

[Projeto de Lei n.º 650/XV/1.ª \(IL\)](#)

Restabelece a figura dos solos urbanizáveis e institui um procedimento simplificado de reclassificação dos solos

Data de admissão: 10 de março de 2023

Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Luísa Colaço e Belchior Lourenço (DILP), Ricardo Saúde Fernandes (DAPLEN), Luís Silva (BIB), Gonçalo Sousa Pereira (DAC/CAE) e Susana Fazenda (DAC)

Data: 26.03.2023

I. A INICIATIVA

O projeto de lei em apreço procede à revisão da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, bem como do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, com o objetivo de voltar a permitir às autarquias classificarem certos prédios rurais como urbanizáveis.

Efetivamente, o proponente considera que, perante a escassez de solos para construção, a falta de concorrência neste setor e a crise habitacional que o país atravessa, a solução passa pela revisão da Lei dos Solos (ou o retorno à legislação anterior, a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto), permitindo, novamente, aos municípios a classificação e/ou reclassificação de certos prédios rurais como urbanizáveis, mas não a existência indiscriminada de áreas urbanizáveis; e que a criação de bolsas de terrenos, em continuidade com as áreas urbanas, terá a capacidade de responder a uma oferta de solos para edificação, equilibrando, assim, o valor do solo urbano.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

- **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo grupo parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)² (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

¹ Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

A iniciativa suscita, porém, algumas dúvidas sobre o cumprimento do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, que estabelece que «não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados».

Assinala-se a este respeito, conforme já mencionado em nota de admissibilidade, o n.º 1 do artigo 6.º da presente iniciativa determina que, após a sua entrada em vigor, «o Governo dispõe do prazo de 120 dias para estabelecer os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante, aplicáveis a todo o território nacional, devendo, para o efeito, proceder à regulamentação da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, nos termos resultantes do presente diploma, alterando, nomeadamente, o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio».

Da parte final desta norma parece resultar uma injunção dirigida ao Governo, de carácter juridicamente vinculativo, para alterar um decreto-lei, o que pode suscitar dúvidas relativamente ao respeito pelo princípio da separação de poderes, subjacente ao princípio do Estado de direito democrático e previsto nos artigos 2.º e 111.º da Constituição.

A imposição, ao Governo, do previsto no citado artigo 6.º parece ser um ato que envolve uma margem de discricionariedade ou juízo de oportunidade por parte do órgão de soberania que o pratica. Esta disposição poderá, assim, ser suscetível de interferir com a autonomia do Governo no exercício da sua competência legislativa (artigo 198.º da Constituição).

De acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira³, «as relações do Governo com a Assembleia da República são relações de autonomia e de prestação de contas e de responsabilidade; não são relações de subordinação hierárquica ou de superintendência», «pelo que não pode o Governo ser vinculado a exercer o seu poder regulamentar (ou legislativo) por instruções ou injunções da Assembleia da República», não podendo, por isso, a Assembleia da República «ordenar-lhe a prática de determinados actos políticos ou a adopção de determinadas orientações». Toda e qualquer imposição parlamentar só poderá valer, em princípio, como recomendação ao Governo, cuja inobservância só pode ser sancionada em sede de responsabilidade política» (cfr. [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 214/2011](#)).

Sobre questão semelhante, conclui o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 626/2022](#) - o qual pode ser consultado enquanto resumo mais recente de jurisprudência e doutrina sobre a presente matéria -, que «os limites recíprocos na interação de órgãos constitucionais só podem ser estabelecidos, com rigor, em cada caso concreto».⁴

Naturalmente, a análise do cumprimento das normas constitucionais em causa caberá, em concreto, à comissão competente, podendo, caso assim o entenda, eliminar ou reformular a redação da presente iniciativa em sede de discussão e votação na especialidade.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 9 de março de 2023, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido a 10 de março, data em que baixou, na generalidade, à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.^a) com conexão com a Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.^a), por despacho do Presidente da Assembleia da República. O seu anúncio em sessão plenária ocorreu a 15 de março.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

³ CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, II vol., 4.^a ed., Coimbra Editora, p. 415.

⁴ Suscita-se sempre a hipótese de se considerar que estamos perante uma mera recomendação, como entendeu o Presidente da República relativamente ao artigo 282.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprova o Orçamento do Estado para 2020, caso em que não se reputaria a mesma como vinculativa.

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#),⁵ alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O seu título - «Restabelece a figura dos solos urbanizáveis e institui um procedimento simplificado de reclassificação dos solos» - traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O artigo 1.º «Objeto» da presente iniciativa dá cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, o qual dispõe que «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

Os autores não promoveram, contudo, a republicação, em anexo, da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio. Com efeito, o n.º 2 do artigo 6.º da lei formulário determina que «Sempre que sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão, (...) a leis de bases (...) deve proceder-se à republicação integral dos correspondentes diplomas, em anexo às referidas alterações.». Assim, coloca-se à consideração da comissão aditar um artigo de republicação e fazer a mesma constar, como anexo, em sede de texto final.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 8.º do projeto de lei estabelece que «A presente lei entra em vigor no prazo de 5 dias após a data da sua publicação».

⁵ Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Para cumprir o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação», sugere-se que a norma seja alterada para «entra em vigor cinco dias após a sua publicação», dado que a expressão «no prazo de 5 dias» parece admitir que a lei pode entrar em vigor em qualquer dos dias incluídos no prazo.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#)⁶, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Segundo as regras de legística, o título da iniciativa deve conter a identificação dos diplomas alterados pela mesma. Assim, sugere-se que seja acrescentada uma referência aos dois diplomas que a iniciativa visa alterar.

A iniciativa legislativa em apreço adita, designadamente, um novo n.º 2 ao artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. Para o efeito, insere sistematicamente esse número entre dois números preexistentes, renumerando os seguintes. O recurso a esta técnica legislativa pode comportar riscos em matéria de segurança jurídica, designadamente por força de eventuais remissões, sendo preferível, na medida do possível, que os aditamentos de novos números ocorram na sequência dos que já se encontram em vigor, ou que, ao invés, se sistematize de forma mais adequada o número anterior (neste caso, o n.º 1), para abarcar o aditamento que se pretende efetuar. Acresce que há uma referência a um anterior n.º 12, mas o atual artigo 72.º apenas tem 11 números, pelo que os dois últimos números a aditar deverão ser o 13 e o 14.

⁶ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Propõe-se igualmente a alteração da ordem dos artigos 5.º e 7.º, devendo a norma transitória (artigo 7.º) anteceder a norma revogatória (artigo 5.º), mantendo-se a norma de regulação posterior (artigo 6.º) entre ambas.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A [Constituição da República Portuguesa](#)⁷ (doravante Constituição) comete ao Estado a incumbência de, no âmbito das suas tarefas fundamentais, previstas no [artigo 9.º](#), preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território. No Título dedicado aos direitos e deveres económicos, sociais e culturais, prevê a Lei Fundamental, no [artigo 65.º](#), que o «Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística» (n.º 4). Estas regras, referem os Prof. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, «destinam-se não apenas a disciplinar as questões urbanísticas tradicionais do *jus aedificandi* (o direito de construir) e do *jus utendi* (o direito de usar os solos urbanos), mas também da *mudança de destino do uso dos solos* (residenciais, industriais, desportivos, religiosos, comerciais). As regras sobre a ocupação, uso e transformação dos solos urbanos devem constar, basicamente, de *instrumentos de planeamento* e de *normas referentes ao ordenamento do território e do urbanismo*. (...) A *ocupação, o uso e a transformação dos solos urbanos* representam um complexo de actividades cujas regras se encontram definidas, sobretudo, na legislação respeitante ao ordenamento do

⁷ Diploma retirado do sítio da *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências legislativas à Constituição da República Portuguesa nesta parte da nota técnica são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 24/04/2023.

território e nos instrumentos de planeamento territorial. Trata-se, simultaneamente, de governo do território, de gestão urbanística e de execução de planos.»⁸

Conexas com estas normas constitucionais estão também a que prevê como incumbência do Estado, para assegurar o direito ao ambiente, a promoção do ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades [alínea b) do n.º 2 do [artigo 66.º](#)], ou a que consagra como objetivo da política agrícola a necessidade de assegurar o uso e a gestão racionais dos solos e dos restantes recursos naturais [alínea d) do n.º 1 do [artigo 93.º](#)].

A [Lei n.º 31/2014, de 30 de maio](#)⁹, que estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, tem por finalidade «definir instrumentos que permitam disciplinar, reconduzir e induzir a correta distribuição do solo rústico e urbano e a execução eficiente dos planos territoriais, evitando o aumento excessivo e irracional dos perímetros urbanos, assegurando a salvaguarda dos valores naturais, e promovendo a exploração dos recursos florestais e agrícolas bem como o melhor aproveitamento dos recursos do solo urbano, centrado na reabilitação dos fogos existentes, em detrimento de nova construção e na regeneração de áreas do território¹⁰».

Subordinando-se aos princípios da solidariedade intra e intergeracional, da responsabilidade, da economia e eficiência, coordenação e compatibilização das diversas políticas com incidência territorial com as de desenvolvimento económico e social, subsidiariedade, equidade, participação dos cidadãos, concertação e contratualização entre interesses públicos e privados e ainda segurança jurídica e proteção da confiança, as políticas públicas e as atuações administrativas em matéria de solos, de ordenamento do território e de urbanismo contribuem também para a preservação do ambiente, de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução, da transversalidade e da integração de políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e urbanismo, do poluidor-pagador e do utilizador-pagador, da responsabilidade e da recuperação ([artigo 3.º](#)).

⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa Anotada - Volume I. Coimbra Editora, 2007, págs.838. Itálicos dos autores.

⁹ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

¹⁰ Cfr. exposição de motivos da [Proposta de Lei n.º 183/XII/3.ª \(GOV\)](#), que lhe deu origem.

De acordo com o [artigo 9.º](#), o regime do uso do solo define a disciplina relativa à respetiva ocupação, utilização e transformação e é estabelecido pelos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal através da classificação e qualificação do solo.

O [artigo seguinte](#) dispõe sobre a classificação e qualificação do solo, distinguindo, nas alíneas do seu n.º 2, o solo rústico do solo urbano.

Enquanto o solo rústico é definido como «aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano», considera-se solo urbano «o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação».

Nos termos dos números seguintes, a «classificação e reclassificação do solo como urbano traduzem uma opção de planeamento» e a «qualificação do solo define (...) o conteúdo do seu aproveitamento por referência às potencialidades de desenvolvimento do território».

Os instrumentos de gestão territorial através dos quais se desenvolve a política de solos, de ordenamento do território e de urbanismo são os programas territoriais que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento, e os planos territoriais, que estabelecem opções e ações concretas em matérias de planeamento e organização do território bem como definem o uso do solo.

Os programas territoriais podem ser de âmbito nacional, regional, intermunicipal ou municipal.

Os programas de âmbito nacional definem o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional e para a sua integração na União Europeia, estabelecendo as diretrizes a considerar a nível regional e a compatibilização das políticas públicas sectoriais do Estado, bem como, na medida do necessário, a salvaguarda de valores e recursos de reconhecido interesse nacional. Para além do programa nacional da política de

ordenamento do território, existem também programas com carácter setorial e programas com carácter especial, onde se inserem, por exemplo, os programas da orla costeira ou das áreas protegidas.

Por sua vez, os programas de âmbito regional estabelecem as opções estratégicas de organização do território regional e o respetivo modelo de estruturação territorial, bem como as grandes opções de investimento público, com impacte territorial significativo, suas prioridades e programação. Os programas regionais constituem o quadro de referência estratégico para a elaboração dos programas intermunicipais e dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal.

Os programas de âmbito intermunicipal abrangem dois ou mais municípios territorialmente contíguos integrados na mesma comunidade intermunicipal e asseguram a articulação entre o programa regional e os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, estabelecem as opções estratégicas de organização do território intermunicipal e de investimento público, suas prioridades e programação, em articulação com as estratégias definidas nos programas territoriais de âmbito nacional, sectorial e regional, definindo orientações para os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal. Entram nesta categoria o plano diretor intermunicipal, o plano de urbanização intermunicipal e o plano de pormenor intermunicipal.

Finalmente, os programas de âmbito municipal estabelecem, de acordo com as diretrizes estratégicas de âmbito regional e com opções próprias de desenvolvimento estratégico local, o regime de uso do solo e a respetiva execução, consubstanciando-se no plano diretor municipal, no plano de urbanização e no plano de pormenor.

Na sequência desta lei, foi aprovado, pelo [Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de abril](#)¹¹, o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT). Este decreto-lei desenvolve as bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos do sistema de gestão territorial acima mencionados, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.

¹¹ Texto consolidado. Este diploma revogou o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, que regulava anteriormente esta matéria.

Os [artigos 71.º a 74.º](#) deste diploma contêm as regras sobre classificação e qualificação do solo, replicando-se, no [artigo 71.º](#), os conceitos já referidos de solo urbano e solo rústico.

A reclassificação do solo rústico para solo urbano «tem carácter excecional, sendo limitada aos casos de inexistência de áreas urbanas disponíveis e comprovadamente necessárias ao desenvolvimento económico e social e à indispensabilidade de qualificação urbanística, traduzindo uma opção de planeamento sustentável em termos ambientais, patrimoniais, económicos e sociais», exigindo-se a demonstração da sustentabilidade económica e financeira desta transformação. Esta reclassificação processa-se através da elaboração, revisão ou alteração do plano de pormenor, no qual esteja delimitada a área objeto de reclassificação e definido o prazo para a execução das obras de urbanização e de edificação ([artigo 72.º](#)).

Ao invés, de acordo com o [artigo 73.º](#), a reclassificação do solo urbano como rústico pode ser feita a todo o tempo.

A qualificação do solo urbano processa-se através da integração em categorias que conferem a suscetibilidade de urbanização ou de edificação. Quanto à classificação do solo rústico, esta abrange cinco categorias, elencadas no n.º 3 do [artigo 74.º](#).

O Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de abril, cria ainda a [Comissão Nacional do Território](#), que funciona na dependência do membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território, e tem como atribuição a coordenação e execução da política nacional do ordenamento do território. De entre as suas competências, elencadas no [artigo 184.º](#), destacam-se as seguintes: acompanhar a aplicação e o desenvolvimento do disposto na lei de bases de política pública de solos, do ordenamento do território e urbanismo; emitir pareceres e recomendações sobre questões relativas ao ordenamento do território; ou acompanhar e monitorizar a elaboração do relatório nacional sobre o estado do ordenamento do território.

Os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante, aplicáveis a todo o território nacional, encontram-se fixados pelo [Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto](#), que revogou o Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de maio.

Este decreto regulamentar prevê os critérios a observar pelos municípios, comunidades intermunicipais e associações de municípios na classificação dos solos, assente na diferenciação entre as classes de solo rústico e de solo urbano, e define o conceito de utilização dominante de uma categoria de solo como a afetação funcional prevalente que lhe é atribuída pelo plano territorial de âmbito intermunicipal e municipal.

Tendo em consideração o teor da iniciativa legislativa a propósito da qual é elaborada esta nota técnica, importa referir que, como consequência da alteração profunda que o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial operou no modelo de classificação do solo, este decreto regulamentar deixou de prever, no âmbito das categorias de solo urbano, o conceito de solo urbanizável, definido na legislação anteriormente vigente como aquele cuja urbanização era possível programar.

Assim, o artigo 7.º prevê apenas duas categorias de solo urbano: o solo total ou parcialmente urbanizado ou edificado; e o solo urbano afeto à estrutura ecológica necessário ao equilíbrio do sistema urbano. A reclassificação de solo rústico para solo urbano está prevista nos artigos 8.º e seguintes, em conformidade com o disposto no artigo 72.º do RJIGT.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito da União Europeia**

A União Europeia procede ao fortalecimento da sua coesão económica, social e territorial no intuito de promover um desenvolvimento harmonioso da União como um todo, conforme previsto nos artigos 174.º a 178.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE).

Relativamente ao ordenamento do território, compreendendo as diferenças existentes em cada Estado-Membro, quer ao nível do desenvolvimento económico quer das Políticas de Ordenamento Territorial, a estratégia europeia para com as áreas urbanas tem o seu impulso a partir de 1973, sendo que apenas na década de 1990 a Política Europeia passa a atuar de forma mais direta nas questões urbanas através de resoluções e mandatos específicos, nomeadamente, com o [Livro Verde sobre ambiente](#)

[urbano](#), que «representa a primeira manifestação do compromisso da União Europeia em alcançar uma real melhoria da qualidade do ambiente urbano da Comunidade».

Em 2014, a Comissão Europeia publicou uma Comunicação «[A dimensão urbana das políticas da UE - principais características de uma Agenda Urbana da UE](#)», onde destaca como desafios para a Agenda Urbana as políticas nacionais e da UE fragmentadas; as divergências acentuadas de desempenho económico entre capitais e outras cidades; os níveis de desemprego elevados; a expansão urbana descontrolada que coloca pressão nos serviços públicos; a incapacidade para efetuar as mudanças estruturais necessárias; e o desfasamento crescente entre as estruturas administrativas e urbanas.

Nessa medida, a Comunicação sugere que a Agenda poderia melhorar a coordenação das políticas da UE existentes; concentrar-se num número limitado de grandes desafios sociais a nível europeu, tal como a adaptação climática; definir com mais rigor um modelo europeu de desenvolvimento urbano; reforçar o empenho e a apropriação por parte das cidades das políticas da UE; e incentivar uma melhor compreensão dos processos de desenvolvimento urbano.

Por outro lado, a Comissão Europeia, com a adoção desta comunicação, refere que a política urbana na Europa, a governação das cidades, a autonomia, a capacitação e o envolvimento nas políticas nacionais variavam muito entre os países da UE, tendo apenas alguns deles ministérios neste domínio e que a elaboração de políticas não explorava plenamente os conhecimentos especializados disponíveis a nível das cidades, nem reconhecia o papel essencial que as autarquias locais podiam desempenhar para ajudar a realizar os objetivos em matéria de políticas nacionais ou da UE.

Nesse sentido, em 2016, numa reunião informal de Ministros da UE responsáveis pela pasta dos Assuntos Urbanos, chegaram a acordo sobre a Agenda Urbana para a UE conforme estabelecida no [Pacto de Amesterdão](#), tendo como objetivo promover o maior envolvimento das cidades europeias e reconhecimento da dimensão urbana no processo legislativo comunitário, no acesso ao financiamento europeu e na partilha de conhecimento.

Ainda neste contexto, importa destacar que, em dezembro de 2020, foi adotada uma [Agenda Territorial Intergovernamental para 2030](#)¹² renovada, que estabeleceu ligações importantes com as políticas de coesão e outras políticas da UE. A Agenda Territorial 2030 é um [documento-quadro estratégico](#) que sublinha a importância e a orientação do ordenamento do território estratégico e apela ao reforço da dimensão territorial das políticas a todos os níveis de governação. É acompanhada de [ações-piloto](#) executadas no âmbito de parcerias conjuntas que abordam os principais desafios territoriais, procurando promover um futuro inclusivo e sustentável para todos os lugares e ajudar a alcançar os [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#) na Europa. Concretamente, um dos aspetos focados na renovada Agenda Territorial Intergovernamental para 2030 foi o desenvolvimento de soluções baseadas na natureza, bem como de redes de infraestruturas verdes que liguem os ecossistemas e as zonas protegidas no âmbito do ordenamento do território, da gestão dos solos e de outras políticas, e o desenvolvimento de novos instrumentos de gestão de crises para aumentar a segurança e a resiliência dos locais e o reforço da sensibilização e na capacitação das comunidades locais e regionais para protegerem, reabilitarem, utilizarem e reutilizarem os seus ambientes (construídos), paisagens, bens culturais materiais e imateriais e outros valores únicos, através de instrumentos da política de coesão da UE, da política de desenvolvimento rural, do ordenamento do território ou de quaisquer outros instrumentos que reforcem o desenvolvimento territorial ou local integrado, entre outros.

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a Espanha.

ESPANHA

¹² A primeira Agenda tinha sido adotada me 2007 e atualizada em 2011.

A [*Constitución Española*](#)¹³ define, nos termos do seu [artículo 148](#), a possibilidade de assunção de competências por parte das Comunidades Autónomas num vasto conjunto de matérias, entre as quais se inclui o ordenamento do território, urbanismo e a habitação. O desenvolvimento dessas competências ao nível das Comunidades Autónomas encontra-se definido nos respetivos [estatutos de autonomia](#), onde se apresenta, a título exemplificativo, as disposições constantes do [artículo 56](#) da [Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía](#), da [Junta de Andalucía](#).

Ao nível da Administração Central do Estado, o quadro legal aplicável no âmbito da temática em apreço, decorre das disposições constantes do [Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana](#), onde se relevam as seguintes disposições:

- O [artículo 2](#), relativo à definição de conceitos, entre os quais se menciona a definição de atuações sobre o meio urbano, na sua conexão com o [artículo 7](#);
- O [artículo 4](#), relativo às garantias de ordenamento do território e ao ordenamento urbanístico;
- O [artículo 18](#), relativo à promoção de ações de transformação urbanística e de edificação;
- O [Título II](#), relativo às bases do Regime de Solos e regras procedimentais aplicáveis, nomeadamente no que concerne às definições sobre a utilização do solo (artículo 21); e
- O [Título VII](#), relativo à função social da propriedade e à gestão do solo.

Ao nível regional, voltando ao exemplo da *Junta de Andalucía*, relevam-se as disposições relativas à regulamentação do ordenamento do território, definidas nos termos da [Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía](#). Atento o objeto da presente iniciativa legislativa, cumpre mencionar o seguinte enquadramento legal:

¹³ Diplomas consolidados retirados do portal oficial [boe.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 26.04.2023.

- As atividades e finalidades do ordenamento territorial e urbanístico - [artículo 3](#), nomeadamente as constantes das alíneas *a)*, *b)* e *d)*¹⁴, todas do n.º 2 e a alínea *c)*¹⁵ do n.º 4;
- O Regime de Solos - [Título I](#) -, nomeadamente nas disposições relativas às classificações de solo constantes dos [artículos 13](#) e [14](#); e
- O Regime de ações de transformação urbanística - [Título II](#), nomeadamente no que concerne às delimitações de atuação de transformação urbanística, definidas no [artículo 25](#) e das ações que respeitem a novas urbanizações em solos rústicos ([artículo 31](#)); e
- Os princípios de ordenamento territorial - [Título III](#) -, nomeadamente ao nível da caracterização dos instrumentos de ordenamento territorial ([artículo 34](#));

Informações adicionais relativas ao planeamento urbanístico da *Região de Andalucía* podem ser consultadas [aquí](#)¹⁶.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, sobre a mesma matéria, não existem quaisquer iniciativas legislativas nem petições.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

¹⁴ «*d) Asegurar la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías que se generen, impedir la especulación del suelo y garantizar su disponibilidad para los usos urbanísticos y los adecuados equipamientos urbanos, así como el acceso a una vivienda digna, estableciendo las reservas suficientes para vivienda protegida*».

¹⁵ «*c) La transformación del suelo urbano mediante la regeneración y renovación de los tejidos urbanos y la urbanización del suelo rústico de manera sostenible y justificada, incluyendo la determinación de la forma de gestión, y el control y la supervisión de su ejecución*».

¹⁶ Retirado do sítio da Internet juntadeandalucia.es. Consultas efetuadas a 26.04.2023.

A consulta à mesma base de dados permite verificar a inexistência de iniciativas legislativas e petições sobre a mesma matéria na legislatura anterior.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas obrigatórias**
Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 10 de março de 2023, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Até ao momento da elaboração da presente Nota Técnica, foram recebidos pareceres do [Governo Regional dos Açores](#), do [Governo Regional da Madeira](#), da [Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores](#) e da [Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira](#), que podem ser consultados na página eletrónica da Assembleia da República, mais especificamente na [página da presente iniciativa](#).

- **Outras consultas obrigatórias**

Nos termos do disposto no artigo 141.º do RAR deve ser promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ALVES, Demétrio - Regulação socioeconómica da edificação e da promoção. In **Descentralização e ordenamento do território**. Coimbra : Almedina, 2021. ISSN 978-972-40-9730-5. P. 85-131. Cota: 28.46 - 319/2021.

Resumo: «A produção de habitação através da edificação em solo urbanizado, bem como a correspondente atividade imobiliária, têm grande repercussão social, económica e ambiental, para além da sua importância central no Ordenamento do Território. As

edificações destinadas à habitação, servindo, em princípio, para suprir as necessidades de alojamento das famílias e indivíduos, têm sido, contudo, utilizadas como alicerce da especulação imobiliário-financeira e de atividades rentistas de variado tipo. O que aconteceu até cerca de 2008, bem como o que se verifica já na atual fase de retoma imobiliária, em particular na AML, é exemplar quanto à incapacidade pública regulatória no domínio socioeconómico, facto que impossibilita, na prática, o ordenamento, a equidade e a sustentabilidade. As exigências crescentes de sustentabilidade do território, de formas de planeamento e execução urbanística mais abrangentes e rigorosas pressionam as autoridades públicas no sentido da limitação da expansão urbanística. Mas a caudalosa produção legislativa, que tem basculado entre uma aparência hiper-regulamentadora e os rasgos liberalizantes, quase exclusivamente centrada nas questões urbanísticas e edificatórias, de facto, tem falhado na capacidade de efetiva regulação socioeconómica da atividade imobiliário-financeira e de intervenção na política de solo. Num setor económico com evidentes falhas de mercado e nuclear interesse público, parece imprescindível a introdução de fortes medidas de regulação socioeconómica.»

CORREIA, Fernando Alves ; CORREIA, Jorge André Alves – **Regime jurídico dos programas e dos planos territoriais**. Coimbra : Almedina, 2021. 494 p. ISBN 978-972-40-9723-7. Cota: 28.46 - 341/2021.

Resumo: «A presente obra pretende analisar, de modo atualizado e aprofundado, o "regime jurídico dos programas e dos planos territoriais", incluindo a problemática do "planeamento urbanístico por contrato". A mesma visa fornecer aos auditores do Curso de Pós-Graduação em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente do CEDOUA umas "lições" facilmente acessíveis, mas tem, igualmente, como destinatários todos os estudiosos e aplicadores do direito do urbanismo.

A matéria versada nesta obra constituirá, além disso, uma parte substancial do "Manual de Direito do Urbanismo", que se estende, atualmente, por três volumes, e que carece de ser, no futuro, reformulado e atualizado.»

GUERREIRO, Sandra - Acabou o planeamento do território em Portugal?. **Vida judiciária**. Porto. Nº 226 (maio/jun 2022), p. 38-39. Cota: RP-136.

Resumo: O presente artigo debruça-se sobre o tema do planeamento do território em Portugal e as suas consequências para a classificação e reclassificação dos solos. «O ordenamento do território é, atualmente, o parente pobre das modernas temáticas ambientais e de sustentabilidade, ficando relegado para um plano secundário, quer pela opinião publicada, quer pelo próprio decisor político que, em especial nos últimos anos, se tem esquecido de um dos seus mais importantes recursos: o território. Nas palavras do Professor Jorge Gaspar, o "ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), e posteriormente o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/20 15, de 14 de maio (RJIGT), alteraram significativamente as regras de classificação e reclassificação do solo urbano.»

MARQUES, Teresa Sá [et al.] - Habitação, uma questão central no ordenamento do território e um desafio para o processo de descentralização. In **Descentralização e ordenamento do território**. Coimbra : Almedina, 2021. ISSN 978-972-40-9730-5. P. 145-162. Cota: 28.46 - 319/2021.

Resumo: «Implementar um processo de descentralização significa refletir as problemáticas sociais, designadamente a habitação, nas escalas e nos contextos geográficos adequados. Em termos internacionais, os Estados-Membros da ONU adotam, em 2015, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com 17 metas ambiciosas. Nesta agenda, a habitação é colocada numa posição de grande centralidade nas políticas sociais e económicas, tanto para as autoridades nacionais como locais. Em Portugal, a revisão do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e as novas políticas de Habitação enfatizam o papel das autarquias nas políticas locais de habitação. Nesta comunicação problematizam-se três realidades habitacionais que as políticas públicas locais devem incorporar nas suas estratégias: os territórios com um parque habitacional sobredimensionado; os territórios com um parque habitacional a necessitar de ser reabilitado; e os territórios que estão sob pressão dos mercados financeiros. No final, apresenta-se uma síntese territorial capaz de enquadrar os desafios para uma política de habitação de base local.»

OLIVEIRA, Fernanda Paula - Habitação, ordenamento do território, solos e urbanismo : uma ligação nada improvável : visão a partir da Lei de Bases de Habitação. **Revista de direito administrativo**. Lisboa. ISSN 2184-1799. Nº 14 (maio/ago. 2022), p. 59-70. Cota: RP-12.

Resumo: Começando por considerar o direito à habitação como uma das necessidades básicas do ser humano, universalmente consagrada, o autor prossegue por analisar as relações que se estabelecem entre a habitação, o ordenamento do território, os solos e o urbanismo. Esta análise é levada a cabo tendo em conta os seguintes tópicos: o direito à habitação e os edifícios habitacionais; da habitação ao habitat - o planeamento urbano e territorial; a definição, pelos planos territoriais, do regime de uso do solo; os planos como instrumentos de ponderação das necessidades habitacionais; da política dos solos à gestão urbanística; a dimensão da reabilitação urbana.

STRECHT, Justino Monteiro - A classificação dos solos : do binómio rústico/urbano para uma política sustentável de uso do solo no ordenamento português : o caso concreto da classificação do solo rústico em espaços periurbanos. **Questões atuais de Direito Local**. Braga. ISSN 2183-1300. Nº 32 (out./dez. 2021), p. 67-93. Cota: RP-173.

Resumo: «Cientes dos desafios que o planeta e o país terão pela frente ao nível social e ambiental, sentimos a necessidade de, neste começo de década, pensar e repensar as formas sobre como o planeamento territorial português influi sobre a preservação de um recurso inestimável e escasso como é o solo. Uma vez que a tarefa da classificação é fulcral em matéria de planeamento territorial municipal, pretendemos com esta dissertação realizar um périplo, primeiro pela forma como em geral se procede à afetação do uso do solo, o que são os poderes de planeamento de que dispõem os municípios, eles que são os principais responsáveis pela conformação do território, e pelo regular dos usos do solo, pela forma como os municípios adotam os critérios gerais de classificação, decorrentes dos mais variados regimes jurídicos que tutelam a matéria do ordenamento do território, e ainda pela sua vinculação, ou seja os limites impostos à sua discricionariedade de planeamento. Num segundo plano, mais concreto e próprio, faremos uma análise do que consideramos ser ainda necessário para que a política de



solos portuguesa se concretize em cada plano territorial, e para que de facto se possa falar num ordenamento do território sustentável.»