



VI GOVERNO CONSTITUCIONAL

Proposta de Lei n.º /2016
de de

BASES DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

A aprovação da Lei de Bases do Ordenamento do Território visa dar tradução aos vários princípios e normas constantes na Constituição que orientam o exercício desta política pública e que, nessa medida, constituem verdadeiras diretrizes que devem estar consagradas na legislação ordinária.

Destaca-se que, ao nível dos fins do Estado, a Constituição estabelece como objetivo fundamental da política pública de ordenamento do território a promoção e desenvolvimento harmonioso e integrado dos setores e regiões, bem como a justa repartição do produto nacional (artigo 6.º, alínea i)). Além deste, outras finalidades cometidas ao Estado convocam necessariamente um conjunto de medidas cuja repercussão territorial não pode ser negligenciada pelos planos territoriais. São os casos da garantia do desenvolvimento da economia, da criação do bem-estar material dos cidadãos, da proteção do ambiente e dos recursos naturais, e da afirmação e valorização do património cultural [artigo 6.º, alíneas d), e), f) e g)], os quais constituem interesses públicos com expressão territorial que devem ser ponderados na definição das bases gerais do planeamento territorial.

Do ponto de vista dos direitos fundamentais, avultam com relevância para a elaboração do quadro legal do planeamento territorial o reconhecimento na Constituição do direito à propriedade privada (artigo 54.º), do direito à habitação (artigo 58.º) e do direito ao ambiente (artigo 61.º).

Em síntese, a Constituição da República contém um conjunto de orientações para o exercício da liberdade de conformação do legislador ordinário, designadamente em matéria de prossecução de fins e ponderação de interesses públicos com relevância espacial, de organização administrativa e territorial e de efetivação de direitos fundamentais com ligação às políticas públicas de ordenamento do território e do urbanismo e na definição do regime aplicável ao planeamento territorial.

A aprovação da Lei de Bases do Ordenamento do Território permite assim definir especificamente os fins e princípios orientadores da Administração na definição da política de Ordenamento do Território, a identificação dos diversos interesses públicos com dimensão territorial, a utilização dos instrumentos de planeamento

territorial como meio de intervenção da Administração Pública, bem como definir a tipologia e os objetivos a que os mesmos devem obedecer.

A presente Lei de Bases prevê consequentemente a existência de dois grandes tipos de instrumentos de planeamento territorial: os de âmbito nacional e os de âmbito municipal. Os primeiros devem assumir a forma de um Plano Nacional de Ordenamento do Território e pode ser complementado com planos setoriais de âmbito nacional, para cada uma das políticas públicas que a Administração entenda por conveniente a sua planificação nacional. Os segundos, de âmbito municipal, abrangem a circunscrição autárquica, sendo os órgãos descentralizados da administração os responsáveis pela elaboração do plano diretor municipal. Quando necessário, podem ainda ser elaborados e aprovados planos do uso do solo.

Por último, a presente Lei visa enquadrar a adoção de medidas cautelares dos planos, prevenindo a alteração das circunstâncias de fato existentes em determinada parcela do território, garantindo a liberdade da Administração na elaboração de planos territoriais e evitando que a futura execução do plano fique comprometida. Para tanto, estabelecem-se duas figuras medidas preventivas e medidas provisórias, que se diferenciam entre si por envolverem, respetivamente, a definição de formas negativas (proibições e limitações) e de formas positivas (aptidões e vocações), que determinam um regime transitório aplicável a uma parcela do território.

Assim, o Governo apresenta ao Parlamento Nacional, ao abrigo da alínea c) do nº 1 do artigo 97.º e da alínea a) do nº 2 do artigo 115.º da Constituição da República, com pedido de prioridade e urgência, a seguinte proposta de lei:

CAPÍTULO I

Objeto, fins e princípios gerais

Secção I

Objeto, fins e princípios gerais

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei estabelece as bases gerais da política pública de ordenamento do território.

Artigo 2.º

Definições

Para efeitos do presente diploma, entende-se por:

- a) Ordenamento do Território: política pública da Administração Pública que visa organizar e definir o uso do solo, com vista a promover o desenvolvimento sustentável, social, económico e cultural do País;

- b) Servidão administrativa: meio de intervenção da Administração Pública que impõe um encargo sobre certo prédio em proveito da utilidade pública de uma coisa;
- c) Operações de reparcelamento de solo urbano: atos de reestruturação do solo, levados a cabo pela Administração Pública, que consistem no emparcelamento de terrenos localizados em solo urbano e na sua posterior divisão;
- d) Operações de emparcelamento de solo rústico: atos de reestruturação do solo levados a cabo pela Administração Pública destinados a pôr termo à fragmentação e dispersão de prédios rústicos pertencentes ao mesmo titular;
- e) Reserva de solo: afetação de um determinado solo para a instalação de equipamentos, infra-estruturas urbanísticas e espaços de utilização coletiva, mediante a respetiva aquisição pela Administração Pública, quando a mesma seja de propriedade privada, no prazo fixado nos instrumentos de gestão territorial;
- f) Concessões de uso e de exploração do domínio público: atos da Administração Pública que autorizam a utilização por particulares de bens que integram o património do Estado, durante um determinado período de tempo e mediante acordo a estabelecer entre a Administração e o particular;
- g) Ecossistemas Específicos: complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e microrganismos e o seu ambiente não-vivo que interage como uma unidade funcional e que, pelas suas características próprias, devam ser protegidos;
- h) Zonas Costeiras: porção de território influenciada direta e indiretamente, em termos biofísicos, pelo mar, que se estende, para o lado da terra, até um limite definido em regulamentação própria, medido a partir da linha da máxima de preia-mar de águas vivas equinociais, e se estende, para o lado do mar, até ao limite do mar territorial;
- i) Orla Marítima: porção do território onde o mar, coadjuvado pela ação eólica, exerce diretamente a sua ação e que se estende, para o lado da terra, a uma faixa de 50 metros medida a partir da linha máxima de preia-mar de águas vivas equinociais, e se estende, para o lado do mar, até à batimétrica dos 30 metros;
- j) Plano Diretor Regional de âmbito supramunicipal: instrumento de planeamento territorial com âmbito territorial mais alargado do que um Município e que abrange uma determinada Região do Território, com conteúdo, função e força vinculativa equivalentes a um Plano Diretor Municipal.

Artigo 3.º

Fins do ordenamento do território

O ordenamento do território prossegue os seguintes fins:

- a) O desenvolvimento harmonioso e sustentável do território nacional, assegurando uma repartição equilibrada dos diferentes usos do solo e promovendo a sua utilização racional e eficiente;

- b) A valorização das potencialidades do solo, enquanto suporte físico para a realização das atividades humanas, fonte de matérias-primas e reserva de biodiversidade;
- c) A coesão nacional, garantindo a igualdade de oportunidades de todos os cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos e funções urbanas;
- d) A integridade territorial, salvaguardando as especificidades próprias dos municípios fronteiriços;
- e) A racionalização e sustentabilidade das áreas urbanas, promovendo a melhoria das condições de vida dos aglomerados urbanos e de habitabilidade das edificações e a requalificação das áreas mais carenciadas de serviços urbanos;
- f) A valorização do espaço rural, através da melhoria das condições de habitação e do aproveitamento das potencialidades do solo;
- g) A proteção e valorização do património natural, cultural e paisagístico, nomeadamente das zonas costeiras, das margens das lagoas e rios, das áreas agrícolas, das áreas florestais e dos ecossistemas específicos;
- h) O desenvolvimento económico, social e ambiental do território, mediante o aproveitamento racional dos recursos através de atividades humanas desenvolvidas nos solos;
- i) A proteção das populações e do património face a desastres naturais e a intervenções suscetíveis de provocarem impactos negativos, prevenindo os seus efeitos.

Artigo 4.º **Princípios gerais**

O ordenamento do território está subordinado aos seguintes princípios gerais:

- a) Coordenação das diversas intervenções públicas com incidência territorial e justa ponderação dos interesses públicos entre si e destes com os interesses privados;
- b) Sustentabilidade das soluções contidas nos instrumentos de planeamento territorial, nas dimensões económica, social, cultural e ambiental;
- c) Solidariedade intergeracional, assegurando às gerações presentes e futuras um património ordenado e equilibrado;
- d) Subsidiariedade, coordenando os procedimentos dos diversos níveis da Administração Pública e dos níveis e especificidades territoriais, de forma a privilegiar o nível decisório mais próximo do cidadão;
- e) Equidade através da justa repartição dos benefícios e dos encargos decorrentes da aplicação dos instrumentos de planeamento territorial;
- f) Prevenção através da antecipação, prevenção e redução das causas que provoquem efeitos que sejam suscetíveis de alterar a qualidade do ambiente;

- g) Precaução, através da adoção de medidas eficazes para impedir ou minimizar a alteração da qualidade do ambiente;
- h) Eficiência Ambiental e Social, estabelecendo consecução do benefício económico e social máximo por cada unidade dos recursos naturais consumida e por cada unidade de resíduos produzida;
- i) Participação dos cidadãos nos procedimentos de formação, de dinâmica e de execução dos instrumentos de planeamento territorial e garantia do acesso à informação produzida nos referidos procedimentos;
- j) Segurança jurídica e proteção da confiança mercê da estabilização dos regimes legais e regulamentares aplicáveis.

Secção II

Outros Princípios do Ordenamento do Território

Artigo 5.º

Gestão Integrada da Zona Costeira

O sistema de ordenamento do território deve ainda considerar as especiais necessidades de gestão integrada da zona costeira e em particular da orla marítima, tendo em vista nomeadamente:

- a) Proteger e valorizar, numa perspetiva de sustentabilidade, a zona costeira, preservando o domínio público marítimo e o acesso público ao mar;
- b) Prevenir os fenómenos de degradação natural e os fenómenos provocados pelas atividades humanas, e incentivar a recuperação de áreas degradadas;
- c) Valorizar o património natural, histórico-cultural e paisagístico;
- d) Estimular as atividades socioeconómicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da zona costeira;
- e) Compatibilizar os diferentes usos e atividades específicos da zona costeira, potenciando a utilização dos recursos que lhe são próprios, com respeito pela capacidade de carga dos sistemas naturais, e minimizando situações de risco e impactos ambientais, económicos e sociais.

Artigo 6.º

Direito ao ordenamento do território

Todos têm direito a um ordenamento racional, proporcional e equilibrado do território, de modo a que a prossecução do interesse público em matéria de política de ordenamento do território se faça no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos de cada um.

Artigo 7.º

Dever de ordenamento do território

O Estado e as demais entidades públicas promovem o ordenamento do território, no âmbito das respetivas atribuições e competências, de modo a assegurar um

sistema articulado de planeamento territorial que promova uma adequada organização e utilização do território nacional na perspetiva da sua valorização e do seu desenvolvimento sustentável, conforme os fins previstos na presente lei.

CAPÍTULO II

Estatuto jurídico do solo

Artigo 8.º

Regime de uso do solo

1. O do uso do solo realiza-se no âmbito dos limites previstos na Constituição, na lei, nos planos territoriais em vigor e em conformidade com a respetiva classificação e a qualificação.
2. O Regime de uso do solo define a disciplina relativa à respetiva ocupação, utilização e transformação.
3. O Regime de uso do solo é estabelecido pelos planos territoriais de âmbito municipal através da classificação e qualificação do solo.
4. A classificação do solo determina o seu destino básico e assenta na distinção fundamental entre solo rústico e urbano.
5. A qualificação do solo define, com respeito pela sua classificação, o conteúdo do seu aproveitamento possível por referência a uma atividade ou utilização dominante.
6. Para efeitos do presente artigo, entende-se por:
 - a) Solo rústico, aquele para o qual é reconhecida vocação para atividades agrícolas, pecuárias, florestais, mineiras e espaços naturais de proteção e lazer;
 - b) Solo urbano, aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e edificação.

Artigo 9.º

Espaços de uso público e equipamentos e infraestruturas públicas de utilização coletiva

1. Os espaços de uso público e os equipamentos e infraestruturas públicas de utilização coletiva integram o domínio público do Estado.
2. Quando os espaços de uso público e os equipamentos e infraestruturas públicas de utilização coletiva se mantenham ou sejam integrados em titularidade privada, a Administração assegura o uso público dos bens em questão e regula os respetivos termos, nomeadamente através de servidões administrativas, de regulamentos administrativos de uso público de espaços privados ou de contrato.

Artigo 10.º
Património público de solo

1. Sem prejuízo de outras finalidades previstas na lei, os bens imóveis do domínio privado do Estado podem ser afetos à prossecução de finalidades de política de ordenamento do território, nomeadamente através da constituição de patrimónios públicos de solo.
2. As finalidades do património público de solo compreendem, nomeadamente:
 - a) A instalação de espaços públicos, infraestruturas e equipamentos de utilização coletiva;
 - b) A realização de intervenções públicas ou de iniciativa pública, nos domínios da agricultura, das florestas, da habitação social e da reabilitação urbana;
 - c) Outros fins de interesse coletivo.

Artigo 11.º
Propriedade privada

1. A todos é garantido o direito de propriedade privada, nos termos da Constituição e da lei e no respeito pela sua função social.
2. O direito de propriedade privada e os demais direitos relativos ao solo são ponderados e compatibilizados, no quadro das relações jurídicas de ordenamento do território e de urbanismo, com princípios e valores constitucionais protegidos, nomeadamente nos domínios do ambiente, da cultura e do património cultural, da saúde pública, da educação, da habitação, da qualidade de vida e do desenvolvimento económico e social.
3. A utilização e classificação do solo realizam-se na forma e dentro dos limites estabelecidos na lei e nos instrumentos de planeamento territorial vinculativos para os particulares.

Artigo 12.º
Meios de intervenção pública

1. O Estado e as demais entidades públicas intervêm relativamente ao solo, dentro das respetivas atribuições e das competências dos seus órgãos, para a prossecução das finalidades que lhes são atribuídas no âmbito da política de ordenamento do território e no respeito das leis, dos regulamentos e dos planos territoriais aplicáveis, nomeadamente, através dos seguintes meios:
 - a) Planeamento territorial;
 - b) Exercício do direito de preferência;
 - c) Constituição do direito de superfície;
 - d) Servidões administrativas;
 - e) Expropriações por utilidade pública;
 - f) Operações de reparcelamento do solo urbano;
 - g) Operações de emparcelamento do solo rústico;

- h) Reserva de solos;
 - i) Concessões de uso e de exploração do domínio público.
2. Na adoção das medidas referidas no número anterior, o Estado e as demais entidades públicas devem considerar, em especial, a proteção e valorização:
- a) Do património natural, cultural e paisagístico;
 - b) Da zona costeira;
 - c) Das margens das lagoas e ribeiras;
 - d) Dos recursos hídricos;
 - e) Das áreas agrícolas e florestais;
 - f) Das áreas protegidas;
 - g) De ecossistemas específicos;
 - h) Do ordenamento e qualificação das áreas urbanas.
3. O Estado e as demais pessoas coletivas de direito público, no âmbito das respetivas atribuições e competências, e para a promoção dos fins do ordenamento do território definidos na presente lei, podem comprar, vender ou permutar bens que integrem o domínio privado do Estado ou do poder local.

Artigo 13.º
Restrições de utilidade pública

Sem prejuízo da definição do regime do uso do solo pelos instrumentos de planeamento territorial, para a prossecução de finalidades de interesse público relativas à política de ordenamento do território, podem ser estabelecidas por lei restrições de utilidade pública ao conteúdo do direito de propriedade.

CAPÍTULO III
Sistema de planeamento territorial

Artigo 14.º
Planeamento territorial

1. O planeamento territorial contribui para a realização dos objetivos da política pública de ordenamento do território.
2. O sistema de planeamento territorial organiza-se a nível nacional e municipal em função da natureza e da incidência dos interesses públicos prosseguidos.

Artigo 15.º
Ponderação de interesses públicos e privados

Os instrumentos de planeamento territorial identificam, graduam e harmonizam os vários interesses públicos e privados com projeção no ordenamento do território, tendo em vista a mais correta utilização do território em termos ambientais, económicos, sociais e culturais.

Artigo 16.º
Âmbito nacional

1. Os instrumentos de planeamento territorial de âmbito nacional definem o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional, estabelecendo as orientações a considerar a nível municipal e a compatibilização das políticas públicas setoriais do Estado, assim como, na medida do necessário, a salvaguarda de valores e recursos de reconhecido interesse nacional.
2. São instrumentos de planeamento territorial de âmbito nacional o plano nacional de ordenamento do território e os planos setoriais.

Artigo 17.º
Âmbito municipal

1. Os instrumentos de planeamento territorial de âmbito municipal estabelecem, de acordo com as orientações de âmbito nacional, o regime de uso do solo e a respetiva execução e programação.
2. São instrumentos de planeamento territorial de âmbito municipal o plano diretor e o plano de uso do solo.

Artigo 18.º
Princípios da coordenação e articulação

As entidades responsáveis pela elaboração e aprovação dos instrumentos de planeamento territorial coordenam e articulam entre si a formação e a execução dos referidos instrumentos, nomeadamente mediante a identificação e ponderação dos planos, programas e projetos existentes ou em preparação, tendo em vista assegurar a sua compatibilização.

Artigo 19.º
Relações entre instrumentos de planeamento territorial

1. As opções e o modelo de desenvolvimento territorial contidos no plano nacional de ordenamento do território orientam e enquadram a elaboração dos demais instrumentos de planeamento territorial, de âmbito nacional ou municipal, que devem ser compatíveis com aqueles.
2. Os instrumentos de planeamento territorial de âmbito municipal observam as orientações definidas nos instrumentos de planeamento territorial de âmbito nacional.
3. Nas relações entre instrumentos de planeamento territorial de âmbito municipal contraditórios entre si, o plano posterior prevalece sobre o plano preexistente.

Artigo 20.º

Validade

1. A validade dos instrumentos de planeamento territorial e dos atos de gestão urbanística que lhes dão execução depende da sua conformidade com o direito aplicável.
2. São inválidos os instrumentos de planeamento territorial:
 - a) Que ofendam o disposto em instrumento de planeamento territorial ou as proibições ou limitações resultantes das medidas preventivas ou medidas provisórias que devam respeitar;
 - b) Contrários a servidões de direito administrativo, limitações e restrições de utilidade pública ou que permitam a realização de ações em desconformidade com os fins que determinaram a exclusão de áreas dos respetivos âmbitos.
3. São inválidos os atos administrativos de gestão urbanística praticados em violação de qualquer instrumento de planeamento territorial vinculativo dos particulares.

Artigo 21.º

Vinculação jurídica

1. Os instrumentos de planeamento territorial vinculam as entidades públicas.
2. Os planos de uso do solo vinculam ainda direta e imediatamente os particulares.
3. Os planos diretores podem igualmente vincular direta e imediatamente os particulares, total ou parcialmente, quando tal for determinado pelo Decreto do Governo que os aprovar.

Artigo 22.º

Elaboração e aprovação

1. O Plano Nacional de Ordenamento do Território é elaborado e aprovado pelo Governo sob forma de Decreto-Lei.
2. Os planos setoriais são elaborados pelo órgão da Administração Central do Estado responsável pela respetiva política pública e aprovados sob forma de Decreto do Governo.
3. Os instrumentos de planeamento territorial de âmbito municipal são elaborados pelas Autarquias Municipais, sob proposta dos órgãos deliberativos do poder local e aprovados sob forma de Decreto do Governo.

Artigo 23.º

Publicidade

Os instrumentos de planeamento territorial são publicados no Jornal da República.

Artigo 24.º

Execução dos planos de uso do solo

1. A Administração Pública pode executar os planos de uso do solo através de um programa de execução, aprovado por Decreto do Governo, sob proposta do órgão da Administração Central do Estado responsável pela área do ordenamento do território.
2. A execução dos planos de uso do solo consiste na concretização das opções e intervenções urbanísticas neles previstas pela Administração Pública e pelos particulares, nomeadamente com recurso aos meios de intervenção pública no solo previstos no artigo 8.º.

Artigo 25.º

Alteração e revisão

1. Os instrumentos de planeamento territorial são pontualmente alterados ou globalmente revistos sempre que a evolução das perspetivas de desenvolvimento económico e social o justifique.
2. A alteração e a revisão dos instrumentos de planeamento territorial seguem, com as necessárias adaptações, os procedimentos previstos para a sua elaboração, aprovação e publicação.

Artigo 26.º

Suspensão

1. A suspensão total e parcial dos instrumentos de planeamento territorial ocorre quando se verificarem circunstâncias excecionais resultantes da alteração significativa das perspetivas de desenvolvimento económico-social incompatíveis com a concretização das opções estabelecidas no plano.
2. A suspensão dos instrumentos de planeamento territorial é determinada por decreto-lei no caso do Plano Nacional de Ordenamento do Território e por Decreto do Governo nos demais casos.
3. Os órgãos representativos do Poder Local e os Conselhos Consultivos Municipais são ouvidos previamente à suspensão de instrumentos de planeamento territorial do respetivo município.
4. O ato que determina a suspensão deve indicar a fundamentação, o prazo e a incidência territorial da suspensão, bem como indicar expressamente as disposições suspensas.

Artigo 27.º

Medidas Cautelares

1. Por razões de interesse público, podem ser estabelecidas, pelo prazo máximo a definir em regulamentação própria, medidas preventivas nas áreas territoriais para as quais tenha sido decidida a elaboração, alteração, suspensão ou revisão de instrumentos de planeamento territorial, com o objetivo de impedir que

ocorram alterações do território ou das situações jurídicas existentes que possam limitar as opções de planeamento ou dificultar a sua execução.

2. Quando a salvaguarda do interesse público a prosseguir, mediante a elaboração ou a revisão de um instrumento de planeamento territorial, não se possa obter mediante a imposição das proibições ou limitações a que se refere o número anterior, podem ser estabelecidas, pelo prazo máximo a definir em regulamentação própria, medidas provisórias que definam de forma positiva o regime transitoriamente aplicável a uma determinada área do território e que se revelem necessárias para a salvaguarda daqueles interesses.
3. A adoção de medidas cautelares é fundamentada e estabelece a duração das medidas e pode dar lugar a indemnização, nos termos da lei.
4. O procedimento para a adoção das medidas cautelares é definido em regulamentação própria.

Artigo 28.º

Avaliação

As entidades responsáveis pela elaboração dos instrumentos de planeamento territorial promovem a permanente avaliação da adequação e concretização da disciplina consagrada nos mesmos, bem como dos impactos significativos da sua execução no ambiente.

CAPÍTULO IV

Disposições finais e transitórias

Artigo 29.º

Aplicação direta

As regras e princípios estabelecidos na presente lei aplicam-se à elaboração de quaisquer instrumentos de planeamento territorial cujo procedimento de elaboração esteja em curso à data da respetiva entrada em vigor.

Artigo 30.º

Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno

1. O Plano Diretor Regional, os Planos Setoriais Regionais e os planos de uso do solo para a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse são aprovados por Decreto do Governo, sob proposta da Autoridade.
2. O Plano Diretor Regional tem âmbito supramunicipal, com conteúdo equiparado ao de um plano diretor municipal e deve conter as especificidades próprias do território de Oe-Cusse Ambeno, definidas no regime jurídico dos instrumentos de planeamento territorial.
3. Na Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno não há lugar à elaboração e aprovação de planos diretores municipais.

Artigo 31.º
Ilha de Ataúro

1. O Plano de Ordenamento da Ilha de Ataúro é aprovado por Decreto do Governo, sob proposta do Conselho de Administração da Zona Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro.
2. O Plano de Ordenamento de Ataúro é equiparado ao plano diretor municipal, devendo conter as especificidades próprias da insularidade do seu território, definidas no regime jurídico dos instrumentos de planeamento territorial.
3. Podem ainda ser aprovados, por Decreto do Governo, sob proposta do Conselho de Administração da Zona Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro, planos de uso do solo para a Ilha de Ataúro.

Artigo 32.º
Diplomas complementares

O Governo aprova, no prazo de 90 dias, os seguintes diplomas complementares:

- a) Regime Jurídico dos Instrumentos de Planeamento Territorial;
- b) Regime Jurídico da Edificação e Urbanização;
- c) Regime Jurídico de Classificação e Qualificação do Solo.

Artigo 33.º
Regime Transitório

1. Todos os instrumentos de planeamento atualmente em vigor devem ser reconduzidos às modalidades previstas na presente lei, nos termos previstos no número seguinte.
2. No prazo de 90 dias após a entrada em vigor da presente lei, compete ao Ministro responsável pela área do ordenamento do território proceder à identificação dos instrumentos de planeamento cuja adaptação seja necessária.
3. Até à instalação dos órgãos representativos do Poder Local, as competências que são atribuídas a estes, são asseguradas pelo órgão da Administração Central do Estado responsável pela área do ordenamento do território, com a participação dos órgãos e serviços da Administração Local do Estado, nos termos a regulamentar por Decreto do Governo.

Artigo 34.º
Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor 30 dias após a sua publicação.

Aprovado em Conselho de Ministros em 20 de Abril de 2016

O Primeiro-Ministro,

Dr. Rui Maria de Araújo

O Ministro Planeamento e Investimento Estratégico,

Kay Rala Xanana Gusmão



PROPOSTA DE

LEI DE BASES DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A Constituição de Timor-Leste não contém nenhum preceito que se refira de forma explícita ao planeamento territorial, embora se descortinem várias disposições que recortam o exercício desta actividade administrativa e que, nessa medida, constituem directrizes orientadoras dos comandos que devem estar consagrados na legislação ordinária.

Antes de mais, ao nível dos fins do Estado, a Constituição timorense estabelece como objectivo fundamental da política pública de ordenamento do território a promoção e desenvolvimento harmonioso e integrado dos sectores e regiões e a justa repartição do produto nacional [artigo 6.º, alínea i)]. Além deste, outras finalidades cometidas ao Estado convocam necessariamente um conjunto de medidas cuja repercussão territorial não pode ser negligenciada pelos planos territoriais. São os casos da garantia do desenvolvimento da economia, da criação do bem-estar material dos cidadãos, da protecção do ambiente e dos recursos naturais, da afirmação e valorização do património cultural timorense [artigo 6.º, alíneas d), e), f) e g)]. Tratam-se de interesses públicos com expressão territorial que devem ser ponderados no momento da formação dos instrumentos de planeamento territorial.





No plano da organização administrativa e territorial, a Constituição timorense contempla no artigo 5.º um princípio da descentralização, que pressupõe a partilha de responsabilidades entre o Estado e as entidades públicas de base territorial infra-estatais e o reconhecimento de um espaço de actuação próprio destas últimas.

Do ponto de vista dos direitos fundamentais, avultam com relevância para a elaboração do quadro legal do planeamento territorial o reconhecimento na Constituição timorense do direito à propriedade privada (artigo 54.º), do direito à habitação (artigo 58.º) e do direito ao ambiente (artigo 61.º).

A garantia constitucional da propriedade privada implica a existência de uma garantia individual ou subjectiva, que pressupõe a fixação de uma justa indemnização em caso de prática de atos ablativos desse direito, nomeadamente atos de requisição e de expropriação por utilidade pública (artigo 54.º, n.ºs 1 e 3). O gozo do direito surge balizado pela cláusula da função social da propriedade (artigo 54.º, n.º 2).

Existem, no entanto, certas classes de bens que não são susceptíveis de propriedade privada, como sucede com certos bens integrados na propriedade do Estado: “Os recursos do solo, do subsolo, das águas territoriais, da plataforma continental e da zona económica exclusiva, que são vitais para a economia, são propriedade do Estado e devem ser utilizados de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional” (artigo 139.º, n.º 1). O aproveitamento destes recursos visa a constituição de reservas financeiras obrigatórias, devendo preservar o equilíbrio ecológico e evitar a destruição de ecossistemas (artigo 139.º, n.ºs 2 e 3).

Outras disposições da Constituição são relevantes para a compreensão da propriedade. É o caso do princípio geral de organização económica que postula a conjugação das formas comunitárias com a liberdade de iniciativa e gestão empresarial, assim como a imposição de coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de





propriedade dos meios de produção (artigo 138.º). O mesmo sucede com o disposto no artigo 140.º da Constituição, que encoraja o Estado a promover os investimentos nacionais e a criar condições para atrair investimentos estrangeiros, não obstante a concretização deste último objectivo poder ser limitada pela proibição constitucional de existência de propriedade detida por entidades sem nacionalidade timorense (artigo 54.º, n.º 4). Ou ainda com o preceituado no artigo 141.º da Constituição, que, tendo como epígrafe “Terras”, determina que “são regulados por lei a propriedade, o uso e a posse útil das terras, como um dos factores de produção económica”.

O direito fundamental ao ambiente tem acolhimento no artigo 61.º da Constituição, no qual se divisam deveres de protecção que se destinam a todas as entidades públicas e privadas e deveres de promoção que recaem sobre o Estado para preservação e valorização de recursos naturais e para adopção de acções de defesa do meio ambiente e de salvaguarda do desenvolvimento sustentável da economia.

Em síntese, a Constituição timorense contém um conjunto de orientações para o exercício da liberdade de conformação do legislador ordinário, designadamente em matéria de prossecução de fins e ponderação de interesses públicos com relevância espacial, de organização administrativa e territorial e de efectivação de direitos fundamentais com ligação às políticas públicas de ordenamento do território e do urbanismo, na definição do regime aplicável ao planeamento territorial.

Face ao enquadramento constitucional referido, e uma vez que o ordenamento do território não se encontra disciplinado por uma Lei de Bases, cabe à presente lei regular, designadamente os princípios gerais e objectivos do ordenamento do território, a identificação dos diversos interesses públicos com dimensão territorial, a utilização dos instrumentos de planeamento territorial como meio de intervenção da Administração Pública





no solo. As matérias ora descritas encontram-se desenvolvidas capítulo inicial da presente proposta de lei.

Um segundo capítulo, estabelece o “Estatuto Jurídico do Solo” enquanto espaço físico a ser ordenado, tendo em consideração os princípios e os objectivos definidos no Capítulo. Em concreto, define-se, de forma genérica quais os tipos de solo a serem posteriormente regulamentados, através do regime de uso do solo, os Meios de Intervenção Pública no Solo, os Espaços de uso público e equipamentos e infraestruturas públicas de utilização colectiva, o Património público de solo, entre outros.

No Capítulo III, definem-se quais os instrumentos de gestão territorial existentes, os quais serão objecto de posterior regulamentação através da aprovação do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Por outro lado, visa-se enquadrar fundamentalmente a adoção de medidas cautelares dos planos, prevenindo a alteração das circunstâncias de fato existentes em determinada parcela do território, garantindo a liberdade da Administração na elaboração de planos territoriais e evitando que a futura execução do plano não fique comprometida. Para tanto, estabelecem-se duas figuras – medidas preventivas e medidas provisórias –, que se diferenciam entre si por envolverem, respetivamente, a definição de formas negativas (proibições e limitações) e de formas positivas (aptidões e vocações), que determinam um regime transitório aplicável a uma parcela do território.

O quarto capítulo estabelece as regras específicas para que a política pública de ordenamento do território se articule com os poderes legalmente consagrados à Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, bem como às especificidades próprias da insularidade da Ilha de Ataúro. Define-se ainda a necessidade de regulamentação, em 90 dias, por decreto-lei, da proposta de lei do ordenamento, através da aprovação do Regime Jurídico dos Instrumentos de Planeamento Territorial, do Regime Jurídico da Edificação e Urbanização e o Regime Jurídico de Classificação e Qualificação do Solo.

