

[Projeto de Lei n.º 387/XV/1.ª \(PAN\)](#)

Procede à alteração do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, por forma a assegurar processos de elaboração, alteração ou revisão dos programas e dos planos territoriais mais democráticos, participativos e respeitadores do ambiente e da vontade das populações

Data de admissão: 5 de dezembro de 2022

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: Filipa Paixão e Leonor Calvão Borges (DILP), João Carlos Sanches (BIB), António Almeida Santos (DAPLEN) e Susana Fazenda (DAC)

Data: 19.12.2022

I. A INICIATIVA

O projeto de lei em apreço procede à alteração do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, por forma a assegurar processos de elaboração, alteração ou revisão dos programas e dos planos territoriais mais democráticos, participativos e respeitadores do ambiente e da vontade das populações.

Assim, tendo sido detetadas algumas insuficiências, nomeadamente no enquadramento legal dos Planos Directores Municipais, que, de acordo com a proponente, estão sinalizadas e carecem de uma revisão pontual, são apresentadas as seguintes propostas:

Em primeiro lugar, no âmbito dos processos de consulta pública relativos a programas e aos planos territoriais, a proponente pretende assegurar um alargamento dos prazos mínimos de duração dos processos de consulta pública nos planos territoriais de âmbito municipal, a obrigatoriedade de a respectiva abertura ser divulgada nas publicações periódicas e redes sociais do município na internet e a previsão do dever de os municípios procurarem assegurar o acolhimento das propostas surgidas em consulta pública sempre que estas se revelem justificadas e de fundamentar o não-acolhimento.

Em segundo lugar, como o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial não está totalmente actualizado com os objectivos da Lei de Bases do Clima, aprovada pela Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, é sugerido que os Planos Directores Municipais sejam acompanhados de um Plano municipal de ação climática.

Em terceiro lugar, o direito de consulta prévia reconhecido aos titulares do direito de oposição relativamente ao Orçamento Municipal no âmbito do Estatuto do Direito de Oposição, aprovado pela Lei n.º 24/98, de 26 de Maio, é alargado às propostas de Plano Director Municipal, bem como às respectivas propostas de revisão ou alteração de Plano Director Municipal.

Em quarto lugar, há dois aspectos da Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, que estão por regulamentar no âmbito do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, a saber, no que diz respeito à avaliação de solos e ao Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pela Deputada única representante do partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), 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](#) (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 na alínea *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.

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, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 2 de dezembro de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido a 5 de dezembro e baixou, na generalidade, à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

Território e Poder Local (13.^a), no mesmo dia, por despacho do Presidente da Assembleia da República.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

[A lei formulário](#)² estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa – «Procede à alteração do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, por forma a assegurar processos de elaboração, alteração ou revisão dos programas e dos planos territoriais mais democráticos, participativos e respeitadores do ambiente e da vontade das populações» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A presente iniciativa propõe uma alteração ao Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que «Aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro», e cumpre o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, segundo o qual «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».

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, esta terá lugar nos 60 dias subsequentes à sua publicação, nos termos do artigo 4.º do projeto de lei em análise. Ora, para cumprir o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual «Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação», sugere-

² A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

se a seguinte redação: «A presente lei entra em vigor 60 dias após a sua publicação em Diário da República».

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Determina a [Constituição da República Portuguesa](#)³ (de ora em diante designada por Constituição), na alínea e) do [artigo 9.º](#), que é tarefa fundamental do Estado a proteção e valorização do património cultural do povo português, a defesa da natureza e do ambiente, a preservação dos recursos naturais e a garantia de um correto ordenamento do território.

No que se refere especificamente ao urbanismo, estabelece o n.º 4 do [artigo 65.º](#) da Constituição 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», dispondo ainda o n.º 5 que «é garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território».

O [artigo 66.º](#) incide sobre o ambiente e a qualidade de vida, prevendo que «todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender» (n.º 1). Na concretização deste direito, conforme disposto no n.º 2 da norma, incumbe ao Estado, entre outros, «ordenar e promover o ordenamento do território,

³ Texto consolidado retirado do sítio da Assembleia da República. Todas as referências legislativas relativas à Constituição são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 15/12/2022.

tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem» [alínea b)], «criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico» [alínea c)], «promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações» [alínea d)], ou «promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas [alínea e)].

A alínea z) do n.º 1 do [artigo 165.º](#) inclui as «bases do ordenamento do território e do urbanismo» no elenco de matérias de reserva relativa de competência legislativa. Por seu lado, nos termos do [artigo 241.º](#), «as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar».

A [Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo](#)⁴, aprovada pela Lei n.º 31/2014 de 30 de maio, estabelece as bases gerais da política pública de solos, do ordenamento do território e do urbanismo.

Como princípio geral das políticas públicas e das atuações administrativas em matéria de solos, de ordenamento do território e de urbanismo fixou-se, entre outros, o da «participação dos cidadãos, reforçando o acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos programas e planos territoriais» [alínea g) do n.º 1 do [artigo 3.º](#)]. Por seu lado, nos termos do n.º 2 da mesma norma, tais políticas públicas e atuações administrativas contribuem igualmente para a preservação do ambiente, estando subordinadas aos princípios ambientais do desenvolvimento sustentável [alínea a)], da prevenção e da precaução [alínea b)], da transversalidade e da integração de políticas ambientais nas políticas de ordenamento

⁴ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 15/12/2022.

do território e urbanismo [alínea c)], do poluidor-pagador e do utilizador-pagador [alínea d)], da responsabilidade [alínea e)] e da recuperação [alínea f)].

Este diploma prevê, entre outros, o direito ao ordenamento do território, estabelecendo que «todos têm o direito a um ordenamento do território racional, proporcional e equilibrado, de modo a que a prossecução do interesse público em matéria de solos, ordenamento do território e urbanismo, se faça no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos» ([artigo 5.º](#)).

Para a concretização deste direito «o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais têm o dever de promover a política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, no âmbito das respetivas atribuições e competências, previstas na Constituição e na lei», designadamente o dever de «planear e programar o uso do solo e promover a respetiva concretização» (n.º 1 e alínea a) do n.º 2 do [artigo 8.º](#)).

No que se refere ao financiamento das infraestruturas urbanísticas, determina no n.º 4 do [artigo 62.º](#), a obrigação de os municípios constituírem um fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística, «ao qual são afetas receitas resultantes da redistribuição de mais-valias, com vista a promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e a prestação de serviços ambientais, sem prejuízo do município poder afetar outras receitas urbanísticas a este fundo, com vista a promover a criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público».

As bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo foram desenvolvidas pelo [Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial](#) (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, o qual define «o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.» ([artigo 1.º](#)).

De acordo com o [artigo 2.º](#) do RJIGT, em Portugal, a política de ordenamento do território e de urbanismo assenta no sistema de gestão territorial, que se organiza, num quadro de interação coordenada, nos seguintes âmbitos:

1. Âmbito nacional, concretizado através do programa nacional da política de ordenamento do território, dos programas sectoriais e dos programas especiais;
2. Âmbito regional, concretizado através dos programas regionais;
3. Âmbito intermunicipal, concretizado através de programas intermunicipais, planos diretores intermunicipais, planos de urbanização intermunicipais e planos de pormenor intermunicipais; e
4. Âmbito municipal, concretizado através do plano diretor municipal, dos planos de urbanização e dos planos de pormenor.

O direito de participação de todas as pessoas, singulares e coletivas, incluindo as associações representativas dos interesses ambientais, económicos, sociais e culturais, na elaboração, na alteração, na revisão, na execução e na avaliação dos programas e dos planos territoriais vem previsto no [artigo 6.º](#) do diploma. Este direito de participação compreende, nos termos do n.º 2 da norma, «a possibilidade de formulação de sugestões e de pedidos de esclarecimento, no âmbito dos procedimentos previstos no presente decreto-lei, às entidades responsáveis pelos programas ou pelos planos territoriais, bem como a faculdade de propor a celebração de contratos para planeamento e a intervenção nas fases de discussão pública». Os momentos procedimentais discriminados no n.º 3 da norma, referentes ao procedimento de elaboração, alteração, revisão, execução ou avaliação dos programas e dos planos territoriais, devem ser divulgados pelas entidades públicas responsáveis, «designadamente através do seu sítio na Internet, da plataforma colaborativa de gestão territorial e da comunicação social» (n.º 3). Refere ainda o n.º 4 que tais entidades públicas «estão sujeitas ao dever de ponderação das propostas apresentadas, bem como de resposta fundamentada aos pedidos de esclarecimento formulados». Por fim, prevê o n.º 5 que «a abertura dos períodos de discussão pública é feita através de aviso a publicar no Diário da República, o qual deve prever o recurso a meios eletrónicos para participação na discussão pública, designadamente através de plataforma colaborativa de gestão territorial».

Refere-se no [acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido a 21 de maio de 2008, referente ao processo n.º 01159/05](#)⁵, que: «(...) II - Nos termos previstos no art.

⁵ Texto integral disponível no sítio da Internet das Bases Jurídico-Documentais do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P, para onde se deverão considerar remetidas todas as referências jurisprudenciais. Consultas efetuadas a 15/12/2022.

65º da Constituição da República Portuguesa “é garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território”. III - E, de acordo com o regime legal do direito ordinário, concretizador da garantia de participação procedimental (arts. 6º, 7º e 48º do DL nº 380/99 de 22 de Setembro e 4º da Lei nº 83/95, de 31 de Agosto), o momento privilegiado para assegurar a participação consciente, informada e eficaz dos interessados é a fase de discussão pública, período durante o qual podem formular reclamações, observações, sugestões e pedidos de esclarecimento. IV - Para assegurar a eficácia da participação procedimental, a proposta de plano submetida a discussão pública deve estar aberta a modificações, maxime às que resultem dos contributos dos interessados. V - Sob pena de a fase de audição se tornar impraticável e interminável, nem toda a alteração da proposta determina a reabertura da discussão pública. VI - Esta, só se torna imperativa, à luz da garantia de participação procedimental, se a modificação introduzida consubstanciar uma inovação normativa essencial que represente a negação dos pontos nucleares que formaram a substância do texto legal participado, com consagração de soluções fundamentalmente diferentes.»

O processo de elaboração dos planos municipais vem previsto no [artigo 76.º](#) e seguintes do RJIGT. O n.º 1 do artigo 76.º atribui à câmara municipal a competência para determinar, através de deliberação, a elaboração de planos municipais.

O [artigo 83.º](#) do RJIGT incide sobre o acompanhamento dos planos diretores municipais.

Nos termos do n.º 1 do [artigo 95.º](#), «o plano diretor municipal é o instrumento que estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, a política municipal de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos, integrando e articulando as orientações estabelecidas pelos programas de âmbito nacional, regional e intermunicipal.»

De acordo com o n.º 1 do artigo 83.º, «o acompanhamento da elaboração do plano diretor municipal é assegurado por uma comissão consultiva de natureza colegial, coordenada e presidida pela comissão de coordenação e desenvolvimento regional

territorialmente competente». A composição desta comissão deve, nos termos do n.º 2 da norma, «traduzir a natureza dos principais interesses a salvaguardar, integrando os representantes de serviços e entidades da administração direta ou indireta do Estado, das Regiões Autónomas, da entidade intermunicipal e de outras entidades públicas cuja participação seja legalmente exigível». O acompanhamento aqui em causa foi imposto com os objetivos de «promover a respetiva conformidade ou compatibilização com os programas de âmbito regional e nacional, bem como a sua harmonização com quaisquer outros planos, programas e projetos, de interesse municipal ou intermunicipal», «permitir a ponderação das diversas ações da Administração Pública suscetíveis de condicionar as soluções propostas, garantindo uma informação atualizada sobre as mesmas» e «promover o estabelecimento de uma adequada concertação de interesses» ([artigo 82.º](#) do RJIGT). Tal obrigação existe igualmente no âmbito do processo de revisão do PDM, conforme n.ºs 1 e 2 do [artigo 119.º](#) do RJIGT.

A [Portaria n.º 277/2015, de 10 de setembro](#), regula a constituição, a composição e o funcionamento das comissões consultivas de elaboração e de revisão do Plano Diretor Intermunicipal (PDIM) e do Plano Diretor Municipal (PDM), nos termos do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial aprovado pelo RJIGT.

O [artigo 89.º](#) do RGIT impõe que, concluído o período de acompanhamento e, quando for o caso, decorrido o período adicional de concertação, a câmara municipal proceda à «abertura de um período de discussão pública, através de aviso a publicar no Diário da República e a divulgar através da comunicação social, da plataforma colaborativa de gestão territorial e do respetivo sítio na Internet, do qual consta o período de discussão, a forma como os interessados podem apresentar as suas reclamações, observações ou sugestões, as eventuais sessões públicas a que haja lugar e os locais onde se encontra disponível a proposta, o respetivo relatório ambiental, o parecer final, a ata da comissão consultiva, os demais pareceres emitidos e os resultados da concertação» (n.º 1).

Mais se refere, no n.º 2 da norma, que o período de discussão deve ser anunciado com uma antecedência mínima de cinco dias e que a sua duração deve ser, no mínimo, de 30 dias para o plano diretor municipal, e de 20 dias, para os planos de urbanização e de pormenor.

O n.º 3 da norma impõe que a câmara municipal pondere «as reclamações, as observações, as sugestões e os pedidos de esclarecimento, apresentados pelos

particulares, ficando obrigada a resposta fundamentada perante aqueles que invoquem, designadamente: a) A desconformidade ou a incompatibilidade com programas e planos territoriais e com projetos que devem ser ponderados em fase de elaboração; b) A desconformidade com disposições legais e regulamentares aplicáveis; c) A lesão de direitos subjetivos».

De acordo com o [Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, proferido a 10 de fevereiro de 2017, referente ao processo n.º 00165/10.3BEPRT](#): «I — O ordenamento do território emerge de uma ponderação de interesses diversos, públicos e privados, que desde logo resulta da própria Constituição na medida em que consagra o princípio da colaboração de vários sujeitos de direito público no procedimento de formação dos planos, bem como o direito de participação dos particulares na sua elaboração. II — Este princípio de democracia participativa na elaboração dos planos tem a finalidade de fazer chegar ao conhecimento dos órgãos administrativos competentes os interesses de que são portadores para que o plano reflecta uma justa ponderação. III — Da ponderação circunstanciada dos interesses em causa e do cumprimento do princípio da proporcionalidade em matéria de planeamento territorial pode também decorrer a necessidade de integração nos planos directores municipais de um regime particular para as situações que lhe são preexistentes.»

No [artigo 97.º](#) do RGIT elenca o conteúdo documental de que o plano diretor municipal deve ser constituído, bem como dos elementos, principais e complementares, que o devem acompanhar.

Os elementos principais vêm definidos no n.º 2 da norma. São eles:

- 1º. Relatório, que explicita a estratégia e modelo de desenvolvimento local, nomeadamente os objetivos estratégicos e as opções de base territorial adotadas para o modelo de organização espacial, bem como a respetiva fundamentação técnica, suportada na avaliação das condições ambientais, económicas, sociais e culturais para a sua execução [alínea a)];
- 2º. Relatório ambiental, no qual se identificam, descrevem e avaliam os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano e as alternativas razoáveis, tendo em conta os objetivos e o âmbito de aplicação territorial respetivos [alínea b)];

- 3º. Programa de execução, contendo, designadamente, as disposições sobre a execução das intervenções prioritárias do Estado e do município, previstas a curto e médio prazo, e o enquadramento das intervenções do Estado e as intervenções municipais previstas a longo prazo [alínea c)];
- 4º. Plano de financiamento e fundamentação da sustentabilidade económica e financeira [alínea d)].

O [artigo 173.º](#) do RGIT obriga a que os planos municipais e intermunicipais prevejam mecanismos de incentivo, com os fins de:

- 1- Conservação da natureza e da biodiversidade;
- 2- Salvaguarda do património natural, cultural ou paisagístico;
- 3- Minimização de riscos coletivos inerentes a acidentes graves ou a catástrofes e de riscos ambientais;
- 4- Reabilitação ou regeneração urbanas;
- 5- Dotação adequada em infraestruturas, transportes, equipamentos, espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva;
- 6- Habitação social;
- 7- Eficiência na utilização dos recursos e eficiência energética.

Em dezembro de 2020, a [Direção Geral do Território](#)⁶ elaborou um guia de «[Boas práticas para os Planos Diretores Municipais](#)⁷», sendo que um dos pontos de foco do documento é a adaptação às alterações climáticas, referindo-se, entre outros, que «as atividades económicas são chamadas a aderir a novos modelos económicos baseados na eficiência, reutilização e circularidade e na economia de baixo carbono. A opção por fontes de energia renovável e por formas de consumo locais devem ser reforçadas, com benefícios ambientais, sociais e económicos⁸».

O [Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território \(PNPOT\)](#)⁹ é um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as

⁶ Portal oficial.

⁷ Documento disponível no portal da Direção Geral do Território.

⁸ Página 16 do documento.

⁹ Portal oficial.

grandes opções com relevância para a organização do território nacional. Foi aprovado pela [Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro](#), tendo vindo a ser revisto pela [Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro](#), que revogou o diploma de aprovação.

O modelo territorial que esquematiza os principais sistemas territoriais e a agenda para o território constituem elementos fundamentais do PNPT, o qual contempla 50 medidas de política que visam dar resposta e aproveitar positivamente as mudanças críticas que o país vai enfrentar, assim como apoiar a condução das trajetórias de mudança que se pretendem concretizar, em prol do desenvolvimento territorial sustentável.

O modelo de governação para a execução do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPT) foi regulado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2020, de 24 de junho](#).

Na [Lei de Bases do Clima](#), aprovada pela Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, é reconhecida a situação de emergência climática. A sua aprovação teve como objetivo que, em 2050, seja atingida a neutralidade climática. Existem três vetores principais para que o objetivo seja alcançado, a saber, a redução das emissões, o investimento em tecnologias verdes e a proteção do ambiente natural.

Determina o n.º 2 do artigo 14.º deste diploma que, no prazo de 24 meses a partir da sua entrada em vigor, os municípios aprovem, em assembleia municipal, um plano municipal de ação climática¹⁰.

O [Estatuto do Direito de Oposição](#) foi aprovado pela Lei n.º 24/98, de 26 de maio, e tem por objeto garantir que às minorias seja assegurado «o direito de constituir e exercer uma oposição democrática ao Governo e aos órgãos executivos das Regiões Autónomas e das autarquias locais de natureza representativa, nos termos da Constituição e da lei» ([artigo 1.º](#)).

De acordo com o n.º 1 do [artigo 2.º](#), o direito à oposição deve ser entendido como «a atividade de acompanhamento, fiscalização e crítica das orientações políticas do

¹⁰ Nos termos do artigo 81.º, «a presente lei entra em vigor no primeiro dia do segundo mês seguinte ao da sua publicação».

Governo ou dos órgãos executivos das Regiões Autónomas e das autarquias locais de natureza representativa».

Nos termos do [artigo 3.º](#), são titulares do direito de oposição os partidos políticos representados na Assembleia da República e que não façam parte do Governo, os partidos políticos representados nas assembleias legislativas regionais e nos órgãos deliberativos das autarquias locais e que não estejam representados no correspondente órgão executivo (n.º 1), os partidos políticos representados nas câmaras municipais, desde que nenhum dos seus representantes assuma pelouros, poderes delegados ou outras formas de responsabilidade direta e imediata pelo exercício de funções executivas (n.º 2), e ainda os grupos de cidadãos eleitores que como tal estejam representados em qualquer órgão autárquico (n.º 3).

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito internacional**

 - Países analisados**

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

ESPANHA

Espanha é um estado com características quase federais, com 4 níveis de governo: o governo nacional, 17 comunidades autónomas, 50 províncias e 8119 municípios.

A [Constituição espanhola](#)¹¹, designadamente no seu título VIII - *De la Organización Territorial del Estado*, atribui a responsabilidade pelo planeamento do território às comunidades autónomas, contudo, o governo nacional prepara o enquadramento legislativo que orienta as leis regionais. Além disso, o governo de Espanha tem importantes poderes em políticas relacionadas com o planeamento espacial, nomeadamente ao nível da legislação ambiental e, de um modo geral, legislação que afeta as possibilidades de aproveitamento da terra.

¹¹ Diploma retirado 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 15/12/2022.

Apesar do exposto, o governo espanhol não tem, de acordo com uma decisão do Tribunal Constitucional, competência para preparar um plano espacial nacional de âmbito geral. Com efeito, a [sentença 61/1997](#) deste tribunal relativa às normas previstas no [Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana determinou pela inconstitucionalidade de um Plano Nacional de Ordenamento previsto no seu artigo 66.º. Pode, contudo, elaborar planos setoriais em diversas áreas (por exemplo, o Plano Hidrológico, o Plano de Resíduos Sólidos, os Planos Ambientais ou o Plano de Infraestrutura).

Assim, as comunidades autónomas desenvolvem e complementam a legislação básica nacional relativa ao ordenamento do território, estabelecendo o seu próprio quadro legislativo.

A título exemplificativo, apresenta-se a legislação sobre o tema em apreço em vigor na **Comunidade Autónoma da Andalucía**, nomeadamente, a [Ley 7/2021, de 1 de diciembre](#) (consolidada), de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. De acordo com o seu [artigo 34.º](#), a ordenação territorial será realizada através dos seguintes instrumentos:

- a) O Plano de Ordenamento do Território de Andalucía;
- b) Os planos sub-regionais de Ordenamento do Território;
- c) Projectos de Ação Autónoma, quando realizem ações não previstas no ordenamento do território em vigor que sejam declaradas de interesse autónomo.

A **participação cidadã** na elaboração dos vários instrumentos está prevista no seu [artigo 10.º](#), a ela tendo direito os cidadãos, as entidades representativas dos interesses dos cidadãos e, se for caso disso, as entidades de participação cidadã.

Aos mesmos será reconhecido o direito de:

- Participar nos processos de elaboração, tramitação e aprovação dos instrumentos de planeamento, gestão e execução territorial e urbanística, devendo as Administrações Públicas adotar todas as medidas e iniciativas necessárias para garantir essa participação e assegurar o direito à informação e transparência nos referidos processos. Em todo caso, esses processos

- participativos serão acompanhados dos esforços de divulgação necessários para garantir o efetivo exercício do direito; e
- Serem informados pela Administração Pública competente sobre o regime de ordenamento do território e urbanismo aplicável e demais circunstâncias territoriais e urbanísticas de determinado terreno, parcela, parcela ou edifício nos termos da lei.

Os titulares do direito de iniciativa nas ações de transformação urbana, relativamente a determinado terreno ou área de planeamento, têm o direito de consultar a Câmara Municipal sobre os critérios e previsões de urbanismo e obras a realizar efectuadas para assegurar a ligação da urbanização com as infra-estruturas e serviços técnicos e, se for caso disso, a ampliação e reforço das existentes fora da ação, de acordo com o conteúdo e procedimento determinados nos decretos municipais.

O prazo máximo para responder à consulta é de dois meses, a menos que as portarias municipais prevejam um prazo menor. Nenhum efeito favorável pode ser deduzido da expiração deste prazo sem uma resposta expressa sobre os termos da consulta.

Do lado da Administração Pública competente deve a mesma disponibilizar os meios e canais necessários para que estes direitos possam ser exercidos por via eletrónica, bem como facilitar e garantir o acesso aos conteúdos e documentos dos diversos procedimentos e instrumentos de despacho em processo, por meio da publicação no seu *website*, do instrumento de pedido completo em cada uma das fases da sua tramitação. Para efeitos do exercício destes direitos e das suas limitações, serão de aplicação complementar as disposições da legislação sobre transparência e acesso à informação pública e a legislação sobre o procedimento administrativo comum.

O diploma prevê ainda que os cidadãos têm o direito de exigir o cumprimento do ordenamento do território e urbanismo, tanto administrativa como judicialmente, através do exercício da ação pública, nos termos e formas estabelecidos na legislação do procedimento administrativo comum e do contencioso administrativo. Se a referida ação for motivada pela execução de obras consideradas ilegais, poderá ser exercida durante a execução das mesmas e até o vencimento dos prazos estabelecidos para a adoção de medidas de proteção da legalidade urbanística, nos termos da legislação estadual

em matéria de solo matéria. O exercício da ação pública tem como limites o abuso de direito e o exercício do direito em fraude à lei.

O [artigo 77.º](#) determina que a Administração competente para a tramitação elaborará uma antevisão do instrumento urbanístico no qual se descrevem e justificam o objecto, âmbito de actuação, principais condicionantes territoriais, ambientais e sectoriais, os critérios e propostas gerais de ordenamento, bem como as diversas alternativas razoável, técnica e ambientalmente viáveis.

Este documento é obrigatório nos instrumentos de urbanismo geral e nos restantes instrumentos, quando estes devam ser submetidos a uma avaliação ambiental estratégica. Neste caso, será considerado anteprojecto do plano para efeitos do respectivo procedimento ambiental e será submetido a consulta pública.

A Administração promove assim, através do seu portal na Internet, uma consulta pública prévia à elaboração do instrumento urbanístico, na qual é recolhida a opinião dos cidadãos e de outros potenciais interessados em participar no processo de elaboração, sobre os problemas que se destinam a ser resolvidos, a necessidade e oportunidade de tramitar o instrumento e os objetivos e alternativas propostas para o mesmo.

Durante o processo de consulta, são publicados no portal *web* os documentos considerados necessários para divulgar a iniciativa e promover a participação. Esta obrigação considera-se cumprida através da publicação do projeto nos casos em que a sua elaboração seja obrigatória.

No que respeita aos Planos Gerais de Ordenamento do Município ([artigo 63.º](#)), cujo objecto é estabelecer, no quadro do ordenamento do território, o modelo geral de ordenamento do município, devem compreender:

- a) A classificação do solo com a delimitação do solo urbano e do solo rural;
- b) A delimitação e regulamentação geral das categorias de terrenos rurais, bem como, se for o caso, das áreas de Habitat Rural;
- c) O esquema dos elementos estruturantes e urbanísticos futuros, que incluirão, entre outros, os sistemas gerais de espaços livres e zonas verdes, mobilidade e equipamentos comunitários, bem como as infraestruturas e redes de serviços de acordo com as normas que são estabelecida por lei;
- d) A delimitação de bens e espaços que devam ter proteção única pelo seu valor histórico, cultural, urbanístico ou arquitectónico.

Não há qualquer referência específica a planos municipais de ação climática.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que, na Legislatura em curso, estão pendentes para apreciação as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 144/XV/1.ª \(PSD\)](#) - Altera o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio

- [Projeto de Lei n.º 393/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprova a revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.

O GP do PSD apresentou, no passado dia 21 de julho, a [Apreciação Parlamentar n.º 1/XV/1.ª](#), do Decreto-Lei n.º 45/2022, de 8 de julho - Altera o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, prorrogando o prazo para incluir nos planos municipais e intermunicipais as regras de classificação e qualificação dos solos.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

A pesquisa à mesma base de dados, na Legislatura anterior, não devolve quaisquer resultados relativamente a iniciativas legislativas ou petições sobre matéria idêntica.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas obrigatórias

Projeto de Lei n.º 387/XV/1.ª (PAN)

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

Nos termos do disposto no artigo 141.º do Regimento, deve ser promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

AFONSO, Armando Baptista da Silva ; RODRIGUES, Carla Pimentel – **Manual de eficiência hídrica em edifícios**. [S.l.] : ANQIP – Associação Nacional para a Qualidade nas Instalações Prediais, 2017. 121 p. ISBN 978-989-97476-1-6. Cota: 52 – 40/2020.

Resumo: «O Manual para a eficiência hídrica em edifícios, elaborado pela ANQIP, sob a coordenação do Professor Doutor Armando Silva Afonso e a Engenheira Carla Rodrigues, constitui um relevante contributo técnico para a qualidade das instalações das redes de abastecimento de água e de drenagem de águas pluviais e residuais dos edifícios. Destaco, desde logo a qualidade, porque estas instalações, representando valores abaixo dos 5% dos custos de construção, tem um valor significativo no que respeita ao conforto de uso: desempenho hídrico, ruído e de futura manutenção e conservação dos imóveis. Mas, a componente da eficiência hídrica em edifícios, constitui um desafio, alinhado com a Estratégia Nacional para o Uso Eficiente da Água, matéria que infelizmente não teve a trajetória de sucesso esperado e onde, por isso, temos muito a fazer no futuro.»

OLIVEIRA, Fernanda Paula - A necessidade de uma "concordância prática" entre as normas de classificação dos solos para efeitos de ordenamento do território e da classificação dos solos para efeitos da defesa da floresta contra incêndios : uma breve reflexão. In **Estudos comemorativos dos 20 anos da FDUP**. Coimbra : Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-7150-3. Vol. 1, p. 391-413. Cota: 12.06 - 272/2018.

Resumo: A obra apresentada faz uma reflexão sobre a necessidade de uma concordância entre as normas de classificação dos solos para efeitos de ordenamento do território e da classificação dos solos para efeitos da defesa da floresta contra incêndios. Destaca-se o ponto 3 que debate a classificação e qualificação dos solos para efeitos de planeamento do território. Citando a autora «a classificação (e qualificação) dos solos para efeitos do seu regime de ocupação, uso e transformação – aquilo que a lei designa de *regime de uso do solo* – é definido nos planos intermunicipais

ou municipais de ordenamento do território (cfr. Artigo 70.º do RJIGT). Esta é uma função específica destes planos, tendo o legislador o cuidado de o reafirmar ao longo do RJIGT. Por isso determina o n.º 4 do artigo 3.º que *“são nulas as orientações e as normas dos programas e dos planos territoriais que extravasem o respectivo âmbito”*, estipulando o n.º 6 do artigo 44.º que *“as normas dos programas especiais que procedam à classificação ou à qualificação do uso do solo são nulas”*.»

Na prossecução, no mesmo ponto 3, a autora argumenta que «nos termos do RJIGT, na sequência do previsto na Lei de Bases, os solos são classificados atento ao seu destino básico, em *urbanos* e *rústicos*, tendo esta legislação procedido, por comparação com a legislação precedente, a uma alteração de fundo quanto aos solos que devem ser reconduzidos a cada uma destas classes. Assim, o solo urbano é, agora, *“...o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação”* [artigo 70.º, n.º 2, alínea a) do Decreto-Lei n.º 80/2015] e não já *“aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada”*[ou, ainda, nos termos da alínea b) do n.º 4 do artigo 73.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro *os solos cuja urbanização fosse possível programar*].»

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Breves reflexões sobre a alteração ao regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial : o Decreto-Lei nº 25/2021, de 29 de março**. Coimbra : Almedina, 2021. 197 p. ISBN 978-972-40-9476-2. Cota: 279/2021.

Resumo: «A presente publicação contém algumas breves reflexões sobre as alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial que decorrem do Decreto-Lei n.º 25/2021, de 29 de março.

Não se podia deixar de assinalar a publicação e entrada em vigor deste diploma, há muito esperado pelos municípios por nele estar vertida a prorrogação do prazo legalmente definido para a incorporação nos planos municipais do novo regime em matéria de classificação e qualificação dos solos, mas que introduz outras alterações àquele regime que não deixarão de suscitar dúvidas e discussões.

A prática vai, por certo, encarregar-se de esclarecer algumas das dúvidas que aqui se colocam; mas também vai levantar outras que aqui não se conseguiram aliviar.

De qualquer modo, visa esta publicação, suscitar uma discussão mais ampla que permita, mais do que melhorar a legislação, melhorar as práticas instituídas neste domínio tão importante do nosso direito.»

Destaca-se nesta monografia, no Anexo I, o comentário da autora: «importa, por isso, atender às recomendações dirigidas ao Governo pela Associação Nacional de Municípios Portugueses e pela CNT, no sentido da prorrogação do prazo estabelecido no n.º 2 do artigo 199.º do RJIGT, até ao dia 31 de dezembro de 2022. Porém, é igualmente necessário reforçar as medidas tendentes a promover a conclusão deste processo, designadamente, adotando uma previsão intercalar destinada a assegurar que os procedimentos já se encontram em fase de instrução a 31 de março de 2022, e procede-se ao aperfeiçoamento do mecanismo de suspensão associado ao incumprimento do prazo final da adaptação dos planos, prevendo a necessária identificação, pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional, das áreas objeto de suspensão.»

OCDE – Toolkit for water policies and governance [Em linha] : converging towards the OECD council recommendation on water. Paris : OECD, 2021. [Consult. 16 dezembro 2022]. Disponível em WWW :<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133791&img=20433&save=true>>. ISBN 978-92-64-87648-4.

Resumo: Esta obra intitulada Toolkit for Water Policies and Governance, compila políticas, arranjos de governança e ferramentas relacionadas que facilitam o *design* e implementação de práticas de gestão de recursos hídricos de acordo com a Recomendação do Conselho da Organização para a OCDE sobre a água. Este Toolkit foi projetado para inspirar e apoiar países que aderiram, que estão a considerar em aderir ou que pretendem convergir para os padrões da OCDE. Em dezembro de 2016, a Recomendação foi aprovada por unanimidade pelo Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e marcou o resultado de um processo de consulta, de dois anos, a delegados de ministérios ativos nas áreas da agricultura, assistência ao desenvolvimento, meio ambiente, governança pública, desenvolvimento regional e política regulatória, bem como às partes interessadas mais relevantes (setor



empresarial, sindicatos e organizações ambientais) e à OECD Water Governance Initiative.