

CAPÍTULO VIII – APLICAÇÃO E AVALIAÇÃO DO PLANO

1. REGIME JURÍDICO DE APLICAÇÃO DO PLANO

1.1. Estatuto Jurídico

O Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro, concretiza as regras gerais estabelecidas na Lei de Bases do Ambiente e regula o planeamento de recursos hídricos.

O planeamento de recursos hídricos é concretizado mediante planos de recursos hídricos, sendo o PNA aquele que tem por objecto espacial todo o território nacional.

Nos termos do artigo 5.º, n.º 3, o PNA é aprovado por Decreto-Lei¹. É certo que estamos perante um plano sectorial e que, portanto, há que conjugar as regras constantes do Decreto-Lei n.º 45/94 com as que prescreve o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial). Nos termos do artigo 41.º deste diploma, os planos sectoriais são aprovados por resolução do Conselho de Ministros, mas este preceito ressalva a hipótese de haver norma especial a determinar a aprovação de planos sectoriais por Decreto-Lei ou Decreto Regulamentar. Ora, disciplinando o Decreto-Lei n.º 45/94 o processo de planeamento de recursos hídricos e elaboração e aprovação dos planos de recursos hídricos, não parece haver margens para dúvidas acerca da especialidade deste regime em relação ao estabelecido para os instrumentos de gestão territorial em geral. Assim, a norma ínsita no n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 45/94 é uma norma especial que afasta a aplicação ao procedimento de aprovação do PNA do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 380/99.

O PNA, como plano estratégico, não só articula e hierarquiza os objectivos definidos pelo PBH, como também assegura a convergência destes objectivos específicos com os objectivos gerais da política económica e social, constituindo um suporte das estratégias de desenvolvimento. Isto não sugere que as normas do PNA de conteúdo essencialmente programático sejam juridicamente desprovidas de qualquer vinculatividade. É que tais regras obrigam, desde logo, as entidades públicas a que se destinem estabelecendo os *fins* e as *tarefas* a que estão obrigadas. Prevêem, por outro lado, limites *positivos* e *negativos* condicionantes da actividade legislativa e administrativa em matéria de recursos hídricos.

As características do PNA apontam para que o mesmo seja aprovado por Decreto-Lei para valer como lei geral da República.

1.2. Implicações Legais, Instrumentais e Procedimentais

No que respeita às implicações jurídicas do Plano Nacional da Água sobre os demais instrumentos de gestão do território importa, em primeiro lugar, a classificação do PNA como plano sectorial determina que se devem aplicar, conjuntamente com as normas do decreto-lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro, todo o capítulo relativo à categoria de planos sectoriais constante do decreto-lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, bem como as normas deste diploma que se referem à articulação com outros instrumentos de gestão territorial e à hierarquia entre os mesmos (artigos 23º a 25º). Tratando-se o decreto-lei n.º 45/94 de norma especial relativa aos planos de recursos hídricos devem prevalecer, em caso de conflito, as normas deste último diploma.

Assim, nos termos do decreto-lei n.º 380/99, o plano nacional da água traduz um compromisso recíproco de compatibilização com as opções constantes dos demais instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional (artigo 23º, 1). Isto é, o próprio plano compatibilize-se com outros planos regionais, sectoriais ou especiais que já vigorem.

¹ Esta imposição de aprovação por Decreto-Lei verifica-se quanto a outros planos, igualmente de âmbito nacional. É o caso do *Plano Estratégico de Gestão dos Resíduos Industriais*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 516/99, de 2 de Dezembro, conforme prescrevia o n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 20/99, de 15 de Abril.



No que se refere aos planos regionais de ordenamento do território há que distinguir os planos já existentes, que foram tidos em conta na elaboração do PNA e os planos futuros, os quais devem integrar as opções definidas pelo PNA (artigo 23, 5 e artigo 13º do decreto-lei nº 45/94).

Por outro lado, o PNA estabelece os princípios orientadores da disciplina a definir por novos planos especiais (ex. planos de ordenamento da orla costeira e planos de ordenamento de albufeiras classificadas), o que significa na aprovação de novos planos especiais se devem ter em conta os princípios orientadores constantes do PNA. Todavia, tal não impossibilita que os planos especiais que entretanto venham a ser aprovados não possam contrariar normas do PNA. Tal é expressamente permitido pelo disposto no nº 2 do artigo 25º, desde que o plano que altera expressamente indique a norma do plano sectorial (neste caso do PNA) que vai ser alterada e, obviamente, desde que respeite a hierarquia das fontes de direito (isto é, desde que a sua aprovação siga a forma de decreto-lei).

Em relação à articulação dos demais planos sectoriais com o PNA há que distinguir duas situações, se estes planos já existem e o PNA não contraria as suas disposições mantêm-se ambos, se o PNA contraria as suas disposições indica expressamente as normas do plano preexistente que revoga sob pena de invalidade (artigo 23º, 6).

Por último, em relação aos planos municipais de ordenamento do território o decreto-lei nº 380/99, de 22 de Setembro estabelece as seguintes regras: estes instrumentos de planeamento de âmbito municipal devem “acautelar a programação e concretização das políticas (...) de ambiente, com incidência espacial, promovidas pela administração central, através dos planos sectoriais.” (artigo 24º, 3). Esta obrigação é reforçada pelo facto de no decreto-lei nº 45/94, de 22 de Fevereiro se prever expressamente que “as acções e as medidas definidas nos planos de recursos hídricos devem ser previstas em todos os instrumentos de planeamento que definam ou determinem a ocupação física do solo, designadamente (...) nos planos municipais de ordenamento do território” (artigo 13º) Por outro lado, os planos sectoriais, como foi decidido ser o PNA, devem indicar expressamente as formas de adaptação dos planos municipais já existentes (artigo 25º, 1).

Em relação às demais disposições legais o PNA tem a força jurídica que lhe é conferida pela forma do diploma que as aprova –Decreto-Lei.

1.3. Obrigações Criadas pelo PNA

O PNA como plano sectorial aplica-se à Administração Pública não vinculando directamente os particulares. Todavia, podem-se extrair comandos vinculantes da actuação daquela administração. Na verdade, apesar de se tratarem de normas tarefa, não deixam de conter obrigações que devem ser cumpridas, e nos prazos estabelecidos quando for caso disso.

Prevê-se um acompanhamento fortemente empenhado e calendarizado, com um programa pré-definido, a executar pelas entidades definidas como responsáveis pelo acompanhamento e avaliação. É também calendarizada a avaliação e fixada a obrigação de auto-avaliação, quer para os municípios, quer para a Administração Central.

A relevância das normas do PNA sobre as instituições é a que decorre da própria natureza jurídica do PNA.

1.4. Instrumentos Económicos e Financeiros

Os instrumentos económicos e financeiros disponíveis para aplicação do PNA são o Orçamento de Estado para os organismos sem autonomia financeira e os fundos comunitários pertinentes em função da natureza do investimento.

A figura de contrato-programa contém em si mesmo as mais amplas potencialidades para funcionar como o instrumento económico e financeiro por excelência para a aplicação e desenvolvimento das medidas previstas no PNA e a executar por entidades exteriores ao MAOT.



O desenvolvimento do regime económico-financeiro proposto pelo PNA assume um papel destacado como instrumento de financiamento das medidas prioritárias com a vantagem de ao mesmo tempo poder servir como mecanismo moderador dos excessos nas utilizações dos recursos hídricos e incentivador das correcções às ineficiências identificadas.

