas.

A revisão do Plano constitui precisamente um momento de correcção dessa realidade, adequando a classificação do solo às exigências actualmente impostas pela legislação nacional.

Importa igualmente salientar que diversas participações invocam anteriores classificações urbanísticas, pedidos de informação prévia ou expectativas decorrentes de instrumentos anteriores.

Embora tais circunstâncias mereçam ponderação, não podem prevalecer sobre o interesse público quando os pressupostos territoriais entretanto se alteraram ou quando a legislação actualmente aplicável impõe critérios diferentes de classificação.

Verifica-se, contudo, que alguns pedidos revelam situações particulares de continuidade urbana, existência de compromissos municipais ou consolidação efectiva da ocupação, justificando soluções de acolhimento parcial ou integral.

Esta diferenciação demonstra que a ponderação efectuada não assentou numa rejeição sistemática das pretensões apresentadas, mas antes numa avaliação casuística compatibilizada com os objectivos estratégicos do Plano.

4.3. GRUPO B - ACTIVIDADES ECONÓMICAS, TURISMO E AGRO-INDÚSTRIA

As participações relacionadas com actividades económicas apresentam natureza substancialmente distinta da maioria das restantes exposições.

Em contraste com as pretensões de natureza predominantemente residencial, estas participações fundamentam-se na necessidade de assegurar a continuidade ou expansão de actividades produtivas existentes, frequentemente associadas à criação de emprego, investimento privado e desenvolvimento económico do concelho.

Esta circunstância merece especial atenção.

O modelo territorial contemporâneo deve procurar compatibilizar a salvaguarda dos recursos naturais com a criação de condições adequadas ao desenvolvimento económico.

Nesse contexto, importa reconhecer que determinadas actividades económicas, pela sua dimensão, especificidade funcional ou localização, dificilmente podem ser enquadradas pelas regras gerais constantes do Regulamento do Plano Director Municipal.

Daí resultar a necessidade de recorrer a instrumentos de planeamento de maior detalhe, designadamente Planos de Intervenção em Espaço Rústico (PIER), Planos de Pormenor ou Unidades Operativas de Planeamento e Gestão.

A análise das participações permite concluir que o Plano responde adequadamente a esta realidade, remetendo as situações excepcionais para instrumentos especificamente vocacionados para esse efeito, evitando simultaneamente a introdução de excepções casuísticas no Regulamento geral.

4.4. GRUPO C -RESERVA AGRÍCOLA NACIONAL, RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL E REDE NATURA 2000

As participações integradas neste grupo evidenciam uma tensão recorrente entre objectivos de conservação ambiental e expectativas de utilização económica do território.

Diversos participantes manifestam preocupação relativamente às limitações impostas pela RAN, REN e Rede Natura 2000, entendendo que estes regimes condicionam excessivamente a actividade agrícola ou limitam o desenvolvimento económico das respectivas propriedades.

Importa reconhecer que estas preocupações possuem fundamento legítimo enquanto expressão das dificuldades sentidas por muitos proprietários.

Todavia, a análise técnica demonstra igualmente que tais limitações não decorrem de opções discricionárias do Município.

Os regimes de protecção ambiental resultam de legislação nacional e comunitária, encontrando-se sujeitos a critérios técnicos próprios e à intervenção de entidades da Administração Central.

Nessa medida, a revisão do PDM não constitui o instrumento adequado para alterar a delimitação daquelas áreas ou modificar o respectivo regime jurídico.

A concentração destas participações demonstra igualmente a necessidade de reforçar a divulgação pública sobre a natureza das servidões administrativas e das restrições de utilidade pública, frequentemente confundidas com opções de ordenamento municipal.

4.5. GRUPO D –ALTERAÇÕES REGULAMENTARES

Este grupo assume particular interesse sob o ponto de vista técnico.

Diversamente das participações relacionadas com a classificação do solo, as sugestões apresentadas não procuram alterar o modelo territorial, incidindo antes sobre aspectos regulamentares susceptíveis de aperfeiçoamento.

Diversas participações revelam uma leitura atenta do Regulamento, identificando ambiguidades, dificuldades interpretativas ou soluções potencialmente desajustadas relativamente à realidade territorial.

Em vários casos, as sugestões apresentadas vieram a revelar-se tecnicamente pertinentes, conduzindo ao aperfeiçoamento da redacção de diversos artigos, nomeadamente os relativos às actividades agrícolas e aos índices urbanísticos.

Este resultado confirma uma das principais virtualidades da Discussão Pública.

Mais do que contestar o Plano, este conjunto de participações contribuiu directamente para melhorar a sua qualidade técnica, reforçando simultaneamente a clareza e segurança jurídica do Regulamento.

4.6. GRUPO E – QUESTÕES FORA DO ÂMBITO DO PLANO

As participações classificadas neste grupo demonstram que nem sempre existe uma clara percepção pública sobre o âmbito material de um Plano Director Municipal.

Foram apresentadas sugestões relacionadas com procedimentos de licenciamento, instalação de estruturas móveis, organização de actividades desportivas e outras matérias administrativas.

Embora estas preocupações mereçam consideração por parte da Administração Municipal, não podem ser resolvidas através da revisão do Plano.

Ainda assim, estas participações assumem utilidade indirecta, permitindo identificar matérias relativamente às quais poderá ser conveniente desenvolver regulamentos municipais específicos, procedimentos administrativos simplificados ou acções de esclarecimento dirigidas aos munícipes.

4.7. SÍNTESE CONCLUSIVA

A leitura conjunta dos diferentes grupos temáticos permite retirar algumas conclusões de carácter estratégico.

Em primeiro lugar, confirma-se que a classificação do solo continua a constituir o aspecto mais sensível dos instrumentos de gestão territorial, concentrando a maioria das expectativas e dos conflitos.

Em segundo lugar, verifica-se que a generalidade das participações não questiona o modelo territorial global do Plano, incidindo antes sobre situações particulares relacionadas com propriedades específicas.

Em terceiro lugar, constata-se que as participações relativas ao Regulamento revelaram um contributo efectivo para o aperfeiçoamento técnico da proposta, demonstrando a utilidade prática da Discussão Pública enquanto mecanismo de melhoria da qualidade dos instrumentos de planeamento.

Finalmente, importa destacar que o conjunto das participações confirma, em termos gerais, a adequação da estratégia territorial adoptada na revisão do Plano Director Municipal, não tendo sido identificadas questões susceptíveis de justificar uma alteração estrutural do modelo territorial proposto.

Pelo contrário, a maioria das exposições confirma a necessidade de manter uma política de contenção da expansão urbana, de racionalização do consumo de solo e de reforço da sustentabilidade territorial, compatibilizando simultaneamente a salvaguarda dos recursos naturais com a promoção do desenvolvimento económico do concelho.

CAPÍTULO V AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E CONCLUSÕES

5.1. AVALIAÇÃO GLOBAL DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

A fase de Discussão Pública da 2.ª Revisão do Plano Director Municipal de Elvas permitiu cumprir os objectivos legalmente estabelecidos para este procedimento, assegurando aos cidadãos, entidades públicas, empresas e demais interessados a possibilidade de conhecer a proposta de Plano e de apresentar observações, sugestões e reclamações relativamente às opções de ordenamento adoptadas.

Foram apresentadas **30 participações**, número que, atendendo à dimensão demográfica do concelho, pode considerar-se representativo do interesse suscitado pelo processo de revisão. Embora quantitativamente moderada, a participação revelou diversidade suficiente para permitir avaliar as principais preocupações da população relativamente ao futuro desenvolvimento territorial do Município.

Mais importante do que o número absoluto de participações foi a qualidade da informação recolhida. Diversas exposições contribuíram para esclarecer situações concretas, identificar realidades territoriais específicas e aperfeiçoar determinadas disposições regulamentares, demonstrando a utilidade prática da participação pública enquanto mecanismo de melhoria dos instrumentos de gestão territorial.

A análise efectuada evidencia igualmente que a participação pública decorreu num clima de normalidade institucional, sem contestação generalizada da estratégia territorial proposta, concentrando-se as observações sobretudo em aspectos pontuais da proposta de Plano.

Neste contexto, pode concluir-se que a fase de Discussão Pública cumpriu plenamente a sua função de instrumento de diálogo entre a Administração e os cidadãos, reforçando simultaneamente a transparência e a legitimidade do processo de revisão do Plano Director Municipal.

5.2. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS IDENTIFICADAS

A análise conjunta das participações permite identificar um conjunto de tendências relevantes para a compreensão das expectativas dos diferentes agentes relativamente ao território municipal.

A primeira tendência corresponde ao predomínio de participações relacionadas com a classificação do solo e com a delimitação dos perímetros urbanos.

Este resultado confirma que a classificação urbanística continua a constituir o aspecto dos instrumentos de gestão territorial com maior impacto na percepção dos cidadãos, sendo frequentemente associada à valorização patrimonial dos imóveis.

Em contrapartida, verifica-se um reduzido número de participações incidindo sobre matérias estruturantes do ordenamento do território, designadamente:

- sistema urbano;
- estrutura ecológica municipal;
- corredores verdes;
- mobilidade sustentável;
- espaço público;
- adaptação às alterações climáticas;
- paisagem;

- património natural.

Tal circunstância revela que a participação continua fortemente condicionada por interesses localizados e por situações patrimoniais concretas, em detrimento de uma discussão mais abrangente sobre o modelo territorial do concelho.

Uma segunda tendência prende-se com o elevado número de participações relacionadas com limitações decorrentes da Reserva Agrícola Nacional, da Reserva Ecológica Nacional e da Rede Natura 2000.

Estas exposições revelam alguma dificuldade na distinção entre as opções de ordenamento constantes do Plano Director Municipal e os regimes jurídicos decorrentes de legislação nacional ou comunitária.

Esta constatação evidencia a necessidade de reforçar a divulgação e o esclarecimento público relativamente às competências municipais e ao enquadramento legal das diversas condicionantes territoriais.

Por último, importa destacar que as participações relativas ao Regulamento revelaram particular interesse técnico, tendo contribuído para aperfeiçoar a clareza, coerência e aplicabilidade de diversas disposições regulamentares.

5.3. AVALIAÇÃO DO MODELO TERRITORIAL

Confirma-se, na linha do já exposto na Síntese Executiva, que a análise das participações não revela evidência susceptível de pôr em causa a estratégia territorial adoptada, incidindo a generalidade das exposições sobre ajustamentos localizados e interesses individuais, sem alcance estrutural sobre o modelo de ordenamento ou o sistema urbano do concelho.

Mantém-se, assim, plenamente válidos os princípios orientadores da proposta de Plano, nomeadamente:

- contenção da expansão urbana;
- consolidação dos aglomerados existentes;
- racionalização do consumo de solo;
- protecção dos recursos agrícolas e ecológicos;
- valorização da paisagem;
- promoção do desenvolvimento económico sustentável;
- compatibilização entre actividades produtivas e conservação dos recursos naturais.

A discussão pública veio, deste modo, confirmar a consistência técnica das opções adoptadas ao longo do processo de revisão.

5.4. CONTRIBUTOS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO PLANO

Embora não tenha conduzido à alteração do modelo territorial, a participação pública permitiu introduzir diversos aperfeiçoamentos na proposta de Plano.

Destacam-se, entre outros:

- clarificação de diversas disposições regulamentares;
- ajustamentos pontuais da cartografia;
- correcção de pequenas incongruências entre peças do Plano;
- melhoria da redacção de alguns artigos do Regulamento;
- reforço da fundamentação técnica de determinadas opções de ordenamento.

Estes contributos demonstram que a participação pública não deve ser entendida apenas como um mecanismo de contestação das propostas municipais.

Pelo contrário, constitui um importante instrumento de aperfeiçoamento técnico, permitindo incorporar o conhecimento local e a experiência dos diferentes actores do território.

5.5. LIÇÕES PARA FUTURAS REVISÕES

O processo de participação pública permite igualmente retirar algumas conclusões úteis para futuras revisões do Plano Director Municipal.

Em primeiro lugar, verifica-se a necessidade de reforçar a comunicação pública relativamente aos critérios actualmente aplicáveis à classificação do solo, explicando de forma mais acessível as profundas alterações introduzidas pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

Em segundo lugar, revela-se desejável disponibilizar, em futuras revisões, instrumentos de apoio à leitura da cartografia mais intuitivos e interactivos, facilitando a compreensão das alterações propostas pelos cidadãos.

Importa igualmente reforçar a divulgação da natureza jurídica das servidões administrativas e das restrições de utilidade pública, evitando que estas sejam interpretadas como opções discricionárias do Município.

Por último, recomenda-se que futuras revisões integrem mecanismos de participação mais diversificados, incluindo sessões temáticas, oficinas de trabalho, plataformas digitais de participação e acções específicas dirigidas aos agentes económicos e às freguesias, promovendo uma discussão mais abrangente sobre os objectivos estratégicos do ordenamento do território.

5.6. CONCLUSÃO FINAL

Em síntese, e sem prejuízo do já desenvolvido ao longo dos capítulos anteriores, a proposta de Revisão do Plano Director Municipal de Elvas responde de forma globalmente adequada aos objectivos de desenvolvimento sustentável, coesão territorial e valorização dos recursos naturais definidos para o concelho, não tendo as participações apresentadas revelado razões susceptíveis de justificar uma alteração substancial do modelo territorial proposto.

Em face da ponderação efectuada, considera-se que a proposta de Revisão do Plano Director Municipal reúne condições para prosseguir o respectivo procedimento de aprovação, incorporando os ajustamentos pontuais considerados pertinentes e mantendo inalterados os princípios estruturantes que orientam a estratégia de desenvolvimento territorial do Município de Elvas.

CAPÍTULO VI FUNDAMENTAÇÃO E ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

6.1. SOLO URBANO E PERÍMETRO URBANO

A delimitação dos perímetros urbanos obedece a critérios de sustentabilidade e racionalidade, capacidade das infraestruturas, adequação morfológica, exclusão de áreas sensíveis, compacidade e consolidação do solo urbano, definidos pela legislação, (Dec. Regulamentar 15/2015 de 19 de agosto), programas e planos de hierarquia superior (DL n.º 80_2015, de 14 de Maio-RJIGT, na sua atual redação, Lei nº99/2019 de 5 de setembro -PNPOT e E.C.M. nº53/2010 de 2 de agosto - PROTA), salvaguardando compromissos urbanísticos com a CME ou outras entidades.

Decreto-Regulamentar 15/2015 de 19 de agosto:

Artigo 7.º Classificação do solo como urbano

1 — A classificação do solo como urbano visa a sustentabilidade e a valorização das áreas urbanas, no respeito pelos imperativos de economia do solo e dos demais recursos territoriais.

2 — O solo urbano compreende:

a) O solo total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano intermunicipal ou municipal à urbanização e à edificação;

b) Os solos urbanos afetos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do sistema urbano.

3 — A classificação do solo como urbano observa, cumulativamente, os seguintes critérios:

a) Inserção no modelo de organização do sistema urbano municipal ou intermunicipal;

b) Existência de aglomerados de edifícios, população e atividades geradoras de fluxos significativos de população, bens e informação;

c) Existência de infraestruturas urbanas e de prestação dos serviços associados, compreendendo, no mínimo, os sistemas de transportes públicos, de abastecimento de água e saneamento, de distribuição de energia e de telecomunicações, ou garantia da sua provisão, no horizonte do plano territorial, mediante inscrição no respetivo programa de execução e as consequentes inscrições nos planos de atividades e nos orçamentos municipais;

d) Garantia de acesso da população residente aos equipamentos de utilização coletiva que satisfaçam as suas necessidades coletivas fundamentais;

e) Necessidade de garantir a coerência dos aglomerados urbanos existentes e a contenção da fragmentação territorial.

4 — Na aplicação dos critérios referidos nas alíneas c) e d) do número anterior devem ser adotadas soluções apropriadas às características e funções específicas de cada espaço urbano.

5 — Com base nos critérios fixados no presente artigo devem ser delimitadas as áreas de solo urbano, que correspondem aos perímetros urbanos.

Artigo 8.º Reclassificação para solo urbano

1 — A reclassificação do solo rústico para solo urbano tem carácter excecional, sendo limitada aos casos de inexistência de áreas urbanas disponíveis para os usos e funções pretendidas face à dinâmica demográfica e à indispensabilidade de qualificação urbanística e desde que comprovadamente necessárias ao desenvolvimento económico e social.

2 — A reclassificação do solo rústico para solo urbano concretiza -se através da elaboração, alteração ou revisão de plano de pormenor com efeitos registais acompanhado de contrato de urbanização, de acordo com os critérios estabelecidos no presente artigo.

3 — O contrato de urbanização referido no número anterior fixa, por via contratual, os encargos urbanísticos das operações necessárias à execução do plano de pormenor, o respetivo prazo, as condições de redistribuição de benefícios e encargos, considerando todos os custos urbanísticos e todos os interessados envolvidos.

4 — A reclassificação do solo rústico para solo urbano obedece ao disposto no artigo anterior e ainda aos seguintes critérios complementares:

a) Fundamentação na avaliação da dinâmica urbanística e da execução dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal em vigor, suportada em indicadores de monitorização da execução física da urbanização e da edificação, em indicadores da dinâmica do mercado imobiliário e na quantificação dos compromissos urbanísticos válidos e eficazes;

b) Avaliação do grau de aproveitamento do solo urbano, nomeadamente quanto à disponibilidade de áreas suscetíveis de reabilitação e regeneração ou de áreas suscetíveis de maior densificação e consolidação urbana, suportada em indicadores demonstrativos da situação, devendo o aproveitamento das mesmas prevalecer sobre o acréscimo do solo urbano;

c) Aferição da indispensabilidade de estruturação do aglomerado urbano, resultante de fatores de mudança da organização do território ou da necessidade de integração de solo a afetar à estrutura ecológica municipal necessária ao equilíbrio do aglomerado urbano;

d) Compatibilização com os programas territoriais, designadamente com os regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e proteção de riscos.

5 — A reclassificação do solo rústico para solo urbano depende ainda da demonstração da viabilidade económico-financeira da solução contemplada no plano de pormenor, que para além do disposto no n.º 3 do artigo 72.º do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, aprovado pelo Decreto -Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, deve conter, nomeadamente, as seguintes matérias:

a) Estimativa do impacto da solução apresentada no plano de pormenor sobre o sistema de infraestruturas urbanas e territoriais existente, acompanhada da previsão dos encargos necessários ao seu reforço ou execução, bem como dos encargos com a respetiva manutenção;

b) Estimativa de todos os custos associados à execução das infraestruturas, equipamentos, espaços verdes e outros espaços exteriores de utilização coletiva, previstos no plano de pormenor, respetivos prazos de execução e sua distribuição pelos sujeitos responsáveis pelo financiamento da sua execução;

c) Estimativa da capacidade de investimento público relativa às propostas do plano de pormenor, a médio e a longo prazo, tendo em conta os custos da sua execução referidos nas alíneas anteriores.

(...)

Artigo 10.º Caducidade da classificação de solo urbano

1 — Findo o prazo previsto para a execução do plano, a não realização das operações urbanísticas previstas nos termos dos artigos 8.º e 9.º, determina, automaticamente, a caducidade, total ou parcial, da classificação como solo urbano, sem prejuízo das faculdades urbanísticas adquiridas mediante título urbanístico, nos termos da lei.

2 — A situação prevista no número anterior determina para a câmara municipal a obrigação de iniciar o procedimento de alteração ou revisão do plano, no prazo de 60 dias, a contar da data em que a aquela classificação caducou.

Orientações para delimitação de Perímetros urbanos:

A delimitação de perímetros urbanos é regida pelo **Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)** e segue orientações técnicas específicas, como as da Direção-Geral do Território (DGT) e CCDRA.

A lógica central é a contenção da expansão urbana e a priorização da consolidação do edificado existente.

Critérios Fundamentais

- **Sustentabilidade e Racionalidade:** A delimitação deve ser fundamentada em necessidades reais de crescimento demográfico ou económico a 10 anos, evitando a fragmentação do território.
- **Consolidação do Solo Urbano:** Prioriza-se o preenchimento de vazios no interior de malhas já edificadas e a reabilitação de áreas degradadas antes de expandir para solo rústico.
- **Capacidade das Infraestruturas:** O perímetro só deve englobar áreas que já possuam, ou venham a possuir a curto prazo, redes de abastecimento de água, saneamento, eletricidade e acessos rodoviários dimensionados para a carga prevista.
- **Adequação Morfológica:** O desenho deve seguir limites físicos claros (linhas de água, estradas, cumeadas) para garantir uma transição coerente entre o meio urbano e o rural.
- **Exclusão de Áreas Sensíveis:** Não podem ser incluídas áreas integradas na Reserva Agrícola Nacional (RAN), Reserva Ecológica Nacional (REN) ou zonas de risco (cheias, erosão), salvo exceções muito restritas e fundamentadas.
- **Compacidade:** O critério de "cidade compacta" visa reduzir a dependência do transporte individual e otimizar a gestão de serviços públicos.

Documentos de Apoio

Para além do RJIGT (Decreto-Lei n.º 80/2015), deves consultar as **Diretrizes Técnicas para a Elaboração de Planos Diretores Municipais (PDM)**. Estas definem que a classificação de novo solo urbano é excecional e exige um balanço rigoroso entre a oferta de solo disponível e a procura efetiva.

PNPOT (Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território): É o documento de cúpula que define os grandes objetivos nacionais, como a sustentabilidade e o combate à dispersão urbana.

Consultada a versão aprovada pela **Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro**, que procedeu à primeira revisão do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

Esta versão substituiu o programa original de 2007 e introduziu um foco muito mais rigoroso na **"sustentabilidade territorial"** e na **"neutralidade carbónica"**. É este documento que estabelece a diretriz de "travar a expansão urbana desnecessária" em Portugal, forçando os municípios a uma prova de necessidade muito mais exigente na delimitação dos perímetros nos seus PDM.

O **Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROTA)**, aprovado pela **Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010**, estabelece orientações rigorosas para os Planos Diretores Municipais (PDM) da região. A sua estratégia foca-se no modelo de "policestrutismo" e na preservação da identidade rural, combatendo a dispersão urbana que degrada a paisagem e encarece as infraestruturas.

Orientações do PROTA sobre Perímetros Urbanos

O PROTA determina que a delimitação dos perímetros deve obedecer aos seguintes princípios:

- **Contenção Estritamente Fundamentada:** A expansão dos perímetros urbanos é vista como uma exceção. Os municípios devem demonstrar que não existe solo urbanizável disponível dentro da malha atual para satisfazer as necessidades previstas.
- **Prioridade à Regeneração:** As Normas Orientadoras impõem a prioridade à reabilitação dos centros históricos e à consolidação das áreas urbanas existentes ("fecho de malhas") antes de qualquer alargamento para solo rústico.
- **Modelo de Povoamento:** O Alentejo caracteriza-se por um povoamento concentrado (grandes montes e vilas). O PROTA exige a manutenção desta morfologia, proibindo a criação de novos aglomerados que contribuam para a "urbanização extensiva" ou "em linha" ao longo das estradas.
- **Integração de Áreas de Edificação Dispersa:** Nas zonas onde já existe edificação dispersa, o plano orienta para a sua contenção e, sempre que possível, para a criação de "áreas de transição" que evitem o alastramento do edificado ao longo de corredores ecológicos ou agrícolas.
- **Capacidade de Carga Turística:** No Alentejo, a delimitação urbana está fortemente ligada ao turismo. O PROTA define **Limiares de Intensidade Turística** (especialmente no Litoral e Alqueva) que limitam a capacidade de alojamento e, consequentemente, impedem o crescimento desmedido dos perímetros para fins imobiliários-turísticos.

Referências Bibliográficas e Legais

1. **Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010, de 2 de agosto:** Aprova o PROT Alentejo (inclui o Relatório Fundamental e as Normas Orientadoras).
2. **Declaração de Retificação n.º 30-A/2010, de 1 de outubro:** Republica o Anexo I da RCM n.º 53/2010 com correções técnicas.
3. **Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (RJIGT):** Regime jurídico que enquadra a hierarquia entre o PROTA e os PDM.

4. **Relatório Ambiental do PROTA:** Importante para os critérios de exclusão de áreas sensíveis na delimitação urbana.
5. **Pareceres Técnicos da CCDR Alentejo:** Documentos de aplicação prática que interpretam as normas do PROTA durante a revisão dos PDMs municipais.

6.2. REDE NATURA 2000 (RN2000) E O PLANO DIRETOR MUNICIPAL (PDM)

Com base no Decreto-Lei n.º 140/99 que regula a Rede Natura 2000, a integração no PDM deve seguir o seguinte:

Integração de Medidas de Ordenamento e Gestão das ZEC

Os instrumentos de gestão territorial (como os Planos Diretores Municipais - PDM) têm de garantir obrigatoriamente a conservação dos habitats e das espécies que justificaram a classificação da zona. A integração das medidas de ordenamento do território e das medidas de gestão definidas nos Planos de Gestão é feita de forma direta na primeira revisão ou alteração que esses planos municipais sofram. Nesse momento, os planos têm de ser explicitamente adaptados às medidas de conservação e aos planos de gestão definidos para cada área classificada.

Atos e Atividades Condicionados nas ZPE

O regime de proteção das Zonas de Proteção Especial (ZPE) segue o mesmo padrão regulamentar das ZEC. Até que os planos municipais de ordenamento estejam devidamente revistos e adaptados, uma série de atividades fora dos perímetros urbanos fica estritamente condicionada e dependente de um parecer favorável do ICNF ou da CCDR competente.

As principais atividades condicionadas incluem a realização de obras de construção civil, a alteração do uso do solo ou do coberto vegetal em áreas superiores a 5 hectares, modificações na morfologia do solo e intervenções em zonas húmidas. Também dependem de parecer a abertura ou alargamento de vias de comunicação, a instalação de infraestruturas elétricas, telefónicas ou de energias renováveis, e a realização de atividades motorizadas organizadas.

1. Enquadramento e Histórico da Proposta de Plano Diretor Municipal

A proposta de plano em discussão pública foi desenvolvida até 28 de janeiro de 2026, com base nos dados disponíveis à data e no trabalho concertado com as entidades parceiras desde 2020. O Decreto-Lei n.º 62/2026, que aprovou o Plano de Gestão da Zona Especial de Conservação (ZEC) do Caia, é posterior (24 de fevereiro de 2026), pelo que o documento normativo será atualizado após a discussão pública para integrar estas novas disposições, conforme exige o n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 140/99 (na redação atual da Lei n.º 18/2026).

Pareceres Emitidos pelo ICNF

- **06/08/2021 (Ref.ª S-031387/2021):** Identificação dos interesses específicos a salvaguardar, programas, políticas setoriais e projetos públicos com incidência territorial.
- **11/02/2022 (Ref.ª S-006815/2022):** Parecer sobre os elementos iniciais (proposta, metodologia, caracterização e relatório ambiental da AAE).
- **26/04/2022 (Ref.ª S-016591/2022):** Parecer no âmbito da 1.ª Reunião Plenária.
- **Aditamento (Ref.ª S-012607/2022):** Aditamento ao parecer sobre os elementos iniciais.
- **21/03/2024 (Ref.ª S-009918/2024):** Parecer desfavorável no âmbito da 2.ª Reunião Plenária.

- 24/10/2024 (Ref.ª S-035559/2024): Parecer desfavorável no âmbito da reunião de concertação da 2.ª Plenária.
- 29/04/2025 (Ref.ª S-014263/2025): Parecer desfavorável no âmbito da 3.ª Reunião Plenária. Condição a "intensificação das culturas existentes" a parecer favorável (ponto 19 J).
- 12/11/2025 (Ref.ª S-036577/2025): Parecer favorável condicionado ao acolhimento das alterações e correções listadas na reunião de concertação.

2. Adaptação Regulatória pós-Discussão Pública

Prazos de Emissão de Pareceres

O prazo atual de 45 dias úteis para pareceres sobre a Rede Natura (n.º 2 do Artigo 8.º do DL 140/99) será formalmente atualizado para 30 dias úteis, em conformidade com o novo Plano de Gestão da ZEC do Caia.

3. Resposta aos Pedidos Concretos da Discussão Pública

a) Eliminação da alínea g), n.º 1 do artigo 13.º, (Regadio):

Decisão: O Artigo 13.º será integralmente revisto para se ajustar ao Plano de Gestão da ZEC do Caia (Decreto-Lei n.º 62/2026). O texto final apenas condicionará a parecer favorável do ICNF a conversão de áreas agrícolas de sequeiro em regadio localizadas fora do Aproveitamento Hidroagrícola do Caia.

b) Eliminação da alínea o) do n.º 4, do artigo 11.º, ("Intensificação das culturas"):

Decisão: O Artigo 11.º será revisto e esta alínea será removida.

Eliminação do conceito de "intensificação": Embora o ICNF tenha condicionado anteriormente a "intensificação das culturas existentes" no seu parecer de 2025, a proposta do Regulamento do PDM será alterada. A alínea que continha a expressão ambígua "intensificação das culturas" (antigo artigo 11.º, n.º 4, alínea o) será formalmente removida do texto final, por falta de suporte normativo.

c) Clarificação sobre reconversão técnica (Olival em copa para sebe):

Decisão: O regulamento mantém o alinhamento com a lei geral. Dado que a replantação da mesma cultura não configura uma alteração de uso do solo, esta clarificação está assegurada pelo próprio regime de "Atos e atividades condicionados".

A reconversão de olival em copa para olival em sebe deve ser considerada uma **mera reconversão técnica dentro da mesma cultura agrícola**, e não uma alteração de uso do solo.

O regime de "Atos e atividades condicionados" previsto no Decreto-Lei n.º 140/99 (redação atual) foca-se na alteração do uso ou na modificação profunda do coberto vegetal. Como a cultura base permanece a mesma (olival), a replantação ou alteração do método de condução da árvore não configura uma mudança de uso do solo.

d) Tratamento para reposição de potencial produtivo após incêndio:

Decisão: Aplica-se o mesmo princípio legal. A reposição ou continuidade de uma cultura já existente não é considerada uma alteração de uso do solo, salvaguardando a recuperação económica da exploração afetada.

Garantia de continuidade: Este entendimento assegura que as explorações agrícolas possam realizar a modernização técnica das suas culturas e a reposição do potencial produtivo (mesmo após sinistros como incêndios) sem barreiras administrativas adicionais, já que o Município não pretende aplicar limitações mais restritivas do que o estritamente exigido na lei.

Reestruturação dos Artigos do Regulamento

Os artigos 10.º a 13.º da proposta de Regulamento serão alvo de reapreciação técnica e jurídica antes da aprovação final da revisão do PDM, garantindo que o Município não aplica limitações mais restritivas do que as legalmente exigidas:

- Serão criados artigos específicos para transpor as "Medidas de ordenamento do território e Medidas de gestão" das ZEC com Plano de Gestão aprovado e publicado.
- O Artigo 11.º (ZPE) Passará a aplicar-se exclusivamente às Zonas de Proteção Especial (ZPE), transcrevendo os "Atos e atividades condicionados" previstos no artigo 7.º-B do Decreto-Lei n.º 140/99.
- Fica clarificado que as normas tratam de *alteração* de uso e não de reconversão técnica. A replantação ou substituição da mesma cultura (como a passagem de olival em copa para olival em sebe, mesmo após incêndio) constitui uma operação técnica interna e não uma alteração do uso do solo.