



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

PROJETO DE LEI Nº 292/XIII (PSD)

«Cria o Estatuto dos Territórios de Baixa Densidade»

APRECIÇÃO E PARECER

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS apreciou atentamente o PJI 292/XIII, iniciativa do Partido Social Democrata que cria o Estatuto dos Territórios de Baixa Densidade.

Considerando a complexidade do diploma em apreço, elegeu como método de trabalho:

1º - A apreciação unitária de cada norma – preceito a preceito – para, de cada uma retirar as virtualidades e fazer a crítica construtiva dos seus objetivos e hipotéticos resultados.

2º - A construção, no final, de um olhar global e de uma visão de conjunto.

ANÁLISE:

CAPÍTULO I – DEFINIÇÃO E IDENTIFICAÇÃO

SECÇÃO I – REGRAS GERAIS

Artigo 1º [Objeto]

Proclama um princípio de técnica legislativa que resulta da combinação entre a definição legal com a inclusão de lista taxativa (clássica) de entidades autárquicas classificadas como **Territórios de Baixa Densidade** ou **TBD** (alínea b)) e a consagração



✦ dos critérios de qualificação de outras realidades administrativas identificadas em lei avulsa (alínea c) e artigo 11º, alínea c) adiante analisado e alínea d)).

OPINIÃO:

- Como a seguir veremos em anotação aos [artigos 12º e 13º](#), não nos parece que o caminho agora indicado seja coerentemente seguido até ao fim, o que resulta numa perda de flexibilidade do diploma.

Na verdade, somos de opinião que a técnica aqui acolhida deverá ser a de aplicar a todas as realidades autárquicas (a seguir definidas como Unidades Territoriais de Referência ou UTR, as circunscrições de base ou, de facto, subjacentes à aplicação dos TBD) dos critérios definidos: nos artigos 1º alínea a), 13º (e 5º?) e não somente as que se venham a criar em legislação avulsa.

Finalmente e talvez porque consideremos que o princípio da descentralização (artigo 4º) não é desligado do princípio da subsidiariedade (que nem sequer é referido no diploma), e a colaboração das autarquias (artigo 4º) deve ser suscitada não apenas *ex post* para a definição de políticas setoriais conexas (artigo 4º), mas para a própria caracterização da realidade que elas próprias conhecem melhor que ninguém numa lógica *ex ante* de implementação do diploma, julgamos que o seu contributo seria fundamental nesta fase. Tratar-se-ia de implementar uma lógica horizontal (paralela) de colaboração, ao invés de uma lógica vertical abstrata cuja adesão à realidade substantiva pode ser posta em causa.

Enfim, a opção política é legítima, mas deve ser coerente em termos de redação do articulado.

Artigo 2º [Princípio da Igualdade territorial]

– Trata-se da proclamação de um princípio genérico que deve animar a concretização das normas deste diploma.



No projeto está indicado no plural.

Será esse o objetivo?

Artigo 3º [Princípios da coesão territorial]

Trata-se da identificação das questões que, em geral, fazem parte do diagnóstico das carências e apontam para um *dever* operacional. Em certo sentido, consiste em contrapor um fim ou ideal a uma situação de facto, funcionando a norma em termos *normogénéticos*, isto é, o cruzamento das circunstâncias com o objetivo programático permite fixar balizas de atuação que acabam por funcionar como grandes critérios de atuação.

A alínea c) constitui um claro acolhimento do princípio da igualdade material, a justificar o tratamento diferenciado (discriminação positiva) de realidades que não são iguais.

Artigo 4º [Princípios da coordenação, das descentralização e da colaboração]

Esta norma é particularmente densa e plena de significado. Ela contém, desde logo, uma obrigação de *articulação e compatibilização* da atuação dos vários entes públicos referidos – **Estado, regiões autónomas, autarquias locais e os outros organismos** - tendo em vista os princípios acima anunciados e na busca de um desenvolvimento *uniforme e equilibrado* de todo o território nacional e na *redução das assimetrias*, sempre, num quadro descentralizado de atribuições e competências definidas na lei.

É opinião da ANAFRE que o seu nº 2 parece um pouco vago.

O desenvolvimento regional e equilibrado não passará certamente apenas pela colaboração das entidades aqui referidas, mas pela generalidade de todos os destinatários das normas...



✦ **É necessário enquadrar esta colaboração não apenas ao nível das grandes definições “macro” pretendidas por esta lei, mas no respeito pelas atribuições e competências de que as autarquias já dispõem no quadro da legislação específica relativa à política de solos, de ordenamento do território e do urbanismo que tocam profundamente nos meios/instrumentos pelos quais se visa dar cumprimento aos declarados objetivos deste diploma.**

Há pois que integrar estes objetivos no sistema legislativo já construído e em vias de consolidação no terreno.

(Ver, apenas a título exemplificativo, o que consta dos artigos 37º e 38º e 54º a 57º da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de ordenamento do Território e do Urbanismo, a Lei nº 31/2014, de 30 de Maio).

Artigo 5º [Características distintivas]

Prossegue um caminho de progressiva concretização.

Julgamos oportuna a inclusão de critérios objetivos de diferenciação e logo, de categorização dos TBD e desde logo a justificar a adoção de medidas de discriminação positiva.

Artigo 6º [Definições]

É sempre boa técnica adotar bastantes definições, para que o diploma se torne claro, certo e seguro e se evitem oscilações interpretativas.

Por essa razão, aplaudimos a introdução destas definições.

A noção de **Territórios de Baixa Densidade** (TBD) já encontra acolhimento, por exemplo, no artigo 2º, alínea c) da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de ordenamento do Território e do Urbanismo, a Lei nº 31/2014, de 30 de Maio.



No caso das alíneas c) a i), elas assumem também a natureza de elementos mensuráveis para efeitos da elaboração e apreciação do relatório a que alude a alínea c) do artigo 16º e da propositura de medidas corretivas.

Artigo 7º [Objetivos programáticos]

Nº1 -Trata-se aqui de apontar grandes metas para uma correta aplicação do diploma.

Artigo 8º [Promoção da equidade regional]

Incumbe as entidades públicas aí referidas da obrigação de promover a equidade regional. Assim sendo, esta assume-se e configura-se não apenas de uma forma vertical, mas também como resultado das entidades intermédias e mais próximas do cidadão. Isto é, há que assegurar este desiderato na economia do diploma.

Artigo 9º [Desenvolvimento dos territórios de baixa densidade]

Nº1 - Norma geral que impõe a toda a administração o dever de apoiar o desenvolvimento sustentado dos **TBD**, disponibilizando meios técnicos, humanos e financeiros para esse fim e exercendo a competente fiscalização, não só através da criação de um **Concelho Estratégico de Valorização Territorial**, com *competências consultivas e de monitorização alargadas das políticas regionais*, bem como através da consagração de um organismo de “revisão”, ficando em linha com as funções de ***coordenação da ação política do governo*** que a Constituição assina como tarefa do Primeiro- Ministro.

A consagração de um tal organismo, ainda que na dependência do Líder máximo da administração pública em Portugal apresenta alguns “laivos” senatoriais, de segunda Câmara de revisão que nós, pessoalmente, aplaudimos.

Artigo 10º [Política de infraestruturas e equipamentos]



✦ Nº1 - Trata-se da primeira consagração da tradução concreta dos objetivos do diploma, em termos da definição de uma política integrada de infraestruturas e equipamentos, com base em *critérios de distribuição territorial equilibrada*.

Concretizando, o nº2, vem dizer que os instrumentos de gestão territorial devem enquadrar-se nos indicadores de coesão definidos por lei e estabelecer por que forma o Estado *assegurar* uma maior coerência nacional no parque de infraestruturas e equipamentos ao serviço da população.

Não concordando necessariamente com a ordem como são apresentadas neste *menu* de tarefas, julgamos que é um primeiro passo para se estruturar uma dinâmica ou *ordem de trabalhos*. Mas parece-nos que se poderia avançar um pouco mais, em termos da definição concreta de ações a empreender.

Por outro lado, o conjunto ou *parque de infraestruturas e equipamentos ao serviço da população* é uma *manifestação ou corolário* de uma política territorialmente ordenada e sistematizada em ordem à satisfação dos princípios e objetivos declarados na lei e não um seu pressuposto.

A Lei não pode cair na tentação de ter um conteúdo de *lei de bases* que continuamente repete princípios, objetivos e critérios...

Em nossa opinião, recorrendo à experiência recolhida do direito do urbanismo e do ordenamento território, urge estabelecer hierarquia de planos e sua relação em termos de maior espaço de manobra de conformação. Conceitos como *compatibilização* e *articulação* exprimem diferentes graus de intensidade da conformação normativa.

Urge, ainda, convocar as responsabilidades dos diferentes *players* nesta matéria, designadamente, as autarquias e a sua responsabilidade no diagnóstico das



✦ **assimetrias, conformação com planos de grau superior e delineamento das grandes linhas da sua política municipal e ou paroquial nesta matéria.**

A emergência do princípio da subsidiariedade como que torna esta discussão indissociada de algum grau de regionalização na prossecução destas políticas.

Artigo 11º [Unidades Territoriais de Referência]

Retoma a referência às definições do artigo 6º para indicar quais as realidades base sobre as quais fará incidir a noção de **Territórios de Baixa Intensidade**. É natural que se faça sentir essa aplicação sobre realidades administrativas já existentes ou criar nos termos da lei, por forma a replicar todas as implicações desta qualificação ao nível do respetivo regime jurídico, Assim se explica a aplicação a autarquias já existentes.

Artigo 12º [Classificação dos Territórios de Baixa Densidade]

Retoma a referência às definições do artigo 6º e, na sequência da indicação do artigo precedente, aplica a técnica escolhida pela lei, a indicar, desde já e em Anexos distintos, quais são os Municípios e as Freguesias que são de considerar TBD.

A reflexão que agora se faz é também aplicável ao artigo seguinte:

Fica sem perceber-se se a delimitação dos Municípios e Freguesias obedece aos critérios de qualificação do artigo 13º, uma vez que a própria lei identifica as autarquias que caem nesta qualificação.

E interrogamos:

- **Trata-se de uma enumeração exemplificativa ou fechada?**
- **Porquê estes Municípios e não outros?**

Um outro dado, considerando que um Município engloba, na sua circunscrição territorial, um conjunto de Freguesias cujo limite exterior deve corresponder às fronteiras da circunscrição municipal. Assim, parece que a qualificação de um



✦ município como **TBD** implica a qualificação das Freguesias suas componentes nessa categoria. Esta operação que parece lógica nem sempre parece evidenciada na prática de alguns Municípios que tendem a discriminar algumas das freguesias suas componentes por mera razões de ordem política ou partidária.

Arriscamo-nos a dizer que só esta forma de raciocinar torna o diploma aderente à realidade.

Pela razão ou argumento lógico inverso, pode conceber-se o caso de haver Freguesias cuja qualificação da **TBD** resulta da sua própria caracterização demográfica e estarem integradas na circunscrição de Municípios que não reúnem as condições para serem qualificados como **TBD**.

Este regime normativo consagra de forma definitiva e em termos políticos o papel da Freguesia como a unidade territorial mais próxima e à qual, por isso, se deve dedicar a maior atenção. Estamos a falar verdadeiramente do “terreno” à qual tantas vezes não chega a abstração legal!

Artigo 13º [Critérios de Qualificação]

Na sequência da nossa análise precedente, parece que os critérios de qualificação como **TBD** apenas são aplicáveis para o futuro e em relação a entidades definidas em lei avulsa.

Não sabemos se são entidades já existentes ou a criar porque a Lei o não diz.

A aplicação a estas entidades fica dependente de instrumento legislativo.

Parece-nos que esta forma de conceber a lei retira-lhe flexibilidade e operacionalidade e parece ir em sentido contrário ao pretendido pelas alíneas c) e d) do artigo 1º.



Diz-se no Projeto que a identificação e classificação como **TBD** no que respeita às **UTR**, a incluir em legislação avulsa, depende de uma série de indicadores de coesão que depois enuncia sem referir se têm natureza exemplificativa ou taxativa.

Entendemos que a terminologia deveria ser usada com rigor.

CAPÍTULO II – POLÍTICAS DE COESÃO

SECÇÃO UM – NORMAS GERAIS

Artigo 14º [Regra geral]

Consagra mais uma regra geral cuja validade enquanto princípio é indesmentível, mas cuja operacionalidade é bastante questionável.

Artigo 15º [Encargos individuais da proteção de interesses coletivos]

Julgamos que a intenção deste artigo é louvável pois a referência a planos de ordenamento não é de forma alguma desligada dos propósitos prosseguidos pelo diploma.

Todavia,

Esta norma oferece-nos alguma perplexidade:

- Desde logo, quanto à escolha da epígrafe que julgamos nada ter a ver com o corpo do artigo.
- Depois, porque consideramos que a inclusão de uma cláusula de gratuidade ou de isenção de pagamento de taxas e demais custos com os procedimentos de autorização, licenciamento, obtenção de declarações, certidões ou outros, implicaria a necessidade de especificar quais de entre eles ficariam isentos.
- Finalmente, embora se compreenda a preocupação de salvaguardar a autonomia da administração regional e local na fixação dos custos das taxas e demais encargos



administrativos, a restrição a planos com origem em organismos da administração central, deixa de fora uma boa parte da planificação urbanística.

O resultado é desonerar as administrações regionais e locais ou os cidadãos desses TBD?

Artigo 16º [Relatório anual sobre os TBD]

Consagra o dever do Governo elaborar relatório anual sobre os **TBD**.

No fundo esta norma visa responsabilizar o governo pelo cumprimento dos objetivos indicados no diploma.

Pensamos que, numa ótica de descentralização, de subsidiariedade que [acima assinalámos](#), também as autarquias deveriam ter esta obrigação ante as suas próprias assembleias deliberativas. Esta seria uma forma ideal de corresponsabilizar todos os níveis de administração pelo cumprimento dos propósitos propalados no diploma.

Artigo 17º [Revisão do modelo de informação]

Este preceito é a consequência lógica da apreciação dos resultados evidenciados no relatório anual do TBD e a necessária reformulação estatística a que possa haver lugar.

SECÇÃO DOIS – POLÍTICAS DO TERRITÓRIO

Artigo 18º [Organização Territorial]

Trata-se de uma norma bastante concreta e estabelece um prazo para o governo adote e publique legislação que institua um sistema de Identificação Georreferenciada dos Limites da Propriedade Rústica nos TBD em que não existe cadastro geométrico da Propriedade.



É sabido que o cadastro integral do território nacional é uma condição essencial para um desenvolvimento sustentado e, tanto quanto agora se pretende, harmonioso.

Importa não desconhecer os diferentes ritmos de implementação do cadastro, o que se pode ter bem presente e de forma intuitiva.

Importa o conhecimento rigoroso da esfera de intervenção legislativa de cada entidade, respeitando as respetivas atribuições e competências. Por exemplo as que **cabem às autarquias e à Direção Geral do Território.**

Importa, enfim, inventariar todo o conhecimento disponível, o *estado da arte* para que nos possamos lançar na fixação de metas e objetivos, sempre desejáveis do ponto de vista da ambição política e que encontra suporte no nº 3.

Nº2 – Todos os pontos de reflexão encontram respaldo neste preceito, devendo novamente fazer-se apelo à **absoluta necessidade de cooperação entre entidades públicas e privadas**, proprietários, autarquias locais e associações cooperativas, a que já acima fizemos referência, a propósito do [artigo 4º](#).

Nº3 – Antes de *elaborar a programação da compatibilização das bases de dados geográficas e de gestão do território existentes na administração pública* importa inventariar todo o conhecimento disponível, [levantamentos e relatórios oficiais, contributos científicos, medidas legislativas, regulamentares e administrativas, operações técnicas e logísticas, etc...] o *estado da arte* para que nos possamos lançar na fixação de metas e objetivos, sempre desejáveis do ponto de vista da ambição política e que encontra suporte neste nº 3.

Artigo 19º [Apoio à utilização efetiva dos recursos]

Nº1 – Aponta-se para novo prazo para a criação por parte do governo de um sistema público de incentivos ao aproveitamento efetivo dos solos.



Avançamos do ponto de vista gradativo da operação mais básica (embora tremendamente complexa) de todas – a *delimitação e definição do estatuto jurídico da propriedade imobiliária rústica*, no contexto do seu enquadramento jurídico-constitucional e civil, para a ulterior definição de uma política (pública) de solos.

Nº2 – Uma norma extremamente ambiciosa que estabelece a obrigatoriedade de equacionar mecanismos de implementação gradual ao longo de um período mínimo de cinco anos, considerando uma série de variáveis aí indicadas. Não é possível implementar tal norma sem a colaboração das várias entidades que temos vindo a referir.

SECÇÃO TRÊS – POLÍTICAS DO PLANEAMENTO

Artigo 20º [Apoio à utilização efetiva dos recursos]

Trata-se de norma genérica que postula a necessidade de ter sido em consideração a realidade do TBD aquando a revisão dos Planos nacionais de acessibilidades, nomeadamente, revisões ao *Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas da Administração Central*, ao *Plano Nacional rodoviário*, ao Plano de Proximidade ou a qualquer outro instrumento de natureza similar, desejavelmente assegurando a necessidade de assegurar iguais oportunidades de desenvolvimento e acessibilidades a todas as regiões.

Artigo 21º [Revisão dos Planos de Ordenamento]

Nº1 - Tomando como premissa a compatibilização do crescimento económico com o ordenamento e a proteção dos recursos naturais, postula-se a revisão dos *planos de ordenamento das áreas de proteção natural e albufeiras dos TBD*, com os objetivos que depois refere.

Artigo 22º [Reajustamento dos modelos organizacionais]



Nº1 – Prevê-se novo prazo para a elaboração de estudo por parte do governo para aferir dos impactos dos mecanismos de *alocação dos fundos comunitários, dos modelos de divisão administrativa do território e outras realidades análogas*, sempre que possível de forma desagregado ao nível da freguesia relativamente aos indicadores que se apresentam em seguida.

Reiteramos as críticas à formulação vaga deste relatório, devendo assinalar-se que nenhum estudo credível deste tipo poderia somente fundar-se nas premissas indicadas para chegar a algum resultado.

Nº2 – A avaliação a que se chega não é necessariamente fundamentada, não podemos deixar de anotar que as soluções apontadas poderão padecer de vários vícios daí resultantes, desde logo equacionar a adoção de medidas corretivas desadequadas.

Parece-nos que semelhante estudo não poderá ficar desligado dos contributos das entidades públicas encarregues da execução de políticas com direto impacto ao nível de cada um dos indicadores referidos.

SECÇÃO QUATRO – POLÍTICAS DE FIXAÇÃO DE POPULAÇÃO

Artigo 23º [Programa de apoio à natalidade nos TBD]

Fixa-se novo prazo para a aprovação de programa de apoio específico à natalidade e fixação de população nos TBD.

Para além da rigidez do prazo, não se refere em que critérios ou medidas concretas se traduzirá este programa ou o papel que nele deverão desempenhar as diferentes entidades públicas encarregues da sua implementação no terreno.

Artigo 24º [Programa de apoio à criação de emprego nos Territórios de Baixa Densidade]



Nº1 – Fixa-se novo prazo para a aprovação de programa de apoio específico à criação de emprego nos TBD. O prazo exprime-se em seis meses, mas é exatamente igual aos 180 dias do prazo anterior.

Medidas de apoio à criação de emprego nos TBD - As medidas previstas poderão, de alguma forma, exigir a intervenção do governo, mas poderão também exigir a intervenção da Assembleia da República e, particularmente a prevista na alínea a), deveria ser concertada com as autarquias locais.

Uma outra forma de atuação poderia consistir na regularização das situações de trabalhadores das autarquias que se encontram em situação precária ou outras formas de contratualização de programas entre o Estado e as Autarquias porquanto é por demais conhecido o peso do pessoal que se encontra ao serviço das autarquias nestas zonas mais desfavorecidas.

Nº2 - Medidas destinadas a evitar a necessidade de saída de desempregados e jovens à procura de primeiro emprego – As medidas indicadas nas alíneas a) a d) não nos merecem grandes reparos, salvo a necessidade que descortinamos de as mesmas serem coordenadas com as várias entidades públicas com interesse na matéria, desde logo as autarquias.

Nº 3 - Necessita de concretização, que eliminação de encargos e limitações administrativas à mobilidade geográfica são estas?

Artigo 25º [Programa de apoio ao investimento em TBD]

Nº1 – Fixa-se novo prazo (de 180 dias) para a aprovação pelo governo de um novo regime legal de incentivos à instalação de novas empresas e investimentos, incluindo apoios ao nível fiscal, redução do valor das taxas e medidas de simplificação administrativa.



Parece-nos que, para além, da já mencionada rigidez do prazo, é necessário ter em conta as condicionantes de ordem constitucional à aprovação de semelhantes medidas que necessitam do crivo parlamentar. Também nesta área é exigível a cooperação com as autarquias para a implementação prática ao nível das taxas e das medidas de simplificação administrativa.

Nº2 – A figura dos Contratos de Apoio e Tributação Especial para os TBD merece o reparo da sua conformidade constitucional e da necessidade da sua articulação com as autarquias.

SECÇÃO CINCO – POLÍTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Artigo 26º [Uniformização da distribuição dos serviços públicos]

Nº1 – Se temos considerado algumas das disposições deste diploma bastante vagas, **cremos** que esta norma se caracteriza por uma excessiva indefinição e não se vê como possa o Estado, certamente em virtude da intervenção do órgão de topo na Administração Pública, o Governo, conseguir uma uniforme distribuição dos trabalhadores e instituições da Administração Central sem fazer perigar alguns dos valores constitucionais mais importantes.

De resto, o fenómeno da *litoralização* como a dado passo refere, da *macrocefalia* das grandes cidades em contraponto com a desertificação do interior ocorre por força de fenómenos sociais, económicos, demográficos e até políticos que só indiretamente o Estado pode pretender alterar ou condicionar.

No que concerne à Administração Central, embora já anteriormente haja sido tentada a sua distribuição ou *deslocalização* em função das características e idiossincrasias de determinadas regiões – por exemplo, o estabelecimento da Direção Geral da Agricultura em Santarém -, a verdade é que as dinâmicas centrífugas associadas à



atração política que Lisboa continua exercendo de forma impressionante continuarão a manter-se. Pelo menos até que se repense a forma de estruturação da nossa Administração Pública no sentido da sua paulatina descentralização e regionalização.

Nº2 – Idêntica reflexão se nos oferece a propósito do nº 2 do artigo, embora se nos ofereça como muito útil o levantamento sugerido, por poder deixar antever os desequilíbrios atualmente existentes e deixar antevistas as medidas corretivas necessárias no quadro da nossa atual estruturação administrativa.

Artigo 27º [Encerramento dos serviços públicos nos Territórios de Baixa Densidade]

Nº1- **Julgamos de aplaudir a consagração deste condicionamento ou limitação administrativa à deslocalização de serviços públicos para fora dos TBD, através da consagração da necessidade de um procedimento administrativo prévio, dentro do contexto constitucional da intervenção do Governo (artigo 199º, alínea d) da CRP).**

Na verdade, a elaboração de estudo de impacto por parte de entidade independente poderá constituir um adicional de racionalidade na fundamentação à medida tomada e levar ao seu abandono por contraproducente. As vantagens normalmente assacadas ao mecanismo de audiência prévia são aqui plenamente procedentes. O mesmo se diga relativamente aos Pareceres de todas as entidades referidas na alínea b).

Nº2 - A Consulta pública aqui referida, embora possa constituir um fator de polémica e segundo alguns, até de fragilização do exercício da autoridade por parte do Estado – Administração, assume um carácter de legitimação reforçada da decisão e de auscultação aos cidadãos **que é certamente de aplaudir.**

Artigo 28º [Instalação de novos serviços públicos]

Constitui norma de mero conteúdo programático. Em todo o caso traduz a opção subjacente ao diploma.

CAPÍTULO III – DISPOSIÇÕES FINAIS



Artigo 29º [Revisão do sistema de classificação dos TBD]

Estabelece um prazo obrigatório de revisão do Estatuto dos TBD pendente da avaliação da eficácia das medidas entretanto assumidas no sentido da diminuição das assimetrias regionais e do fenómeno do despovoamento.

Artigo 30º [Regulamentação]

Nº1 - Prevê a regulamentação da lei no prazo de 180 dias por Decreto-lei em todas as matérias não reservadas à Assembleia da República.

Haverá, ainda, que discernir as matérias que caberão na esfera de reserva absoluta ou relativa de competência legislativa da AR, o que se afigura uma tarefa particularmente espinhosa, considerando a vastidão de matérias sobre as quais se pretende legislar.

O resultado será, em nossa opinião, a desmultiplicação de diplomas que, quando concluídos, terão pouco que ver com o original.

Artigo 31º [Entrada em vigor]

Parece-nos que, se a lei entra em vigor no prazo de trinta dias após a sua publicação, a circunstância de muitas das suas normas primarem pela indefinição poderá condená-la a uma ineficácia até à publicação do Decreto-Lei de execução, no prazo de 180 dias, após a publicação da lei.

APRECIÇÃO FINAL GLOBAL:

Acabámos de expor uma apreciação muito circunstanciada tal como circunstanciada foi a intenção legiferanda sobre a atual realidade fática do nosso território, decomposta pelas diferentes variáveis, tais como, estatística e de sustentabilidade



social, para chegar à conclusão de que se afigura necessária a intervenção pública neste domínio.

Sendo que o primeiro passo consiste, efetivamente, na identificação dos **territórios de baixa densidade**, a adoção de políticas, planos, medidas legais e regulamentares de discriminação positiva, não poderiam ser descuradas.

Trata-se de projeto de diploma com objetivos ambiciosos em que dá um destaque inovador à autarquia Freguesia como um território de primeira linha na perceção dos fenómenos sociológicos, económicos e demográficos que caracterizam os Territórios de Baixa Densidade.

A distinção entre Freguesias consideradas TBD em Municípios que não o são é disso prova evidente. Um primeiro passo na definição de ações concretas e com verdadeira **eficácia** no terreno.

Cremos que muitos dos grandes objetivos delineados não poderão somente ser confiados ao Governo ou à Administração Central e terão de ser articulados com as autarquias, no pleno exercício, por parte destas, das suas atribuições e competências, de acordo com os princípios da descentralização administrativa e da subsidiariedade.

É a esse nível que tecemos a nossa **primeira e principal crítica**, na medida em que somente uma ação concertada entre Administração Central e Administração Autárquica poderá traduzir-se numa aplicação **eficiente** das medidas que pretende implementar.

Ora, essa articulação implicaria a participação das autarquias ao nível da própria definição do que sejam **TBD**, isto é, numa lógica de implementação do conceito, o que se traduz na necessidade de ser adotada uma técnica legislativa mais **assertiva, coerente e flexível**.



Esta flexibilidade, à partida, encontraria certamente a sua homóloga ao nível do processo de **revisão dos planos, reajustamento dos modelos organizacionais** e a **revisão do sistema de classificação do TBD** e as medidas corretivas que aí se subentendem.

Uma segunda apreciação crítica prende-se com o carácter algo desequilibrado entre os objetivos traçados, uns de natureza mais geral e que poderiam constar de diplomas mais genéricos ou programáticos; outros que melhor estariam consagrados ao nível da legislação específica.

É certo, trata-se de um fenómeno com muitas dimensões que vão desde a definição da política de solos e do respetivo uso, ao ordenamento do território e urbanismo e respetivas medidas de execução, a concitar a ação das autarquias em áreas em que estas vão sendo continuamente dotadas de novas atribuições e competências legais.

Uma terceira apreciação crítica implica considerar que muitas das ações que se pretendem implementar encontram já consagração ao nível da legislação setorial aprovada ou necessitam de ser enquadradas nos princípios orientadores e respetivas estratégias.

Por esse motivo, afigura-se de grande importância a realização do levantamento da legislação já em vigor para, assim, se poder articular a respetiva disciplina com os objetivos agora traçados.

Só desta forma se poderá assegurar que o ordenamento jurídico se encontra sistematizado de forma coerente e este projeto não vem a constituir mais uma iniciativa desgarrada.



No limite, poderá conceber-se a definição dos principais princípios, valores e objetivos num tronco legislativo comum e adoção de normas e instrumentos específicos a enxertar na legislação específica e sectorialmente aplicável.

A convicção de que a presente iniciativa legislativa vem colmatar uma lacuna do ordenamento jurídico português, versando matéria de grande sensibilidade e necessidade para as tão proclamadas coesão territorial e social, impele-nos a emitir um voto de confiança e grande expectativa na formulação final do visado Diploma que, embora reclamando maior reflexão e aperfeiçoamentos vários, se impõe pelos objetivos que prossegue.

Lisboa, 3 de novembro de 2016