

→ APROVADO POR UNANIMIDADE  
NA REUNIÃO DA C.A.M. DE  
27 NOV. 2013. NAS  
ESCRITURAS PRESENTES OS  
GR.ºS DO B.E. E DO P.E.V.  
→ APROVADO POR UNANIMIDADE  
A AUDIÇÃO CONJUNTA COM  
A XIª COMISSÃO DE UM  
CONJUNTO DE ENTIDADES;  
V.º V.º

Parecer da Comissão de Agricultura e Mar  
Proposta de Lei n.º 183/XII/3.ª (Governo)

Deputado Miguel Freitas

[Aprova a lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo]



COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

---

## ÍNDICE

- I DOS CONSIDERANDOS
- II DA OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR
- III DAS CONCLUSÕES
- IV DOS ANEXOS

## I DOS CONSIDERANDOS

Nos termos do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, o Governo tomou a iniciativa de apresentar, à Assembleia da República, a Proposta de Lei n.º 183/XII/3.ª, sob a designação *Aprova a lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo*.

Reunindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, a Proposta de Lei foi admitida a 24 de outubro de 2013, tendo, nessa data, e por determinação de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, baixado à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, para efeitos de elaboração e aprovação do respetivo Parecer, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 129.º do Regimento da Assembleia da República, e à Comissão de Agricultura e Mar, atenta a conexão com as suas atribuições e competências, tendo sido distribuída em 13 de novembro de 2013, data em que foi o signatário do presente Parecer nomeado Relator.

Nos termos do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, foi elaborada a Nota Técnica sobre a aludida Proposta de Lei, iniciativa que observa os requisitos formais respeitantes às iniciativas legislativas em geral e às propostas de lei em particular, contendo uma Exposição de Motivos e obedecendo ao formulário de uma Proposta de Lei, cumprindo, igualmente e por essa via, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei Formulário.

Na Exposição de Motivos da iniciativa em apreço, o Governo refere que «(...) foram ouvidos, a título obrigatório, os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas e a Associação Nacional de Municípios Portugueses» e, «(...) a título facultativo, a União Geral de Trabalhadores, a Confederação Empresarial de Portugal, a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, a Confederação dos Agricultores de Portugal, a Confederação do Turismo Português, a Quercus – Associação Nacional de Conservação da Natureza, a Associação dos Urbanistas Portugueses, a Associação Profissional dos Urbanistas

*Portugueses, a Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas e a Ordem dos Arquitetos», não tendo, no entanto, sido facultados à Assembleia da República quaisquer pareceres ou documentos emitidos por aquelas entidades, contrariando o disposto no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República (o qual, recorde-se, refere que as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado) e o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, o qual é claro ao prever que, no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo.*

Em cumprimento do disposto no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, foi promovida, por Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, a consulta aos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, não tendo sido ainda recebidos quaisquer contributos.

A Proposta de Lei em apreço visa estabelecer as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, em consonância com o previsto quer no Programa do XIX Governo Constitucional, quer nas Grandes Opções do Plano para 2012 – 2015, aprovadas pela Lei n.º 64 – A/2011, de 30 de dezembro.

Com o entendimento de que o solo é um «(...) *recurso de base ao ordenamento do território*», e com a necessidade de «(...) *integrar as políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e de urbanismo*», o Governo aborda conjuntamente as matérias desenvolvidas na Lei de Solos (Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro) com aquelas a que se refere a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto (alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto), isto é, as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, acolhendo, por essa via, e segundo o Governo, «(...) *uma visão integrada da gestão do território*».



Um dos fundamentos para a apresentação da presente Proposta de Lei é o de que «(...) é imperioso 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 território», factos que, de resto, motivam a intervenção da Comissão de Agricultura e Mar.

Ainda no que tange às matérias competência da Comissão, importa referir que a iniciativa legislativa em apreço visa reforçar «(...) a classificação do solo em duas classes: solo urbano e solo rústico, em função da sua situação e da finalidade estabelecida no plano territorial», podendo ser classificados como rústicos os solos «(...) destinados 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».

Por outro lado, a presente Proposta de Lei «(...) adota o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial e o regime jurídico da urbanização e edificação como diplomas de desenvolvimento legislativo, determinando a sua revisão», prevendo-se «(...) a elaboração de um novo regime jurídico aplicável ao registo cadastral, com o objetivo de harmonizar o sistema de registo da propriedade e de promover a conclusão do levantamento cadastral do território nacional, condição essencial para o desenvolvimento», matérias que têm merecido especial e atento escrutínio por parte da Comissão de Agricultura e Mar.

A Proposta de Lei sistematiza-se em oitenta e quatro artigos, definindo-se, no artigo 2.º, que constituem fins da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo salvaguardar e valorizar as potencialidades do solo, o desenvolvimento sustentável, a competitividade económica territorial, a criação de emprego e a organização eficiente do mercado fundiário e imobiliário [alínea a)], regular o mercado do solo, tendo em vista a prevenção da especulação fundiária, evitando práticas lesivas do interesse geral

[alínea b)] ou dinamizar as potencialidades das áreas agrícolas, florestais e silvo-pastoris [alínea k)].

Por seu lado, no artigo 36.º (arrendamento forçado e disponibilização de prédios na bolsa de terras), dispõe-se que os edifícios e as frações autónomas objeto de ação de reabilitação podem ser sujeitos a arrendamento forçado, nos casos e nos termos previstos na lei (n.º 1) e que os prédios rústicos e os prédios mistos sem dono conhecido e que não estejam a ser utilizados para fins agrícolas, florestais, silvo-pastoris ou de conservação da natureza, podem ser disponibilizados na bolsa nacional de terras, nos termos da lei (n.º 2).

Por último, menção ao artigo 83.º, respeitante à norma revogatória, onde se refere a revogação da Lei n.º 48/98, de 11 de agosto (alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto), do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro (alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 313/80, de 19 de agosto, 400/84, de 31 de dezembro, e 307/2009, de 23 de outubro) e do Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de maio (alterado pelo Decreto-Lei n.º 210/83, de 23 de maio).

## II DA OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

Sem prejuízo de a opinião do Relator ser de elaboração facultativa, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, e de, nessa medida, o Deputado Relator poder eximir-se de emitir quaisquer considerações políticas sobre a Proposta de Lei em apreço, reservando, assim, a sua posição para a discussão na generalidade da iniciativa legislativa em Sessão Plenária (o que sucederá já no próximo dia 29 de novembro de 2013), o Deputado Relator considera pertinente expor algumas reflexões sobre tão importante temática.

No estudo *Enquadramento Jurídico – Constitucional da Lei dos Solos*, de Novembro de 2007 (Sérvulo Correia & Associados – Sociedade de Advogados), refere-se que o solo tem uma «(...) capacidade intrínseca para produzir bens agrícolas, sendo, nessa perspetiva um meio de produção essencial para o Direito Agrícola e para a Constituição da Economia», motivo pelo qual se alerta o legislador para a necessidade de «(...) o Direito dos Solos e a nova legislação que o regular (...) [deverem] atender a esta multiplicidade de dimensões que o bem jurídico solo engloba, sendo que cada uma delas é abrangida por um enquadramento constitucional específico».

Com efeito, não pode o legislador ser alheio a esta interdisciplinaridade entre a regulação jurídica do estatuto dos solos e a regulação setorial de diversas outras matérias específicas, nem tão pouco pode abstrair-se das profundas modificações que se processaram ao longo das últimas décadas no quadro legal e regulamentar que rege, quer a política de solos, quer as políticas de ordenamento do território e de urbanismo, e, bem assim, as dinâmicas económicas, sociais e ambientais.

Neste enquadramento, não será despidendo lembrar que o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território identifica alguns problemas que afetam o ordenamento do nosso território, prejudicando quer a salvaguarda e a valorização dos recursos territoriais, quer o desenvolvimento económico, social e ambiental do país, muito especialmente nos domínios dos recursos naturais (a degradação dos solos e os riscos de desertificação), do



desenvolvimento urbano e rural (a expansão desordenada, fragmentando os espaços e afetando o potencial ecológico, paisagístico e produtivo do território) ou, mesmo, da gestão territorial (a insuficiência das bases técnicas necessárias à boa gestão territorial, nomeadamente de informação cadastral e de informação georreferenciada sobre os recursos territoriais e a complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de gestão territorial, afetando a sua eficiência e aceitação social).

À luz da evolução de valores e de conceitos, e dos constrangimentos já identificados, urge renovar a política de solos em torno de dois aspetos fundamentais: salvaguardar o solo vivo como recurso ambiental e produtivo escasso e não renovável e, também, assegurar uma oferta programada de solo para as diferentes utilizações, na quantidade necessária e com as localizações adequadas à satisfação das procura resultantes da evolução demográfica e do desenvolvimento económico e social, contribuindo assim para o bom ordenamento do território e para o funcionamento eficiente do mercado fundiário.

É neste âmbito que deve ser encarada a Proposta de Lei que o Governo apresenta à Assembleia da República, enquanto contributo para a agregação das bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Porque, pela natureza do seu objeto e da sua missão, a política de solos insere-se nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, com a particularidade das inúmeras interfaces e áreas de intervenção conexas (muito especialmente, a política fiscal).

Nos domínios de intervenção da Comissão de Agricultura e Mar cabe, naturalmente, o escrutínio de todas as políticas respeitantes aos solos rurais rústicos, sejam aqueles com aptidão agrícola, florestal ou silvo-pastoril, mas, também, o solo ao qual é atribuído um papel de proteção e equilíbrio ecológico. Como tal, deve esta Comissão dar especial atenção às funções ambiental, económica (de produção primária – de produtos alimentares ou de matérias-primas relevantes – e de suporte) e social do solo, e a toda a regulação que venha a existir, a qual não pode descurar nenhuma destas funções.



No particular da função produtiva primária do solo, ela assume especial relevância nos dias de hoje, não só porque assistimos ao acesso condicionado aos bens alimentares e matérias-primas essenciais e ao acréscimo dos custos da energia, mas, também, porque ganham peso crescente os serviços dos ecossistemas naturais e as funções complementares em benefício do sistema urbano.

Por tal, a preservação e defesa de solos com potencialidade de aproveitamento com atividades agrícolas, pecuárias ou florestais, de conservação da natureza, de turismo e lazer, de produção de energias renováveis ou de exploração de recursos geológicos (por forma a que a afetação daqueles solos a outros usos se restrinja às situações em que seja efetivamente necessária e em que a idoneidade do solo rústico para acolher tais usos se encontre devidamente comprovada), deve ser uma prioridade, e estar-se-á, por esta via, a dar um enorme contributo no combate ao desequilíbrio da organização económica e social de Portugal.

Como se refere no Relatório de Preparação da Nova Lei do Solo (DGOTDU, 2011), urge «(...) reconhecer as funções intrínsecas do solo rural (incluindo as de reserva estratégica de bens e matérias-primas essenciais) e estabelecer critérios adequados à remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas naturais, repondo margens de atuação para novas políticas de povoamento do território e de conservação da natureza e da biodiversidade».

É, assim, fundamental que a nova legislação dê especial atenção aos processos de formação do valor do solo e de apropriação da renda fundiária através da explicitação e regulação das funções do solo e dos seus diferentes estatutos (com os deveres e direitos que são inerentes a cada um), bem como as condições mediante as quais se opera a alteração de estatuto jurídico do solo.

Neste particular, não é despidendo recordar que, nos seus *Apointamentos para uma Lei dos Solos* (2009), Sidónio Pardaí vem referir que é necessário, para maximizar o desenvolvimento económico nacional, estabelecer uma base conceitual lógica para a taxonomia dos usos do solo, distinguindo, claramente, meio urbano e meio rústico,

correspondendo o meio rústico ao negativo dos perímetros urbanos, e compondo-se de prédios rústicos, prédios urbanos e espaços que são do domínio público, fazendo o autor evidência do seu caráter homogéneo, com clara referência às diferenças dos usos agrícola, florestal ou das áreas classificadas.

A este propósito, refere-se, na Exposição de Motivos da presente Proposta de Lei, que «(...) ao nível do estatuto jurídico do solo, reforça-se a classificação do solo em duas classes: solo urbano e solo rústico, em função da sua situação e da finalidade estabelecida no plano territorial, podendo ser classificados como solo urbano os terrenos considerados indispensáveis para a urbanização e edificação, constituídos por espaços total ou parcialmente edificados, infraestruturados e dotados de equipamentos coletivos».

Ora, tendo presente que a aquisição das faculdades urbanísticas que integram o conteúdo do aproveitamento do solo urbano é efetuada de forma sucessiva e gradual, e está sujeita ao cumprimento dos ónus e deveres urbanísticos, considera o Deputado Relator que o regime jurídico só pode ser o de solo rústico, e que o solo urbanizável (ou reserva de solo urbano) será uma abstração do planeamento urbanístico até à programação completa e da contratualização da gestão jurídico-económica.

Já no que se refere ao solo rústico, uma vez que o nível de proteção e o tipo de gestão não podem ser idênticos, quer este solo se destine a atividades agrícolas, pecuárias, florestais, produção de energias renováveis ou de exploração de recursos geológicos, quer se destine à conservação da natureza, o legislador deverá procurar atender a estes dois regimes de uso de solo, em função das diferentes utilizações que poderão ser admitidas face ao grau de proteção pretendido.

Neste particular, dever-se-á dar alguma relevância às diferenças conceituais entre o uso no solo e o uso do solo, atenta a distinção jurídica e o caráter de reversibilidade associado ao primeiro conceito – se atendermos ao solo rústico, por exemplo, o mesmo deverá ser preservado nos processos de produção de solo urbanizado e o desenvolvimento rural ser

objeto de políticas setoriais específicas, que não concorram para nenhum tipo de processo especulativo.

Atentas estas múltiplas dimensões, é entendimento do Deputado Relator que a renovada política de solos deve ter dois objetivos distintos: os objetivos físicos e os objetivos financeiros. Em termos físicos, o objetivo deve consistir em orientar e organizar o desenvolvimento urbano de forma coerente e racional, objetivo que não é alcançável apenas pelo mercado, assumindo o Estado um papel de regulação. Em termos financeiros, o objetivo da política fundiária deve ser o de evitar as consequências perversas geradas pelo funcionamento espontâneo do mercado, nomeadamente o enriquecimento sem justa causa do proprietário fundiário, que se limita a esperar pela valorização do seu terreno em consequência dos investimentos da comunidade em equipamentos e infraestruturas, ou pelo planeamento urbanístico.

No *Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo- A Lei do Solo: Vertente Financeira e Fiscal* (Carlos Lobo, 2011), refere-se que a nova lei do solo «(...) deverá assentar numa lógica económica, reguladora do mercado, tendo em vista a composição eficiente dos interesses em presença, e num segundo nível, deverá conter uma lógica programática potenciadora do desenvolvimento e da utilização eficiente dos recursos disponíveis». Afigura-se, assim, essencial a intervenção reguladora do Estado, mormente pelo exercício de instrumentos financeiros, porque não existe política sem instrumentos.

Por último, uma referência à propriedade do solo. É entendimento do Deputado Relator que, quando está em causa a propriedade no setor produtivo, assume maior relevância a dimensão social do direito de propriedade, porquanto a utilização racional dos elementos produtivos, como o é a terra (elemento escasso, não reprodutível), tem efeitos que, de algum modo, ultrapassam a esfera de interesses do seu proprietário. Urge, assim, adequar o objeto e a estrutura deste direito às necessidades inerentes à função social do solo, nomeadamente – e como bem nos lembra a Comissão Jurídica constituída para a elaboração da Nova Lei do Solo (2011) – através da «(...) valorização de novas formas de

*propriedade, que promovam a sua desmaterialização e assegurem uma melhor relação entre a forma do território e a sua estrutura fundiária».*

Prevendo a Constituição a possibilidade de existência de um regime jurídico aplicável aos meios de produção em abandono, onde se incluem, naturalmente, os solos, abrindo-se a porta a um regime específico para a expropriação desses bens, a imposição de arrendamento e a sua exploração compulsiva encontram resposta na presente Proposta de Lei, através do arrendamento forçado e da disponibilização de prédios na bolsa de terras.



### III DAS CONCLUSÕES

Nos termos do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, o Governo tomou a iniciativa de apresentar, à Assembleia da República, a Proposta de Lei n.º 183/XII/3.ª, sob a designação *Aprova a lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo*.

A Proposta de Lei n.º 183/XII/3.ª reúne os requisitos formais, constitucionais e regimentais para ser discutida em Plenário, por observar os requisitos formais respeitantes às iniciativas legislativas em geral e às propostas de lei, em particular (contendo uma Exposição de Motivos e obedecendo ao formulário de uma Proposta de Lei, cumprindo, igualmente e por essa via, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei Formulário).

A Proposta de Lei n.º 183/XII/3.ª visa estabelecer as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

Nos termos do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, foi elaborada a Nota Técnica sobre a aludida Proposta de Lei.

Em cumprimento do disposto no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, foi promovida a consulta aos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 54/98, de 18 de agosto, e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, deve ser promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias.

A Comissão de Agricultura e Mar deve solicitar ao Governo que faculte, à Assembleia da República, os pareceres e documentos emitidos pelas entidades consultadas e mencionadas na Exposição de Motivos da Proposta de Lei em apreço, e que tenham sido emitidos no

decurso do procedimento legislativo do Governo, nos termos no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República e do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro.

Atenta a conexão das temáticas, a Comissão de Agricultura e Mar deve envidar esforços no sentido de promover, conjuntamente com a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (enquanto comissão competente), um leque de audições com entidades e personalidades de reconhecido mérito e experiência, permitindo que as temáticas da valorização e estruturação fundiária, do mercado do solo (e, mesmo, da terra), ou mesmo as potencialidades das áreas agrícolas, florestais e silvo-pastoris, possam ser abordadas numa perspetiva mais abrangente.

A Comissão de Agricultura e Mar considera que a Proposta de Lei em apreço se encontra em condições de subir a Plenário, e emite o presente Parecer, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 136.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 27 de novembro de 2013

O Deputado Relator,



(Miguel Freitas)

O Presidente da Comissão,



(Vasco Cunha)



COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

---

#### IV ANEXOS

Anexa-se, ao presente Parecer, a Nota Técnica da Proposta de Lei n.º 183/XII/3.ª (GOV), elaborada ao abrigo do disposto do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

## Proposta de Lei n.º 183/XII/3.ª

**Aprova a lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (GOV).**

Data de admissão: 23 de outubro de 2013

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª)

## Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Fernando Vasco (DAC), Laura Costa ( DAPLEN), Paula Faria (BIB), Maria João Costa (DAC) Leonor Calvão Borges e Teresa Meneses (DILP).

Data: 11 de novembro de 2013.



## I. **Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

A presente iniciativa legislativa, da autoria do Governo, visa estabelecer as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

De acordo com a exposição de motivos, *“a presente proposta de lei preconiza que a política pública de ordenamento do território e de urbanismo deve promover a reabilitação, a regeneração e a utilização adequada do solo rústico e urbano, alargando o âmbito das definições de reabilitação e regeneração urbanas, entendida a primeira como uma forma de intervenção territorial integrada que visa a valorização do suporte físico de um território e a segunda como uma forma de intervenção territorial integrada que combina ações de reabilitação com obras de demolição e construção nova, associada a formas adequadas de revitalização económica, social e cultural e de reforço da coesão territorial”*.

Neste sentido, segundo o Governo, *“...Promove-se a flexibilidade do sistema de gestão territorial e a concertação de interesses na gestão do território, articulando a integração das orientações dos programas de âmbito nacional e regional nos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, sem prejuízo da possibilidade de ratificação, pelo Governo, a pedido dos municípios ou associações de municípios, de planos territoriais que impliquem a alteração de programas sectoriais ou regionais preexistentes...”*

É, designadamente, objetivo do Governo, com a apresentação da presente proposta de lei consagrar *“...o dever de os municípios integrarem nos planos territoriais as normas com impacte no uso do solo decorrentes de programas de âmbito nacional ou regional, bem como de restrições de utilidade pública ou de servidões administrativas...”*

Por fim, segundo o proponente esta iniciativa visa consagrar *“de forma inovadora, mecanismos de regularização de operações urbanísticas, permitindo desbloquear situações de impasse cuja manutenção se revelava negativa para o interesse público urbanístico e ambiental e desproporcionadamente gravosa para os particulares.”*

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

### • **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Proposta de Lei n.º 183XIII/3.ª (GOV)

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª)

A presente iniciativa toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e aprovada em Conselho de Ministros de 3 de outubro de 2013.

Respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a iniciativa não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Cumprindo os requisitos formais consagrados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, a proposta de lei mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que *“as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”*. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, prevê no seu artigo 6.º, n.º 1, que *“Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas”* e no n.º 2 do mesmo artigo que, *“No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”*.

Em conformidade com o estabelecido no n.º 1 do supra citado artigo 6.º, o Governo informa, na exposição de motivos, que *“foram ouvidos, a título obrigatório, os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas e a Associação Nacional de Municípios Portugueses. Foram ouvidas, a título facultativo, a União Geral de Trabalhadores, a Confederação Empresarial de Portugal, a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, a Confederação dos Agricultores de Portugal, a Confederação do Turismo Português, a Quercus - Associação Nacional de Conservação da Natureza, a Associação dos Urbanistas Portugueses, a Associação Profissional dos Urbanistas Portugueses, a Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas e a Ordem dos Arquitetos”*.

Não foram, no entanto, facultados à Assembleia da República quaisquer pareceres ou documentação relativos às referidas audições.

A iniciativa legislativa em apreço, tendo dado entrada em 23/10/2013, foi admitida em 24/10/2013 e anunciada na sessão plenária dessa mesma data. A proposta de lei baixou, na generalidade, à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª), com indicação de conexão com a Comissão de Agricultura e Mar (7.ª) e foi promovida a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, nos termos e ao



abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República e no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto](#), comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e a que, como tal, importa fazer referência.

Assim, cumpre assinalar que, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, a proposta de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa aprovar a lei de bases gerais da política pública de solos, ordenamento do território e de urbanismos.

É, no entanto, de salientar que a presente iniciativa legislativa, no artigo 83.º, revoga a [Lei n.º 48/98, de 11 de agosto](#)<sup>1</sup>, alterada pela [Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto](#), o [Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro](#)<sup>2</sup>, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [313/80, de 19 de agosto](#), [400/84, de 31 de dezembro](#), e [307/2009, de 23 de outubro](#), e o [Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de maio](#)<sup>3</sup>, alterado pelo [Decreto-Lei n.º 210/83, de 23 de maio](#).

Deste modo, considerando que o título deve traduzir, de forma sintética, o objeto e o conteúdo do ato publicado<sup>4 5</sup> e que, tendo presente o caráter informativo do título, por motivos de segurança jurídica se deve entender que “as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo, devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo em revogações expressas de todo um outro ato”<sup>6</sup>, atendendo a que a presente iniciativa legislativa prevê a revogação dos diplomas *supra* identificados, propõe-se que, caso a mesma seja aprovada na generalidade, seja ponderada a alteração do seu título, em sede de discussão e votação na especialidade ou na fixação da redação final, de modo a passar a constar a referência expressa às revogações. Considerando ainda que o título se deve iniciar por um substantivo<sup>7</sup>, sugere-se a sua alteração para a seguinte redação: “Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de

<sup>1</sup> A Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo.

<sup>2</sup> O Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro, Aprova a política de solos.

<sup>3</sup> O Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de maio, permite a criação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária.

<sup>4</sup> Em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto (“lei formulário”).

<sup>5</sup> Cfr. “Legística- Perspetivas sobre a Concepção e Redação de Actos Normativos”, David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 200.

<sup>6</sup> Cfr. “Legística- Perspetivas sobre a Concepção e Redação de Actos Normativos”, David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 203.

<sup>7</sup> Cfr. “Legística- Perspetivas sobre a Concepção e Redação de Actos Normativos”, David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 200.

Urbanismo – Revoga a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, e os Decretos-Leis n.ºs 794/76, de 5 de novembro, e 152/82, de 3 de maio”.

No que concerne à vigência, o artigo 84.º da proposta de lei determina que a lei entra em vigor *“na data da entrada em vigor dos diplomas que reveem o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial e o regime jurídico da urbanização e edificação”*. Assim, chama-se a atenção para o facto de esta norma, não deixando de observar o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, nos termos do 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”*, não estabelecer uma data determinada de entrada em vigor, ficando esta condicionada à data de entrada em vigor de dois regime jurídicos ainda a aprovar por ato legislativo e cujo início de vigência se desconhece.

É ainda de referir que o artigo 81.º da proposta de lei estabelece um regime transitório e que os artigos 77.º e 76.º determinam, respetivamente, que *“O programa nacional da política de ordenamento do território, aprovado pela [Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro](#)<sup>8</sup>, mantém-se em vigor até à sua alteração ou revisão”* e que *“os planos regionais de ordenamento do território aprovados nos termos do [Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro](#)<sup>9</sup>, continuam em vigor até à sua alteração ou revisão”*.

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- Enquadramento legal nacional e antecedentes

Constituição da República Portuguesa - Artigos [9.º alínea e\)](#), [65.º, n.º 2](#), [66.º n.º 2, alínea b\)](#), [80.º](#) e [90.º a 93.º](#).

A CRP engloba nas suas “Tarefas essenciais do Estado” (art.9.º) a proteção do património, defesa da natureza e ambiente e a organização do território, consubstanciando este último na elaboração de “planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização” (alínea a) do n.º 2 do art.º 65), bem assim como na definição de “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 do artigo 65.º). Esta tarefa surge indissociável com a proteção do ambiente e qualidade de vida (art.º 66.º, 80.º e 81.º) e a racionalização da estrutura fundiária (art.º 93.º).

Como referem os Srs. Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, “A ocupação, o uso e a transformação dos solos urbanos, **representam um complexo** de atividades cujas regras se encorram

<sup>8</sup> A Lei n.º n.º 58/2007, de 4 de setembro, aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.

<sup>9</sup> O Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.



definidas, sobretudo, na legislação respeitante ao ordenamento do território e nos instrumentos de planeamento territorial", tratando-se "simultaneamente, de governo do território, de gestão urbanística e de execução de planos.<sup>10</sup> Também os Srs. Professores Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros referem que a "concretização dos objetivos enunciados no n.º 1 do art. 93.º postulam a adoção de uma política de ordenamento e reconversão agrária e de desenvolvimento florestal, de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do país".<sup>11</sup>

Também no [Programa do XIX Governo Constitucional](#) se encontram referências à necessidade de promover um "território inteligente, atualizando as políticas de urbanismo e ordenamento do território"<sup>12</sup>, diminuindo "entidades sectoriais com intervenção no âmbito dos processos de gestão territorial e de gestão urbanística, acabar com as situações de duplas autorizações e pareceres vinculativos, suprimindo situações de sobreposição de proteção dos recursos naturais, conferida por diferentes regimes e, finalmente, concentrar competências em matéria de ordenamento do território e gestão urbanística"<sup>13</sup>

Esta iniciativa está ainda prevista nas Grandes Opções do Plano para 2012-2015, aprovadas pela [Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro](#), as quais destacam, no seu ponto 5.5, a necessidade de "ser promovida a simplificação do modelo institucional de ordenamento, diminuindo as entidades sectoriais intervenientes nos processos, concentrando competências em matéria de ordenamento do território e gestão urbanística e optando por um modelo que permita a existência de um único interlocutor para os municípios e munícipes".

## Enquadramento legal nacional:

### 1 - Lei dos Solos

Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro, com as alterações introduzidas por:

- [Rectificação de 28.01.1977 \(DR 23/77, I Série\)](#)
- [Decreto-Lei n.º 313/80, de 19 de agosto](#) - Dá nova redação ao artigo 5.º do [Decreto-Lei n.º 794/76](#), de 5 de Novembro (Lei dos Solos);
- [Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro](#) - Estabelece o novo regime jurídico das operações de loteamento urbano e revoga o [Decreto-Lei n.º 289/73](#), de 6 de Junho (no uso da autorização legislativa conferida ao Governo pela [Lei n.º 25/84](#), de 13 de Julho);
- [Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro](#) - Estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial;

<sup>10</sup> In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa Anotada - Volume II. Coimbra Editora, 2007, págs.838.

<sup>11</sup> In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada – Tomo II. Coimbra Editora, 2006. pág. 157.

<sup>12</sup> Pág. 54.

<sup>13</sup> Pág. 60.

- [Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro](#) - No uso da autorização concedida pela [Lei n.º 95-A/2009](#), de 2 de Setembro, aprova o regime jurídico da reabilitação urbana.

## 2 - Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo

[Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto](#), que estabeleceu a **Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo**, e enuncia o dever de ordenar o território tendo por base princípios gerais como a sustentabilidade, a coordenação de políticas, a subsidiariedade, a equidade, a participação e a responsabilidade, entre outros, e com a finalidade de reforçar a coesão nacional, valorizar, proteger e assegurar o aproveitamento dos recursos naturais, promovendo a qualidade de vida. Esta lei foi alterada pela [Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto](#) - Primeira alteração à Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo

## 3 – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

[Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro](#) - Estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. Desenvolve as bases da política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional 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, com as alterações introduzidas por:

- [Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de abril](#) - Altera o artigo 157.º do [Decreto-Lei n.º 380/99](#), de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial;
- [Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de dezembro](#) - Altera pela segunda vez o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 380/99](#), de 22 de Setembro;
- [Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro](#) - Aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º [2000/60/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, e estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas;
- [Lei n.º 56/2007, de 31 de agosto](#) - Quarta alteração ao [Decreto-Lei n.º 380/99](#), de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.os 53/2000, de 7 de Abril, e 310/2003, de 10 de Dezembro, e pela [Lei n.º 58/2005](#), de 29 de dezembro, impondo a transcrição digital georreferenciada dos planos municipais de ordenamento do território;
- [Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro](#) - Procede à quinta alteração ao [Decreto-Lei n.º 380/99](#), de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial;
- [Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7 de agosto](#) - Primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 316/2007](#), de 19 de Setembro, que procedeu à quinta alteração ao [Decreto-Lei n.º 380/99](#), de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial;
- [Declaração de Retificação n.º 104/2007, de 6 de junho](#) - Retifica o Decreto-Lei n.º 316/2007, de 7 de Agosto, do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, que procede à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime



jurídico dos instrumentos de gestão territorial, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 181, de 19 de Setembro de 2007;

- [Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro](#) - Procede à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial;
- [Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro](#) - O art.º 8.º introduz alterações aos artigos 148.º e 151.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial

#### 4 - Comissão de Coordenação dos instrumentos de gestão territorial

[Portaria n.º 290/2003, de 5 de abril](#) - Define a composição, competências e funcionamento de uma comissão mista de coordenação, nos termos do [Decreto-Lei n.º 380/99](#), de 27 de setembro, que estabelece o regime dos instrumentos de gestão territorial

Alterada por:

[Portaria n.º 137/2005, de 2 de fevereiro](#) - Fixa os demais elementos que devem acompanhar os planos especiais de ordenamento do território;

[Portaria n.º 138/2005, de 2 de fevereiro](#) - Fixa os demais elementos que devem acompanhar os planos municipais de ordenamento do território;

[Portaria n.º 1474/2007, de 16 de novembro](#) - Regula a constituição, a composição e o funcionamento da comissão de acompanhamento da elaboração e da revisão do plano diretor municipal. Revoga a Portaria n.º 290/2003, de 5 de abril.

#### 5 - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPOT

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002, de 11 de abril](#) – Determina a elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e indica os princípios orientadores da sua elaboração, dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro

Alterado por:

[Declaração de Retificação n.º 23-G/2002, de 29 de junho](#) - De ter sido retificada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002, que determina a elaboração do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território e indica os princípios orientadores da sua elaboração, dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 85, de 11 de Abril de 2002 ;

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2004, de 11 de novembro](#) - Altera a Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002, de 11 de Abril, que determinou a elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território .

[Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro](#) - Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, com as alterações introduzidas por:

[Declaração de retificação n.º 80-A/2007, de 7 de setembro](#) - Retifica a Lei n.º 58/2007 (aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território), publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 170, de 4 de Setembro de 2007;

[Declaração de Retificação n.º 103-A/2007, de 2 de novembro](#) - Retificação à Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, «Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território»

## 6 - Planos regionais de ordenamento do território

### Região Autónoma dos Açores

[Decreto Legislativo Regional n.º 35/2012/A, de 16 de agosto](#) - Define o regime de coordenação dos âmbitos do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, acompanhamento, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial

### Região Autónoma da Madeira

[Decreto Legislativo Regional n.º 8-A/2001/M, de 20 de abril](#) - Adapta à Região Autónoma da Madeira o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial);

[Decreto Legislativo Regional n.º 43/2008/M, de 23 de dezembro](#) - Define o sistema regional de gestão territorial.

## 7 – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

[Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro](#) – Estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação, com as alterações introduzidas por:

- [Declaração n.º 5-B/2000, de 29 de fevereiro](#) - De ter sido retificado o [Decreto-Lei n.º 555/99](#), do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 291, de 16 de Dezembro de 1999;
- [Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho](#) - Altera o [Decreto-Lei n.º 555/99](#), de 16 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação
- [Declaração n.º 13-T/2001, de 30 de junho](#) - De ter sido retificado o [Decreto-Lei n.º 177/2001](#), do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, que altera o [Decreto-Lei n.º 555/99](#), de 16 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 129, de 4 de Junho de 2001
- [Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro](#) - Aprova o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (revoga o [Decreto-Lei n.º 267/85](#), de 16 de Julho) e procede à quarta alteração do [Decreto-Lei n.º 555/99](#), de 16 de Dezembro, alterado pelas Leis n.º 13/2000, de 20 de Julho, e 30-A/2000, de 20 de Dezembro, e pelo [Decreto-Lei n.º 177/2001](#), de 4 de Julho
- [Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro](#) - Primeira alteração à [Lei n.º 13/2002](#), de 19 de Fevereiro que aprova o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, primeira alteração à [Lei n.º 15/2002](#), de 22

Proposta de Lei n.º 183XII/3.ª (GOV)

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª)



de Fevereiro, que aprova o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, e primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 134/98](#), de 15 de Maio, que aprova o regime jurídico do recurso contencioso dos actos administrativos relativos à formação dos contratos de empreitada de obras públicas, de prestação de serviços e de fornecimento de bens;

- [Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de agosto](#) - Aprova o regime jurídico das obras em prédios arrendados;
- [Lei n.º 60/2007, de 04 de setembro](#) - Procede à sexta alteração ao [Decreto-Lei n.º 555/99](#), de 16 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação;
- [Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro](#) - Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo;
- [Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho](#) - Adota medidas de simplificação, desmaterialização e eliminação de atos e procedimentos no âmbito do registo predial e atos conexos;
- [Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março](#) - Procede à décima alteração ao [Decreto-Lei n.º 555/99](#), de 16 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação, e procede à primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 107/2009](#), de 15 de Maio;
- [Lei n.º 28/2010, de 02 de setembro](#) - Primeira alteração, por apreciação parlamentar, ao [Decreto-Lei n.º 26/2010](#), de 30 de Março, que procede à décima alteração ao [Decreto-Lei n.º 555/99](#), de 16 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação, e procede à primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 107/2009](#), de 15 de Maio.

## 8 – Desenvolvimento e Reabilitação Urbana

[Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de maio](#) - Permite a criação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária, com as alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 210/83, de 23 de maio](#) - Altera o [Decreto-Lei n.º 152/82](#), de 3 de Maio, que permitiu a criação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária

Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro - Estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana e introduz especificidades em matéria de elaboração e conteúdo material desta modalidade de Plano de Pormenor, prevista no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 32/2012, de 14.08 - Procede à primeira alteração e à republicação do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana, e à 54.ª alteração ao Código Civil, aprovando medidas destinadas a agilizar e a dinamizar a reabilitação urbana

## 8.1 - Áreas Urbanas de Génese Ilegal – AUGI

Lei n.º 91/95, de 2 de setembro - Processo de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal, com as alterações introduzidas por

- Lei n.º 165/99, de 14 de setembro - Primeira alteração à Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, sobre as áreas urbanas de génese ilegal;
- Lei n.º 64/2003, de 23 de agosto - Segunda alteração à Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, sobre as áreas urbanas de génese ilegal;
- Lei n.º 10/2008, de 20 de fevereiro - Terceira alteração à Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, sobre as áreas urbanas de génese ilegal.

Neste aspeto, cumpre chamar a atenção para o Decreto da Assembleia da República n.º 183/XII – Quarta alteração à Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, sobre o processo de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal.

## 9 - Direito de Preferência

Decreto n.º 862/76, de 22 de dezembro - Regulamenta o direito de preferência da Administração nas alienações, a título oneroso, de terrenos ou edifícios previsto na lei, com as alterações introduzidas pela Retificação de 18.03.1977 (DR 65/77, Série I)

**Com a aprovação deste diploma são revogados:**

- a) A Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto;
- b) O Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 313/80, de 19 de agosto, 400/84, de 31 de dezembro, e 307/2009, de 23 de outubro;
- c) O Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 210/83, de 23 de maio.



## Enquadramento doutrinário/bibliográfico

### Bibliografia específica

CORREIA, Fernando Alves - O Direito do Ordenamento do Território e o Direito do Urbanismo em Portugal: os grandes desafios do futuro. **Scientia iuridica: revista de direito comparado português e brasileiro**. Braga. ISSN 0870-8185. T. 56, nº 309 (Jan./Mar. 2007), p. 49-76. Cota: RP-92

Resumo: O autor pretende indicar os grandes desafios do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo do nosso País para os próximos anos. Desta forma, aborda questões tais como: a promoção de um desenvolvimento territorial integrado, harmonioso e sustentável do país; a coerência e harmonia do sistema de planeamento territorial; a avaliação dos impactos ambientais dos instrumentos de planeamento; a aposta num novo paradigma de urbanismo: o urbanismo qualitativo; a perequação compensatória dos benefícios e encargos resultantes dos planos dotados de eficácia plurisubjectiva e a codificação do direito do urbanismo.

CORREIA, Fernando Alves - A evolução do direito do urbanismo em Portugal de 2006 a 2011. **Direito regional e local**. Braga. ISSN 1646-8392. N.º 17 (Jan.-Mar. 2012), p. 3-17. Cota: RP-816.

Resumo: Nos últimos anos, o direito do urbanismo português sofreu transformações significativas, as quais atingiram os quatro seguintes grandes setores: o da legislação (e regulamentação), o do planeamento territorial, o da jurisprudência e o da produção doutrinária. São as linhas essenciais da evolução do direito do urbanismo português que o autor se propõe expor, em termos sintéticos, neste documento.

**OS DEZ ANOS DA LEI DE BASES DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO: génese e evolução do sistema de gestão territorial 1998-2008 : actas do encontro anual da AD URBEM**. Coord. Fernando Gonçalves, João Pereira Bento, Zélia Gil Pinheiro. Lisboa : Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2009. 510 p. ISBN 978-972-8569-47-1. Cota: 28.46 - 436/2010

Resumo: O objetivo deste Encontro foi o de fazer não apenas o balanço da lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, mas também do conjunto de diplomas a que ela deu origem, em particular ao regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. "A lei de bases veio definir, antes de mais, o quadro e a natureza da estratégia de ordenamento do território e a relação dos múltiplos setores, desde a dinâmica de criação de uma relação diferente entre emprego, lazer, vida familiar, à questão da mobilidade e à questão complexa, ainda hoje por resolver e que devemos encarar como um desafio para os próximos dez anos: ajudar a dinâmica ambiental a sair do gueto e a interligar-se com as estratégias de desenvolvimento

territorial. Ou seja, veio dar uma visão ampla e integrada às políticas territoriais. Em segundo lugar veio definir qual o quadro de ação dos vários níveis de intervenção, a natureza de instrumentos de âmbito nacional, qual a vocação de intervenção regional, qual é o papel dos vários instrumentos de natureza municipal e qual a forma de atuação dos mesmos.”

ENCARNAÇÃO, Rita - Disfunções do sistema de planeamento territorial português e a recente evolução normativa : o caminho para a mudança? **Sociedade e território: revista de estudos urbanos e regionais**, Porto. ISSN 0873-6308. N.º 43 (Set. 2011), p. 55-65. Cota: RP-32

Resumo: Segundo a autora, “a atual dinâmica contemporânea dos instrumentos de gestão territorial tem-se vindo a assumir incapaz de solucionar os problemas vivenciados no seio da gestão do território. Os ciclos de mudança e as respetivas dinâmicas de desenvolvimento territorial geram inevitavelmente problemas sócio urbanísticos que apelam à conversão dos instrumentos de planeamento atuais, rígidos e normativistas, em instrumentos com carácter de flexibilidade e maleabilidade relativamente à realidade territorial que visam regular. O sistema de gestão territorial português possuindo cariz eminentemente normativo, reativo e regulador, ao invés de pró-ativo e interventivo, revela-se desadequado às exigências de um ordenamento do território em constante evolução, originando efeitos nefastos e criando bloqueios e estagnações de desenvolvimento.”

FADIGAS, Leonel - **Fundamentos ambientais do ordenamento do território e da paisagem**. Lisboa: Sílabo, 2007. 201 p. ISBN 978-972-618-456-0. Cota: 52 481/2007

Resumo: Esta obra pretende ser uma compilação de matérias que ilustram o papel do ambiente no ordenamento do território e na criação das condições de sustentabilidade dos processos de desenvolvimento.

Segundo o autor: “O ordenamento do território, como processo, inclui o planeamento urbano e de sistemas de transportes e comunicações; o ordenamento e desenvolvimento integrado do espaço rural e a reestruturação ou reconversão da base produtiva das áreas rurais; a gestão racional dos recursos naturais, patrimoniais e históricos; a proteção e valorização de áreas protegidas e ecologicamente sensíveis; o planeamento estratégico do território, o urbanismo e os projetos urbanos e a regeneração urbana e ambiental. Nele confluindo os instrumentos e as ações de transformação dos territórios e das paisagens que afetam a vida das pessoas. A possibilidade de manter o equilíbrio dos sistemas naturais é uma questão essencial, pois sem ele não existe desenvolvimento económico sustentável nem a gestão critérios de recursos que o tornam possível”



LOPES, Dulce – Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial: evoluções recentes e desafios futuros. In **Direito do urbanismo e do ambiente: estudos compilados**. Lisboa: Quid Juris, 2010. ISBN 978-972-724-531-4. p. 205 – 237. Cota: 28.46 – 460/2010

Resumo: A autora debruça-se sobre o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, designadamente no que diz respeito à sua tipicidade, classificação, coordenação, caracterização geral, procedimentos de elaboração, dinâmica e, por fim, medidas cautelares dos planos.

MEILÁN GIL, José Luis - La nueva regulación legal del suelo en Espana. **CEDOUA: revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra. ISSN 0874-1093. A. 10, nº 20 (2007), p. 9-26. Cota: RP-375

Resumo: “A nova regulamentação legal do solo em Espanha é a primeira lei na qual se aborda o urbanismo espanhol como “um conjunto orgânico”, e com uma visão de conjunto de todo o território do Estado. Uma inovação fundamental da nova lei é a recusa da classificação do solo que se mantinha nas sucessivas leis do solo, contudo a classificação do solo que, por abandono da lei, ficou da exclusiva competência das comunidades autónomas não deixará de levantar problemas, no que diz respeito à recondução a situações básicas do solo”.

OLIVEIRA, Fernanda Paula - **Execução programada de planos municipais: as unidades de execução como instrumento de programação urbanística e o reparcelamento urbano como figura pluriforme**. Coimbra : Almedina, 2013. 181 p. ISBN 978-972-40-5087-4. Cota: 28.46 - 131/2013

Resumo: A autora aborda questões que se prendem diretamente com a temática da presente Proposta de Lei, nomeadamente: qualificação dos solos e programação e gestão urbanística, planos municipais, estatuto jurídico da propriedade do solo, classificação e qualificação dos solos, modalidades de reparcelamento, etc.

OLIVEIRA, Fernanda Paula - **Novas tendências do direito do urbanismo: de um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação urbana e de coesão social: lições**. Coimbra : Almedina, 2011. 131 p. ISBN 978-972-40-4652-5. Cota: 28.46 – 607/2011.

Resumo: A autora parte de uma “caracterização genérica das principais matérias objeto do direito do urbanismo (concretamente do planeamento urbanístico, do direito e política dos solos e do direito público de construção), dando particular atenção às tendências mais atuais das políticas públicas nesta área, as quais tornam necessários novos enquadramentos e novos instrumentos jurídicos de intervenção da Administração

Pública. Refere-se às políticas de contenção e de reabilitação urbanas - que propendem a contrariar as de sentido oposto, de expansão urbana, que tiveram o seu palco privilegiado nos últimos anos, curiosamente promovidas pelos instrumentos de planeamento territorial – e às que visam tornar o direito do urbanismo em geral e o planeamento do território em particular em instrumentos privilegiados de coesão social.”

OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce - **Execução programada de planos municipais: as unidades de execução como instrumento de programação urbanística e o reparcelamento urbano como figura pluriforme**. Coimbra: Almedina, 2013. 181 p. Cota: 28.46 -131/2013

Resumo: As autoras debruçam-se sobre a qualificação e a classificação dos solos e a programação e gestão urbanística em Portugal. reparcelamento e peregrinação. sistemas de execução e execução programada.

OLIVEIRA, Fernanda Paula - **Portugal : território e ordenamento**. Coimbra: Almedina, 2009. 175 p. ISBN 978-972-40-3768-4. Cota: 28.46 – 110/2009

Resumo: “A entrada em vigor em 2008 do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território é o pretexto para a presente publicação. Os problemas que se colocam na ocupação do território, os instrumentos disponíveis para lhes fazer face e a identificação dos mais relevantes princípios jurídicos que devem ser mobilizados neste domínio são o seu tema central, a qual pretende servir como uma ferramenta de trabalho útil para todos aqueles cuja atividade profissional incida, de forma direta ou indireta, sobre o ordenamento do território.”[Nota do ed.]

RIBEIRO, Ana Margarida Cunha - Os novos planos regionais de ordenamento do território. **CEDOUA: revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente**. Lisboa. ISSN 0874-1093. A. 24. n.º 27 (2011), p. 43-59. Cota: RP-375

Resumo: A autora pretende refletir sobre alguns aspetos do procedimento de elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), abordando aspetos positivos e negativos, na tentativa de identificação de algumas necessidades normativas, de desenvolvimento metodológico, de formação e capacitação dos agentes territoriais, bem como de revisão ou alteração do quadro legal do ordenamento do território e urbanismo vigente, por forma a contribuir para as correspondentes medidas de aperfeiçoamento.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**



O Tratado da União Europeia consagra no artigo 3.º o empenhamento da União Europeia no desenvolvimento sustentável da Europa, assente no crescimento económico, na coesão social e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. Tendo em conta este objetivo, o artigo 11.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) determina que as exigências em matéria de proteção do ambiente *“devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável”*.

No quadro do Título XX<sup>14</sup> do TFUE dedicado ao ambiente (artigos 191.º a 193.º), domínio no qual a União Europeia dispõe de competência partilhada com os Estados-Membros (artigo 4.º do TFUE), o artigo 191.º estabelece os objetivos, os princípios fundamentais e os pressupostos norteadores da política da União no domínio do ambiente, estabelecendo nomeadamente quanto aos primeiros, que a política da União neste domínio contribuirá para *“a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente, a proteção da saúde das pessoas, a utilização prudente e racional dos recursos naturais e a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas.”*

No n.º 2 deste artigo consagram-se como princípios base os *princípios da precaução*<sup>15</sup> e da *ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador*<sup>16</sup> e, no n.º 3,

<sup>14</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:PT:PDF> (JOC 115/131)

<sup>15</sup> O princípio da precaução foi abordado na [Comunicação da Comissão, de 2 de Fevereiro de 2000](#), que estabeleceu diretrizes claras comuns relativas à sua aplicação. Segundo a Comissão, o princípio pode ser evocado quando um fenómeno, um produto ou um processo pode ter efeitos potencialmente perigosos identificados por uma avaliação científica e objetiva, se esta avaliação não permitir determinar o risco com certeza suficiente. O recurso ao princípio inscreve-se pois no quadro geral de análise do risco (que inclui, para além da avaliação do risco, a gestão do risco e a comunicação do risco), e mais especificamente no âmbito da gestão do risco que corresponde à fase da tomada de decisão. A Comissão sublinha que o princípio de precaução só pode ser invocado na hipótese de um risco potencial, não podendo nunca justificar uma tomada de decisão arbitrária. O recurso ao princípio da precaução só se justifica se estiverem preenchidas três condições prévias: a identificação dos efeitos potencialmente negativos; a avaliação dos dados científicos disponíveis; a extensão da incerteza científica.

O recurso ao princípio da precaução deve ser guiado pelos seguintes três princípios específicos: uma avaliação científica tão completa quanto possível e a determinação, na medida do possível, do grau de incerteza científica; uma avaliação do risco e das potenciais consequências da não ação; a participação de todas as partes interessadas no estudo de medidas de precaução, logo que os resultados da avaliação científica e/ou da avaliação do risco estiverem disponíveis. Além disso, aplicam-se os princípios gerais da gestão dos riscos sempre que o princípio da precaução for invocado: a proporcionalidade entre as medidas tomadas e o nível de proteção procurado; a não-discriminação na aplicação das medidas; a coerência das medidas com as já tomadas em situações similares ou que utilizem abordagens similares; o exame das vantagens e desvantagens resultantes da ação ou da não ação; e o reexame das medidas à luz da evolução científica.

<sup>16</sup> A [Diretiva 2004/35/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais, tem por objetivo estabelecer um quadro de responsabilidade ambiental baseado no princípio do “poluidor-pagador”, para prevenir e reparar danos ambientais, consignando nas condições nela previstas, a responsabilidade financeira das explorações pelas medidas necessária à prevenção e reparação dos danos causados nomeadamente aos animais, plantas, habitats naturais e recursos hídricos, bem como aos solos.

Em termos gerais refira-se que esta diretiva define os regimes de responsabilidade dos operadores pelos danos ambientais causados por determinadas atividades perigosas ou potencialmente perigosas ou por outras atividades profissionais, em



são estabelecidos os fatores a ter em consideração para efeitos da elaboração da política da União neste domínio, que se referem nomeadamente aos *dados científicos e técnicos disponíveis, às condições do ambiente nas diversas regiões da União, às vantagens e aos encargos que podem resultar da atuação ou da ausência de atuação e ao desenvolvimento económico e social da União no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões.*

No n.º 2 do artigo 192.º, artigo que contém essencialmente disposições de natureza processual, prevê-se, que o Conselho, deliberando por unanimidade, e após consulta ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões adotará, designadamente, medidas que afetem o ordenamento do território e a afetação dos solos.

O Tratado prevê igualmente uma cláusula de salvaguarda que autoriza os Estados-Membros a tomar, por razões ambientais não económicas, medidas provisórias (Artigo 191.º), bem como a possibilidade de manterem ou introduzirem medidas de proteção reforçadas (artigo 193.º).

Relativamente ao direito europeu do ambiente e, em especial, ao enquadramento das matérias relacionadas com a política de solos, ordenamento do território e urbanismos, cumpre referir os seguintes aspetos:

- **Solos**

A Comissão Europeia começou a analisar a temática dos solos no início do século XX, de forma autónoma, tendo concluído tratar-se de um sistema dinâmico que preenche muitas funções e desempenha um papel crucial para a atividade humana e a sobrevivência dos ecossistemas, mas cujos processos que permitem a sua formação e regeneração são extremamente lentos, o que faz dele um recurso não renovável. Assim, identificou que, no âmbito da União Europeia, a erosão, a diminuição do teor em matéria orgânica, a contaminação, a salinização, a compactação, o empobrecimento da biodiversidade, a impermeabilização e as inundações e desabamentos de terra são os principais processos de degradação a que o solo está exposto. Considerando, designadamente, o fenómeno das alterações climáticas, mas também as atividades humanas, como por exemplo práticas agrícolas e florestais inadequadas, atividades industriais, turismo, expansão urbana e industrial e ordenamento do território, a Comissão Europeia considerou que a degradação do solo representava um grave problema na Europa.

Assim, em 16 de abril de 2002, a Comissão Europeia apresenta a Comunicação: [Para uma estratégia temática de proteção do solo](#)<sup>17</sup>, que tem como objetivo estabelecer um plano com vista ao desenvolvimento de uma estratégia comunitária de proteção do solo contra a erosão e a poluição.

---

que haja dano ou ameaça iminente de dano às espécies e habitats naturais protegidos pela legislação comunitária, sempre que o operador agir com culpa ou negligência, e prevê um conjunto de disposições a aplicar pelos EM relativamente às ações a empreender pelo operador em termos de prevenção, de reparação e respetivos custos ("poluidor-pagador").

<sup>17</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0179:FIN:PT:PDF>

De acordo com esta comunicação, as principais ameaças a que estão expostos os solos europeus são a erosão, diminuição do teor em matéria orgânica, contaminação, impermeabilização (causada pela construção de habitações, estradas e outras infraestruturas), compactação (causada por uma pressão mecânica devida a máquinas pesadas, sobre pastoreio, atividades desportivas), diminuição da biodiversidade, salinização (acumulação excessiva de sais solúveis de sódio, magnésio e cálcio), assim como cheias e desabamentos de terras. Todos estes processos têm origem ou agravamento com a atividade humana, e alguns agudizaram-se ao longo das últimas décadas. São enormes as consequências económicas e os custos de reparação associados às ameaças que pesam sobre os solos.

A Comunicação conclui pela necessidade de uma estratégia europeia temática para os solos, que deverá ter em atenção os princípios da precaução e da antecipação, mas também uma lógica de responsabilidade ambiental. A estratégia a implementar deve centrar-se em iniciativas existentes no âmbito das políticas ambientais, uma melhor integração da proteção do solo noutras políticas, a vigilância dos solos e novas ações baseadas nos resultados dessa vigilância.

Em 2006, a Comissão Europeia concluiu que os solos não tinham sido, até então, objeto de medidas de proteção específicas ao nível europeu e que a proteção do solo encontrava-se dispersa por várias disposições, quer ligadas à defesa do ambiente quer a outros domínios políticos como a agricultura ou o desenvolvimento rural. Todavia, estas disposições não permitiam salvaguardar uma eficaz proteção do solo, devido à diversidade dos objetivos e aos respetivos campos de aplicação. Assim, nesse ano, aprovou a ["Estratégia temática de proteção do solo"](#)<sup>18</sup>, na qual propôs um quadro e objetivos comuns para prevenir a degradação do solo, preservar as respetivas funções e reabilitar os solos degradados, designadamente, promovendo a integração das preocupações relativas ao solo nas políticas sectoriais com possível incidência significativa no solo, em especial a agricultura, o desenvolvimento regional, os transportes e a investigação.

De igual modo, apresentou a [Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro para a proteção do solo e que altera a Diretiva 2004/35/CE](#)<sup>19</sup>, que complementa a Estratégia e prevê, designadamente, a identificação das zonas de risco e dos locais contaminados, bem como a reabilitação dos solos degradados<sup>20</sup>.

A proposta de diretiva foi considerada um elemento importante da Estratégia, pois iria permitir aos Estados-Membros a adoção de medidas adaptadas às realidades locais e previa medidas de identificação dos problemas, prevenção da degradação do solo e de reabilitação dos solos contaminados ou degradados. Entre as medidas previstas pela proposta de diretiva, cumpre referir a atribuição aos Estados-Membros da responsabilidade pelo recenseamento das zonas com risco de erosão, de diminuição do teor em matéria

<sup>18</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0231:FIN:PT:PDF>

<sup>19</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0232:FIN:PT:PDF>

<sup>20</sup> O processo legislativo desta Proposta de Diretiva pode ser consultado em [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2006/0086\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2006/0086(COD))



orgânica, compactação, salinização e desabamentos de terra, ou ainda aquelas onde se tenha registado um destes processos de degradação. Seguidamente, deveriam ser fixados objetivos e adotar programas de medidas adequados para reduzir os riscos referidos e lutar contra as respetivas consequências. Deveriam igualmente ser previstas medidas que permitissem limitar a impermeabilização do solo, designadamente através da reabilitação de instalações industriais abandonadas, ou, nos casos em que a impermeabilização seja necessária, a atenuação dos seus efeitos.

A proposta de diretiva previa ainda que os Estados-Membros adotassem as medidas adequadas para evitar a contaminação do solo por substâncias perigosas. De igual modo, os Estados-Membros deveriam elaborar um inventário dos locais contaminados por este tipo de substâncias quando a respetiva concentração represente um risco grave para a saúde humana ou para o ambiente, bem como dos locais com história de certas atividades (lixeiros, aeroportos, portos, instalações militares, entre outros). No ato de venda destes locais, o proprietário ou potencial comprador deveriam fornecer à autoridade nacional competente e ao outro outorgante um relatório sobre o estado do solo, elaborado por um organismo reconhecido ou por pessoa autorizada pelo Estado-Membro, sendo que pendia sobre os Estados-Membros o ónus da reabilitação dos locais contaminados, de acordo com uma estratégia nacional de prioridades.

Por último, importa aludir à previsão na proposta de diretiva em apreço de ações dos Estados-Membros no sentido de sensibilizarem o público para a importância da proteção do solo e salvaguardarem a sua participação na elaboração, modificação e apreciação dos programas de medidas relativas às zonas de risco, bem como para a importância das estratégias nacionais de reabilitação.

- **Urbanismo e Ordenamento do Território**

Em matéria de legislação europeia sobre estas matérias, cumpre referir a [Diretiva n.º 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente](#)<sup>21</sup> (codificação da [Diretiva n.º 85/337/CEE, do Conselho de 27 de junho de 1985](#)<sup>22</sup>) e a [Resolução do Conselho 2001/C73/04, de 12 de Fevereiro de 2001, relativa à qualidade arquitetónica no meio urbano e rural](#)<sup>23</sup>.

No que diz respeito à Diretiva 2011/92/UE, esta obriga à realização de uma avaliação de impacto ambiental (AIA) para os projetos públicos ou privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, antes da sua autorização. Em posteriores relatórios, a Comissão Europeia considerou que o principal objetivo da diretiva foi alcançado e que os princípios da avaliação ambiental foram harmonizados em toda a União através

<sup>21</sup> Transposta para a ordem jurídica interna pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro.

<sup>22</sup> Disponível em

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1985L0337:20090625:PT:PDF>

<sup>23</sup> Versão consolidada disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:073:0006:0007:PT:PDF>



da introdução de requisitos mínimos no que respeita ao tipo de projetos sujeitos a avaliação, às principais obrigações do promotor, ao conteúdo da avaliação e à participação das autoridades competentes e do público.

Relativamente à Resolução, esta insta os Estados-Membros a intensificarem esforços para um melhor conhecimento e promoção da arquitetura e da conceção urbanística, bem como para uma maior sensibilização e formação das entidades comitentes e dos cidadãos para a cultura arquitetónica, urbana e paisagística; a difusão das boas práticas; a atenderem à especificidade do serviço de arquitetura nas decisões e ações que o exijam; a promoverem a qualidade arquitetónica através de políticas exemplares de construções públicas; e a favorecerem o intercâmbio de informações e de experiências em matéria de arquitetura. Por outro lado, a Resolução induz a Comissão Europeia a assegurar que a qualidade arquitetónica e a especificidade do serviço de arquitetura sejam tomadas em conta no conjunto das suas políticas, ações e programas; a procurar, em concertação com os Estados-Membros e de acordo com os regulamentos dos fundos estruturais, melhor atender à qualidade arquitetónica e à preservação do património na execução destes fundos; e a incentivar ações de promoção, difusão e sensibilização relativamente às culturas arquitetónicas e urbanas, no quadro dos programas existentes, dentro do respeito pela diversidade cultural.

Em 1997, a Comissão adotou a comunicação "Para uma Agenda Urbana da União Europeia", na qual manifestou a sua intenção de examinar as políticas da UE do ponto de vista do seu impacto urbano e melhorar a integração das políticas a nível urbano. As instituições da União, os ministros da Política Regional e do Ordenamento Territorial nos seus encontros informais e as organizações externas pronunciaram-se positivamente sobre este documento, tendo exortado a Comissão a prosseguir a sua ação.

Em 1998, a Comissão Europeia aprovou a Comunicação "[Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: Um quadro de ação](#)", na qual a Comissão deu um passo no sentido de aumentar a eficácia das políticas da UE previstas no Tratado, procurando torná-las mais "sensíveis" às necessidades das zonas urbanas e assegurar que essas políticas contribuam para um desenvolvimento urbano integrado. O Quadro de Ação da União para o desenvolvimento urbano sustentável visava uma melhor coordenação e orientação das ações comunitárias dirigidas a problemas urbanos e foi estruturado segundo quatro objetivos políticos interdependentes:

1. Reforço da prosperidade económica e emprego nas cidades
2. Promoção da igualdade, inclusão social e regeneração nas zonas urbanas
3. Proteção e melhoria do ambiente urbano: rumo à sustentabilidade local e global
4. Contribuir para a boa administração urbana e a responsabilização local

De igual modo, cumpre assinalar o relatório elaborado pela Comissão Europeia, em 2009, intitulado: “Preservar o nosso património, melhorar o nosso ambiente – 20 anos de pesquisa da UE sobre património cultural”, que aborda as diferentes dimensões da proteção do património e sua componente ambiental<sup>24</sup>.

- **Enquadramento internacional**

### **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha, França e Reino Unido.

#### **ESPAÑA**

O Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo, através do qual se aprova o texto compilado da política dos solos, do ordenamento do território e do urbanismo, abrange uma visão integrada da gestão do território. Vejam-se os artigos 1 a 3 relativos às Disposiciones generales.

Este diploma regula as condições básicas que garantem a igualdade de direitos e o cumprimento dos deveres constitucionais relacionados com o solo em todo o território estatal.

Com a entrada em vigor deste diploma são revogadas todas as disposições de menor valor jurídico que se oponham a este, em particular as seguintes:

- A Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo e
- O Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

#### **FRANÇA**

A visão integrada da gestão do território cabe ao Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement através da política de solos, do ordenamento do território e do urbanismo conforme o Décret n.º 2012-770, du 24 mai relatif aux attributions du ministre de l'égalité des territoires et du logement.

Para o assunto em discussão nesta Proposta de Lei são de realçar os seguintes artigos e alíneas, no **Article 1**:

O Ministro «de l'égalité des territoires et du logement» executa a política do Governo para o desenvolvimento equilibrado do território. Assegura a coesão económica e social das regiões e de outros territórios, que contribuem para grandes infraestruturas e serviços públicos. [...]

<sup>24</sup> Toda a informação sobre este relatório pode ser consultada em [http://ec.europa.eu/research/environment/index\\_en.cfm?pg=cultural](http://ec.europa.eu/research/environment/index_en.cfm?pg=cultural)



I. O Ministro «*de l'égalité des territoires et du logement*» prepara e executa a política do Governo em matéria de ordenamento e desenvolvimento do território. É responsável pela avaliação dessa política.

Com esse intuito, o Ministro assegura a implementação de instrumentos que permitem assegurar o desenvolvimento económico e social do conjunto do território nacional no espaço europeu. Participa na definição de políticas que acompanham as alterações económicas e da política de implantação de administrações e de serviços públicos na perspetiva de um ordenamento equilibrado do território.

Define e ordena a execução da política que favorece o desenvolvimento rural, em ligação com o Ministro da agricultura e da agroalimentar no que concerne o mundo agrícola.

Pode presidir, por delegação do Primeiro-Ministro, o comité interministerial de ordenamento e de desenvolvimento do território. [...]

III. O Ministro «*de l'égalité des territoires et du logement*» prepara as orientações estratégicas do Governo para o desenvolvimento de cada região e implementa os projetos de investimento de interesse nacional que aí tem lugar. Exerce a tutela dos estabelecimentos públicos criados para esse efeito, de acordo com os diplomas que os regem.

IV. O Ministro «*de l'égalité des territoires et du logement*» prepara e executa a política do Governo na área da habitação e da luta contra a precariedade e exclusão, da construção, do urbanismo e da gestão dos solos.

1.º - Em "prol" do urbanismo, exerce as funções seguintes:

- a) Elabora regras relativas à planificação urbana, à ocupação dos solos e ao urbanismo operacional e assegura a sua implementação;
- c) Participa na elaboração da legislação fiscal e financeira em matéria de urbanismo e de ordenamento e acompanha a sua execução.

E no **Article 2:**

I. O Ministro «*de l'égalité des territoires et du logement*» tem autoridade sobre o Secretário-geral do comité interministerial para as cidades.

No exercício dos seus poderes, tem autoridade, em conjunto com o Ministro da ecologia, de desenvolvimento sustentável e da energia, sobre a Direção-geral do ordenamento, habitação e da natureza e da Secretaria-geral (mencionados no [\*Décret du 9 juillet 2008\*](#)), assim como sobre o centro de estudos das redes, dos transportes, do urbanismo e das construções públicas.



A DATAR (*Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*), delegação interministerial colocada sob a autoridade do Primeiro-Ministro, encontra-se à disposição do Ministro «*de l'égalité des territoires et du logement*», preparando, impulsionando e coordenando as políticas de ordenamento do território levadas pelo Estado. O Décret n° 2009-1549, du 14 décembre, créant la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale veio regulamentar a sua mais recente missão. A DATAR coordena as políticas de ordenamento do território implementadas por prefeitos das regiões, assistidos pelas Secretarias-gerais dos Assuntos Regional (SGAR). Para além disso, ela prepara os Comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) nos quais as principais decisões em matéria de ordenamento são tomadas.

## REINO UNIDO

Cada país do Reino Unido possui a sua regulamentação e autoridades próprias em matéria de ordenamento do território.

A gestão integrada do ordenamento do território na Inglaterra é feita pelo Governo central, através dos seus:

- Department for Communities and Local Government;
- Department for Business, Innovation and Skills, no que respeita a políticas regionais e industriais e;
- Greater London Authority, para a área da grande Londres

O Reino Unido iniciou a sistematização do seu sistema de ordenamento do território através da aprovação do Town and Country Planning Act de 1947, que atualizou para a Inglaterra e País de Gales com a entrada em vigor do diploma Town and Country Planning Act 1990 (TCPA 1990).

O Governo central tem desenvolvido o regime jurídico do ordenamento do território, através dos Planning Policy Guidance Notes (PPG), que estabelecem as bases do planeamento geral, em complemento com as Regional Policy Guidance Notes (RPG), que acompanham o desenvolvimento das nove regiões inglesas.

As administrações locais foram formulando vários planos de desenvolvimento e têm sido autorizando projetos de desenvolvimento individuais. De acordo com o Town and Country Planning Act of 1990, há planos de ordenamento municipais, bem como planos locais de organismos autónomos, sendo os dois últimos integrados nos planos de desenvolvimento unitários em municípios e distritos.

Em 2004, foram introduzidas alterações significativas a este regime através da aprovação do Planning and Compulsory Purchase Act 2004, tendo o Governo substituídos os PPGs (*Planning Policy Guidance Notes*) por PPSs (*Planning Policy Statements*). Como resultado, nove Órgãos Regionais de Planeamento compostos pelos municípios, representantes da administração central e outros atores locais desenvolveram as RSSs (*Regional Spatial Strategies*), que servem como um plano de ordenamento espacial abrangente, abrangendo ainda questões que vão além do uso da terra. Em dezembro de 2009, foi aprovado o Local Democracy.

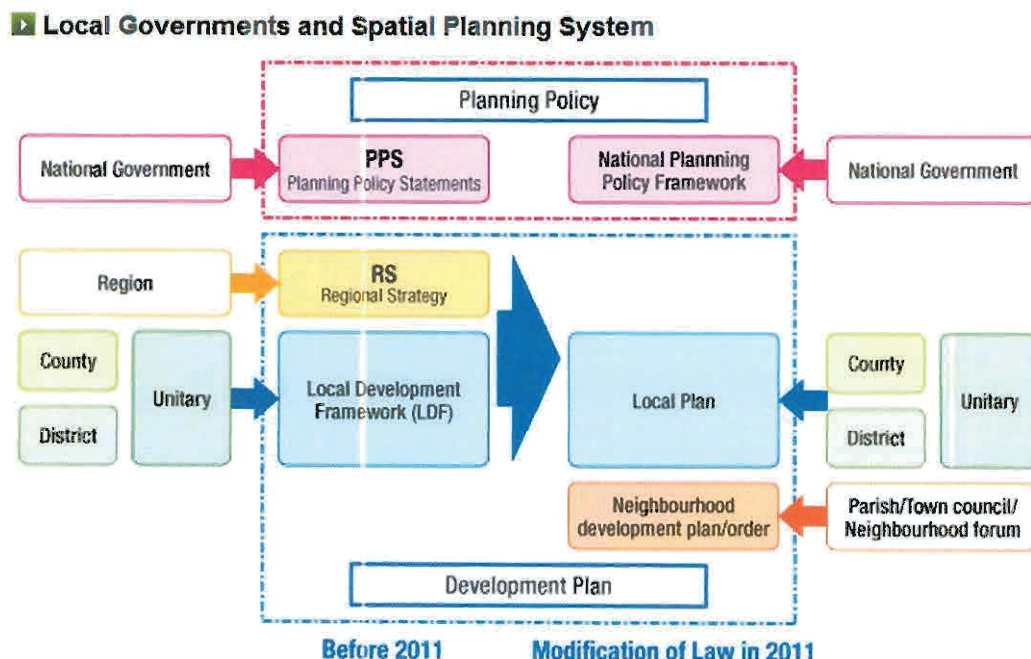
Economic Development and Construction Act, que consolidou as RSS existentes e as *Regional Economic Strategy* em Estratégias Regionais (*Regional Strategy*).

Em 2011, o novo governo de coligação entre Conservadores e Democratas Liberais, defensor do municipalismo e crítico da abordagem burocrática e *top-down* das estratégias regionais (RSSs), considerou que as mesmas não poderiam ter eficácia na gestão e defesa do ordenamento do território, pelo que reformulou o sistema de planeamento e ordenamento do território com a aprovação do Localism Act.

As principais alterações desta reforma são as seguintes;

- Abolição da Estratégia Regional;
- Abolição dos PPSs (*Planning Policy Statements*), e aprovação parlamentar de um único Quadro Nacional de Política de Ordenamento, entretanto [publicado em março de 2012](#);
- Capacitar as Estruturas Locais (Câmaras, Freguesias ou mesmo fóruns de bairros) para o estabelecimento autónomo de Planos de Desenvolvimento de Vizinhaça (*Neighbourhood Development Plan e Neighbourhood Development Order*);
- Abolição da Comissão de Planeamento de Infra-estruturas e das Agências de Desenvolvimento Regional (RDAs), substituindo-as por parcerias empresariais locais (*Local Enterprise Partnerships LEPs*).

Para melhor compreensão das alterações estruturais destas medidas, apresenta-se o seguinte quadro:



Nos restantes países do Reino Unido foram adotadas as seguintes normas:

Escócia

Proposta de Lei n.º 183XII/3.ª (GOV)

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª)



Legislação: [Town and Country Planning \(Scotland\) Act, 1997](#), com as alterações introduzidas pelo [Planning etc \(Scotland\) Act 2006](#)

Plano: [National Planning Framework for Scotland](#). O primeiro Plano foi publicado em 2004 e substituído em 2009. A preparação do terceiro Plano nacional iniciou-se em 2012, prevendo-se a sua publicação no verão de 2014. A Administração Local encontra-se a preparar Planos de Desenvolvimento Locais como forma de regime jurídico do ordenamento do seu território, para as áreas metropolitanas das quatro maiores cidades (Aberdeen, Dundee, Edinburgh e Glasgow) Planos de Desenvolvimento Estratégico.

## Irlanda do Norte

Legislação: [Planning \(Northern Ireland\) Order of 1991](#), na sua versão consolidada em 2010.

Aprovação do Plano: "[Shaping Our Future - Adjustments to the Regional Development Strategy \(RDS\) - 2025](#)", na sua versão consolidada em 2008.

## País de Gales

Legislação: [The Planning and Compulsory Purchase Act of 2004](#).

Aprovação do plano: [People, Places, Future, The Wales Spatial Plan 2004](#), com as alterações introduzidas em 2008.

## IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

### • Iniciativas legislativas

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontra pendente qualquer iniciativa sobre esta matéria.

### • Petições

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que se encontra pendente [a Petição n.º 299/XII/3.ª de iniciativa de Fernando Luís Roxo Carqueta Gonçalves e outros](#) sobre esta matéria.

## V. Consultas e contributos

### • Consultas obrigatórias e facultativas

Nos termos do [n.ºs 1, alínea a\), e 3 do artigo 4.º da Lei n.º 54/98, de 18 de Agosto](#) "Associações representativas dos municípios e das freguesias" e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, deve ser promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).



Igualmente deverá ser solicitada a apreciação dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento.<sup>25</sup>

- **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

Segundo a exposição de motivos da presente iniciativa foram ouvidas, a título facultativo, a União Geral de Trabalhadores, a Confederação Empresarial de Portugal, a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, a Confederação dos Agricultores de Portugal, a Confederação do Turismo Português, a Quercus - Associação Nacional de Conservação da Natureza, a Associação dos Urbanistas Portugueses, a Associação Profissional dos Urbanistas Portugueses, a Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas e a Ordem dos Arquitetos.

Não foram, no entanto, ainda facultados à Assembleia da República quaisquer pareceres ou documentação relativos às referidas audições.

## **VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

Em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, não é possível avaliar as consequências da aprovação da presente iniciativa legislativa e eventuais os eventuais encargos resultantes da sua aplicação.

---

<sup>25</sup> Artigo 142.º

**Audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas**

Tratando-se de iniciativa que verse matéria respeitante às regiões autónomas, o Presidente da Assembleia promove a sua apreciação pelos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

---

**Proposta de Lei n.º 183XII/3.ª (GOV)**

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª)