

Direito do Urbanismo, do Ordenamento do Território e dos Solos em Portugal e na Alemanha

ANJA BOTHE *

Resumo: Encontra-se aprovada na generalidade a Proposta de Lei n.º 183/XII: lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.¹ O presente estudo pretende comparar os conceitos de base, os fundamentos constitucionais da repartição de competências, e alguns dos principais instrumentos incluídos neste diploma português com os seus homólogos alemães: ordenamento do território, urbanismo, planeamento sectorial, direito dos solos encontram-se reunidos pela primeira vez num só diploma, isto é na referida proposta de lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Elaboramos as semelhanças e diferenças destas noções na legislação portuguesa e alemã. Em Portugal e na Alemanha, o planeamento e a gestão territorial são deveres do Estado. Analisamos a evolução constitucional da repartição das competências administrativas e legislativas nos dois países. Concretizando estas comparações para o

JURISMAT, Portimão, n.º 4, 2014, pp. 289-319.

* Doutorada pela Faculdade de Direito da Universidade de Hamburgo; Docente no Departamento de Ciências Empresariais da Universidade Atlântica da Barcarena e no Departamento de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa.

¹ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=38024>; com esta proposta pretende-se substituir a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (L n.º 48/98) e a Lei dos Solos (Decreto-Lei n.º 794/76); o seguimento deste processo legislativo está atualmente a decorrer coincidindo com o trabalho editorial desta revista, nomeadamente a discussão pública e as audições da comissão do ambiente, ordenamento do território e poder local, e a preparação do debate na especialidade no decorrer do mês de março. Simultaneamente estão a ser analisadas, nos gabinetes fechados, as necessárias revisões da respetiva legislação complementar (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, lei do cadastro, Código das Expropriações, e legislação fiscal pertinente) e legislação conexa (RJ da Reabilitação Urbana, R.J. dos Registos e Notariado, Lei das Finanças Locais).

nível nacional, observamos que o principal desafio da programação do espaço consiste precisamente na articulação entre as entidades envolvidas. Sendo os planos diretores municipais os instrumentos que devem absorver todas as determinações relevantes para o uso do solo, tem sido uma tarefa quase impossível revê-los. Mesmo assim, passarão os planos diretores (inter)municipais,² se entrar em vigor a proposta da nova lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, a ser os únicos planos contendo o regime de uso do solo, enquanto todos os instrumentos nacionais e regionais constituirão programas de orientação e de compatibilização.

1. Introdução

A nossa análise comparada refere-se aos conteúdos da Lei Federal do Ordenamento do Território (*Raumordnungsgesetz – ROG*), do Código Federal do Urbanismo e da respetiva legislação portuguesa, que são a Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU)³, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT),⁴ e a Lei dos Solos.⁵

2. Os conceitos de direito do ordenamento do território (*Raumordnungs-*), do urbanismo (*Städtebau-*), do planeamento setorial (*Fachplanungsrecht*) e do direito dos solos (*Bodenrecht*)

Nos dois países, as matérias jurídicas correspondentes aos conceitos de ordenamento do território/*Raumordnung*, urbanismo/*Städtebau*, direito dos solos/*Bodenrecht* e planeamento setorial/*Fachplanung* não se encontram definidas nem nas respectivas Constituições, nem na legislação ordinária.

² O instrumento de planos diretores intermunicipais será criado com o artigo 42.º da Proposta de Lei n.º 183/XII.

³ Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto, que o artigo 83.º da proposta de Lei n.º 183/XII pretende revogar, mantendo, “no essencial, a estrutura do sistema de gestão territorial” por ela gizada, “a fim de promover a estabilidade do modelo de gestão do território, sem prejuízo das inovações introduzidas”, alínea x da exposição dos motivos da referida proposta de lei.

⁴ Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo DL n.º 53/2000, de 7 de Abril, pelo DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, pela Lei n.º 56/2007, de 31 de Dezembro, e pela Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro.

⁵ 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, que o artigo 83.º da proposta de Lei n.º 183/XII pretende revogar.

2.1. Ordenamento do território - *Raumordnung*

O conceito do ordenamento do território/*Raumordnung* foi definido em 1984 na Carta Europeia do Ordenamento do Território na Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território,⁶ e foi afirmando em 2007: “O ordenamento do território refere-se ao conjunto de instrumentos utilizados pelo setor público para influenciar a distribuição de pessoas e atividades nos territórios a várias escalas, assim como a localização de infra-estruturas, áreas como a localização de infra-estruturas, áreas naturais e de lazer. As atividades de ordenamento do território são levadas a cabo a diferentes níveis administrativos e governamentais (local, regional, nacional), enquanto as atividades de cooperação nesta matéria podem ser desenvolvidas em contextos transfronteiriços, transnacionais e europeus.”⁷ Apesar desta definição conjunta importa, desde logo, realçar que mesmo assim existem diferenças marcantes nas matérias abarcadas pelos respetivos ramos de direito.

2.2. Urbanismo - *Städtebau, städtebauliche Planung*

Sobre amplitude do conteúdo do conceito de urbanismo encontramos opiniões diversas. A conceção restrita assenta o urbanismo exclusivamente à urbe e às suas expansões.⁸

⁶ “O ordenamento do território é a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade. O ordenamento do território é simultaneamente, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspetiva interdisciplinar e integrada, tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço, segundo uma estratégia de conjunto. O ordenamento do território deve articular múltiplos poderes de decisão, individuais e institucionais e, dentro destes, garantir a articulação e coordenação horizontal e vertical dos vários setores e níveis da administração com competências no território. Deve também ter em atenção a especificidade dos territórios, as diversidades das suas condições socioeconómicas, ambientais, dos seus mercados conciliando todos os fatores intervenientes da forma mais racional e harmoniosa possível.” Direção-Geral do Ordenamento do Território, 1988, pp. 9, 10 <http://www.estig.ipbeja.pt/~sirb/carta%20europeia%20de%20ordenamento%20do%20territorio.pdf>, último acesso em 23 de novembro de 2013, e Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, *Vocabulário do Ordenamento do Território*, Coleção Informação 5, Lisboa, 2000, pp. 122 e seg.

⁷ Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo ordenamento do território do conselho, *Gossário do Desenvolvimento Territorial, edição digital*, 2011, http://www.dgotdu.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=C4193EB3-3FA7-4C98-B8CA-D6B9F5602448&content_id=1CE61C8D-5E46-494B-BD7D-4DDB21582ABB&field=file_src&lang=pt&ver=1, último acesso em 23 de novembro de 2013.

⁸ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objeto, Autonomia e distinções*, in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.º 1, 1994, p. 17; FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Apreciação da Dissertação de Doutoramento do Licenciado Fernando Alves Correia, “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Vol. XXXII, 1991, p. 95 e seg.

Uma segunda conceção que podemos designar de conceção intermédia delimita o urbanismo ao correto ordenamento da ocupação, utilização e transformação dos solos para fins urbanísticos, isto é para fins que excedam um aproveitamento agrícola, florestal, pecuário ou cinegético dos solos.⁹ De acordo com uma terceira conceção, o urbanismo estende-se à correta ocupação, uso e transformação dos solos não só para fins urbanísticos, mas para todo tipo de fins.¹⁰ Segundo esta perspectiva, o ordenamento do território pode ser considerado um prolongamento do urbanismo.¹¹ Com o conceito alemão *Städtebau* designa-se a atuação prospetiva e concentrada da autarquia local¹² para um ordenamento e governação do desenvolvimento espacial e arquitetónico dentro do território municipal segundo um plano e respeitando a legislação correspondente. O conceito *Städtebau* é criticado por ser incorreto, na medida em que o conceito não se limita nem às cidades (*Städte*) e nem às construções (*Bau*).¹³

Igualmente pouco correto é o conceito de “planeamento das construções cidadinas”, de (*städtebauliche Planung*), cujo objeto – como foi definido pelo Tribunal Federal Constitucional¹⁴ – “é a preparação e governação de toda a edificação da cidade e do campo, inclusive as instalações e estabelecimentos edificados, e o uso do solo que tenha alguma ligação às construções.”

⁹ MONTEIRO, Cláudio, *O Embargo e a Demolição no Direito do Urbanismo*, policopiado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1995, pp. 5-10.

¹⁰ CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, 1997 (reimpressão da 1ª edição de 1989), p. 67 e segs.

¹¹ CORREIA, Fernando Alves, *ob.cit.* 1997, p. 73; análise das conceções: OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Ordenamento do Território*, Cadernos do CEDOUA, Coimbra, 2002, pp. 17-21; OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Portugal: Território e Ordenamento*, Coimbra, 2009, pp. 26-40; TAVARES DA SILVA, Mário, *A Nulidade do Plano Urbanístico*, Coimbra, 2013, pp. 127 e segs.; BOTHE, Anja, *Flexibilização e privatização no planeamento urbanístico alemão: da lei de bases à lei federal do ordenamento do território (1965-2008)*, in *Ad Urbem*, 2010, p. 122-124; BOTHE, Anja, *Vergleich des portugiesischen und deutschen Bauplanungs- und Sanierungsrechts im Hinblick auf die Zielsetzung einer sozial ausgeglichenen Wohnraumversorgung – Erfahrungen in den Metropolen Lissabon und Berlin*, Lit Verlag, Münster, 2004, pp.103-109.

¹² Devido às divergências sobre a tradução do conceito “*Gemeinde*” destacamos aqui a nossa opção de traduzir “*Gemeinde*” por “autarquia local”; JAYME, Erik / NEUSS, Jobst Joachim, *Dicionário jurídico e económico*, Munique, 1990, por “freguesia, município, comunidade”; SILVEIRA RAMOS, Fernando, *Dicionário Jurídico Alemão-Português*, Coimbra, 1995, por “localidade, comunidade, comuna, municipalidade, paróquia, freguesia”; OLIVEIRA, Fernanda Paula: *Urbanismo comparado: o paradigma do modelo alemão*, in Conferência “Ordenamento do Território e Revisão dos Planos Directores Municipais”, Figueira da Foz, 2003, por “município”; citamos aqui do artigo 28.º, n.º 1 da Constituição Alemã: “Nos Estados Federados, nos distritos e nas autarquias locais deve haver uma representação da respetiva população que resulta de eleições gerais, diretas, livres, iguais e secretas.” E o respetivo n.º 2: “As autarquias locais deve ser garantido o direito de regular, no âmbito das leis, sob a sua própria responsabilidade, todos os assuntos da comunidade local.”

¹³ BORCHARD, Klaus in Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Raumordnung*, 4ª edição, Hanôver, 2005, p. 1054

¹⁴ Acórdão do Tribunal Federal Constitucional (*BVerfGE*), de 16 de Junho de 1954, 3, 407.

A legislação alemã usa o conceito “*städtebaulich*” com o citado significado, que é mais abrangente do que se podia concluir de uma análise semântica: “As autarquias locais devem elaborar atempadamente planos urbanísticos de âmbito municipal (*Bauleitpläne*),¹⁵ apropriados às necessidades do desenvolvimento urbanístico – *städtebauliche Entwicklung*”, artigo 1.º, n.º 3¹⁶ do Código Federal do Urbanismo; e “os planos urbanísticos de âmbito municipal devem garantir um desenvolvimento *städtebaulich* sustentável”, artigo 1.º, n.º 5 do Código Federal do Urbanismo. A delimitação do *Städtebau* é realizada através da restrição do planeamento ao território da autarquia local, ou partes dele; o objetivo do planeamento abrange todo tipo de uso do solo. O instrumento legal central do *Städtebau* é o planeamento urbanístico de âmbito municipal (*Bauleitplanung*), que consiste por um lado no planeamento de utilização de zonas (*Flächennutzungsplanung*)¹⁷ e, por outro lado, no planeamento vinculativo de uso de solo (*Bebauungsplanung*)^{18, 19}.

Um critério de distinção entre os conceitos de urbanismo e de *Städtebau* encontra-se, por isto, nesta delimitação do *Städtebau* ao território da autarquia local:²⁰ na Alemanha, os planos urbanísticos são sempre de âmbito municipal ou submunicipal, enquanto em Portugal, os planos municipais são designados de planos municipais de ordenamento do território, não existindo na legislação a designação de planos municipais de urbanismo ou planos municipais urbanísticos.²¹

2.3. Planeamento setorial - *Fachplanung*

Quer o conceito de *Fachplanung*, quer o conceito planeamento setorial têm como características comuns a de se referirem somente a uma matéria em vez de respres-

¹⁵ O planeamento urbanístico de âmbito municipal (*Bauleitplanung*) abrange os planos de utilização de zonas (*Flächennutzungspläne*) e os planos vinculativos de uso do solo (*Bebauungspläne*).

¹⁶ Enquanto na legislação portuguesa a estruturação é feita por artigos, números e alíneas, sendo as últimas letras, encontramos na Alemanha ou §§ ou artigos, e a divisão inferior são *Absätze*, inferior aos *Absätze* são números e inferior aos números são letras, optamos por traduzir os §§ por artigos, os *Absätze* (parágrafos) por números (n.º), os *Nr.* por subnúmeros, e as letras (*Buchstaben*) por alíneas.

¹⁷ Que podemos igualmente traduzir por planeamento indicativo ou preparativo de uso do solo.

¹⁸ Que podemos igualmente traduzir por planeamento municipal vinculativo para os particulares.

¹⁹ Artigos 5.º e 8.º do Código Federal do Urbanismo.

²⁰ É observado o critério do âmbito territorial de aplicação, que se refere a dimensão local no sentido de municipal e submunicipal: CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4ª edição, Coimbra, 2008, p. 78-80.

²¹ P. ex. ver artigo 69.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, artigo 9.º, n.º 2 da LBOTU.

sentarem um planeamento transversal que coordene os diversos níveis e matérias de planeamento.²²

2.4. Os conceitos de “ordenamento do território” e de “urbanismo” na Constituição Portuguesa

Na Constituição da República Portuguesa (CRP) encontram-se artigos sobre as matérias do ordenamento do território e do urbanismo, mas nestes artigos não se encontram indícios para uma distinção dos seus conteúdos, artigo 65º, n.º 4 CRP.²³ Igualmente no artigo 165º, n.º 1, al. z) da Constituição²⁴ encontram-se os conceitos do “ordenamento do território” e do “urbanismo”. Por estarem referidos novamente os dois conceitos, concluímos que eles estão ligados, não podendo, no entanto, um deles substituir o outro devido aos seus conteúdos diferentes.²⁵

Na legislação portuguesa, a diferenciação dos conceitos de “ordenamento do território” e de “urbanismo” não constitui um fundamento para a diferenciação de competências segundo as respetivas matérias. Por conseguinte, a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), que desenvolve a Lei de Bases, abrangem as duas matérias. A competência legislativa é da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, artigo 165º n.º 1 z) CRP. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais têm igualmente o dever de exercer uma política do ordenamento do território e do urbanismo. Este dever confere ao legislador um amplo espaço de liberdade na consagração de soluções mais ou menos descentralizadoras, vedando-lhe, no entanto, a possibilidade de cercear de tal modo as atribuições de um dos entes públicos acima citados, que desvirtue ou esvazie a intervenção destas no domínio do urbanismo.²⁶

²² Ver definição legal dos *planos setoriais*, artigo 35º DL n.º 380/99 de 22 de Setembro com as alterações introduzidas pelos DL 53/2000 de 7 de Abril, DL n.º 310/2003 de 10 de Dezembro e DL n.º 316/2007 de 19 de Setembro; BIELENBERG, Walter / RUNKEL, Peter / SPANOWSKY, Willy / REITZIG, Frank/ SCHMITZ, Holger: *Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes*, edição 3/13, Berlim, 2013, parte 1, p. 20.

²³ “O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, ...”

²⁴ “É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo:... z) Bases do ordenamento do território e do urbanismo; ...”.

²⁵ Para uma análise mais aprofundada, ver CORREIA, Fernando Alves, *Evolução do Direito do Urbanismo*, in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. 74, Coimbra, 1998.

²⁶ Sobre o princípio da autonomia das autarquias locais, inclusive o direito às competências próprias, e sobre o princípio da subsidiariedade, ver GOMES CANOTILHO, José Joaquim, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Reimpressão da 7ª edição, Coimbra, 2013, pp. 361 – 363; CORREIA, Fernando Alves, 2008, *ob. cit.*, p. 170, com referência aos Acórdãos do Tri-

2.5. Os conceitos de “*Raumordnung*” e de “*Bodenrecht*” na Constituição Alemã

Em 2006, foi realizada uma revisão da Constituição Federal Alemã,²⁷ que afetou as competências legislativas relativamente ao ordenamento do território, e por isto, devemos tê-la em conta ao delimitar o respetivo conceito.

2.5.1. Os conceitos de “*Raumordnung*” e de “*Bodenrecht*” até a revisão constitucional

Na Alemanha, a definição dos conceitos de *Raumordnungs-* e *Städtebaurecht* é decisiva na questão das respetivas competências legais do Estado Federal, dos Estados Federados e das autarquias locais. Assim em 1954, houve um importante Acórdão, no qual o Tribunal Federal Constitucional constatou a diferença entre “*Raumordnung*” e “*städtebauliche Planung*”:²⁸

O critério distintivo do “*Raumordnung*” baseia-se na característica de que este representa uma atuação concentrada e em posição superior. “*Raumordnung*” apenas regula a tarefa administrativa como tal, enquanto o grau de concretização do direito no *Städtebau*, e com ele igualmente o direito de solo – *Bodenrecht* –, atinge diretamente o planeamento do solo em si.²⁹

Segundo a Constituição Alemã até 2006, a competência legislativa sobre as matérias do ordenamento do território e do direito dos solos pertenceu a órgãos constitucionais diferentes. Tal separação dos poderes encontra-se baseada no fato da Alemanha ser um Estado Federal, e nele cada função (legislação, administração, jurisdição) e cada matéria encontram-se atribuídas separadamente segundo a Constituição. Assim, o Estado Federal (*Bund*) tinha a competência legislativa *das bases* do ordenamento do território,³⁰ segundo o artigo 75.º, n.º 1, subn.º 4 da Constituição, e para além disto tinha, e continua a ter, a competência *legislativa na sua íntegra* (*Vollkompe-*

bunal Constitucional sobre a delimitação de competências entre o Estado e as Autarquias locais: Acórdãos n.ºs 432/93, 674/95, 379/96, 560/99, publicados no DR, II Série, de 18 de agosto de 1993, de 21 de março de 1996, de 15 de julho de 1996, de 21 de fevereiro de 2000.

²⁷ GGÄndG – Grundgesetzänderungsgesetz (*lei de revisão constitucional*): <http://www.buzer.de/gesetz/7342/>; sobre o trabalho das comissões no parlamento e no conselho, ver http://www.bundesrat.de/cln_340/nn_8350/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/drs/drs-node.html?_nnn=true, último acesso em 22 de novembro de 2013.

²⁸ Parecer do Tribunal Federal Constitucional sobre a competência do Estado Federal de poder aprovar um Código do Urbanismo (*Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Baugesetzes*), E 3, 407 de 16 de Junho de 1954.

²⁹ Outras partes do parecer acima citado nos subcapítulos seguintes sobre as competências.

³⁰ Exercida ao aprovar a Lei de Bases do Ordenamento do Território de 1965.

tenz) do direito dos solos,³¹ segundo o artigo 74.º, n.º 1, subn.º 18 da Constituição. Os Estados Federados (*Länder*) tinham a competência legislativa para o ordenamento do território e o planeamento dos Estados Federados.

Já em 1954, o Tribunal Constitucional definiu os pormenores e a amplitude dos artigos mencionados, e este acórdão continua fundamental hoje em dia.³² “<*Raumordnung*> no sentido do artigo 75.º, n.º 1, 1ª parte, subn.º 4 da Constituição é o planeamento e o ordenamento do espaço. O ordenamento do território faz a síntese, e está numa posição superior aos restantes planeamentos.” Por isso, o conceito de “*Raumordnung*” reflete a tarefa de fazer uma sinopse ou uma concertação do planeamento supralocal e concentra e harmoniza os diversos tipos de planeamento setorial. A função especial do *Raumordnung* é a articulação, harmonização e a coordenação dos problemas espaciais, alastrando para as diversas matérias com impacte territorial, sem, no entanto, substituir os diversos planeamentos setoriais. Devido a esta definição da competência, o conceito de “*Raumordnung*” destaca-se por ser diferente das outras competências espaciais. Com este fundamento, o parlamento federal alemão aprovou em 1965 a Lei Federal de Bases do Ordenamento do Território.

A matéria do direito dos solos no sentido do artigo 74.º, n.º 1, subn.º 18 da Constituição Alemã incorpora as normas que tenham como objeto o *ordenamento legal dos solos, mais especificamente o posicionamento legal do homem em relação ao solo* – para esta característica das normas do direito dos solos, que é a determinação vinculativa sobre o uso do solo, o Tribunal Federal Constitucional criou a denominação “imposição vinculativa de direito dos solos” (*bodenrechtlicher Durchgriff*), ou numa expressão mais comum em Portugal, o regime do uso do solo, isto é a classificação e a qualificação do solo com vinculação para os particulares (eficácia plurisubjetiva). O direito dos solos representa a base para a legislação do *Städtebau*.^{33, 34} O conceito de *Städtebaurecht* (urbanismo) não se encontra na Constituição Alemã. Era, então, o artigo 74.º, n.º 1, subn.º 18 da Constituição (*Bodenrecht* – Direito dos Solos) que conferiu e continua a conferir a competência legislativa necessária para a aprovação do Código Federal do Urbanismo Alemão.

³¹ Exercida ao aprovar o Código Federal do Urbanismo de 1960, com a designação de *Bundesbaugesetz*, que em 1987 passou para a atual designação de *Baugesetzbuch*.

³² Acórdão do Tribunal Federal Constitutivo (*BVerfGE*) 3, 407, 425 de 16 de Junho de 1954.

³³ Sobre o conceito *Städtebau* ver supra no subcapítulo 2.2.

³⁴ KOCH, Hans-Joachim / HENDLER, Reinhard, *Baurecht, Raumordnungs- und Landesrecht*, 5ª edição, Estugarda, 2009, artigo 1.º, p. 42.

2.5.2. Os tipos de competência federal antes da reforma constitucional

Apesar da Constituição Alemã até 2006 ter concedido explicitamente segundo o artigo 75.º a competência federal apenas para a legislação *das bases* do ordenamento do território, havia já uma competência legislativa federal mais vasta, delimitada pelo Tribunal Federal Constitucional e justificada com base na “natureza da matéria”³⁵.

Em conformidade com o artigo 75.º, n.º 1, subn.º 4 da Constituição Alemã, na sua versão até a reforma de 2006, e com base no já citado parecer do Tribunal Federal Constitucional de 1954, a Lei Federal *de Bases* do Ordenamento do Território assentava em dois tipos de competências:

Primeiro tipo de competências:

Na segunda parte da lei encontram-se as leis de base no sentido do artigo 75.º, n.º 1, subn.º 4 da Constituição Alemã na sua versão até a reforma de 2006. Nestas normas encontram-se as bases legais para a legislação dos Estados Federados, *Länder*, relativamente ao território destes mesmos.³⁶ Estas normas estavam, até a reforma constitucional de 2006, sujeitas à verificação da sua necessidade.³⁷ Tratava-se de uma questão que o Tribunal poderia julgar, sindicando se o grau de concretização da legislação federal correspondia à definição de lei de base no sentido do n.º 2 do artigo 75.º da Constituição.³⁸

Segundo tipo de competências:

O Tribunal Federal Constitucional definiu uma competência federal que se legitimará somente quando as matérias envolvidas abrangerem questões territoriais que ultrapassassem o território de um só Estado Federado, ou quando a matéria para regular dissesse respeito ao ordenamento do território do Estado Federal na sua íntegra.³⁹ Relativamente a estas matérias, o Tribunal Federal Constitucional considerou

³⁵ Acórdão do Tribunal Federal Constitucional (*Bundesverfassungsgerichtsentscheidung*) 15, pp. 15 e segs.

³⁶ Os artigos 8.º a 16.º são intitulados ordenamento do território *nos Länder* (*Raumordnung in den Ländern*).

³⁷ Segundo o artigo 72.º, n.º 2 juntamente com o artigo 75.º, n.º 1 da Constituição Alemã, as normas da lei de bases tinham, obrigatoriamente, de ser necessárias em termos técnicos.

³⁸ Em 1994 foi introduzido o número 2 do artigo 75.º da Constituição Alemã: As leis de base apenas em casos excepcionais poderão conter normas detalhadas ou normas diretamente aplicáveis,” (*Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten*) tendo mesmo assim o artigo sobre a vinculação dos planos de ordenamento do território (artigo 4 *ROG*) ficado constitucional.

³⁹ “Não é possível impedir que as influências do ordenamento do território de cada Estado Federado se estendam para além das suas fronteiras, afetando assim os Estados Federados (*Bundesländer*) vizinhos. Se reconhecemos o ordenamento do território como uma tarefa necessária

que se encontram reunidos os pressupostos para uma competência exclusiva e plena devido à natureza da matéria (*ausschliessliche Vollkompetenz aus der Natur der Sache*). Estas matérias referentes a questões que não se restringem a um só Estado Federado encontram-se abordadas pela primeira parte da Lei Federal (de Bases) do Ordenamento do Território, e são os artigos 1.º a 5.º intituladas de normas gerais (*Allgemeine Vorschriften*).

Estas normas, apesar de incorporadas na lei de bases, não necessitam de concretização pelo legislador dos Estados Federados, sendo diretamente aplicáveis.⁴⁰

Com base na competência devido a natureza da matéria, e que se refere a matéria para legislar sobre o ordenamento do território do Estado Federal na sua íntegra, foi constituída a terceira parte da Lei Federal de Bases do Ordenamento do Território referente ao ordenamento do território no Estado Federal.⁴¹

Deste modo, distinguia-se, até a reforma de 2006, entre a competência legislativa federal para *as bases* do ordenamento do território *dos Estados Federados* por um lado, e a competência *legislativa federal exclusiva e plena* para as matérias que se referem, ou a *matérias que ultrapassassem o território de um só Estado Federado*, ou as matérias que dizem respeito ao *Estado Federal na sua íntegra*.

Esta distinção teve muitos opositores: Os críticos desse Acórdão do Tribunal Constitucional sublinham o fato do ordenamento do território do Estado Federal e o dos Estados Federados se aplicarem ao mesmo território, e que a delimitação traçada pelo Tribunal Federal Constitucional não é clara provocando assim incertezas.⁴² Estes autores afirmam uma compreensão demasiado estática do ordenamento do

do Estado moderno, então o maior território que temos de ordenar e formar, é o território do Estado inteiro." *Bundesverfassungsgerichtsentscheidung* 15, p. 15.

⁴⁰ Essa parte refere-se, entre outros aspetos, aos efeitos de vinculação das determinações nos planos de ordenamento do território; na reforma constitucional de 1994 foi introduzido explicitamente que as leis de bases não podem conter normas muito densas; comparar JARASS, Hans D., *Allgemeine Probleme der Gesetzgebungskompetenz des Bundes*, in Revista Nova da Administração (NVwZ), caderno 10, Munique, 2000, pp. 1089 e segs.; comparar igualmente infra no capítulo 3. Os deveres e as competências administrativas do planeamento territorial.

⁴¹ Ou seja, os artigos 17.º a 25.º, e até 2009 os artigos 18.º a 21.º.

⁴² Comparar BULLINGER, Martin, *Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat*, Archiv für öffentliches Recht - Arquivo para o direito público (AöR) Vol. 96, Tübingen, 1971, pp. 237, 277 e segs.; BATTIS, Ulrich / KERSTEN, Jens, *Rechtsgutachten über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der transnationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung (INTERREG II C)*, parecer jurídico sobre a participação financeira do estado federal na colaboração transnacional na área do ordenamento do território, Berlim, 2000, pp. 16 e segs.

território e defendem uma compreensão mais dinâmica de desenvolvimento do território.⁴³

2.5.3. A reforma do federalismo

As competências legislativas relativamente ao ordenamento do território foram, no âmbito da reforma do federalismo de 2006, sujeitas a uma profunda alteração: foi revogada a forma de competência legislativa em que se enquadrava o ordenamento do território, a competência de fazer uma legislação das bases.⁴⁴ Por outras palavras: foi eliminada a figura da lei de bases. As matérias que eram objeto das leis de bases passaram a ser matérias de competência exclusiva ou concorrente do Estado Federal. Nos casos de competência exclusiva, as matérias não podem ser objeto de legislação dos Estados Federados (artigo 73.º da Constituição Alemã), enquanto nos domínios de competência concorrente, as matérias apenas são objeto de legislação dos Estados Federados, enquanto o Estado Federal não emitiu legislação sobre as matérias (artigos, 72.º e 74.º da Constituição Alemã). Uma limitação importante referente à competência concorrente determinava do n.º 2 do artigo 72.º da Constituição Alemã: Sobre as matérias que constavam do artigo 75.º da Constituição Alemã, o Estado Federal apenas tinha a competência legislativa, quando e na medida em que a norma federal era necessária para o estabelecimento da qualidade equiparável de vida no território federal, ou quando a conservação da unidade jurídica ou económica no interesse do Estado Federal na sua íntegra exigia tal norma federal.⁴⁵

O Tribunal Federal Constitucional fez uma interpretação muito restrita da citada exigência do artigo 72.º, n.º 2 da Constituição Alemã: apenas poderiam ser aprovadas excepcionalmente normas federais detalhadas ou diretamente aplicáveis no âmbito da competência legislativa referente as bases da matéria no sentido do artigo 72.º, n.º 2 da Constituição Alemã, quando a qualidade de vida nos diversos Estados Federados se estivesse a desenvolver em níveis de tal modo desiguais que destabilizassem, ou ameaçassem destabilizar, o sistema único da sociedade do Estado Federal.⁴⁶

⁴³ SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, *Bundeskompetenzen zur Raumordnung unter veränderten Rahmenbedingungen – Planungsauftrag und Kompetenzverständnis im Wandel*, in Festschrift für Felix Weyreuther, Colonia, 1993, pp. 73, 74 e segs., 85 e segs.

⁴⁴ O artigo 1.º da lei de revisão constitucional, *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*, de 28 de agosto de 2006, Boletim Federal Oficial, *Bundesgesetzblatt*, I p. 2034, com entrada em vigor em 1 de setembro de 2006, revogou, entre outras alterações, o artigo 75.º da Constituição.

⁴⁵ “*Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.*”

⁴⁶ Acórdão do Tribunal Federal Constitucional de 24 de outubro de 2002, *BVerfG, 2 BvF 1/01: ...*, “*wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigenden Weise auseinander entwickelt haben oder*

Com a reforma de 2006, a matéria do ordenamento do território foi integrada na competência concorrente do Estado Federal. Assim, a versão revista do artigo 74.º prevê que a competência legislativa concorrente abranja, entre outras, as seguintes matérias: ...29. A protecção da natureza e a conservação da paisagem; 30. O direito fundiário; 31. O ordenamento do território; 32. O regime das águas; 33. O acesso ao ensino superior e os graus académicos.⁴⁷

A maior parte das matérias que foram transferidas para a competência concorrente, entre elas o ordenamento do território, deixaram de estar sujeitas à exigência citada do artigo 72.º, n.º 2 da Constituição Alemã.⁴⁸ Inclusive, para aumentar a competência legislativa dos Estados Federados, relativamente à matéria do ordenamento do território, assim como a outras matérias, foi introduzido o n.º 3 do artigo 72.º da Constituição Alemã, que atribuiu aos Estados Federados a competência de estabelecer normas que divergem das normas federais.⁴⁹

Esta legislação tem causado controvérsias: para a matéria do ordenamento do território não está prevista a exclusão de nenhuma parte ou de nenhuns princípios do ordenamento do território, podendo concluir-se que a matéria do ordenamento do território na sua íntegra poderá ser regulamentada pelos Estados Federados de forma distinta da da legislação federal.⁵⁰ Está incluída nesta perspetiva do Direito Constitucional, que os legisladores dos Estados Federados poderão aprovar legislação respeitante à matéria do ordenamento do território, mesmo que esta já tenha sido objeto de legislação federal, sem que se torne numa questão judicialmente sindicável. Passa a ser uma mera questão técnica.

sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.”, acessível em http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20021024_2bvff000101.html, último acesso em 2 de dezembro de 2013.

⁴⁷ *Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:...* 29. Den Naurschutz und die Landschaftspflege; 30. Die Bodenverteilung; 31. Die Raumordnung; 32. Den Wasserhaushalt; 33. Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse”

⁴⁸ O artigo 72.º, n.º 2 afirma a exigência da referida necessidade da legislação federal por motivos da ameaça de destabilização do sistema único do Estado Federal.

⁴⁹ “Nos casos em que o Estado Federal utilizou a sua competência legislativa, podem os Estados Federados, nas seguintes matérias, estabelecer normas que não estejam em concordância com estas normas federais: 1. O regime de caça (exclusive o regime das autorizações de caça); 2. A protecção da natureza e a conservação da paisagem (exclusive os princípios gerais da protecção da natureza, o regime da protecção das espécies ou o regime da protecção da natureza marítima); 3. O direito fundiário; 4. O ordenamento do território; 5. O regime das águas ... A legislação federal nestas matérias entrará em vigor no mínimo seis meses após a sua publicação, desde que o conselho federal não tenha determinado o contrário. Relativamente as matérias enunciadas na primeira parte deste número, prevalece, na relação entre o direito federal e o direito dos Estados Federados, respetivamente a lei posterior. N.º 4 Uma lei federal poderá determinar, que uma norma federal, que deixa de ser necessária no sentido do n.º 2, possa ser substituída por uma norma de um Estado Federado.”

⁵⁰ Ver artigo 72.º, n.º 3, subn.º 4 da Constituição.

Um motivo concreto para estes debates foi fornecido pelo legislador da Baviera ao aprovar uma nova Lei do Planeamento, pretendendo fazer uso da competência que lhe foi atribuída pela Constituição desde 2006: substituir a Lei Federal do Ordenamento do Território por uma legislação própria da Baviera, mantendo em vigor apenas três partes da legislação federal: as referentes ao licenciamento de aterros sanitários, aos efeitos de vinculação dos objetivos do ordenamento do território, e ao ordenamento do território *no* Estado Federal.⁵¹

Um dos principais motivos para a eliminação da figura da lei de bases consistiu no falhanço das tentativas de aprovação de um Código Federal do Direito do Ambiente.⁵² Outro motivo a favor da eliminação da figura da lei de bases, era a sua maior complexidade na transposição de diretivas da União Europeia, na medida em que exigia dois níveis de feitura de leis, decorrendo um após o outro, o que se considerou ser ineficaz.⁵³

O posicionamento negativo relativamente à forma da competência legislativa quadro devia-se, para além disso, ao fato de que na aprovação de leis de bases o legislador federal não se limitava a uma legislação base, mas aprovava de fato a legislação na sua íntegra.⁵⁴ Neste aspeto, a matéria do ordenamento do território incorporada na Lei Federal de Bases do Ordenamento do Território representava uma exceção.

2.5.4. A nova Lei Federal do Ordenamento do Território

Apesar do aumento da competência legislativa, o legislador federal optou por uma certa moderação legislativa,⁵⁵ no exercício dos seus novos poderes, em benefício da

⁵¹ Isto é os artigos 4.º, n.º 3, 5.º e 17.º a 25.º da LFOT; <https://www.verkuendung-bayern.de/gvbl/jahrgang:2012/heftnummer:11/seite:254>; http://www.rvdi.typo3-umsetzung.de/fileadmin/Bilder-Dateien/News/VV-PA/2011/PA_18.10.2011/TOP-1_Beschluss-Novellierung-BY-LplG.pdf.

⁵² O respetivo Código foi entretanto aprovado no dia 19 de Junho de 2009 pelo Parlamento Federal. Com a sua entrada em vigor no dia 1 de Março de 2010 foi substituída a Lei Federal de Bases da Proteção da Natureza. Os autores do Código pretendem principalmente reunir e uniformizar o Direito de proteção da natureza. Os pressupostos da citada exigência do artigo 72.º, n.º 2 da Constituição Alemã não estavam, até a reforma constitucional de 2006, reunidos para que houvesse a justificação para a aprovação de uma legislação federal do Direito do Ambiente, porque a proteção da natureza e a conservação da paisagem, estavam, até a reforma de 2006, integradas no artigo 75.º, n.º 1, subn.º 3 da Constituição Alemã.

⁵³ Boletim do Parlamento Federal, *BT-Drs.* 16/813, de 7 de março de 2006, p. 8.

⁵⁴ BATTIS, Ulrich / KERSTEN, Jens, *Die Raumordnung nach der Föderalismusreform*, DVBl. (Deutsches Verwaltungsblatt - Revista da Administração Alemã), Colonia, 2007, pp. 152 e segs.

⁵⁵ *Gesetzgeberische Zurückhaltung*; fundamentação da proposta de lei do ordenamento do território do Governo Federal, *BT-Drs.* (Bundestagsdrucksache – Diário do Parlamento Federal) 16/10292 de 22 de Setembro de 2008, p. 19, disponível em <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/102/1610292.pdf>, último acesso em 30 de novembro de 2013.

iniciativa legislativa dos Estados Federados, tendo-se debruçado apenas sobre as matérias em que considerou indispensável fazê-lo, por motivos técnicos.⁵⁶

2.5.5. Consequências das alterações legislativas para o conceito de “*Raumordnung*”

A partir dos conteúdos da Lei Federal do Ordenamento do Território de 2009 analisamos eventuais consequências para o conceito de “*Raumordnung*”: A primeira parte abrange regras gerais referentes ao essencial do ordenamento do território no Estado Federal e nos Estados Federados, isto é objetivos, orientações, definições, relações entre determinações do nível federal e dos *Länder*. A segunda parte acrescenta algumas bases para o ordenamento do território nos *Länder*, nomeadamente planos regionais, avaliação ambiental, participação pública, cooperação com a administração setorial. Na terceira parte constam objetivos e instrumentos que dizem respeito ao Estado Federal, e a última parte debruça-se sobre a cooperação entre o Estado Federal e os Estados Federados.

Com a referida eliminação da figura de lei de bases, apenas a segunda parte da lei, i. é, as normas referentes ao ordenamento do território *nos Länder*, passa da competência quadro para a competência concorrente. As outras partes foram consideradas, em 1954 pelo Tribunal Constitucional, como competência federal “por natureza das suas matérias, que ultrapassam o espaço de um só Estado Federado, ou porque dizem respeito ao Estado Federal na sua íntegra.”⁵⁷

Temos dois pontos de vista sobre eventuais alterações relativamente ao conceito de ordenamento do território (*Raumordnung*) implícitas nas reformas acabadas de analisar: uma perspetiva defende que apenas a parte sobre o ordenamento do território nos *Länder*, isto é a segunda parte da Lei Federal do Ordenamento do Território, é

⁵⁶ Proposta de LFOT, ver nota anterior (*GeROG*), p. 19. Podemos referir entre os principais aspetos da nova lei:

1. Os princípios do ordenamento do território são adaptados às orientações e estratégias de ação para o desenvolvimento do ordenamento do território (artigo 2.º);
2. Com vista a conferir maior flexibilidade ao sistema de planeamento, esclarece-se que as exceções à vinculação dos objetivos determinados nos planos de ordenamento do território podem ser definidas como tais nos próprios planos (artigo 6.º, n.º 1, subn.º 21);
3. Procede-se à transposição da diretiva da União Europeia relativa à avaliação ambiental estratégica (artigo 9.º);
4. Por razões de segurança jurídica, é fixado um prazo para impugnar planos de ordenamento do território elaborados ou aprovados com desrespeito por normas procedimentais (artigo 12.º, n.º 5);
5. São ampliadas as possibilidades de planeamento informal e de cooperação entre regiões, autarquias locais e entidades privadas (artigo 13.º).

⁵⁷ Acórdão do Tribunal Federal Constitucional (*BVerfGE*), de 16 de Junho de 1954, 3, p. 407, já citado supra 2.2.

abrangida pelo conceito de ordenamento do território no sentido artigo 74.º, n.º 1, subn.º 31 da Constituição, porque era esta a parte objeto do antigo artigo 75.º, n.º 1, subn.º 4, que passou com a reforma constitucional para o artigo 74.º, n.º 1, subn.º 31 da Constituição.

A perspetiva contrária defende, que o conceito de *Raumordnung* no sentido do artigo 74.º, n.º 1, subn.º 31 da Constituição não exclui as outras matérias constantes da Lei Federal do Ordenamento do Território.

Entendemos que este debate gira à volta de questões de repartição de competências, e somente em segundo plano é conceitual: As matérias de todas as quatro partes da Lei Federal do Ordenamento do Território integram-se no conceito de *Raumordnung*. Faz sentido, no entanto, manter a diferenciação quanto às competências: por um lado a competência concorrente para a segunda parte da lei, isto é, a parte que versa sobre o ordenamento do território nos *Länder*, e, por outro lado, a competência exclusiva para as matérias, que o Tribunal Federal Constitucional determinou, já em 1954, como sendo da competência do Estado Federal devido à natureza da matéria. No entanto, consta na fundamentação do legislador da Lei Federal do Ordenamento do Território que convinha o legislador federal manter uma moderação legislativa (*gesetzgeberische Zurückhaltung*) a favor das competências dos *Länder*. Tem sido esta a via do legislador federal desde a entrada em vigor da Lei Federal de Bases do Ordenamento do Território em 1965, e a alteração constitucional e legislativa não tem dado sinais para reechar o contrário.

2.6. Direito dos solos – *Bodenrecht*

Enquanto em Portugal o direito dos solos é considerado um importante setor ou capítulo do direito do urbanismo, o *Bodenrecht* alemão⁵⁸ constitui o fundamento para o direito do *Städtebau*^{59, 60}. Assim o direito do urbanismo em Portugal abrange o direito dos solos e o *Bodenrecht* na Alemanha abrange o *Städtebaurecht*, e isto tem

⁵⁸ O „*Bodenrecht*“ por nós traduzido por „direito dos solos“, é traduzido por Fernanda Paula Oliveira por „direito fundiário“, conceito que consideramos mais correto para o subn.º 30 do n.º 1 do artigo 74.º da Constituição Alemã (*Bodenverteilung*), e não para o subn.º 18, n.º 1 do artigo 74.º (*Bodenrecht*) ; não concordamos igualmente com a tradução de „*Baurecht*“ como „direito de polícia urbanística“: trata-se do „*Bauordnungsrecht*“, ver *Análise comparativa das Leis de Solos de Países Europeus*, in Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano no âmbito da Preparação da Nova Lei do Solo, Documento Técnico 8/2011, p. 184; acessível in <http://novaleidosolo.dgotdu.pt/DocsRef/Documents/An%C3%A1lise%20comparativa%20das%20Leis%20de%20Solos%20de%20Pa%C3%ADses%20Europeus.pdf>, último acesso em 2 de dezembro de 2013.

⁵⁹ Sobre o conceito do “urbanismo” ver supra 2.2.

⁶⁰ KOCH, Hans-Joachim / HENDLER, Reinhard, *ob. cit.*, 2009, p. 43.

as suas raízes nas respetivas Constituições: Só o direito do urbanismo e o *Bodenrecht* se encontram explicitamente mencionados nas Constituições.⁶¹

Ao contrário da situação alemã, existe, em Portugal, uma Lei dos Solos. É um Decreto-lei de 1976,⁶² e assim contemporânea da elaboração e aprovação da Constituição de 1976. Ela abrange principalmente os modos de aquisição e alienação da propriedade de imóveis pela Administração, preocupando-se em dotar a Administração de um património público de solos urbanos, para assim regular o mercado e assegurar a disponibilidade de terrenos para construção.⁶³ O seu conteúdo consiste em instrumentos que possibilitam que a administração se aproprie de bens imóveis, nos casos em que o interesse público nomeadamente fins sociais assim o exijam.⁶⁴ Na Lei dos Solos não constam os instrumentos com efeitos vinculativos relativamente às opções possíveis de edificabilidade do solo.⁶⁵ Estas determinações sobre a realização de projetos são o essencial no conceito de *Bodenrecht* alemão.

Na Lei dos Solos portuguesa encontra-se o conceito de “administração” sem mais nenhuma especificação e, por isso, a aplicação dos instrumentos da Lei dos Solos exige uma aplicação simultânea do Regime Jurídico das Urbanizações e Edificações (RJUE), e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), na medida em que estes regimes de 1999 contêm instrumentos comparáveis com alguns instrumentos da Lei dos Solos, e atualizados quanto à administração pública portuguesa.⁶⁶

Embora a Lei dos Solos seja criticada por muitos intervenientes por ser uma legislação desatualizada e impraticável,⁶⁷ ela não foi no entanto revogada nem com as últimas alterações do RJUE nem com as do RJIGT.

⁶¹ Artigo 74.º, n.º 1, subn.º 18 GG „*Bodenrecht*“; Artigo 65º n.º 4, e 165º n.º 1 z) CRP „Urbanismo“.

⁶² DL n.º 794/76 de 5 de Novembro.

⁶³ MONTEIRO, Cláudio: *A função social da propriedade dos solos urbanos: tópicos para a revisão da Lei dos Solos*, in Atas do Encontro Anual da Ad Urbem, 2010, p. 59.

⁶⁴ Medidas preventivas, zona de defesa e “controle” urbanos, constituição do direito de superfície, associação da administração com os proprietários, direito de preferência da administração na alienação de terrenos e edifícios, áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, expropriações, obrigatoriedade de construção, realojamento.

⁶⁵ Este regime de uso do solo encontra-se atribuído aos planos municipais, ver artigo 8.º, al. b) da Lei n.º 48/98, de 11 de agosto (Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo), e artigo 18.º, n.º 2, al. b) do DL n.º 380/99 de 22 de setembro com a última alteração introduzida pela Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial).

⁶⁶ DL n.º 555/99 de 16 de Dezembro e DL n.º 380/99 de 22 de Setembro.

⁶⁷ OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Estudo da Articulação da Lei dos Solos com o Sistema de Gestão Territorial*, in Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano no âmbito da Preparação da Nova Lei do Solo, Documento Técnico 3/2011, p. 184, acessível in http://novaleidosolo.dgotdu.pt/DocsRef/Lists/Estudos%20e%20pareceres/Attachments/5/Lds_e

O XVIII Governo Constitucional assumiu o compromisso de prestar “especial atenção à política de solos, através da aprovação de uma nova Lei dos Solos, que clarifique e regule os direitos e deveres da administração pública e dos cidadãos, em especial dos proprietários e dos outros agentes que intervêm na ocupação, uso e transformação do solo, designadamente para fins produtivos, de urbanização e de edificação. Em particular, a nova Lei dos Solos deverá clarificar as relações entre o direito de propriedade e o direito (e dever) de edificar, bem como entre o direito de edificar e uma repartição transparente, eficiente e justa dos custos de urbanização e das mais-valias resultantes dos processos de infraestruturização, urbanização e edificação”.⁶⁸

A inicialmente referida proposta de lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, revogará a Lei dos Solos de 1976. O seu título II é dedicado à política de solos.⁶⁹ No seu capítulo I, Estatuto jurídico do solo, delimita direitos e deveres dos proprietários do solo; no capítulo II aborda a propriedade pública do solo e a intervenção do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, para além disto, constam princípios e instrumentos de intervenção administrativa no solo (entre outros a transação de bens do domínio privado, venda forçada, arrendamento forçado e disponibilização de prédios na bolsa de terras). Anunciou o Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza alterações aos regimes jurídicos relacionados, isto é o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, e “estamos a elaborar uma Lei do Cadastro, para termos paulatinamente um cadastro.”⁷⁰

studos_FPoliveira.pdf, último acesso em 2 de dezembro de 2013; BOTHE, Anja, *ob. cit.*, 2003, p. 83.

⁶⁸ XVIII Governo Constitucional, 2009, Programa do XVIII Governo Constitucional, 2009-2013, p. 89, http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/Programa_GC18.pdf; comparar Ad Urbem (Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção a/c LNEC), Editorial da Direção da Ad Urbem, II Jornadas de Direito do Urbanismo e da Construção, Fiscalidade Urbanística e Direito à Perequação, Lisboa, 2010.

⁶⁹ Da Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 183/XII, de 3 de outubro de 2013: ii. „Perante a necessidade de rever a denominada Lei de Solos (Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro), entendeu-se que, sendo o solo o recurso de base ao ordenamento do território, deveriam abordar-se conjuntamente as matérias já tratadas por aquela Lei dos Solos, bem como pelas constantes da Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e do urbanismo, acolhendo, assim, uma visão integrada da gestão do território.“

⁷⁰ CASTRO NETO, Miguel de, 22 de novembro de 2013, no encontro anual da Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção em Coimbra.

2.7. Delimitação do planeamento setorial

São quinze as matérias que devem ser objeto de planos setoriais.⁷¹ Para além destes setores da administração central enumerados, abrange a tipologia de planos setoriais “regimes territoriais definidos ao abrigo de lei especial;” e “as decisões sobre a localização e a realização de grandes empreendimentos públicos com incidência territorial”, artigo 35.º do RJGT. Enquanto planos setoriais, eles não vinculam diretamente os particulares, artigo 3.º do RJGT.

Na Alemanha são principalmente os artigos 70.º a 74.º da Constituição as normas que delimitam as competências legislativas sobre as matérias do ordenamento do território e do planeamento setorial com impacte territorial.

A questão da delimitação das matérias setoriais com impacte territorial coloca-se, mais uma vez na Alemanha devido à separação da competência legislativa entre o Estado Federal e os Estados Federados: caso uma matéria se defina como ordenamento do território (*Raumordnung*), baseado no artigo 74.º, n.º 1, subn.º 31, é o Estado Federal que tem a competência legislativa, e os Estados Federados têm, segundo o subn.º 4, n.º 3 do artigo 72.º a competência de emitir legislação contrária a legislação federal aprovada; caso se defina como direito dos solos (*Bodenrecht*), baseado no artigo 74.º, n.º 1, subn.º 18 da Constituição Alemã, tem o Estado Federal a competência legislativa completa e exclusiva.⁷²

3. Os deveres e as competências administrativas do planeamento territorial

Em Portugal, o ordenamento do território é um espaço aberto à intervenção concorrente dos interesses da Administração estadual, regional (das regiões autónomas) e municipal.⁷³ Para além da aprovação de normas gerais sobre a ocupação, o uso e a transformação do solo, tem o Estado português igualmente competências de elaboração, aprovação, ratificação e fiscalização de planos. Para se harmonizarem todos os

⁷¹ Transportes, comunicações, energia, recursos geológicos, educação, formação, cultura, saúde, habitação, turismo, agricultura, comércio, indústria, florestas, ambiente, artigo 9.º, n.º 3 da Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e do Urbanismo; esta listagem não é taxativa (“nomeadamente”).

⁷² De modo mais desenvolvido: ver supra subcapítulo 2.5.; no entanto, caso se defina em parte como planeamento setorial, então a competência legislativa define-se da seguinte maneira: ou a matéria é da competência legislativa exclusiva do Estado Federal, artigo 73.º, n.º 1, subn.º 6 e 6 a: „O Estado Federal tem a competência legislativa exclusiva referente ao (...) trânsito aéreo, trânsito ferroviário...“; ou a matéria é da competência legislativa concorrente do Estado Federal segundo o artigo 74.º da Constituição.

⁷³ Artigo 65.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa.

interesses existentes formaram-se órgãos específicos que representam as entidades públicas e privadas no procedimento de concertação.⁷⁴

Na Alemanha, o Estado Federal apenas tem competências administrativas nas matérias elencadas na Constituição. Como o “ordenamento do território” (“*Raumordnung*”) e “urbanismo” (“*Städtebau*”) não fazem parte da lista das matérias indicadas como matérias da administração do Estado Federal, artigos 87.º até 90.º da Constituição, aplica-se o artigo 83.º da Constituição: “os Estados Federados executam as leis do Estado Federal, a menos que a Constituição preveja o contrário.”⁷⁵ Existe, então, uma “acessoriedade legal da competência administrativa dos Estados Federados” (“*gesetzesakzessorische Verwaltungskompetenz der Länder*”). Tendo o Estado Federal as competências apenas nas matérias explicitamente enumeradas, então as restantes matérias são da competência dos Estados Federados.⁷⁶ Sobre a relação entre as competências legislativas e administrativas foi decidido pelo Tribunal Federal Constitucional e pelo Tribunal Federal Administrativo, que, em princípio, a competência legislativa do Estado Federal representa o limite máximo da competência administrativa.⁷⁷ Apesar da existência de muitas dificuldades e controvérsias sobre o posicionamento do planeamento, ou seja, sobre a questão da inclusão do planeamento na administração ou na legislação, observa-se uma certa concordância de que o planeamento não pode ser considerado uma matéria apenas administrativa e independente da legislação, devido à sua função indicativa e aos seus efeitos consideravelmente extensos.⁷⁸

Nos dois países consta das Constituições que o ordenamento do território e o urbanismo representam deveres da administração pública.⁷⁹ O princípio do Estado Social de Direito proíbe deixar as decisões sobre o uso do solo apenas nas mãos dos proprietários do solo.⁸⁰ Mas igualmente alguns direitos fundamentais garantidos pelas

⁷⁴ Na elaboração do PNPTU é criada uma comissão consultiva, artigo 31.º RJIGT, na elaboração de planos setoriais comissões de coordenação, artigo 39.º RJIGT, na elaboração de planos especiais e municipais comissões de acompanhamento, artigo 47.º 75.º-A RJIGT, e na elaboração de planos regionais e planos intermunicipais comissões consultivas, artigo 56.º, 65.º RJIGT.

⁷⁵ Assim a citação da norma constitucional especial; o artigo 30.º constitui a norma constitucional geral sobre esta separação de poderes: A execução das atribuições estaduais e o cumprimento das tarefas estaduais são competências dos Estados Federados, na medida em que a Constituição não indique ou admita o contrário.

⁷⁶ Chamando-se, por isso, “competências residuais” (*Residual-Kompetenz*), JARASS, Hans D. / PIEROTH, Bodo, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 12ª edição, Munique 2012, p. 748.

⁷⁷ Acórdãos do Tribunal Federal Constitucional (*BVerfGE*) 12, pp. 205, 229; 15, pp. 1, 16; 78 pp. 374, 386; Acórdão do Tribunal Federal Administrativo 87, pp. 181, 184.

⁷⁸ Sobre este debate, ver TAVARES DA SILVA, Mário, *ob. cit.*, pp. 425 – 436.

⁷⁹ Artigo 65.º, n.º 2 da CRP; Artigo 20.º, n.º 1 juntamente com os artigos 2.º e 13.º da Constituição Alemã.

⁸⁰ CORREIA, Fernando Alves, *ob. cit.*, 2008, p.157.

duas Constituições representam para o Estado não apenas liberdades pessoais, mas constituem o dever de criar as condições para o desenvolvimento de fato destas liberdades pessoais e, entre outros aspetos, este dever refere-se à vertente espacial, ver os artigos 2.º, n.º 1 da Constituição Alemã (Lei Fundamental, *Grundgesetz, GG*) e artigo 26.º, n.º 1 da Constituição Portuguesa, CRP (direito ao desenvolvimento da personalidade e liberdade de ação), artigo 3.º da *GG* e artigo 13.º da CRP (direito à igualdade), artigo 6.º, n.º 1 da *GG* e artigo 36.º CRP (direito à família), artigo 11.º *GG* e artigo 44.º, n.º 1 CRP (direito de deslocação) e artigo 14.º *GG* e artigo 62.º CRP (direito de propriedade privada).⁸¹

Para os dois países, e em correspondência com os direitos fundamentais, podemos indicar algumas linhas de orientação e princípios nas respetivas leis de bases – em Portugal a Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e do Urbanismo e na Alemanha a Lei Federal do Ordenamento do Território – que resultam do dever constitucional do legislador de concretizar os direitos e liberdades acima citados: deste modo, os legisladores dos dois países têm o dever de criar as condições para a realização do direito ao desenvolvimento da personalidade, artigo 2.º, n.º 1 Constituição Alemã, artigo 26.º, n.º 1 Constituição Portuguesa. Esta linha de orientação é, entre outras, um aspeto parcial do desenvolvimento sustentável do espaço, que encontra a sua expressão no artigo 1.º, n.º 2 da Lei Federal do Ordenamento do Território e no artigo 5º al. a) da LBOTU.⁸² O princípio da sustentabilidade contém exigências sociais concretizadas no uso da propriedade do solo (artigo 14.º, n.º 1 da Constituição Alemã, artigo 62.º da Constituição Portuguesa), liberdade de deslocação e fixação no território (artigo 11.º, n.º 1 da Constituição Alemã, artigo 44.º da Constituição Portuguesa), a possibilidade de aproveitar a natureza como espaço de recuperação pessoal e somente para Portugal existe explicitamente o direito à habitação (artigo 65.º CRP), ao ambiente e à qualidade de vida (artigo 66.º CRP).

As linhas de orientação sobre as condições de vida equivalentes, artigo 1.º, n.º 2, subn.º 6 Lei Federal do Ordenamento do Território, os princípios da coesão nacional, artigo 2.º, n.º 2, subn.º 1 da Lei Federal do Ordenamento do Território, e a igualdade dos cidadãos no acesso às infra-estruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, artigo 2º, n.º 2, subn.º 4 Lei Federal do Ordenamento do Território, artigo 3.º, alínea a) LBOTU, concretizam o direito fundamental à igualdade (artigo 3.º da Constituição Alemã, artigo 13.º da Constituição Portuguesa).

Mesmo encontrando os citados, e ainda outros conteúdos comuns, nos direitos fundamentais de ambas as Constituições analisadas, é importante destacar as grandes diferenças concepcionais existentes nos catálogos de direitos fundamentais dos dois países: enquanto a parte dos direitos fundamentais na Constituição Portuguesa

⁸¹ BOTHE, Anja, *ob. cit.* 2003, pp. 11-26.

⁸² Comparar OLIVEIRA, Fernanda Paula, *ob. cit.*, 2002, pp. 27 e seg.

abrange os artigos 12.º a 79.º,⁸³ na Constituição Alemã são apenas os artigos 1.º a 19.º que abarcam os direitos fundamentais. Deste modo, existe em Portugal um direito explícito e detalhado à habitação, ao ambiente e à qualidade de vida, direitos estes apenas implícitos na Constituição Alemã.⁸⁴

4. A articulação entre os diversos níveis administrativos

Nos dois países, os deveres constitucionais do ordenamento do território e do urbanismo foram concretizados na lei de bases portuguesa e na lei federal alemã: a norma portuguesa que define a atribuição do ordenamento do território é o artigo 4.º n.º 1 da Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e do Urbanismo: “o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais devem promover, de forma articulada, políticas ativas de ordenamento do território e de urbanismo.”

Respetivamente na Alemanha reza o artigo 1.º, n.º 1 da Lei Federal do Ordenamento do Território: “O território da República Federal da Alemanha e os seus territórios parciais devem ser desenvolvidos, ordenados e assegurados através de planos de ordenamento do território coordenados, superiores e através da harmonização de planeamentos e medidas com impacte territorial.” E continua no seu n.º 3 “o desenvolvimento, o ordenamento e a segurança dos territórios parciais devem enquadrar-se nas oportunidades e necessidades do território na sua totalidade; o desenvolvimento, o ordenamento e a segurança do território na sua totalidade devem respeitar as oportunidades e necessidades dos seus territórios parciais. (princípio da reciprocidade).”

Assim, para os dois países encontra-se o ponto fulcral da atribuição do ordenamento do território na cooperação, concentração, articulação, harmonização, e no respeito mútuo dos vários níveis de programação territorial.

A proposta de lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, que pretende revogar a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo, LBOTU, manterá esta opção.⁸⁵

⁸³ Apesar de os artigos 58.º a 79.º estarem inseridos no título sobre os direitos e deveres económicos, sociais e culturais, o que os distingue dos direitos, liberdades e garantias, sendo assim „posições subjetivas constitucionalmente positivadas em normas preceptivas“. BACELAR GOUVEIA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, 4ª Edição, Coimbra, 2011, pp. 1072 e seg.

⁸⁴ Acerca do debate sobre a integração de direitos fundamentais sociais na lei fundamental alemã, ver BOTHE, Anja, *ob. cit.*, 2003, pp. 13-27.

⁸⁵ Artigo 40.º da referida proposta de lei.

4.1. Instrumentos de articulação na Alemanha

Enquanto instrumentos de implantação da referida atribuição de articulação entre os níveis de ordenamento do território federal e dos *Länder*, apresentamos os seguintes:⁸⁶

- Procedimentos de harmonização entre as diversas partes do Governo Federal⁸⁷
- Relatórios do estado do ordenamento do território
- Posicionamentos sobre os planos de ordenamento do território dos Estados Federais e das regiões
- Participação no desenvolvimento de conceitos de desenvolvimento territorial europeu
- Elaboração conjunta de quadros de orientação e de conceitos de ação no âmbito da conferência de ministros do ordenamento do território dos *Länder*
- Investigação e projetos com carácter de modelo.⁸⁸

Na Alemanha encontra-se prevista, desde 2009, a figura do “plano federal de ordenamento do território”.⁸⁹ A criação deste novo instrumento jurídico resulta da referida reforma do federalismo de 2006.⁹⁰ A nova figura de plano federal é, no entanto, mais parecida com um plano setorial ou parcial do que com um plano de ordenamento do território,⁹¹ na medida em que é limitada à concretização dos princípios elencados no artigo 2.º, n.º 2 da Lei Federal do Ordenamento do Território, LFOT.⁹² Os princípios do artigo 2.º, n.º 2 da LFOT são subdivididos em oito pontos:

⁸⁶ Tendo em conta que os instrumentos federais em si já apresentamos supra, ponto 4.

⁸⁷ As obrigações de informar (artigo 18 n.º 5 *ROG*), de instruir (artigo 19.º n.ºs 1-3 *ROG*) de aconselhar e de relatar (artigo 19.º n.º 4, artigos 20.º, 21.º *ROG*) são executadas para o Estado Federal pela Autoridade Federal para a construção e o ordenamento do território.

⁸⁸ SINZ, Manfred, in Akademie für Raumordnung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Raumordnung*, ob. cit., 2005, pp. 863, 867.

⁸⁹ http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/awz_ostsee-rov/gesamt.pdf último acesso em 21 de fevereiro de 2014.

⁹⁰ Em que a competência do Estado Federal, de legislar sobre as *bases* do ordenamento do território foi substituída pela competência federal *plena* para legislar neste domínio.

⁹¹ SPANNOWSKY, Willy: *Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch die Bundesraumordnung – Concretização dos princípios do ordenamento do território através do ordenamento do território federal*, 2012, pp. 8, 51; http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2010/Grundsätze/01_start.html?nn=439950, contém – nas pp. 13 e segs. – um resumo em inglês acerca da investigação concluída sobre o modo mais eficaz de implementar este novo instrumento de plano, último acesso em 21 de fevereiro de 2014.

⁹² Artigo 17.º, n.º 1 Lei Federal do Ordenamento do Território: O Ministério Federal do Trânsito, da Construção e do Desenvolvimento Urbano pode concretizar - com o consentimento dos ministérios federais envolvidos, e observando as obrigações de articulação e de informação conforme o artigo 26.º, n.ºs 1 e 4 – alguns dos princípios do ordenamento do território constantes no artigo 2.º, n.º 2, para um melhor desenvolvimento espacial do território federal, tendo em conta os planeamentos e projetos com impacte territorial da União Europeia e dos seus estados membros, através de princípios, num plano de ordenamento do território...; BIELENBERG,

- i. princípio geral,
- ii. estrutura e eixos de urbanizações,
- iii. infra-estruturas e trânsito,
- iv. economia,
- v. paisagens culturais,
- vi. meio ambiente e proteção do clima,
- vii. defesa e proteção civil,
- viii. cooperação europeia.

A principal investigação feita acerca das possibilidades do novo instrumento, concluiu que é mais apropriado enquanto domínio de concretização sob a forma de um plano federal de ordenamento do território, o chamado modelo dos locais centrais (*Modell der Zentralen Orte*),⁹³ inserido no segundo e terceiro subponto acerca da estrutura e dos eixos de urbanizações e das infra-estruturas e do trânsito.⁹⁴

Um outro tipo de planos federais de ordenamento do território são os pré-planeamentos das comunicações integradas de trânsito.⁹⁵ Eles, explicitamente, não vinculam o planeamento dos Estados Federados.⁹⁶ O instrumento federal de planos para as zonas económicas exclusivas já se encontrava previsto desde 2004⁹⁷ e foi implementado em 2009.⁹⁸

É importante sublinhar que não existe na Alemanha nenhum plano federal de ordenamento do território, no sentido de um instrumento que abranja transversalmente os diversos domínios com impacte territorial. O instrumento existente é informal: o “Quadro de Orientação da Política do Ordenamento do Território”. Ele não é – em conformidade com a sua função – um programa em sentido estrito, incluindo uma implementação imediata. Antes de mais, ele apresenta, a partir da perspetiva federal,

Walter / RUNKEL, Peter *et al.*, *ob. cit.*, parte L, § 2, p. 27: os artigos 2.º, n.º 2 e 17.º, n.º 1 LFOT incluem os instrumentos federais aptos para fazer as imposições mais detalhadas em termos de conteúdo comparando com as outras possibilidades federais e em relação aos Estados Federados.

⁹³ A determinação destes níveis de centralidades é um conteúdo essencial nos planos de ordenamento do território dos Estados Federados conforme artigo 8.º, n.º 5, subn.º 1, al. b LFOT. <http://www.landesentwicklung.sachsen.de/898.htm>

⁹⁴ SPANNOWSKY, Willy, *ob. cit.*, p. 197.

⁹⁵ Desde 2009, artigo 17.º, n.º 2 Lei Federal do Ordenamento do Território.

⁹⁶ Desde 2009, artigo 17.º, n.º 2, *in fine*, Lei Federal do Ordenamento do Território.

⁹⁷ Artigo 18.º a LFOT de 2004, e artigo 17.º, n.º 3 LFOT de 2009.

⁹⁸ <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/raumordnungsplan-fuer-die-ausschliessliche-wirtschaftszone-awz-in-der-nordsee-und-in-der-ostsee.html>; http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/awz_ostsee-rov/gesamt.pdf. “*Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Ostsee vom 10. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3861)*”.

as principais missões, pontos de partida para soluções, exigências e perspectivas da futura concretização da política do ordenamento do território.”⁹⁹

Podemos observar que a globalização e a integração europeia tendem a aumentar a importância do nível federal na Alemanha.¹⁰⁰

Mas, em termos concretos, os instrumentos de planeamento¹⁰¹ e a competência da administração do ordenamento¹⁰² mostram que a atribuição do ordenamento do território é dirigida aos Estados Federados.¹⁰³

4.2. O nível nacional em Portugal

Em Portugal, o planeamento supra-local encontra-se atribuído ao nível do Estado.¹⁰⁴ Em 2007, foi aprovado pela primeira vez um Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, PNPOTU, com diretrizes e orientações fundamentais.¹⁰⁵ As disposições do PNPOT caracterizam-se pela fraca densidade normativa. O PNPOT limita-se a estabelecer as “grandes opções” com relevância para a organização do território nacional e a consubstanciar o “quadro de referência” a considerar na

⁹⁹ Continuação: „Ele disponibiliza, por parte do ordenamento do território federal, um conceito amplo para o desenvolvimento espacial do Estado na sua totalidade, inclusive as suas relações europeias.“ Ministério do Ordenamento do Território, da Construção e do Urbanismo (*Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau*), quadro de orientação da política do ordenamento do território (*Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen*), Bona, 1993, p. 24, disponível em http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/dokumente/raumordnungspolitischer_orientierungsrahmen.pdf, último acesso em 6 de dezembro de 2013; os respetivos instrumentos anteriores eram o Programa Federal de Ordenamento do Território – *Bundesraumordnungsprogramm* – de 1975, e os pontos fulcrais de programação de ordenamento do território – *Programmatische Schwerpunkte der Raumordnung* – de 1985; elaborado no âmbito da conferência de ministros do ordenamento do território sob a autorização legal do artigo 26.º, n.º 2 da versão desatualizada da LFOT, e que desde 2009 consta no artigo 1.º, n.º 2 das normas complementares e finais da LFOT.

¹⁰⁰ BIELENBERG, Walter / RUNKEL, Peter *et. al.*, *ob. cit.*, parte L pré §§ 1-29.

¹⁰¹ Os mais importantes instrumentos de ordenamento do território federal, estão elencados no ponto 2.2.; importantes são, naturalmente, os instrumentos de determinações das necessidades de infra-estruturas.

¹⁰² As competências de administração são dos Estados Federados, caso não haja determinação contrária; o que no âmbito do ordenamento do território não é o caso; mais desenvolvido sob o ponto 3, *supra*.

¹⁰³ BIELENBERG, Walter / RUNKEL, Peter *et. al.*, *ob. cit.*, parte L § 1.

¹⁰⁴ Os autores da LBPOTU, na sua versão original de agosto de 1998, contaram, durante o período da sua elaboração com a implementação das regiões administrativas, artigos 255.º - 262 da CRP. Via referendo de 1998, esta criação de regiões administrativas, no entanto, foi chumbada pelos portugueses. O âmbito regional do ordenamento do território foi, mesmo assim, integrado no sistema de gestão territorial. As competências relativas a elaboração e aprovação de planos regionais de ordenamento do território, que eram previstas para as regiões administrativas mantiveram-se e mantêm-se nas mãos da administração central através das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, CCDRs.

¹⁰⁵ Lei n.º 58/2007 de 4 de Setembro.

elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial (artigos 26º do RJGT e 4º, n.º 1, da Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, que aprovou o PNPOT), a definir as “orientações e opções” para a elaboração de novos planos setoriais e planos regionais de ordenamento do território (artigo 4º, n.º 3 Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro), bem como as “diretrizes” e o “quadro estratégico” a concretizar pelos novos planos municipais e intermunicipais de planeamento do território (artigos 24º, n.ºs 1 e 2 RJGT e 4º, n.º 3 Lei n.º 58/2007), e a estabelecer os “princípios” e as “regras orientadoras” da disciplina a definir por novos planos especiais (artigo 4º, n.º 4 Lei n.º 58/2007). Apesar destas características, os instrumentos de gestão territorial em vigor à data da publicação do PNPOT, bem como aqueles que vierem a ser elaborados ou revistos no futuro estão sujeitos a uma obrigação de compatibilidade com as disposições do PNPOT (artigo 4.º, n.º 2 Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, o qual determina que “o PNPOT prevalece sobre todos os demais instrumentos de gestão territorial em vigor”).¹⁰⁶

Por causa disso, é criticada a expressão utilizada no n.º 4 do artigo 10º da LBPOTU, no artigo 23º, n.º 1 RJGT e no artigo 4º, n.º 1 da Lei n.º 58/2007, nos termos da qual o PNPOT, os planos setoriais, os planos especiais de ordenamento do território traduzem ou devem traduzir um “compromisso recíproco de compatibilização das respetivas opções”.¹⁰⁷ Mas, como o PNPOT se limita a estabelecer “orientações”, “opções, diretrizes”, “princípios” e “regras orientadoras”, compreende-se que as entidades que elaboram e aprovam instrumentos de planeamento hierarquicamente inferiores ao PNPOT disponham de um amplo poder discricionário, sendo-lhes vedadas apenas aquelas soluções que contrariem as diretivas do PNPOT.¹⁰⁸

4.3. Comparação e avaliação

Da análise feita podemos destacar diferenças entre o nível de programação territorial do Estado em Portugal e o respetivo nível federal na Alemanha.

¹⁰⁶ Princípio este que é reforçado pela segunda parte do n.º 4 do artigo 4º da Lei n.º 58/2007, que prescreve que o PNPOT “implica a alteração dos planos especiais de ordenamento do território preexistentes que com o mesmo não se compatibilizem”. Mas o mesmo princípio aplica-se também aos novos instrumentos de gestão territorial, uma vez que, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 4º da Lei 58/2007, “o PNPOT define as orientações e opções para a elaboração de novos planos setoriais e planos regionais de ordenamento do território, bem como o quadro estratégico a concretizar pelos planos municipais e intermunicipais do território” e “estabelece os princípios e as regras orientadoras da disciplina a definir por novos planos especiais de ordenamento do território”; sobre o significado de compatibilidade ver TAVARES DA SILVA, Mário: *A Nulidade do Plano Urbanístico*, Coimbra, 2013.

¹⁰⁷ CORREIA, Fernando Alves, *O PNPOT e os Novos Desafios do Ordenamento do Território*, IV Colóquio Internacional, organizado pelo CEDOUA e pela Associação Portuguesa de Direito do Urbanismo, Coimbra, 2008.

¹⁰⁸ CORREIA, Fernando Alves, *ob. cit.*, 2008, p. 504.

As opções do PNPOTU são pouco densas, mas mesmo assim vinculativas. O Quadro de Orientação da Política do Ordenamento do Território alemão não vincula. Em ambos os instrumentos foram incluídos os princípios materiais da LBOTU, artigo 5.º, e da LFOT, artigos 1.º n.º 2 e 2.º, n.º 2.

Comparáveis são, em certa medida, os sistemas de observação do nível nacional em Portugal e do nível federal na Alemanha. De dois em dois anos o Governo português tem de submeter à apreciação da Assembleia da República um relatório sobre o estado do ordenamento do território, artigo 146º nº 1 RJIGT; na Alemanha, o departamento federal para a construção e o ordenamento do território (*Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*) apresenta regularmente ao Ministro do Ordenamento do Território relatórios sobre o estado do ordenamento do território, que devem ser submetidos ao parlamento federal alemão, artigo 25.º, n.º 2 da Lei Federal do Ordenamento do Território. Comparável com o observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, artigo 144º nº 2 RJIGT, e o sistema nacional de dados sobre o território, artigo 29º LBOTU, que são geridos pela Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Urbanismo,¹⁰⁹ encontra-se na Alemanha um sistema de informações conduzido pelo departamento federal da construção e do ordenamento do território. Todas as entidades envolvidas no planeamento são obrigadas a colaborar para obter uma constante atualização do estado do território, artigo 144º nº 1 RJIGT, artigo 19.º Lei Federal do Ordenamento do Território.

5. A proposta de lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo

O maior desafio da programação territorial encontra-se na articulação entre as diversas entidades tutelares dos vários níveis e setores intervenientes, privados e públicos. Evidenciamos que as legislações dos dois países em análise, refletem esta preocupação: os instrumentos do nível mais elevado procuram ser de compatibilização.

A proposta de lei de bases gerais pretende reduzir o número de planos para conseguir uma maior transparência e confiança:¹¹⁰ Enquanto na LBOTU atual, o único instrumento de gestão territorial intitulado programa é o PNPOTU, passarão também

¹⁰⁹ Convém chamar atenção pelo fato que a avaliação prevista no capítulo V da LBOTU não se encontra implementada como tal. Ver OLIVEIRA, Vitor / PINHO, Paulo: *A avaliação do planeamento territorial em Portugal*, Atas do Encontro Anual da Ad Urbem, 2010, p. 343; GONÇALVES, Fernando: *Avaliação da política de desenvolvimento territorial: uma exigência da democracia participativa*, Atas do Encontro Anual da Ad Urbem, 2010, p. 355.

¹¹⁰ Discurso do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia na apresentação da proposta de LBPPSOTU na Assembleia da República, em 29 de novembro de 2013, último acesso em 7 de dezembro de 2013: <http://www.portugal.gov.pt/media/1260164/20131129%20maote%20lei%20solos.pdf>.

os planos setoriais, especiais e regionais a programa em vez de plano. Em termos de vinculação esta alteração tem consequências para os planos especiais.¹¹¹ Neste momento, são os planos especiais e os planos municipais os únicos que vinculam os particulares, enquanto os restantes vinculam apenas as entidades públicas.¹¹² Serão apenas os planos municipais que vincularão os particulares, isto é os planos regionais, setoriais, e especiais se chamarão programas territoriais, e vincularão as entidades públicas.¹¹³

Todos os instrumentos de gestão territorial, que neste momento se intitulam “de ordenamento do território” passarão a “planos territoriais” e respetivamente “programas territoriais”. Retomando a nossa análise distintiva entre o ordenamento do território e o urbanismo,¹¹⁴ esta nova distinção entre programas e planos reflete a diferença entre ordenamento do território por um lado e urbanismo por outro lado, e isto em dois aspetos: os programas são supra-locais, os planos são municipais, intermunicipais ou inframunicipais. Só os planos consistem naquilo que o Tribunal Federal Constitucional Alemão classificou como essencial para ser incluído no conceito de urbanismo: a determinação do uso do solo.¹¹⁵

Para além das referidas alterações procura a proposta introduzir outras, que resumimos nos seguintes cinco tópicos:

Primeiro, a atual classificação do solo distingue entre solo rural e solo urbano,¹¹⁶ e passará a distinguir entre solo rústico e solo urbano.¹¹⁷ Procura-se uma aproximação conceitual ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, CIMI.¹¹⁸ Para além disto, será alterada a definição de solo urbano: enquanto agora são “... os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada...”¹¹⁹ está previsto passar a ser solo urbano, “o que está urbanizado ..., ou que seja destinado em plano territorial à

¹¹¹ Que são os planos de ordenamento de áreas protegidas, os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas, os planos da orla costeira e dos estuários, artigo 42.º, n.º 3 RJIGT.

¹¹² Artigo 3.º RJIGT.

¹¹³ Artigo 46.º, n.º 1, 40.º, 41.º da proposta de lei de bases gerais.

¹¹⁴ Ver supra subcapítulos 2.1. e 2.2.

¹¹⁵ Ver supra subcapítulo 2.5.1., o citado Acórdão do Tribunal Federal Constitutivo (*BVerfGE*) 3, 407, 425 de 16 de Junho de 1954: para a determinação vinculativa do uso do solo, o Tribunal Federal Constitucional criou a denominação “imposição vinculativa de direito dos solos” (*bodenrechtlicher Durchgriff*), ou numa expressão mais comum em Portugal, o regime do uso do solo, isto é a classificação e a qualificação do solo com vinculação para os particulares (eficácia plurisubjetiva).

¹¹⁶ Artigo 72.º, n.º 1 RJIGT.

¹¹⁷ Artigo 10.º proposta de LBGPPSOTU.

¹¹⁸ Artigos 17.º e segs. CIMI; análise so regime, ver FERNANDES, Ana Francisca Cunha de Lira: *Da Tributação do Património: o IMI em especial – Pressupostos e Consequências Reais*, Porto, 2012, pp. 38 e segs. <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/66015/2/5076.pdf>, último acesso em 8 de dezembro de 2013.

¹¹⁹ Artigo 72.º, n.º 2, al. b RJIGT.

urbanização ou à edificação”;¹²⁰ esta alteração foi apresentada como medida contra a especulação imobiliária.¹²¹

A segunda alteração admite a substituição de planos diretores municipais por planos diretores intermunicipais.¹²² Naturalmente, é indispensável uma cooperação entre municípios vizinhos. Duvidamos no entanto que o estabelecimento de planos diretores intermunicipais em lugar de planos diretores municipais vá ao encontro dos problemas da gestão territorial: apesar de a revisão dos PDMs já ser obrigatória.¹²³ No entanto, mostram os dados sobre os processos de revisão dos PDMs,¹²⁴ que as câmaras não conseguem,¹²⁵ ou não querem¹²⁶ concluir estes processos. Serão as revisões mais viáveis tratando-se de planos diretores intermunicipais?

Terceira alteração: Os municípios ou as associações de municípios passarão a ser sancionados e rejeitados em candidaturas a benefícios outorgados por entidades públicas nacionais ou comunitários, por falta de iniciativa de atualização do plano diretor intermunicipal ou municipal, ou por atraso da mesma atualização.¹²⁷

Quarta alteração: A venda e o arrendamento forçado, que já constam desde 2009 no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana integrarão igualmente a lei de bases gerais.¹²⁸

¹²⁰ Artigo 10.º, n.º 2, al. b proposta de LBGPPSOTU.

¹²¹ O Ministro no referido discurso: „Fica, assim, limitada a existência de terrenos expectantes,...”

¹²² Artigo 43.º proposta de LBGPPSOTU.

¹²³ Artigos 84.º RJIGT

¹²⁴ NOGUEIRA, Fernando, *O PDM como instrumento de desenvolvimento: haverá saídas?*, in encontro anual da ad urbem, 22 de novembro de 2013, p. 6, ... segundo a informação do Sistema Nacional de Informação Territorial, dos 277 municípios do Continente (excetuando Lagos), com PDM de 2ª geração, apenas 57 o tinham revisto até julho de 2013 (cerca de 20%) e a maturidade dos restantes era de 18 anos (mediana, desde a data de aprovação). ...dos 180 PDM em fase de revisão, cerca de 40% estão há mais de cinco anos neste processo e que, à data da consulta, 6% dos planos estavam suspensos por iniciativa do município, do governo ou de ambos.“;

http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro_2013/Painel_3/p3_f_nogueira_instrumento_planeamento.pdf, último acesso em 8 de dezembro de 2013.

¹²⁵ MAGALHÃES, Francisca / MENDES RAMALHO, Helda: *As atuais revisões dos planos diretores municipais são uma missão possível? O caso de Vila Nova de Famalicão*, in encontro anual da ad urbem, 22 de novembro de 2013, acessível em http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro_2013/Painel_1/p1_magalhaes_pdm_famalicao.pdf

¹²⁶ COSTA, João Pedro: *A revisão dos planos diretores municipais de primeira geração*, in Atas do Encontro Anual da Ad Urbem, Lisboa, 2010, pp. 323, 327.

¹²⁷ Artigo 46.º, n.º 6 proposta de LBGPPSOTU.

¹²⁸ Artigos 59.º e 62.º DL n.º 307/2009, de 23 de outubro; Artigos 35.º e 36.º proposta de LBGPPSOTU. Igualmente a última alteração do Código Federal do Urbanismo com entrada em vigor em agosto de 2013 cria instrumentos de promoção do desenvolvimento dos centros urbanos, http://www.avocado.de/uploads/tx_templavoila/130601_Planen_und_Bauen.pdf, último acesso em 5 de dezembro de 2013.

A quinta alteração será uma alteração introduzida no RJGT estabelecendo “mecanismos de distribuição de encargos e de benefícios destinados a compensar os custos decorrentes da proteção de interesses gerais, como a salvaguarda do património cultural, a valorização da biodiversidade ou da proteção de ecossistemas.”¹²⁹

Bibliografia:

- AD URBEM (Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção a/c LNEC), *Editorial da Direção da Ad Urbem*, II Jornadas de Direito do Urbanismo e da Construção, Fiscalidade Urbanística e Direito à Perequação, Lisboa, 2010
- BACELAR GOUVEIA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, 4ª Edição, Coimbra, 2011
- BATTIS, Ulrich / KERSTEN, Jens, *Rechtsgutachten über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der transnationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung (INTERREG II C)*, parecer jurídico sobre a participação financeira do estado federal na colaboração transnacional na área do ordenamento do território, Berlim, 2000
- BATTIS, Ulrich / KERSTEN, Jens, *Die Raumordnung nach der Föderalismusreform*, DVBl. (Deutsches Verwaltungsblatt - Revista da Administração Alemã), Colonha, 2007
- BIELENBERG, Walter / RUNKEL, Peter / SPANNOWSKY, Willy / REITZIK, Frank, / SCHMITZ, Holger: *Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes*, edição 3/13, Berlim, 2013
- BORCHARD, Klaus, in Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Raumordnung*, 4ª edição, Hanôver, 2005
- BOTHE, Anja, *Flexibilização e privatização no planeamento urbanístico alemão: da lei de bases à lei federal do ordenamento do território (1965-2008)*, in Atas do Encontro Anual da Ad Urbem, Lisboa, 2010
- BOTHE, Anja, *Vergleich des portugiesischen und deutschen Bauplanungs- und Sanierungsrechts im Hinblick auf die Zielsetzung einer sozial ausgeglichenen Wohnraumversorgung – Erfahrungen in den Metropolen Lissabon und Berlin*, Lit Verlag, Münster, 2004
- BULLINGER, Martin, *Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat*, Archiv für öffentliches Recht - Arquivo para o direito público (AöR) Vol. 96, Tubinga, 1971
- CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, 1997 (reimpressão da 1ª edição de 1989)

¹²⁹ Discurso do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia na apresentação da proposta de LBGPPSOTU na Assembleia da República, em 29 de novembro de 2013, último acesso em 7 de dezembro de 2013: <http://www.portugal.gov.pt/media/1260164/20131129%20maote%20lei%20solos.pdf>.

- CORREIA, Fernando Alves, nota prévia à edição do *PNPOTU em livro*, organizado pelo Centro de Estudos do Direito do Ordenamento do Território, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA) da FDUC, Coimbra, 2007
- CORREIA, Fernando Alves, *O PNPOT e os Novos Desafios do Ordenamento do Território*, IV Colóquio Internacional, organizado pelo CEDOUA e pela Associação Portuguesa de Direito do Urbanismo, Coimbra, 2008
- CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4ª edição, Coimbra, 2008
- CORREIA, Fernando Alves, *Evolução do Direito do Urbanismo*, in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. 74, Coimbra, 1998
- COSTA, João Pedro: *A revisão dos planos diretores municipais de primeira geração*, in Atas do Encontro Anual da Ad Urbem, Lisboa, 2010
- Direção-Geral do Ordenamento do Território, Carta Europeia do Ordenamento do Território na Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território, 1988 <http://www.estig.ipbeja.pt/~sirb/carta%20europeia%20de%20ordenamento%20do%20territorio.pdf>, último acesso em 23 de novembro de 2013
- Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, *Vocabulário do Ordenamento do Território*, Coleção Informação 5, Lisboa, 2000
- FERNANDES, Ana Francisca Cunha de Lira: *Da Tributação do Património: o IMI em especial – Pressupostos e Consequências Reais*, pp. 38 e segs. Porto, 2012, <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/66015/2/5076.pdf>, último acesso em 8 de dezembro de 2013.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objeto, Autonomia e distinções*, in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.º 1, 1994
- FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Apreciação da Dissertação de Doutoramento do Licenciado Fernando Alves Correia, “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Vol. XXXII, 1991
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Reimpressão da 7ª edição, Coimbra, 2013
- GONÇALVES, Fernando: *Avaliação da política de desenvolvimento territorial: uma exigência da democracia participativa*, Atas do Encontro Anual da Ad Urbem, Lisboa, 2010
- JARASS, Hans D., *Allgemeine Probleme der Gesetzgebungskompetenz des Bundes*, in Revista Nova da Administração (NVwZ), caderno 10, Munique, 2000
- JARASS, Hans D. / PIEROTH, Bodo, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 12ª edição, Munique, 2012
- JAYME, Erik / Neuss, Jobst Joachim, *Dicionário jurídico e económico*, Munique, 1990
- KOCH, Hans-Joachim / HENDLER, Reinhard, *Baurecht, Raumordnungs- und Landesrecht*, 5ª edição, Estugarda, 2009
- LOBO, Carlos, *A lei do solo: vertente financeira e fiscal – Estudo de enquadramento da Nova Lei do Solo*, Documento Técnico da DGOTDU 4/2011, Lisboa, 2011: <http://novaleidosolo.dgotdu.pt/DocsRef/Documents/A%20lei%20do%20solo%20->

- %20vertente%20financeira%20e%20fiscal.pdf último acesso em 8 de dezembro de 2013
- MAGALHÃES, Francisca / MENDES RAMALHO, Helda: *As atuais revisões dos planos diretores municipais são uma missão possível? O caso de Vila Nova de Famalicão*, in encontro anual da ad urbem, 22 de novembro de 2013, acessível em http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro_2013/Painel_1/p1_magalhaes_pdm_familicao.pdf
- Ministério do Ordenamento do Território, da Construção e do Urbanismo (*Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau*), Bona, 1993
- MONTEIRO, Cláudio: *A função social da propriedade dos solos urbanos: tópicos para a revisão da Lei dos Solos*, in Atas do Encontro Anual da Ad Urbem, Lisboa, 2010
- MONTEIRO, Cláudio, *O Embargo e a Demolição no Direito do Urbanismo*, policopiado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1995
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Ordenamento do Território*, Cadernos do CEDOUA, Coimbra, 2002
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, Portugal: Território e Ordenamento, Coimbra, 2009
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Estudo da Articulação da Lei dos Solos com o Sistema de Gestão Territorial*, in Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano no âmbito da Preparação da Nova Lei do Solo, Documento Técnico 3/2011, p. 184. Acessível in http://novaleidosolo.dgotdu.pt/DocsRef/Lists/Estudos%20e%20pareceres/Attachments/5/Lds_estudos_FPoliveira.pdf, último acesso em 2 de dezembro de 2013
- OLIVEIRA, Vitor / PINHO, Paulo: A avaliação do planeamento territorial em Portugal, in Atas do Encontro Anual da Ad Urbem, Lisboa, 2010
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, *Bundeskompentzen zur Raumordnung unter veränderten Rahmenbedingungen – Planungsauftrag und Kompetenzverständnis im Wandel*, in Festschrift für Felix Weyreuther, Colonia, 1993
- SILVEIRA RAMOS, Fernando, *Dicionário Jurídico Alemão-Português*, Coimbra, 1995
- SINZ, Manfred, in Akademie für Raumordnung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Raumordnung*, 4ª edição, Hanôver, 2005
- SPANNOWSKY, Willy: *Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch die Bundesraumordnung – Concretização dos princípios do ordenamento do território através do ordenamento do território federal*, 2012. Acessível in http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2010/Grundsätze/01_start.html?nn=439950, último acesso em 25 de fevereiro de 2014.
- TAVARES DA SILVA, Mário, *A Nulidade do Plano Urbanístico*, Coimbra, 2013