

PUPNADP-EI

**PLANO DE URBANIZAÇÃO DO POLIGONO NASECENTE DA
ÁREA DE DESENVOLVIMENTO PROGRAMADO – ESPAÇO
INDUSTRIAL**

PROPOSTA DE REVOGAÇÃO



Relatório de Fundamentação

OUTUBRO /2019

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| 1. OBJETO, OBJETIVOS E ENQUADRAMENTO DA PROPOSTA DE REVOGAÇÃO..... | 5 |
| 1.1 OBJETO..... | 5 |
| 1.2 OBJETIVOS DA REVOGAÇÃO..... | 5 |
| 1.3 ANTECEDENTES E ENQUADRAMENTO LEGAL | 6 |
| 1.4 ENQUADRAMENTO NOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL (IGT's)..... | 7 |
| 2. FUNDAMENTOS DA PROPOSTA DE REVOGAÇÃO DO PUPNADP-EI..... | 9 |
| 3. EFEITOS LEGAIS DA REVOGAÇÃO DO PUPNADP-EI..... | 12 |

ÍNDICE DE FÍGURAS

| | |
|---|----------|
| Fig. 1 Planta de Zonamento do Plano de Urbanização do Polígono Nascente da ADP-EI..... | 6 |
| Fig. 2 Extrato da Planta de Ordenamento do Plano Diretor Municipal..... | 8 |

1. OBJETO, OBJETIVO E ENQUADRAMENTO DA PROPOSTA DE REVOGAÇÃO

1.1 OBJETO

Na sequência da reunião realizada no passado dia 09 de outubro p.p., entre os técnicos da Divisão de Gestão Urbanística e Territorial – DGUT (representada pelo Chefe de Divisão e com a presença dos técnicos dos Setores de Planeamento Urbanístico – SPU e de Inventariação e Gestão de Informação Geográfica - SIGIG) e o Exmo. Sr. Presidente da Câmara, foi superiormente determinado, pelos pressupostos/razões que seguidamente se descreverão, que fosse desenvolvido pela DGUT, **uma proposta de revogação do plano municipal de ordenamento do território identificado em título.**

O presente documento consiste no Relatório da proposta de Revogação do Plano de Urbanização do Polígono Nascente da Área de Desenvolvimento Programado – Espaço Industrial (doravante designado abreviadamente por PUPNADP-EI) e destina-se a descrever, em termos formais, a fundamentação técnica que consubstancia a proposta revogação deste Plano. Este Relatório refere-se ainda, ao conjunto de referências técnicas que importa submeter à apreciação da Câmara Municipal, para efeitos do n.º 1 do artigo 90.º (“Aprovação”) do Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio que aprova o Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão Territorial – RJGT.

1.2 OBJETIVO DA REVOGAÇÃO

Dada a (quase integral) falta de concretização do modelo de organização urbana (nomeadamente da sua rede viária estruturante, dos equipamentos, do zonamento das diversas funções preconizadas, etc.), deste Plano de Urbanização (PU), que tinha como desiderato fundamental “(...) *qualificar urbanística e ambientalmente a área – plano, dotá-la de condições para que se possa constituir como uma zona industrial adequada aos actuais requisitos funcionais e ambientais, bem como promover a sua articulação com o território e infraestruturas (nomeadamente viárias) da envolvente (...)*”¹, **a proposta de Revogação do PUPNADP-EI, tem como objetivo criar condições para colocar um “ponto final” no modelo de ocupação do território que se apresenta manifestamente desajustado às condições fundamentais (socioeconómicas, ambientais, culturais e urbanísticas) de desenvolvimento e qualificação da sua área de incidência territorial.** Pretende-se, com efeito, inverter o cenário de inércia/imutabilidade a que o seu modelo de ordenamento, conceitos e estratégias atuais conduziram, por se terem mostrado incapazes de responder, não só, às exigências da conjuntura de ordem socioeconómica que se fizeram sentir na última década, mas também, à promoção das estratégias municipais de política económica e urbanística delineadas.

¹ Relatório do Plano de Urbanização do Polígono Nascente da ADP.EI, Cap.4 - Objetivos Globais, pág. 8 – CME /2005

1.3 ANTECEDENTES E ENQUADRAMENTO LEGAL

O PUPNADP-EI foi aprovado pela Assembleia Municipal, na terceira reunião (realizada a 13 de maio de 2005) da sua sessão ordinária de 28 de abril de 2005 e publicado em D.R., 2.^a Série - n.º 198, de 12 de outubro de 2012, através do Aviso n.º 13640/2012, procedimento que lhe conferiu plena “Eficácia”.

O PU procurou uma intervenção mais abrangente, integrando o PP do Parque Empresarial da Quimiparque (PPPEQ), bem como um conjunto de outras grandes unidades industriais dos ramos químico e metalomecânico [CIRES PROZINCO, BONDALTI (Ex- CUF), entre outras], no sentido de qualificar urbanística e ambientalmente, uma vasta área a Nascente da linha de caminho-de-ferro (Linha do Norte), dotando-a de condições para que esta, pudesse constituir-se como uma zona industrial, atrativa e qualificada, em articulação com o território envolvente, tirando partido inclusive do percurso histórico, bem como das vantagens locativas, designadamente a excelente acessibilidade aos principais eixos nacionais: IC1/A29, A1 e IP5, bem como, ao Eco-Parque Empresarial de Estarreja.

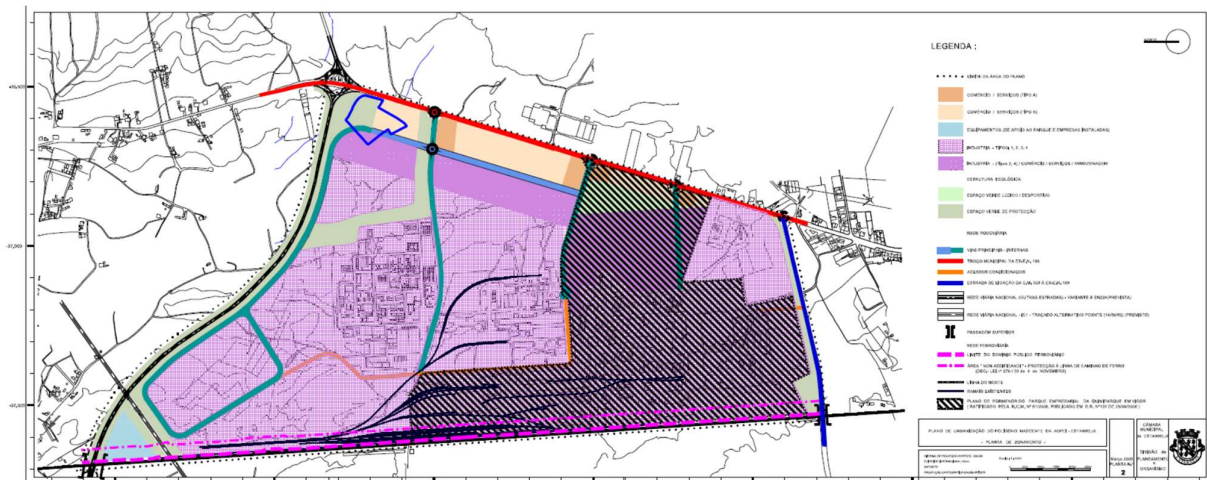


Fig.1 – Planta de Zonamento do PU do Polígono Nascente da ADP-EI (PUPNADP-EI)

O procedimento de revogação é enquadrado pelos mecanismos de “Dinâmica” consagrados aos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT’s), nomeadamente de acordo com o artigo 50.º, n.º 1 da Lei n.º 31/2014 de 30 de maio (que aprova a Lei de Bases da Política Pública de Solos Ordenamento do Território e Urbanismo - LBPPSOTU), que estabelece que *“(…) Os programas e planos territoriais podem ser objeto de revisão, alteração, suspensão ou revogação, em razão da evolução ou reponderação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais subjacentes à sua elaboração, com fundamento em relatório de avaliação a elaborar nos termos estabelecidos na lei.(…)”*.

Similarmente, o RJIGT (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio), no n.º 1 do seu artigo 127.º, prevê também, que os planos territoriais (entre os quais, os PU e os PP) possam ser objeto de revogação, “(...) *sempre que a avaliação da evolução das condições ambientais, económicas, sociais e culturais assim o determine. (...)*”, pelo que, a presente proposta de revogação do PUPNADP-EI, decorre do reconhecimento de que o “modelo” territorial estabelecido para este plano municipal de ordenamento do território (PMOT) necessita de ser ajustado às estratégias atualmente definidas para o Município, em conformidade com o definido pela revisão a que Plano Diretor Municipal de Estarreja foi sujeito e que entrou em vigor em julho de 2014.

Determina ainda, o n.º 3 do supracitado artigo 127.º do RJIGT, que a revogação “(...) *A revogação dos programas e dos planos territoriais segue, com as devidas adaptações, os procedimentos estabelecidos no presente decreto-lei para a sua aprovação e publicação. (...)*”.

1.4 ENQUADRAMENTO NOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL (IGT's)

Em termos de enquadramento nos IGT's, para a área de intervenção em causa, encontra-se plenamente eficaz, o Plano Diretor Municipal de Estarreja – PDME, o Plano de Pormenor do Parque Empresarial da Quimiparque (PPPEQ), que conjuntamente com o PUPNADP-EI, constituem os planos territoriais de âmbito municipal para a área em referência.

Com efeito, de acordo com o artigo 39.º do Regulamento do PUPNADP-EI, “(...) *Mantém-se m vigor o Plano de Pormenor do Parque Empresarial da Quimiparque, ratificado pela Resolução de Conselho de Ministros, n.º 81/2006 de 2006-06-08 e publicado em Diário da República, n.º 124, 1.ª Série-B, de 2006-06-29, cujo âmbito territorial se assinala nas Plantas de Zonamento e de Condicionantes. (...)*”. (ver Fig. 1)

O PDME (1.ª revisão) foi aprovado em sessão extraordinária da Assembleia Municipal de Estarreja realizada a 30 de maio de 2014, tendo obtido “*plena eficácia*”, por força da publicação do Aviso n.º 8186/2014, em Diário da República, 2.ª Série - n.º 133, de 14 de julho de 2014, que promoveu a publicitação da deliberação da Assembleia Municipal que aprovou o plano, bem como, dos respetivos “*Elementos que constituem o Plano*” (Regulamento, Planta(s) de Ordenamento e Planta(s) de condicionantes). Este PMOT, foi ainda objeto de uma 1.ª alteração publicada, através de Aviso n.º 14950/2018, no Diário da República, 2.ª Série - n.º 200, de 17 de outubro de 2018, que teve como objetivo a alteração do “Regime de uso” estabelecido no Regulamento do PDME (regras de edificabilidade e usos admitidos no Espaço Rural), adequando-o, ao Regime Extraordinário de Regularização das Atividades Económicas – RERAE (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 165/2014 de 05 de novembro e alterado pela Lei n.º 21/2016 de 19 de julho), no sentido de contemplar a viabilidade dos vários pedidos de regularização de estabelecimentos e atividades económicas que se encontravam desconformes com o PDME, e que tenham sido objeto de deliberação (favorável ou favorável condicionada) proferida em sede de Conferência Decisória realizada ao abrigo do mesmo regime.

Impõe-se, no entanto, salientar que, no âmbito da elaboração do PDME - 2014 (1.^a Revisão), não houve lugar à revogação de qualquer IGT em vigor, tendo mesmo, constado do n.º 2 do artigo 4.º do seu Regulamento, a identificação dos PMOT's que mantinham a sua plena “eficácia”, fazendo prevalecer as suas normas, nas respetivas áreas-plano, sobre as disposições do PDME.

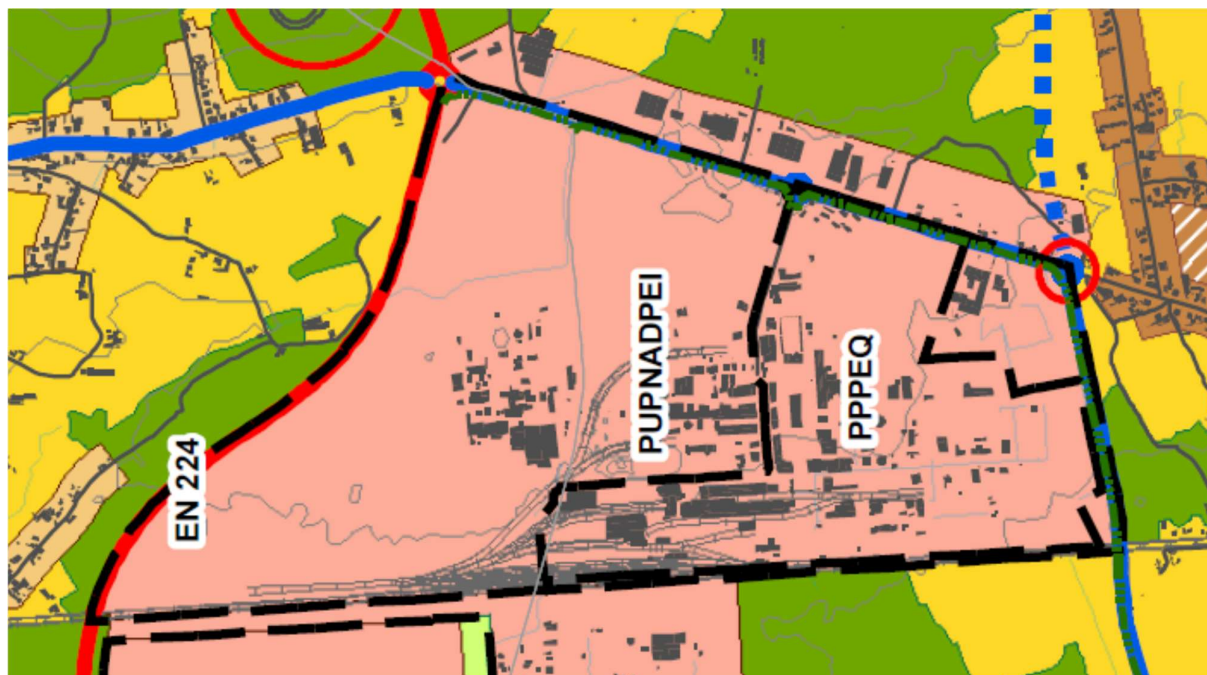


Fig.2 – Extrato da Planta de Ordenamento do Plano Diretor Municipal de Estarreja (PDME)

Na conceção do modelo de organização territorial do PDME, nomeadamente da definição da classificação e qualificação do uso do solo, foi, pois, considerada a existência do PUPNADP-EI, bem como, a vigência do PPPEQ, tendo ambas as áreas de intervenção destes PMOT's sido integradas na Planta de Ordenamento na Classe de Solo Urbano, qualificado (por força da função dominante), como Solo Urbanizado da categoria de “Espaços de Atividades Económicas”, tal como se pode constatar da Fig. 2, acima exposta.

Nos termos do artigo 67.º do regulamento do PDME, os espaços da referida categoria “(...) correspondem ao conjunto de áreas onde, predominantemente, estão, ou poderão vir a estar, instaladas atividades empresariais, estabelecimentos industriais e/ou de armazenagem e respetivos equipamentos e serviços de apoio. (...)”. Em conformidade com o artigo 68.º das mesmas disposições regulamentares, os usos dominantes admitidos nesta categoria de espaço “(...) são as atividades empresariais, incluindo, estabelecimentos industriais, serviços, centros de investigação e desenvolvimento, oficinas, atividades de transporte, armazenagem e logística”, bem como, como usos complementares (laboratórios, serviços e equipamentos de apoio).

Evidenciando a sua maior flexibilidade regulamentar, este instrumento de planeamento (PDME), considera ainda, como usos compatíveis com a utilização dominante nesta categoria de espaço “(...) a instalação de unidades comerciais, de estabelecimentos hoteleiros, de restauração e bebidas, equipamentos de utilização coletiva, bem como atividades de produção de eletricidade e de gestão de resíduos levados a cabo nos termos da lei (...)”.

Sem embargo do respeito e observação pelas servidões e restrições de utilidade pública em vigor que impendem sobre área-plano (nomeadamente o Domínio Público Ferroviário – Linha do Norte, Pipeline de Cloreto de Vinilo, Gasoduto de 2.º escalão - Ranal Industrial CUF/BONDALTI, Domínio Público Hídrico, Rede Rodoviária Nacional e Municipal, etc.), o quadro normativo que passará a ser aplicável por força da revogação do PUPNADP-EI será o do PDME, cujos índices e parâmetros urbanísticos e de ordenamento se revelam mais adequados e flexíveis à realidade do espaço geográfico, à gestão das necessidades e à conjuntura inerente às dinâmicas de desenvolvimento atuais.

2. FUNDAMENTOS DA PROPOSTA DE REVOGAÇÃO DO PUPNADP-EI

Atento o atrás exposto, constata-se que, formalmente, o PUPNADP-EI se encontra plenamente eficaz, no entanto, desde a sua publicação no Diário da República (em 2012), que o modelo de organização territorial que concebeu e as soluções de zonamento que definiu, se encontram desajustadas face à conjuntura inerente às dinâmicas de desenvolvimento e preocupações atuais, em resultado da evolução das condições sociais, económicas, ambientais e ambientais. Não obstante tenha entrada em vigor em 2012, o início de procedimento de elaboração deste PU é, porém, datado de outubro de 1998, tendo, apenas, merecido aprovação pela Assembleia Municipal, na terceira reunião (realizada a 13 de maio de 2005) da sua sessão ordinária de 28 de abril de 2005. Ora, os catorze anos que passaram desde a aprovação do PUPNADP-EI (período durante o qual se assistiu a mais uma alteração do, então, RJIGT - D.L. n.º 46/2009 de 20-02 e ao nascimento da nova LBPPSOTU - Lei n.º 31/2014 e, conseqüentemente, ao “novo” RJIGT – D.L. n.º 80/2015 de 14-05), criaram um inevitável desfasamento entre o modelo, conceitos e estratégias que estiveram na sua origem e os modelos de desenvolvimento estratégico, atualmente preconizados.

Há mais de uma década que se vem assistindo, pois, à incapacidade deste instrumento de gestão territorial em acompanhar e se ajustar às necessidades de desenvolvimento urbanístico da sua área territorial de influência, pois, no seu período de vigência, não se verificaram quaisquer desenvolvimentos urbanísticos estruturantes e/ou significativos, tendo essa ausência contribuído para o quadro de imutabilidade e estagnação desse território.

Com efeito, para além da consolidação do Aterro da ERASE (agrupamento de empresas criado em abril de 1998 e coordenado pelo Município de Estarreja), que permitiu construir uma estrutura de confinamento de resíduos com uma área de cerca de 24 500 m², com o objetivo de imobilizar e conter poluentes (ácidos, provenientes da Adubos de Portugal, lamas de mercúrio da Uniteca, cal da Cires e vários poluentes da Anilina de Portugal) para estes não contaminarem níveis freáticos, e ainda, de algumas operações urbanísticas de alteração e ampliação incidindo sobre as empresas já existentes na área-plano, não se verificaram quaisquer execuções de infraestruturas de suporte à instalação de novas atividades económicas e à atração de novos projetos de investimento.

A ausência de iniciativas de investimento públicas e/ou privadas para esta área, cujos efeitos se traduziram na falta de implementação do PU e de execução das infraestruturas, equipamentos/áreas verdes e demais projetos de acessibilidade (revelando a completa ineficácia do seu programa de execução e plano de financiamento), permitiu evidenciar a desadequação do PUPNADP-EI como IGT apropriado à promoção do desenvolvimento desta zona, demonstrando, pois, que o modelo de organização urbana e respetiva proposta de zonamento preconizado não se encontram em alinhamento com as estratégias de política urbanística atuais definidas para o desenvolvimento do território municipal.

Com o referido argumentário, julga-se não ser incorreto concluir, que o principal objetivo preconizado pelo presente PU (abaixo transcrito) se mantém, integralmente, por atingir, não se vislumbrando, tão pouco, a possibilidade de se virem a reunir condições para tal, à luz das atuais normas:

“Torna-se necessário qualificar urbanística e ambientalmente a área – plano, dotá-la de condições para que se possa constituir como uma zona industrial adequada aos atuais requisitos funcionais e ambientais, bem como promover a sua articulação com o território e infraestruturas (nomeadamente viárias) da envolvente...”

Perante a hipótese de se optar por um procedimento de revisão deste IGT e de o reencaminhar à sua atual figura de PU, levantam-se sérias dúvidas e colocam-se algumas reservas, na medida em que o próprio PDME (entrado em vigor em julho/2014), configura uma estrutura regulamentar mais densificada e bem mais flexível e adaptada à realidade dos diversos espaços geográficos que constituem a sua área de incidência territorial, com uma visão mais ajustada à natureza e potencialidades dos espaços territoriais em questão, pelo que, parece fazer todo o sentido que o PDME passe a constituir o regulamento jurídico-administrativo aplicável aquele território.

Assim, perante os evidentes desajustamentos e o óbvio quadro de inércia, bem como, pela necessidade clara, de se repensar/rever as estratégias de política urbanística originalmente definidas, considera-se da maior pertinência e oportunidade equacionar a **revogação** do PUPNADP-EI. **A opção de revogação** deste PU afigura-se como o mecanismo de dinâmica de IGT's, mais adequado e consentâneo com o interesse público, uma vez que:

- a) está em causa, por fim ao normativo de um IGT, territorialmente desatualizado e de modelo, conceitos e estratégias desajustadas face ao modelo urbanístico atualmente preconizado, cujas disposições e organização urbana se encontram a obstaculizar a almejada requalificação urbanística e a constituição de um espaço que se assume territorialmente estratégico para a instalação de novas atividades económicas, a atração de novos projetos de investimento, contribuindo para diversificação setorial e a criação de emprego;
- b) deste procedimento, não advirá qualquer vazio de regulamentar, pois, passarão a ser aplicáveis à sua área de incidência territorial, os índices, indicadores e parâmetros urbanísticos, e ainda, o modelo de organização espacial patente na estrutura de ordenamento do PDME em vigor, os quais introduzem um quadro normativo mais densificado e bem mais adequado à gestão das necessidades e à realidade das presentes dinâmicas de desenvolvimento.
- c) a revogação do PU, não será suscetível de afetar as licenças, comunicações prévias ou informações prévias válidas e eficazes, bem como, os atos administrativos de aprovação de projetos de loteamento e de arquitetura que ainda se mantenham válidos e eficazes, conforme decorre dos princípios gerais de aplicação para o futuro de novos regulamentos jurídico-administrativos.
- d) não se prevê, salvo melhor opinião, que o procedimento de revogação deste PU venha a gerar o dever da justa indemnização, a que se refere o n.º 2 e n.º 4 do art.º 171.º do RJIGT, quer porque (cf. referido na alínea anterior) não aparenta acarretar “*O sacrifício de direitos e compromissos preexistentes e juridicamente consolidados, que determine a caducidade, revogação ou alteração das condições das licenças, comunicações prévias ou informação prévia válidos e eficazes...*”, quer ainda, porque eventuais restrições singulares que a revogação venha a impor às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo irão ocorrer já para além do período de três anos a contar da sua entrada em vigor.

Resumem-se de seguida, mais alguns dos considerandos que fundamentam a presente proposta de revogação:

- Ausência, quase total, de execução das Infraestruturas, Equipamentos, Áreas Verdes (de proteção/lúdicas) e Acessibilidades previstas: Por dependerem da ação determinante (e quase exclusiva) do Município, como forma de qualificação, incentivo e promoção de solo industrial infraestruturado e, ainda, pelo facto das políticas públicas e de investimento, neste último decénio, não terem privilegiado o desenvolvimento desta área territorial, não foram executadas (para além da elaboração de um projeto de Requalificação da R. Dr. Manuel Ferreira da Silva – Ex-EN109 (entre a Rotunda de acesso à A1/A29 e a Rotunda de s. Tiago) quaisquer outras ações estruturantes constantes do Programa de Execução/Plano de Financiamento, que acompanhou o PUPNAD-EI.
- Obsolescência do normativo: O facto do início do procedimento de elaboração deste PU se reportar a 1998 (Ata n.º 26 de 19/10/1998) e de ter merecido, apenas, aprovação pela Assembleia Municipal, em 2005, (na terceira reunião, realizada a 13/05, da sua sessão ordinária de 28/04/2005), teve como resultado, que a conceção deste Plano se desse sob enquadramento, quer da anterior Lei de Bases da

Política de Ordenamento do Território (Lei n.º 48/98 de 11-08), quer ainda, do D.L. n.º 69/90 de 02/03 (que disciplinava o regime jurídico dos PMOT's), diplomas estes, que se viram, posteriormente revogados, respetivamente pela nova LBPPSOTU (Lei n.º 31/2014 de 30-05) e pelas sucessivas versões do RJIGT (desde o D.L. n.º 380/99 de 22-09 e demais alterações a eu foi sujeito, até ao recente D.L. n.º 80/2015 de 14-05), que vieram introduzir uma série de normativos (nas vertentes do planeamento e do ordenamento do território, do urbanismo e edificação, do cadastro e da cartografia) que mudaram o paradigma do ordenamento do território e do urbanismo. Esta reforma veio enfatizar a antiguidade da estrutura reguladora do PU, da desatualização do seu modelo, conceitos e definições, face aqueles que são, atualmente, os modelos urbanísticos preconizados, os novos critérios e nomenclaturas, com vista à promoção da mudança do paradigma urbano e de um desenvolvimento territorial harmonioso, coeso, integrado e sustentável, e que contribua para o relançar de práticas de planeamento e gestão territorial mais transparentes, sustentáveis, justas e responsáveis.

- Ausência/Baixo índice de iniciativa privada: nos anos de vigência do PU, constatou-se praticamente, a ausência de novos projetos de iniciativa particular, mesmo aquele que foi elegido como estruturante no seu Programa de Execução e Plano de Financiamento, como é, por exemplo, a construção do equipamento - *'parque de apoio a pesados'*. Não obstante continuem a verificar-se os constrangimentos de estacionamento de veículos pesados nas margens dos principais acessos viários a esta área territorial (nomeadamente à Quimiparque e Boundalti), no entanto, não se regista/vislumbra qualquer intenção privada na implementação do referido equipamento.
- Antiguidade do PU em contraponto com a Contemporaneidade do PDME: no período que medeia a aprovação do PUPNADP-EI (2005) e do PDME (2014), ocorreram mudanças conjunturais e estruturais, quer ao nível da economia europeia e nacional, quer ao nível legislativo/normativo, que se vieram a refletir na forma como se passou a abordar/ o ordenamento do território /urbanismo e ainda, a gestão urbanística, facto que não encontra enquadramento no PU, nem no seu modelo de organização territorial, nem tão pouco, na sua base estratégica para as políticas urbanas que pretende concretizar, o que implica que ficássemos perante dois IGT's sustentados por bases de ordenamento e princípios de planeamento e gestão distintos.

3. EFEITOS LEGAIS DA REVOGAÇÃO DO PUPNADP-EI

- O procedimento de revogação do PUPNADP-EI derroga os demais procedimentos de dinâmica em curso ou aprovados, apostos a este IGT, à exceção do PPPEQ (ratificado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 81/2006 de 2006-06-08 e publicado em Diário da República, n.º 124, I Série, de 2006-06-29), que se mantém vigor na sua área de incidência territorial, tal qual, se encontra identificada e assinalada na Planta de Ordenamento do PDME.

- Conforme foi já, atrás vincado, na alínea d) do ponto 2. (a fl. 11) deste relatório, à área objeto de revogação, serão aplicáveis as disposições regulamentares do IGT em vigor, designadamente do PDME.
- A revogação do PUPNADP-EI, não produz qualquer efeito sobre a eficácia das Servidões Administrativas e das Restrições de Utilidade Pública que se encontram em vigor na sua área de incidência.
- A revogação deste PU implica a “Alteração por adaptação” do PDME.

Estarreja, outubro de 2019