



Parecer

Projecto de Lei n.º 739/X/4ª (BE)

“Revoga o Regime dos PIN e dos PIN+.”

Parte I - Considerandos

A Deputada Alda Macedo e outros Deputados do Bloco de Esquerda apresentaram à Mesa da Assembleia da República o Projecto de Lei n.º 739/X/4ª (BE) – “Revoga o Regime dos PIN e dos PIN+”, nos termos do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Na opinião dos autores do Projecto de Lei n.º 739/X/4ª, “A existência de um regime de excepção na articulação de projectos de investimento com a administração pública e com os procedimentos legais e regulamentares existentes coloca logo à partida questões sobre a sua legitimidade. O Estado é obrigado a tratar todos os cidadãos por igual: a legalidade democrática assim o impõe. Mas ao criar este regime dos PIN e PIN+ está a criar um sistema de privilégios acessível só a alguns, o que até cria condições de concorrência desleal no investimento.”

Os autores fundamentam o presente Projecto de Lei na exposição de motivos, da qual sobressai o seguinte:

- “As debilidades na administração pública são a justificação para a criação deste regime”.
- “A correcção das debilidades da administração pública devem ser para todos por uma questão de elementar justiça”.
- “Existe também um problema de legitimidade política. O Governo criou uma comissão para reconhecer os projectos que são de interesse nacional, cujos membros são politicamente imputáveis (...). Além disso, nenhum dos seus membros está sujeito às incompatibilidades que se aplicam aos governantes, que estão impedidos de exercer actividade privada durante um período de tempo nas áreas que tutelaram, o que torna todos os procedimentos pouco transparentes.”

- “Sob a classificação de PIN e PIN+ torna-se possível dar legalidade a tudo aquilo que a legislação destinada a salvaguardar os recursos naturais e a qualidade do ambiente e os instrumentos de planeamento e gestão territorial proíbem”.
- “Permitem aos grandes projectos de investimento contornar as regras estabelecidas legislação, nomeadamente as condicionantes ambientais e territoriais, as quais têm a finalidade de salvaguardar o interesse público”.
- “Não é por acaso que são os grandes empreendimentos turísticos com uma forte componente imobiliária os principais candidatos a este regime: este permite-lhes o acesso aos locais mais apetecíveis, tanto do ponto de vista da qualidade ambiental como do baixo valor dos solos, conferindo oportunidades de altas rentabilidades num curto período de tempo”.
- “Este assalto ao território não é condizente com a protecção ambiental, o ordenamento do país, a qualidade de vida das populações”.
- “São vários os projectos PIN que recebem apoios financeiros públicos, directos ou através de benefícios fiscais”.
- “Nada há no regime dos PIN que preveja o cumprimento por parte dos promotores de compromissos assumidos com o Estado”.

De acordo com o articulado do Projecto-Lei nº 739/X/4ª ^{****} o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda propõe:

- Revogar o regime dos PIN e PIN+ e demais legislação conexas, com o objectivo de garantir igualdade de tratamento de todos os cidadãos por parte da administração pública e no cumprimento das disposições constantes da legislação, nomeadamente do ambiente e território.

É este o objectivo que os Deputados autores do Projecto de Lei se propõem atingir mediante este diploma.

Parte II - Opinião do Autor do Parecer

O autor do presente parecer reserva a sua posição para a discussão da iniciativa legislativa em plenário.



COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Parte III – Conclusões

Atentos os considerandos que antecedem, conclui-se no seguinte sentido:

1. Os Deputados do BE tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projecto de Lei n.º 739/X/4.ª “Revoga o Regime dos PIN e dos PIN+”.
2. O Projecto de Lei n.º 739/X/4.ª foi apresentado nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, encontrando-se reunidos os requisitos formais e de tramitação exigidos.
3. Foi solicitado parecer à Associação Nacional de Municípios Portugueses a 5 de Maio de 2009.
4. Nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer deverá ser remetido a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República.

Parte IV – Anexos

Segue em anexo ao presente Parecer, nos termos do disposto no artigo 137º do Regimento da Assembleia da República, a Nota Técnica referente a este Projecto de Lei.

Assembleia da República, 2 de Julho de 2009.

O Deputado Relator

(Helder Amaral)

O Vice-Presidente da Comissão

(Duarte Lima)



NOTA TÉCNICA

Elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131º do

Regimento da Assembleia da República

INICIATIVA LEGISLATIVA: P JL n.º 739/X/4ª (BE) – Revoga o regime dos PIN e dos PIN+

DATA DO DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE: 22 de Abril de 2009

COMISSÃO COMPETENTE: Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento (6ª)

I. Análise sucinta dos factos e situações

Os Deputados do Grupo Parlamentar do BE pretendem, com a apresentação do Projecto de Lei n.º 739/X/4.º, revogar o regime dos PIN e dos PIN+, criados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2005, de 5 de Maio de 2005 (entretanto revogada pelo Decreto de Lei n.º 174/2008, de 26 de Agosto de 2008) e pelo Decreto de Lei n.º 285/2007, de 17 de Agosto de 2007, respectivamente.

O regime dos PIN e PIN+ permite que alguns projectos de investimento sejam reconhecidos como de interesse nacional conferindo-lhes, deste modo, algumas vantagens respeitantes à maior brevidade de resposta em matéria de licenciamento dos solos, ao acesso a benefícios fiscais e à agilização da burocracia (emissão de pareceres, aprovações, autorizações). O reconhecimento dos projectos de investimento como projectos PIN compete a uma comissão, chefiada pela Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP) e composta por representantes dos Ministérios da Economia e da Inovação e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Para os proponentes do Projecto de Lei *supra* citado, o regime dos PIN não tem legitimidade pois viola o princípio da legalidade democrática ao criar um regime de privilégios (apenas ao alcance de alguns) na relação entre projectos de investimento privado e governação pública; os membros da comissão de avaliação e acompanhamento são “*politicamente imputáveis*” espelhando-se este facto na falta de legitimidade política para actuarem sobre algo que é de utilidade para o país; sob estes regimes é exequível dar licitude a algumas matérias que se encontram salvaguardadas por legislação própria (qualidade do ar e recursos naturais).

Nestas circunstâncias, é permitido a grandes projectos de investimento contornarem a legislação ambiental e de ordenamento do território em vigor, não obstante o facto de serem grandes empreendimentos turísticos os principais subscritores destes, pois só assim *“conseguem acesso a locais mais agradáveis, quer do ponto de vista da qualidade ambiental quer do baixo valor dos solos, bem como têm oportunidade de ter altas rentabilidades num curto período de tempo”*. Este tipo de situações *“não é compatível com a protecção ambiental, o ordenamento do país e a qualidade de vida das populações”*, promovendo desta forma, segundo os subscritores, *“um modelo insustentável de turismo”*.

Os signatários desta iniciativa afirmam ainda que, o regime dos PIN+ é significativamente mais gravoso porquanto permita prerrogativas relativamente à legislação imposta a outros projectos, nomeadamente no que concerne à possível dispensa da Avaliação de Impacto Ambiental (nos termos previstos na lei) e à constatação da importância do projecto para efeitos do regulamento jurídico da Reserva Ecológica Nacional.

Por último os subscritores sublinham que, vários projectos PIN e PIN+ recebem apoios financeiros públicos (directos ou através de benefícios fiscais), sem o respectivo controlo e verificação da sua realização, nomeadamente em matéria de criação dos postos de trabalho previstos.

A título informativo, registe-se que foi dado conhecimento ao Grupo Parlamentar proponente de um lapso na redacção do artigo 2.º da iniciativa legislativa: onde se lê *“...Despacho n.º 30851/2008, de 12 de Novembro”* dever ler-se *“...Despacho n.º 30850/2008, de 12 de Novembro”*.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais da iniciativa e do cumprimento da lei formulário

a) Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A presente iniciativa é apresentada pelo grupo parlamentar do Bloco de Esquerda, no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto na Constituição (n.º 1

do artigo 167.º) e no Regimento (artigo 118.º). Exercer a iniciativa da lei constitui um dos poderes dos deputados [alínea b) do artigo 156.º da Constituição e alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento] e um direito dos grupos parlamentares [alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e alínea f) do artigo 8.º do Regimento].

São observados os requisitos formais respeitantes às iniciativas em geral [n.º 1 do artigo 119.º e alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento] e aos projectos de lei, em particular (n.º 1 do artigo 123.º do Regimento), não se verificando violação aos limites da iniciativa impostos pelo Regimento, no que respeita ao disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

b) Cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, estabelece regras a observar no âmbito da publicação, identificação e formulário de diplomas.

Como estamos perante uma iniciativa legislativa, observadas algumas disposições da designada “lei formulário” e caso a mesma venha ser aprovada sem alterações, apenas se pode referir o seguinte:

-Esta iniciativa contém uma disposição expressa sobre a entrada em vigor, pelo que se aplica o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da citada lei.

-Será publicada na 1.ª série do *Diário da República*, revestindo a forma de lei [alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da “lei formulário”];

III. Enquadramento legal e antecedentes

a) Enquadramento legal nacional e antecedentes:

Com o [Decreto-Lei n.º 174/2008, de 26 de Agosto](#)¹, o Governo aprovou o “Regulamento do Sistema de Reconhecimento e Acompanhamento de Projectos de Potencial Interesse Nacional (PIN), revogando o Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2005, de 24 de Maio (“Cria o Sistema de Reconhecimento e Acompanhamento dos Projectos de Potencial Interesse Nacional”), e o Decreto Regulamentar n.º 8/2005, de 17 de Agosto (“Aprova o Regulamento do Sistema de Avaliação e Acompanhamento dos Projectos de Potencial Interesse Nacional”).

Com este Regulamento o Governo pretendeu favorecer a concretização de projectos de investimento, assegurando um acompanhamento de proximidade, promovendo a superação dos bloqueios administrativos e garantindo uma resposta célere, nomeadamente em matéria de licenciamento e acesso a incentivos financeiros e fiscais. Assim, constituiu as regras para o

¹ <http://www.dre.pt/pdf1s/2008/08/16400/0598005984.pdf>

reconhecimento e acompanhamento dos projectos de potencial interesse nacional, passando a beneficiar de um procedimento especial de acompanhamento, os projectos que reúnam os requisitos cumulativos previstos no nº 2 do artigo 1º. A verificação dos critérios e os subsequentes reconhecimentos e acompanhamento dos PIN cabe à Comissão de Avaliação e Acompanhamento dos Projectos PIN (CAA-PIN), composta por representantes dos seguintes serviços e organismos (artigo 2º).

O [Despacho n.º 30850/2008, de 28 de Novembro](#)², aprovou o modelo de requerimento a dirigir à comissão de avaliação e acompanhamento dos projectos PIN (CAA-PIN).

O [Decreto-Lei n.º 285/2007, de 17 de Agosto](#)³, estabeleceu um regime jurídico dos projectos de potencial interesse nacional classificados como PIN +, com o objectivo de se constituir um mecanismo célere de classificação de projectos de potencial interesse nacional com importância estratégica (PIN +).

São susceptíveis de classificação como projectos PIN +, os projectos que sejam propostos pela CAA-PIN, e que cumulativamente reúnam as condições previstas no nº 3 do artigo 2º. Uma vez obtida essa classificação, o Governo, em estreita cooperação com as autarquias territorialmente competentes, compromete-se a assegurar uma tramitação célere dos procedimentos autorizativos.

A atribuição do estatuto PIN + tem que ser vista em complementaridade com o regime já existente dos PIN, devendo a articulação dos regimes processar-se do seguinte modo:

- a) O interessado apresenta a candidatura do seu projecto a PIN;
- b) Se o projecto vier a ser classificado como PIN, segue a sua tramitação ao abrigo do disposto no Decreto-Lei nº 174/2008 de 26 de Agosto;
- c) Contudo, de entre os projectos candidatos a PIN aqueles que preenchem ainda os critérios exigidos pelo Decreto-Lei nº 285/2007, de 17 de Agosto, podem ser propostos pela CAA-PIN à classificação como PIN+;
- d) A proposta de classificação poderá ser aceite, caso em que o projecto seguirá a tramitação do Decreto-Lei nº 285/2007, de 17 de Agosto, ou pode ser recusada. Neste último caso, a CAA-PIN poderá, ainda, classificar o projecto como PIN.

Segundo os autores da presente iniciativa, este *“regime de excepção na articulação de projectos de investimento com a administração pública e com os procedimentos legais e regulamentares existentes coloca logo à partida questões sobre a sua legitimidade”*, ao mesmo

² <http://dre.pt/pdf2s/2008/11/232000000/4849248493.pdf>

³ <http://dre.pt/pdf1s/2007/08/15800/0532905337.pdf>

tempo que *“cria condições de concorrência desleal no investimento”*. Chamam ainda a atenção para o facto de *“alguns dos projectos PIN que afectam áreas classificadas para protecção, cuja legislação não permite a construção de edifícios e infra-estruturas, muito menos com a dimensão e impacte que têm ao nível do ambiente e território (...) conseguiram ultrapassar estes obstáculos, mobilizando várias entidades da administração pública”*.

Como exemplo, apresentam os três complexos turísticos/imobiliários da Herdade do Pinheiro, Costa Terra e Herdade da Comporta, que motivaram a [abertura](#)⁴, em 06 de Maio de 2008, de um processo de pré-contencioso contra o Estado português por alegado desrespeito do direito comunitário. As [conclusões](#)⁵ da Comissão Europeia, referem que as avaliações de impacte ambiental dos referidos complexos turísticos *“apresentam graves deficiências”* por poderem ameaçar espécies prioritárias da rede Natura, motivadas pelo *“procedimento acelerado”* imposto pela classificação dos projectos como PIN.

O [Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio](#)⁶, aprova o regime jurídico da avaliação de impacte ambiental (AIA) dos projectos públicos e privados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 85/337/CEE, com as alterações introduzidas pela Directiva n.º 97/11/CE, do Conselho, de 3 de Março de 1997.

A AIA é um instrumento de política de ambiente, com o objectivo de assegurar que as potenciais consequências sobre o ambiente de um projecto de investimento são analisadas e tomadas em devida consideração no seu processo de aprovação. Assim, estão sujeitos à Avaliação de Impacto Ambiental os projectos incluídos nos Anexos I e II do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio.

IV. Audições obrigatórias e/ou facultativas:

Atento no teor e âmbito da presente iniciativa legislativa e de acordo com o disposto no artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, propõe-se a audição ou consulta escrita à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), tendo em conta o *“acompanhamento permanente por parte dos municípios dos trabalhos da conferência decisória”* do regime dos PIN+ (n.º 6 do artigo 10.º do Decreto de Lei n.º 285/2007, de 17 de Agosto de 2007). Propõe-se ainda a audição ou consulta escrita dos Ministros da Economia e da Inovação e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, e igualmente da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), pois

⁴ http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/decisions/dec_08_05_06.htm#pt

⁵ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/702&format=HTML&aged=0&language=PT&guiLanguage=en>

⁶ <http://dre.pt/pdfs/2000/05/102A00/17841801.pdf>



COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

são as entidades que compõem a Comissão de Avaliação e Acompanhamento dos Projectos PIN e PIN+.

Adicionalmente, e dada a abrangência da matéria, podem ainda ser ouvidas outras entidades ligadas ao sector do Turismo, dada a grande percentagem de projectos PIN e PIN+ com vertente turística (grandes empreendimentos turísticos onde predominam os *resorts*).

V. Contributos de entidades que se pronunciaram sobre a iniciativa

Os contributos que eventualmente vierem a ser recolhidos, poderão ser posteriormente objecto de síntese a anexar à nota técnica.

VII. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a aplicação

Refira-se que a proposta de revogação do regime dos PIN e PIN+, a ser aprovada, diminui a expectativa das receitas pois, de acordo com o n.º 2 do artigo 4.º do Decreto de Lei n.º 174/2008, de 26 de Agosto de 2008, e com a alínea e) do n.º 2 do artigo 21.º do Decreto de Lei n.º 285/2007, de 17 de Agosto de 2007, *“a apreciação e decisão de um projecto como PIN ou PIN+ requer o pagamento de uma taxa, por parte dos interessados, destinada a financiar os encargos administrativos resultantes dos procedimentos desenvolvidos pela Comissão de Avaliação e Acompanhamento”*. É ainda referido, no n.º 3 do artigo 4.º do Decreto de Lei n.º 174/2008, de 26 de Agosto de 2008, e no n.º 5 do artigo 21.º do Decreto de Lei n.º 285/2007, de 17 de Agosto de 2007, que *“a respectiva taxa será repartida pelas entidades beneficiárias”*.

Assembleia da República, 6 de Maio de 2009

Os Técnicos,

Lurdes Sauane (DAPLEN), Inês Branco (DAC), Fernando Marques Pereira (DILP)