

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA  
DOS AÇORES**



**SUBCOMISSÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE  
ASSUNTOS PARLAMENTARES, AMBIENTE E  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

# **RELATÓRIO E PARECER**

---

**AUDIÇÃO N.º 166/XII-AR**

**PROJETO DE LEI N.º 387/XV (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”**

**11 DE JANEIRO DE 2023**



---

## INTRODUÇÃO

---

A Subcomissão da Comissão Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável analisou e emitiu parecer, no dia 11 de janeiro de 2023, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sobre a **Audição n.º 166/XII-AR – Projeto de Lei n.º 387/XV (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”**.

---

## ENQUADRAMENTO JURÍDICO

---

O Projeto de Lei em apreciação, oriundo da Assembleia da República, enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º, da Constituição da República Portuguesa, no n.º 1 do artigo 116.º e artigo 118.º, ambos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro e na Lei n.º 40/96, de 31 de agosto.

Considerando a matéria da presente iniciativa – *ordenamento do território*, constata-se que a competência para emitir parecer é da Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, nos termos do artigo 2.º da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 1/2021/A, de 6 de janeiro, alterada pela Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 49/2021/A, de 11 de agosto, e pela Resolução n.º 52/2021/A, de 25 de outubro.

---

## APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE

---

A presente iniciativa tem por objeto, conforme plasmado no seu artigo 1.º, proceder à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 81/2020, de 2 de outubro, 25/2021, de 29 de março, e 45/2022, de 8 de julho, que aprova a revisão do



Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro.

Em sede de exposição de motivos, o proponente refere que “Volvidos quase oito anos desde a aprovação da revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, há um conjunto de insuficiências, nomeadamente no enquadramento legal dos Planos Directores Municipais, que estão sinalizadas e que carecem de uma revisão pontual deste diploma.

Em primeiro lugar, no âmbito dos processos de consulta pública relativos a programas e dos planos territoriais, por um lado, verifica-se muitas vezes uma divulgação pública da respectiva abertura que se limita a cumprir os mínimos legais (divulgação em diário da república) e que não garante qualquer incentivo à participação, e que, por outro lado, esta fase de consulta pública, embora muitas vezes acompanhada de amplaparticipação da sociedade civil, não leva as entidades públicas a alterarem as suas propostas iniciais, o que leva a que na prática não haja uma real participação dos cidadãos.

Por isso mesmo e atendendo a este problema, com a presente iniciativa o PAN 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 paralelo, propõe-se a previsão da possibilidade de os municípios e outras entidades públicas responsáveis pela elaboração, alteração ou revisão dos programas e dos planos territoriais, em momento prévio à fase de elaboração, de alteração ou de revisão, recorrerem a mecanismos de planeamento participativo, que num processo baseado em fóruns de discussão e precedido de acções de formação, permita aos cidadãos eleitores residentes no território abrangido, a apresentação de propostas a integrar nesses programas ou planos territoriais. Este modelo de planeamento urbanístico acolhido ao nível intraestadual e municipal de outros países<sup>1</sup>, inspirando-se nos bons exemplos de orçamentos participativos, procura assegurar a participação através de um processo em que os eleitos e os funcionários da entidade pública, no âmbito de uma estrutura informal assente em reuniões abertas e descentralizadas, ouvem



os cidadãos e as suas estruturas representativas sobre as matérias em causa, assegurando-se assim um urbanismo com massa crítica, com adesão à realidade e capaz de agregar a heterogenia cultural e social da população do município.

Em segundo lugar, verifica-se que em alguns aspectos 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, e por vezes tem um conjunto de aspectos que fazem prevalecer interesses económicos sobre o ambiente. Por isso mesmo e numa lógica compromissória que procura assegurar que a elaboração e execução dos Planos Directores Municipais estão totalmente alinhados com o respeito pelo ambiente, com a presente iniciativa o PAN pretende que os Planos Directores Municipais sejam acompanhados de um Plano municipal de ação climática, que a comissão de acompanhamento dos planos diretores municipais passe a incluir na sua composição um representante de uma das organizações não-governamentais de ambiente que actuem no território do município em causa e a previsão da obrigatoriedade de se preverem mecanismos que incentivem a mitigação e adaptação às alterações climáticas e a eficiência hídrica. Em nome da justiça social propomos que estes mecanismos de incentivo que hoje já abrangem a habitação social, passem também a abranger a habitação a custos acessíveis.

Em terceiro lugar e num país onde ao nível municipal dominam as maiorias absolutas, verifica-se que muitas vezes as forças da oposição só são chamadas a participar no processo de aprovação de um Plano Director Municipal, não tendo qualquer participação na respectiva elaboração e vendo-se muitas vezes obrigados a participar no processo de consulta pública para que as suas posições possam ser dadas a conhecer à força política maioritária no executivo municipal. Para evitar que tal suceda, com a presente iniciativa o PAN pretende estender 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, às propostas de Plano Director Municipal, bem como às respectivas propostas de revisão ou alteração de Plano Director Municipal.

Em terceiro lugar e num país onde ao nível municipal dominam as maiorias absolutas, verifica-se que muitas vezes as forças da oposição só são chamadas a participar no processo de aprovação de um Plano Director Municipal, não tendo qualquer participação na respectiva elaboração e vendo-se muitas vezes obrigados a participar no processo de consulta pública para



que as suas posições possam ser dadas a conhecer à força política maioritária no executivo municipal. Para evitar que tal suceda, com a presente iniciativa o PAN pretende estender 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, às propostas de Plano Director Municipal, bem como às respectivas propostas de revisão ou alteração de Plano Director Municipal.

Em quarto e último 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. Por um lado, verifica-se que este diploma é totalmente omissivo no que respeita à avaliação de solos, pelo que na presente proposta se propõe que até 31 de Agosto de 2024, os municípios, para efeitos de regulação fundiária, tenham de aprovar uma carta de valores fundiários, que conterá os referenciais relativos aos preços do solo não-edificável e edificável, conforme as suas finalidades. A existência deste documento daria um importante contributo para um mercado de solos mais transparente e regulado, assumindo especial importância na fase de execução dos Planos Directores Municipais – seja devido à aquisição do solo pelos municípios, seja para o cálculo das compensações a efetuar no âmbito da redistribuição de benefícios e encargos entre proprietários.

Por outro lado, não se vislumbra no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, qualquer referência ao Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística, o que tem levado a que apesar de referido no âmbito da, a sua criação não esteja assegurada na larga maioria dos municípios que já aprovaram os Planos Directores Municipais de 3.ª geração. Assim, com a presente iniciativa, o PAN propõe que até 31 de Agosto de 2024, os municípios tenham obrigatoriamente de constituir, por regulamento, um fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística, ao qual são afetas receitas resultantes da redistribuição de mais-valias originadas pela edificabilidade estabelecida em plano territorial, com vista a promover a mitigação e adaptação do território às alterações climáticas, a reabilitação urbana, a habitação a custos acessíveis, a eficiência energética e eficiência hídrica, a sustentabilidade dos ecossistemas e a prestação de serviços ambientais.”.



---

### APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

---

Importa referir que na análise na especialidade não foram apresentadas quaisquer propostas de alteração.

---

### SÍNTESE DA POSIÇÃO DOS PARTIDOS

---

**O Grupo Parlamentar do PS** emitiu parecer desfavorável à presente iniciativa.

**O Grupo Parlamentar do PSD** emitiu parecer de abstenção à presente iniciativa.

**O Grupo Parlamentar do BE** emitiu parecer favorável à presente iniciativa.

**O Grupo Parlamentar do PPM** não emitiu parecer à presente iniciativa.

**A Representação Parlamentar do PAN** não emitiu parecer à presente iniciativa.

**O Grupo Parlamentar do CDS-PP**, sem direito a voto, não emitiu parecer à presente iniciativa.

Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 195.º do Regimento, a Comissão deu conhecimento do presente Projeto de Lei às Representações Parlamentares do CH e do IL, já que os mesmos não integram esta Comissão, os quais não se pronunciaram.

---

### CONCLUSÕES E PARECER

---

**A Subcomissão da Comissão Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável** deliberou, por maioria, com os votos contra do PS, a favor do BE, abstenção do PSD, dar parecer **desfavorável** ao **Projeto de Lei n.º 387/XV (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**”.



Vila do Porto, 11 de janeiro de 2023

**A Relatora,**

(Joana Pombo Tavares)

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

**O Presidente**

(José Gabriel Eduardo)