



CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**PARECER SOBRE O DECRETO-LEI N.º 117/2024, DE 30 DE DEZEMBRO,
QUE ALTERA O REGIME JURÍDICO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO
TERRITORIAL**

17 de janeiro de 2025

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	2
1 INTRODUÇÃO	4
2 ENQUADRAMENTO	4
3 ANÁLISE DO DECRETO-LEI N.º 117/2024, DE 30 DE DEZEMBRO	5
3.1 Considerações gerais	5
. Alinhamento com instrumentos conexos e compromissos comunitários e internacionais	5
. Escassez de solo urbano: o que sabemos?	6
3.2 Considerações específicas	7
. Fundamentação da necessidade das operações urbanísticas viabilizadas por um regime excecional de reclassificação do solo rústico para urbano	7
. Condições cumulativas para viabilizar a reclassificação de solo rústico para solo urbano para fins habitacionais (Artigo 72.º - B nº1)	8
<i>i) Consolidação e coerência urbana</i>	8
<i>ii) Habitação de valor moderado</i>	9
<i>iii) Infraestruturas, equipamentos e espaços verdes</i>	12
<i>iv) Compatibilidade com necessidades de habitação</i>	13
. Áreas não abrangíveis pelo regime especial de reclassificação para solo urbano com finalidade habitacional e usos complementares (Artigo 72.º - B nºs 2 e 3).....	13
. Avaliação e monitorização	16
4 COMENTÁRIO FINAL	16
ANEXOS	19
Anexo 1. Possibilidade de reclassificação de solo rústico para urbano por tipo de áreas da Reserva Ecológica Nacional (REN), de acordo com o Decreto-Lei n.º 117/2024.....	19
Anexo 2. Possibilidade de reclassificação de solo rústico para urbano por tipo de áreas (Terras e Solos) da Reserva Agrícola Nacional (RAN), de acordo com o Decreto-Lei n.º 117/2024.....	20

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A apreciação do Decreto-Lei n.º 117/2024 foi efetuada em função das competências atribuídas ao Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, isto é, adotando uma perspetiva de *desenvolvimento territorial sustentável* e de *coerência do diploma com políticas nacionais e obrigações decorrentes de compromissos assumidos por Portugal perante a UE e as Nações Unidas*.
2. O regime proposto de reclassificação de solo rústico para urbano é apresentado como uma solução para contrariar os atuais elevados preços de habitação familiar, uma situação considerada como resultando da *escassez de solos destinados à construção de habitação*. Contudo, não é disponibilizada informação que suporte esse pressuposto. Pelo contrário, *a informação estatística e cartográfica existente sugere que não existe no país uma escassez generalizada de solos para urbanização*.
3. Ao generalizar situações geograficamente circunscritas, *o diploma desloca o foco da solução de um problema real e grave – a dificuldade de acesso a habitação digna por parte de segmentos crescente da população portuguesa – para uma lógica de desregulamentação do sistema de gestão territorial, em detrimento da reforma da política de solos*.
4. Os procedimentos estabelecidos para o novo processo de reclassificação do solo *não asseguram devidamente a fundamentação e a deliberação relativas à necessidade de desenvolver operações urbanísticas no âmbito do regime de reclassificação do solo rústico*, limitando-se a *exigir dois elementos frágeis*: (i) uma “fundamentação sumária [sic] da reclassificação” proposta e (ii) um “parecer técnico dos serviços municipais ou de outra entidade contratada com competência técnica”, no caso de medidas de salvaguarda de valores e funções naturais fundamentais, e de prevenção e mitigação de riscos para pessoas e bens. Ao mesmo tempo, *prescinde-se de um parecer (não vinculativo) das CCDR, fundamental para informar e conferir maior responsabilização à deliberação da assembleia municipal sobre a proposta de reclassificação do solo apresentada pela câmara municipal*.
5. O diploma não garante a continuidade das operações urbanísticas aprovadas no âmbito deste regime com o tecido urbano, dando azo à criação de mais espaços urbanizados dispersos e fragmentados, nem contribui para combater as tendências persistentes de expansão suburbana. *Urbanizar e fazer cidade não são sinónimos. Intervenções numa ótica estrita de urbanização revelam uma visão estreita e de curto prazo, com custos ambientais, sociais e económicos elevados que irão onerar os cidadãos e o Estado*.
6. Análises sobre o potencial impacto da aplicação do conceito de “habitação de valor moderado” nos diversos municípios do país comprovam que *as operações urbanísticas viabilizadas por este processo de reclassificação poderão funcionar como um poderoso fator de agravamento dos preços praticados*, ou seja, exatamente o oposto do que se pretende.
7. Caso não exista outro instrumento legal a impor restrições aos preços das habitações, *o regime não irá ter qualquer influência no custo dos edifícios*. Pelo contrário, *será o preço final que o mercado atribuir a estas habitações que determinará o preço do terreno*. Tal

- acentua as dúvidas sobre o potencial deste regime para baixar o preço das habitações; *a tendência será para a fixação de preços máximos nos termos definidos como de “valor moderado” se tornar uma referência para a valorização dos terrenos, o que seria contraproducente.*
8. A natureza casuística de processos de reclassificação do solo rústico de forma não programada em Instrumento de Gestão Territorial, leva a que possam surgir novos focos de habitação sem qualquer integração com o sistema urbano envolvente, o que provocará o *aumento dos custos associados à infraestruturação, à dispersão das funções urbanas e ao aumento dos movimentos pendulares*, contrariando princípios da coesão social, económica e territorial, sustentabilidade ambiental, ordenamento do território e da paisagem.
 9. O diploma não enuncia as condições de aplicação do critério segundo o qual a reclassificação do solo tem de ser compatível com a estratégia local de habitação, carta municipal de habitação ou bolsa de habitação, o que *coloca em causa a sua correta consideração, tanto nos municípios que dispõem desses instrumentos com naqueles em eles não existem.*
 10. As áreas de REN e RAN em que não pode ocorrer reclassificação para solo urbano *totalizam uma superfície insignificante do território nacional*, correndo-se sérios riscos de que as operações urbanísticas desenvolvidas no âmbito deste regime não salvaguardem a preservação dos valores e funções naturais fundamentais, nem assegurem a prevenção e mitigação de riscos para pessoas e bens em áreas críticas.
 11. Na sua redação atual, o diploma vai frontalmente contra as *orientações estratégicas e a legislação da Comissão Europeia no domínio ambiental e agrícola*, e contra as *políticas conexas ratificadas por Portugal na sequência das Convenções Quadro das Nações Unidas* (alterações climáticas, biodiversidade, desertificação), que pressupõem a não degradação da terra, a proteção do solo para fins agrícolas e a urgência no esforço de recuperação dos solos como estratégia de minimizar as alterações climáticas.
 12. Os regimes especiais, tendo uma natureza excecional, devem ser fundamentados e *sujeitos a processos rigorosos de monitorização e avaliação*, aspetos que o diploma não acautela.
 13. Em suma, o Decreto-Lei n. 117/2024 *corre sérios riscos de ser inócuo em relação aos objetivos visados (“criar as condições necessárias para um desenvolvimento habitacional mais justo e acessível”), mas muito danoso do ponto de vista dos efeitos urbanísticos, ambientais, sociais e de investimento público que poderá desencadear.*
 14. O CNADS defende o pleno cumprimento do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT, Medida 1.2), que estabelece os seguintes objetivos entre outros: conter as áreas destinadas a urbanização ou edificação fora das áreas urbanas existentes, pela ocupação de solos expectantes, pelo aproveitamento de solos com edificação abandonada e pela contenção da edificação dispersa; disponibilizar áreas necessárias para novos usos a partir de solos já artificializados; criar condições legais e financeiras para a incorporação de áreas parcialmente infraestruturadas e edificadas no mercado de solos; incorporar fogos devolutos no mercado de habitação em resposta a novas necessidades.

1. INTRODUÇÃO

Na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro, que altera o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, e tendo em atenção a temática em causa, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) decidiu reativar o Grupo de Trabalho (GT) que anteriormente se havia pronunciado sobre a Proposta de Lei n.º 77/XV, relativa à simplificação de licenças e procedimentos no ordenamento do território e urbanismo.

Ao referido GT, coordenado pelo Conselheiro João Ferrão e que integrava os membros do Conselho João Joanaz de Melo e José de Matos, juntaram-se Maria Amélia Martins-Loução, Teresa Andresen, Rui Florentino e Vítor Aleixo, tendo sido mandatado para promover uma reflexão sobre o diploma ora publicado e elaborar uma proposta de parecer, a submeter posteriormente ao plenário.

O presente Parecer foi aprovado por unanimidade com os votos expressos através de consulta eletrónica, realizada entre os dias 15 e 16 de janeiro de 2025.

2. ENQUADRAMENTO

O Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro, estabelece um regime especial de reclassificação de solo rústico para solo urbano mediante alteração simplificada do plano diretor municipal, com o objetivo de “criar as condições necessárias para um desenvolvimento habitacional mais justo e acessível”, contribuindo “significativamente para a melhoria das condições de vida dos portugueses”. No Sumário justifica-se a pertinência desse objetivo e o caminho para o alcançar, estabelecendo-se umnexo de causalidade entre um problema consensualmente reconhecido como grave, a dificuldade de acesso a habitação, “sobretudo por parte das populações mais vulneráveis”, e a tendência observada de diminuição do número de fogos concluídos em construções novas para habitação familiar, supostamente como consequência da escassez de solos destinados à construção de habitação. A solução para o problema identificado foca-se, assim, no aumento do número [sic] de solos destinados à construção de habitação possibilitado pela criação, a título excecional, de áreas de construção em solos atualmente classificados como rústicos, mediante alteração simplificada do plano diretor municipal.

A dificuldade de acesso a uma habitação adequada e digna por parte de um número crescente de indivíduos e famílias é hoje um problema estrutural, em Portugal como em muitos outros países. Iniciativas que concorram para combater de forma efetiva esse problema são bem-vindas, necessárias e urgentes. A questão que se coloca é, pois, a de saber se a solução consagrada no presente Decreto-Lei contribui efetivamente para esse objetivo e, caso assim seja, se o faz de acordo com os princípios de um desenvolvimento sustentável do território, conforme consagrado no número 1 do artigo 72.º: “A reclassificação para solo urbano tem caráter excecional e deve fundamentar-se nas necessidades demonstradas de salvaguarda de valores de interesse público relevantes em termos ambientais, patrimoniais, económicos e sociais.”

Ao CNADS compete emitir pareceres e recomendações sobre questões relativas ao ambiente e ao desenvolvimento sustentável, incluindo políticas nacionais, comunitárias e internacionais,

bem como convenções e outros instrumentos jurídicos que nesta matéria consubstanciem compromissos internacionais a subscrever pelo Estado Português. Assim, a apreciação que se segue do Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro, é efetuada na ótica do ambiente, da equidade social e do desenvolvimento territorial sustentável, e levará em consideração a coerência que deve ser garantida com instrumentos nacionais conexos e com as obrigações decorrentes de compromissos assumidos por Portugal enquanto estado-membro da União Europeia e das Nações Unidas.

3. ANÁLISE DO DECRETO-LEI N.º 117/2024, DE 30 DE DEZEMBRO

3.1 Considerações gerais

. Alinhamento com instrumentos conexos e compromissos comunitários e internacionais

Os regimes especiais não podem deixar de estar conformes, em termos de fins, princípios gerais e objetivos, com os instrumentos de ordem superior ou conexos. Tem, por isso, de ser garantido o alinhamento do Decreto-Lei com a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT, Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro), a Política Nacional de Arquitetura e Paisagem (PNAP, Resolução de Conselho de Ministros n.º 45/2015, de 4 de julho) e a Lei da Habitação (Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro), de modo a assegurar a necessária coerência e, por essa via, o impacto reforçado destes vários instrumentos.

Os regimes especiais também não podem deixar de levar em conta os compromissos assumidos por Portugal enquanto estado-membro da União Europeia e em diversos *fora* internacionais, em particular no âmbito das Nações Unidas, em matérias relacionadas com esses regimes, nomeadamente no domínio do ordenamento do território, do ambiente (alterações climáticas, biodiversidade), da agricultura, da floresta e das cidades.

Os regimes especiais, sendo de natureza excepcional, visam, à luz dos princípios fundamentais consagrados em instrumentos de ordem superior e no respeito das obrigações assumidas a nível comunitário e internacional, criar condições para alcançar de modo mais expedito os fins e objetivos aí definidos, não podendo, em caso algum, contradizê-los ou suscitar ambiguidades interpretativas, com a conseqüente incerteza jurídica, o que contribuiria para aumentar a falta de confiança de decisores e cidadãos nas instituições, nas políticas públicas, no Estado de Direito e, no limite, na democracia.

Assim, qualquer regime especial não pode ser avaliado como uma peça isolada, devendo ser apreciado com base nas suas características intrínsecas, mas também em termos de coerência externa do ponto de vista de conformidade, compatibilidade e articulação com os instrumentos conexos em vigor e com os compromissos assumidos por Portugal a nível comunitário e internacional. A análise que se segue levará em conta ambas as dimensões inerentes ao diploma: interna e externa.

. Escassez de solo urbano: o que sabemos?

A solução proposta no Decreto-Lei n.º 117/2024 não remete para qualquer estudo ou informação factual sobre a escassez de solo urbano no País, aspeto essencial dado que toda a argumentação é construída com base nessa assunção. Os dados disponíveis no Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Direção-Geral do Território) e no Relatório do Estado do Ordenamento do Território 2024 (REOT 2024), que esteve recentemente em discussão pública, indicam que, no Continente (não existem dados para as Regiões Autónomas), a percentagem média de solo urbano não edificado em 2021 era um pouco superior a 50%. A área urbana não edificada inclui espaços verdes, áreas de estacionamento, logradouros e quintais, etc., pelo que não será toda urbanizável. Mas persistem, ainda assim, áreas significativas para edificação. As causas desta situação são várias, mas a percentagem acima referida só por si desmente a suposta escassez de terrenos para construir. Existirão, certamente, situações pontuais de escassez de solo urbano para edificação em alguns municípios, mas os dados disponíveis não apontam para uma escassez generalizada. Por exemplo, na Área Metropolitana de Lisboa, 11 dos 18 municípios têm menos de 50% da área urbana edificada: Setúbal, Palmela, Barreiro, Moita, Montijo, Alcochete, Sesimbra, Oeiras, Amadora, Loures e Vila Franca de Xira.

Também sabemos que existem muitos imóveis ao abandono, incluindo na esfera do Estado. Segundo os Censos 2021, dos cerca de 6 milhões de alojamentos clássicos, 69% são residências habituais, 19% são habitações secundárias e 12% estão vagos, ou seja, existem cerca de 720 000 casas vagas. As casas vagas representam mais de 10% dos alojamentos nas duas áreas metropolitanas e em todas as Comunidades Intermunicipais (CIM), com uma única exceção (Ave e Cávado).

É possível retirar duas consequências destes dados.

Por um lado, a *necessidade de conhecer com rigor em que municípios e situações ocorrem casos críticos de efetiva escassez de solo urbano para edificação: não se deve generalizar para a totalidade do país uma solução para um problema que tem incidência territorial muito circunscrita*. Para conhecer a situação atual é fundamental dispor de informação espacialmente mais desagregada e resultante de um mapeamento rigoroso da diversidade de realidades existentes.

Por outro lado, o *reconhecimento de que, globalmente, a informação disponível sugere que mais do que um problema de escassez de solo urbano para edificação, existe uma libertação insuficiente de solo urbano para esse efeito*. Se assim é, o foco da solução deve ser distinto: não se trata de uma questão de planeamento, a resolver casuisticamente ao nível dos municípios, mas sim de uma questão de política de solos, de âmbito nacional e alicerçada numa visão estrutural que envolva, de forma coerente, diferentes dimensões: atualização do valor patrimonial tributável dos solos urbanizáveis, medidas de fiscalidade de incentivo e penalização, revisão do código das expropriações (Lei n.º 168/99, de 18 de setembro) e outras consideradas relevantes. Ou seja, *é inadiável dispor de uma visão que configure uma estratégia integrada de dissuasão da manutenção de solos urbanos expectantes e, ao mesmo tempo, de persuasão de libertação desses solos para urbanização por parte dos seus proprietários, sejam eles públicos ou privados*. Esta é, na ótica do CNADS, a reforma que permitirá enfrentar de forma estrutural a

questão de escassez de solo, público e privado, para urbanização. Ao mesmo tempo, essa reforma evitará o recurso avulso a regimes excepcionais, externos aos procedimentos instituídos de planeamento e gestão territorial.

3.2 Considerações específicas

. Fundamentação da necessidade das operações urbanísticas viabilizadas por um regime excepcional de reclassificação do solo rústico para urbano

Na sua atual versão, o *Decreto-Lei em análise não assegura devidamente a fundamentação da necessidade das operações urbanísticas viabilizadas pelo presente regime excepcional de reclassificação do solo rústico para urbano*, por três razões principais.

Em primeiro lugar, foi revogado o número 3 do Artigo 72.º do RJGT, que condicionava cumulativamente a demonstração da sustentabilidade económica e financeira da transformação do solo rústico para urbano a três fatores: “a) Demonstração da indisponibilidade de solo urbano, na área urbana existente, para a finalidade em concreto, através, designadamente, dos níveis de oferta e procura de solo urbano, com diferenciação tipológica quanto ao uso, e dos fluxos demográficos; b) Demonstração do impacto da carga urbanística proposta, no sistema de infraestruturas existente, e a previsão dos encargos necessários ao seu reforço, à execução de novas infraestruturas e à respetiva manutenção; c) Demonstração da viabilidade económico-financeira da proposta, incluindo a identificação dos sujeitos responsáveis pelo financiamento, a demonstração das fontes de financiamento contratualizadas e de investimento público.” *Em contrapartida, e de acordo com a alínea a) do ponto 5 do Artigo 72.º-B, apenas se exige agora, no diploma em apreciação, uma “fundamentação sumária da reclassificação” nos termos do n.º 1, o que é vago e claramente insuficiente, podendo reforçar comportamentos irresponsáveis e especulativos que o referido número 3 do Artigo 72.º visava prevenir.*

Em segundo lugar, e de acordo com o ponto 4 do mesmo artigo, a reclassificação para solo urbano onde é indispensável planear e executar “medidas necessárias à salvaguarda da preservação dos valores e funções naturais fundamentais, bem como as medidas necessárias à prevenção e mitigação de riscos para pessoas e bens”, basicamente áreas REN e RAN, *é apenas “fundamentada em parecer técnico dos serviços municipais ou de outra entidade contratada com competência técnica”. Também este procedimento é demasiado frágil.*

Por último, foi revogado o ponto 6 do Artigo 123.º, que estabelecia que “As alterações dos planos intermunicipais e municipais referidas no presente artigo, dependem de parecer não vinculativo da comissão de coordenação e desenvolvimento regional, quanto à conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes e à compatibilidade ou conformidade com os programas e planos territoriais eficazes, o qual deve ser proferido no prazo de 10 dias a contar da data do envio da proposta.” É certo que um parecer não vinculativo e um prazo de pronúncia de apenas 10 dias por parte de entidades sistematicamente deficitárias em recursos humanos podem suscitar dúvidas quanto à eficácia e até à qualidade técnica do referido parecer. Mas *a existência desse parecer é fundamental para informar e conferir maior responsabilização à deliberação da assembleia municipal sobre a proposta de reclassificação do solo apresentada pela câmara municipal.*

O efeito conjugado dos três aspetos referidos não permite uma demonstração credível da necessidade e dos potenciais impactos das propostas de reclassificação do solo, nem uma deliberação política devidamente informada sobre uma questão com efeitos duradouros no território, alguns imediatos e outros diferidos no tempo e de difícil deteção em tempo útil.

. Condições cumulativas para viabilizar a reclassificação de solo rústico para solo urbano para fins habitacionais

Para além da delimitação e do desenvolvimento de uma unidade de execução, o número 1 do Artigo 72.º - B identifica quatro condições cumulativas em que os municípios podem determinar a reclassificação para solo urbano mediante alteração simplificada do plano diretor municipal, quando a finalidade é habitacional ou “conexa à finalidade habitacional e usos complementares” (*conceito vago e indeterminado, que importa esclarecer*).

i) Consolidação e coerência urbana

A primeira condição é que: “a) Seja assegurada a consolidação e a coerência da urbanização a desenvolver com a área urbana existente”. Também no Sumário é salientado que a “criação de áreas de construção em solos compatíveis com área urbana já existente” deve obedecer “a uma lógica de consolidação e coerência”. E o ponto 2 do Artigo 72.º mantém a anterior redação, segundo a qual a “reclassificação para solo urbano deve contribuir, de forma inequívoca [sublinhado nosso], para a consolidação das áreas urbanas e desenvolvimento sustentável do território”.

Contudo, a formulação apresentada no Decreto-Lei é genérica, não se exigindo ou explicitando a necessidade de garantir a continuidade com o tecido urbano, numa lógica de expansão urbana e não de criação de espaços urbanizados dispersos e fragmentados. A não obrigatoriedade dessa continuidade contraria as vantagens de cidades coerentemente compactas, desencadeando impactos negativos do ponto de vista da interrupção da conectividade dos diversos ecossistemas, do agravamento das condições de mobilidade, do aumento de investimento público em infraestruturação e respetivos custos de exploração e, ainda, da degradação do custo/eficiência na prestação de serviços de interesse geral. *Urbanizar e fazer cidade não são sinónimos. Intervenções desenvolvidas numa ótica estrita de urbanização, descolada de uma visão de cidade e dos vários tipos de interações reciprocamente benéficas que esta deve estabelecer com as áreas envolventes, revela uma visão estreita, de curto prazo, com custos ambientais, sociais e económicos elevados que irão onerar os cidadãos e o Estado.*

Convém, no entanto, salientar que, sendo verdade que é fundamental evitar a descontinuidade de estruturas urbanas, é também importante, ou mesmo mais relevante, *contrariar a tendência persistente de expansão suburbana observada nas últimas décadas*. Conforme se refere no Sumário Executivo do REOT 2024 em relação às dinâmicas recentes de consumo do solo, “Entre 2007 e 2018, a área artificializada do continente aumentou 5,7%. A taxa de artificialização bruta do solo (*Land Take*) foi de 296,2 m²/ano.km², correspondendo a uma artificialização média diária de 7,2 ha. O processo inverso (renaturalização de áreas artificializadas) teve uma expressão comparativamente reduzida (1 ha/dia)”, apesar de 67 municípios se terem já adaptado ao novo regime legal (eliminação da categoria operativa de solo urbanizável,

conforme legislação de 2014), o que permitiu que a superfície do território continental classificada como rústica tivesse aumentado 0,2% entre 2015 e 2023.

Saliente-se, ainda, que no ponto 9 do Artigo 72.º se refere que o dever de contribuir para a consolidação das áreas urbanas existentes não se aplica a *habitação destinada a alojamento de trabalhadores agrícolas*. O Sumário não permite contextualizar esta opção. Em face da inexistência de qualquer justificação, parece legítimo pressupor que ela visa dar resposta às necessidades de habitação por parte de trabalhadores agrícolas imigrantes, com forte incidência em algumas áreas do país. Se assim é, esta não constituirá a melhor forma de integrar comunidades estrangeiras nas áreas onde trabalham, já que essas “urbanizações” dispersas em espaços rurais contribuirão para a constituição de guetos com custos sociais potencialmente elevados a médio prazo, decorrentes da prevalência de lógicas de enclave que não favorecem, ou até impedem, a necessária integração dessas comunidades no tecido social local.

Em resumo, a *“consolidação e coerência urbana”*, embora invocada, não parece estar de todo salvaguardada em termos quer de continuidade espacial entre as áreas urbanizadas à luz dos procedimentos previstos no diploma e os espaços urbanos existentes, quer de contenção da expansão suburbana.

ii) *Habitação de valor moderado*

A segunda condição para viabilizar a reclassificação de solo rústico para solo urbano para fins habitacionais é que: “b) Pelo menos 700/1000 da área total de construção acima do solo se destine a habitação pública, ou a habitação de valor moderado, nos termos do n.º 8.”

A aplicação prática deste novo conceito de “habitação de valor moderado” traduz-se em duas hipóteses de preço máximo de venda por m², considerando a estatística oficial trimestral do INE. Define-se que o preço por m² de área bruta privativa não deve exceder a mediana para o território nacional, que se situa presentemente em 1 661€, o que significa que, em casos de municípios sem pressão imobiliária, um apartamento de 100m², tipicamente com 2 ou 3 quartos, não pode ser vendido a um preço superior a 166 100€. Por outro lado, nos municípios de maior pressão, com uma mediana superior à nacional, o preço por m² de área bruta privativa pode ir até 125% da mediana nesse município, não ultrapassando os 225% do valor da mediana nacional. Dando o exemplo de Cascais, em que a mediana se situa em 3 994€, um apartamento de 100m² poderia ir até 499 250€, mas seria limitado aos 225 % da mediana nacional, ou seja, teria de ser vendido no máximo por 373 725€. Na caixa abaixo, relativa ao município de Loulé, pode ver-se que a aplicação do conceito de “habitação de valor moderado” tem impactos diferenciados não só entre municípios, mas também entre freguesias de um mesmo município.

Município de Loulé

De acordo com o n.º 8 do Art.º 72-B), o valor máximo de “habitação de valor moderado” que poderá ser praticado no município de Loulé é de 3 737€ por m², valor esse que é superior ao último valor da mediana disponível para o município (= 3 273€ por m²; 2.º Trimestre de 2024), e que resultará na produção (no fator dos 70%; n.º 6 do Art.º 72-B) e consequente venda de fogos com o valor máximo de: T1 com 65m² de ABP a 243 000€; T2 com 85m² de ABP a 318 000€; T3 com 110m² de ABP a 411 000€. Valores (referencial m²) desta ordem de grandeza não são acessíveis para os agregados familiares de rendimentos intermédios e, nesse sentido, não contribuem para colmatar as necessidades habitacionais existentes.

A nível intramunicipal, apenas numa das nove freguesias (Almancil, a qual corresponde a apenas 8% do território do município) o valor de “habitação de valor moderado” é inferior ao da respetiva mediana. Todas as restantes freguesias (92% do território; parte significativa do território de baixa densidade e integrado na Deliberação CIC n.º 55/2015) possuem referenciais de preço de venda por m² de habitação inferiores à “habitação de valor moderado”.

Um estudo recente, efetuado com base em dois indicadores disponibilizados pelo INE¹, permite uma visão panorâmica do potencial impacto da aplicação do conceito de “habitação de valor moderado” nos municípios portugueses. Como se pode ver no Quadro 1, em 233 municípios esse valor está alinhado com os preços de m² do terceiro quartil, ou seja, do segmento com valores mais elevados (os 25% mais caros), e em 22 municípios o “valor moderado” está mais próximo dos valores do 3º quartil do que da mediana.

O Decreto-Lei não estabelece qual o peso relativo entre as duas categorias consideradas: habitação pública e habitação de valor moderado. Por outro lado, 300/1000 da área total de construção não tem de se inscrever nessas categorias. *Nestas condições, as operações urbanísticas viabilizadas pelo processo de reclassificação de solo rústico para urbano poderão funcionar como um poderoso fator de agravamento dos preços praticados, ou seja, exatamente o oposto do que se pretende: “criar as condições necessárias para um desenvolvimento habitacional mais justo e acessível”, permitindo o acesso a habitação “sobretudo por parte das populações mais vulneráveis”.*

¹ Valor mediano das vendas por m² de alojamentos familiares nos últimos 12 meses (€) por Localização geográfica (NUTS - 2024) e Categoria do alojamento familiar”, publicado com caráter semestral; Vendas por m² de alojamentos familiares (€) por Localização geográfica (NUTS - 2024) e Quartis.

Quadro 1 - Impacto potencial da aplicação do conceito “habitação de valor moderado” nos municípios portugueses*

Municípios onde:		Valor limite de venda	N.º municípios	Relação entre valor mediano e terceiro quartil (25% mais caros)	
				Valor mediano < terceiro quartil	Valor mediano > terceiro quartil
Valor mediano das vendas por m2 < mediana nacional		Mediana nacional	250	34	216
Valor mediano das vendas por m2 > mediana nacional	Valor correspondente a 125% da mediana municipal <i>não ultrapassa 225% da mediana nacional</i>	125% da mediana municipal	43	27	16
	Valor correspondente a 125% da mediana municipal <i>ultrapassa 225% da mediana nacional</i>	225% da mediana nacional	7	6	1

*Não existe informação para 8 municípios.

Legenda:

. Total de municípios indicado a negrito: situações muito gravosas (o “valor moderado” das vendas por m2 de alojamentos familiares é superior ao valor mínimo do 3.º quartil – os 25% de alojamentos com valores mais elevados de venda);

. Total de municípios indicado a itálico: situações potencialmente gravosas (em 67% destes municípios, o “valor moderado” das vendas por m2 de alojamentos familiares está mais próximo do 3.º quartil do que da mediana).

Fonte: Elaboração própria a partir de Aitor Varea Oro, *Impacto do “valor moderado” na reclassificação de solo rústico em solo urbano*, MDT-CEAU-FAUP. Acedido em: <https://www.ocontador.pt/espaco-aberto/investigacao-colaborativa/163,13012025/index.htm>

Embora admitindo que a definição dos 125 % da mediana no município de localização do imóvel se relaciona com a eventual necessidade de cobrir custos com a realização de obras de infraestruturas urbanas exteriores, os valores alcançados não estão sequer ao alcance da classe média. Este tipo de medida de limitação de preços teria possivelmente melhor efeito em solos urbanos expectantes, ainda não edificadas para habitação, até porque o solo rústico nas periferias das cidades tende a apresentar valores de venda habitualmente inferiores.

O preço do terreno, em termos de custo, é na verdade um fator essencial do custo final das construções, sendo normalmente valorizado entre 30% a 40% do preço de mercado dos edifícios a construir, quando genericamente não deveria ser superior a 15-20%, o que salienta *que é na regulação do mercado de solos que importa intervir, e não na desregulamentação do sistema de gestão territorial*. O preço dos terrenos para edificação depende, fundamentalmente, da sua localização e da capacidade construtiva atribuída (afetação e volume). *Nestes termos, sem que haja outro instrumento legal a impor restrições, este regime não irá ter qualquer influência no*

custo dos edifícios, a menos que seja utilizado a uma escala suficientemente alargada para que os novos terrenos expectantes se tornem muito excedentários e durante um prazo de tempo muito limitado. Pelo contrário, será o preço final que o mercado atribuir a estas habitações que determinará o preço do terreno. Tal acentua as dúvidas sobre o potencial deste regime para fazer baixar o preço das habitações, já que tende a reforçar a tendência de a fixação de preços máximos nos termos definidos como de “valor moderado” vir a tornar-se uma referência para a valorização dos terrenos, o que seria contraproducente.

Acresce que, nas condições atuais de capacidade insuficiente do setor da construção e dado o risco associado ao investimento imobiliário, não há garantias de que o investimento possa vir a ser desviado do segmento alto para o segmento médio, menos rentável e com maior risco para os promotores.

Evidencia-se assim a possibilidade efetiva de a solução proposta fazer subir artificialmente os preços, pelo que o recurso ao conceito de “habitação de valor moderado” requer um estudo aprofundado do seu potencial impacto nos vários municípios do país. Nos termos propostos, há uma probabilidade elevada de ter o efeito oposto ao desejado.

iii) Infraestruturas, equipamentos e espaços verdes

A terceira condição para viabilizar a reclassificação de solo rústico para solo urbano para fins habitacionais é que: d) Existam ou sejam garantidas as infraestruturas gerais e locais, assim como os equipamentos de utilização coletiva necessários e os espaços verdes adequados para cobrir as necessidades decorrentes dos novos usos.

Segundo a Carta de Ocupação do Solo, em Portugal cerca de 1% do território tem uma ocupação urbana consolidada, com elevado valor social e concentração de serviços; e mais de 2% tem uma ocupação urbana dispersa — na maioria dos casos com baixa densidade populacional, fraca disponibilidade de serviços e muitos espaços intersticiais. As áreas urbanas dispersas têm um custo *per capita* de infraestrutura (água, saneamento, energia, comunicações, acessos, transportes públicos, serviços diversos) muito mais elevado do que as áreas urbanas consolidadas, quer em termos de investimento, quer na operação e manutenção. Estudos existentes (fonte: projeto Custos e Benefícios da Ocupação Dispersa “CBOD”, UAveiro/UEvora/DGT) sugerem que os custos *per capita* das infraestruturas em áreas urbanas dispersas podem ser 2 a 7 vezes superiores aos custos correspondentes numa área urbana consolidada. Esta é aliás uma das causas do presente estado de obsolescência e degradação de muitas infraestruturas urbanas. Ao facilitar a criação de novas áreas urbanas não integradas em áreas urbanas consolidadas, a nova legislação irá, inevitavelmente, agravar este estado de coisas, com custos futuros difíceis de prever, mas seguramente elevados. De facto, *a perspetiva “casuística” que o mecanismo proposto possui, permitindo a reclassificação do solo de forma não programada em Instrumento de Gestão Territorial, leva a que possam surgir novos focos de habitação sem qualquer integração com o sistema urbano envolvente, o que provocará o aumento dos custos associados à infraestruturação, à dispersão das funções urbanas e ao aumento dos movimentos pendulares, lógica que configura uma penalização para os bons princípios da coesão social, económica e territorial, da sustentabilidade ambiental e do ordenamento do território e da paisagem.*

Assinale-se, ainda, que o desenho das Unidades de Execução deve compatibilizar o objetivo de usos complementares, de comércio e serviços, com as cedências de terrenos para equipamentos, espaços verdes e habitação pública, conforme a Portaria n.º 75/2024, de 29 de fevereiro.

iv) *Compatibilidade com necessidades de habitação*

A quarta condição para viabilizar a reclassificação de solo rústico para solo urbano para fins habitacionais exige que a reclassificação do solo: e) Seja compatível com a estratégia local de habitação, carta municipal de habitação ou bolsa de habitação.

O alinhamento e articulação das propostas de reclassificação do solo que venham a ser efetuadas com o quadro estratégico e operativo das Estratégias Locais de Habitação (ELH) e/ou das Cartas Municipais de Habitação (CMH) deve ser, de facto, uma condição fundamental para viabilizar o processo de reclassificação, levando em consideração a procura potencial de habitação (em regime apoiado e/ou acessível) e as necessidades habitacionais de cada território (que são distintas).

Não estão enunciadas, no entanto, as condições concretas de aplicação desta quarta condição: basta ter necessidades habitacionais identificadas na ELH e/ou na CMH para que haja fundamentação técnica para a reclassificação proposta? Com que dimensão quantitativa? No caso de haver solo classificado como urbano em situação expectante/não comprometido poder-se-á avançar, de igual modo, com a reclassificação e transformação do solo para fins de “habitação de valor moderado”? Como proceder nos municípios que não dispõem de qualquer dos instrumentos referidos (ELH e CMH)?

No que concerne às necessidades habitacionais já vertidas nas ELH e que serviram de base à celebração dos Acordos de Colaboração do Programa 1.º Direito, importa salientar que o Aviso de Concurso do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), CO2-i01 - Programa de apoio ao acesso à habitação, encontra-se fechado, razão pela qual não é possível submeter mais candidaturas, o que leva a crer que os municípios que apresentaram candidaturas sabem onde e quando irão promover os seus projetos de desenvolvimento habitacional.

Assim sendo, o mecanismo proposto (Art.º 72-B) não vem promover ou tornar mais célere a implementação do PRR e dos Avisos que estiveram abertos. É de realçar que o requisito n.º 3 do referido Aviso impõe que: “O plano de execução do investimento das soluções habitacionais a financiar ser compatível com a entrega das habitações aos respetivos destinatários até 30 de junho de 2026”, ou seja, no horizonte de apenas 18 meses.

. Áreas não abrangíveis pelo regime especial de reclassificação para solo urbano com finalidade habitacional e usos complementares

Os pontos 2 e 3 do Artigo 72.º - B definem o tipo de áreas em que não pode ocorrer reclassificação para solo urbano, quer da Reserva Ecológica Nacional (REN) quer da Reserva Agrícola Nacional (RAN).

O Decreto-Lei exclui a possibilidade de operações urbanísticas em REN, *mas deixa de fora desta exclusão os solos REN que são* (ver Anexo 1):

- . Áreas estratégicas de infiltração e de proteção e recarga de aquíferos;
- . Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo;
- . Áreas de instabilidade de vertentes.

No território português estas são as áreas que ocupam a maior superfície da REN, uma vez que as exclusões previstas no Decreto-Lei apenas incluem:

- . Áreas costeiras;
- . Áreas húmidas:
- . Cursos de água;
- . Faixas envolventes destas linhas de água.

Nestas áreas, o REOT 2024 já contabiliza 26 500 edifícios construídos em leito de cheia, cerca 14 000 na faixa de salvaguarda do litoral e quase 43 000 em áreas de perigosidade de incêndio, situações que acarretam elevados riscos económicos e ambientais, e põem potencialmente em causa a vida das pessoas que aí habitam.

Isto significa que o *Decreto-Lei 117/2024 vai frontalmente contra as orientações estratégicas e a legislação emanadas da Comissão Europeia*, nomeadamente o Pacto Verde Europeu, a Lei Europeia de Restauro da Natureza, a Lei Europeia de Monitorização dos Solos, a estratégia para os solos expressa no Pacto para o Solo na Europa e o Tratado Kunming-Montreal, que priorizam a preservação dos solos e da biodiversidade. As metas aí previstas implicam que seja liminarmente suspensa a impermeabilização de mais solo para construção, a qual deverá limitar-se aos solos já urbanizados ou em vias de urbanização.

Os solos rústicos são necessários para assegurar produção agrícola e florestal, mas também para garantir a infiltração da água, a qual vai alimentar os lençóis freáticos, assegurar a captação e fixação de CO₂, que é essencial para mitigar os efeitos das alterações climáticas, e preservar as reservas de biodiversidade, que permitem manter o equilíbrio dos ecossistemas. Além disso, o licenciamento de operações urbanísticas em solos rústicos pode levar à fragmentação de terrenos agrícolas e de corredores ecológicos, à destruição de florestas e à necessidade de infraestruturas adicionais, agravando o impacto ambiental e aumentando os custos públicos.

O diploma em análise abre também a possibilidade de construção em Áreas Classificadas (áreas protegidas integradas na Rede Nacional de Áreas Protegidas, áreas classificadas que integram a Rede Natura 2000 e demais áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português), desde que esses solos não tenham habitats prioritários e não estejam sob regimes de proteção, o que *contraria a Convenção da Diversidade Biológica e a obrigação que Portugal tem de proteger 30% do seu território até 2030, bem como a Diretiva Habitats e a Convenção de Berna*. Os espaços dentro de áreas classificadas não sujeitos a regime de proteção (perímetro urbano, mas também instalações industriais, áreas de indústria extrativa, etc.) carecem geralmente de autorização do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) para se poder construir nelas. No âmbito deste diploma, esta alteração pode facilmente fazer perder os objetivos de conservação a que a área, como um todo, estava sujeita, embora possa ser sujeita a autorização do ICNF.

No que diz respeito à RAN, a alínea b) do ponto 3 do Artigo 72.º-B refere que a reclassificação para solo urbano não pode abranger “Terras classificadas como classe A1 ou solos classificados como classe A e classe B”.

Em Portugal, estima-se que mais de 54% dos terrenos agrícolas tenham capacidade de uso moderada a baixa (terras classificadas como A0 a A2 e solos da classe C a E), com um nível reduzido de matéria orgânica (1-1,2%) (DGADR). *Isto significa que, para fins de produção agroalimentar, apenas 2 a 3% do solo estará protegido como tendo elevado potencial agrícola. Os 20 a 23% de qualidade razoável, onde se encontra a maioria da produção agrícola, será também passível de urbanização.*

Em suma, as exclusões previstas para a REN e a RAN são insignificantes à escala nacional, pelo que as novas operações urbanísticas desenvolvidas no âmbito deste regime especial podem impactar de forma bastante relevante áreas tanto de REN como de RAN.

O Decreto-Lei n.º 117/2024 vai assim contra todas as políticas europeias e internacionais recentemente ratificadas por Portugal na sequência da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Biodiversidade e Ecossistemas (COP15), para as Alterações Climáticas (COP29) e para o Combate à Desertificação (COP16), as quais pressupõem:

- . A neutralidade da degradação do solo;
- . A necessidade de investir mais recursos e esforços na recuperação de terras ainda não gravemente degradadas;
- . A urgência nos esforços de recuperação das terras para fazer face à insegurança alimentar, às alterações climáticas, à perda de meios de subsistência, à poluição do ar e da água, e à perda de biodiversidade.

Ao contrário da visão subjacente ao Decreto-Lei, deve considerar-se que o solo constitui um reservatório de carbono orgânico, com uma capacidade de cerca de três vezes superior à da vegetação terrestre, cuja degradação urge reverter, adotando práticas de gestão que permitam usá-lo para a mitigação e adaptação às alterações climáticas. Neste sentido, e de acordo com as recomendações saídas das três COP acima referidas, é necessário valorizar as potencialidades do solo, salvaguardando a sua qualidade e a sua funcionalidade ambiental, económica, social e cultural enquanto suporte físico, fonte de matérias-primas e de produção de biomassa, reservatório de carbono e reserva de biodiversidade.

Refira-se, ainda, que, no que diz respeito à RAN, o Decreto-Lei n.º 117/2024 *contraria a tendência atual de revisão da PAC no sentido de promover um sector agrícola mais resiliente e sustentável, garante da segurança alimentar e autonomia estratégica da União Europeia e dos interesses e rendimentos dos agricultores*².

² Ver: European Commission, Directorate-General for Environment, *No net land take by 2050?*, Publications Office of the European Union, 2016, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/537195>; e sobretudo, porque muito recentes, *Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture. A shared prospect for farming and food in Europe* September 2024, <https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f50-4fa5-946f->

. Avaliação e monitorização

Como foi salientado anteriormente, não se conhecem estudos ou informação estatística e cartográfica suficientemente fina que permitam validar quer o ponto de partida da visão subjacente ao diploma em apreciação (escassez de solo urbano), quer a relação de causalidade assumida (escassez de solo urbano como causa relevante da subida do preço da habitação). Também não foram identificados, tanto quanto se sabe, os potenciais impactos da solução preconizada, tanto desejáveis (acesso a habitação adequada e digna, sobretudo para populações mais vulneráveis, mas também, por exemplo, para jovens da classe média), como indesejáveis (danos colaterais de natureza urbanística, ambiental, social e económica).

Os regimes especiais têm uma natureza excepcional e, por isso, devem ser devidamente fundamentados. Instrumentos como a avaliação prévia de impacto legislativo (Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017, de 24 de março) ou as metodologias de avaliação de impacto territorial, visam, justamente, identificar e estimar potenciais impactos, de modo a aumentar a eficiência da legislação e das medidas propostas e, em simultâneo, evitar, eliminar e mitigar efeitos indesejados. *Nada disso foi acautelado.*

Finalmente, a concretizar-se a entrada em vigor deste regime especial é crucial consagrar a obrigatoriedade de as deliberações de reclassificação do solo e as operações urbanísticas desenvolvidas neste contexto integrarem um *sistema de monitorização sistemática, cujos resultados deverão ser divulgados no âmbito dos REOT, de publicação bienal.* Só assim será possível avaliar a eficácia e eficiência da solução preconizada e testar empiricamente a sua validade. Independentemente de, em termos abstratos, os regimes especiais de reclassificação do solo externos aos procedimentos instituídos nos planos diretores municipais não serem aconselháveis, este processo de monitorização permitirá, com base em evidência empírica, confirmar ou infirmar o que parece caracterizar o atual Decreto-Lei: **inócuo em relação aos objetivos visados (“criar as condições necessárias para um desenvolvimento habitacional mais justo e acessível”), danoso do ponto de vista dos efeitos urbanísticos, ambientais, sociais e de investimento público que poderá desencadear.**

4. COMENTÁRIO FINAL

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT, Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro) estabelece na Medida 1.2, designada “Valorizar o recurso solo e combater o seu desperdício”, os seguintes objetivos:

- i) “conter as áreas destinadas a urbanização ou edificação fora das áreas urbanas existentes, pela colmatação de vazios urbanos e ocupação de solos expectantes,

[aea11032172e_en?filename=strategic-dialogue-report-2024_en.pdf&prefLang=pt](https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16694-2024-INIT/en/pdf); e *Council Conclusions on a farmer-focused post-2027 Common Agricultural Policy: Towards a competitive, crisis-proof, sustainable, farmer-friendly and knowledge-based future EU agriculture*, Brussels, 9 December 2024, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16694-2024-INIT/en/pdf>

pelo aproveitamento de solos ocupados por urbanização e edificação incompleta e abandonada e pela contenção da edificação dispersa e isolada;

- ii) disponibilizar áreas necessárias para novos usos e atividades a partir de solos já artificializados;
- iii) criar condições legais e financeiras para a incorporação de áreas parcialmente infraestruturadas e edificadas, atualmente abandonadas, no mercado de solos;
- iv) incorporar fogos devolutos no mercado de habitação em resposta a novas necessidades de habitação, infraestruturas e equipamentos e acolhimento de atividades económicas;
- v) reforçar a aplicação das regras de impedimento de fragmentação e fomentar a valorização do emparcelamento da propriedade, bem como apoiar e incentivar o associativismo da exploração produtiva, em territórios de elevada fragmentação; e
- vi) aumentar o conhecimento e obtenção de dados sobre o solo para a monitorização do seu estado, incluindo a componente de teores de matéria orgânica e de poluentes de origem agrícola e industrial e a produção de informação cartográfica de base sobre os solos em escalas compatíveis com o planeamento à escala regional e municipal.”

Por sua vez, a Medida 1.9, com o título “Promover a reabilitação urbana, qualificar o ambiente urbano e o espaço público”, preconiza a necessidade de dar prioridade a “ações de reabilitação, regeneração e revitalização urbanas, orientadas para a oferta e a melhoria das condições de habitabilidade e de acesso à habitação e para a regeneração física e funcional de espaços urbanos obsoletos ou de génese ilegal, como forma de conter a artificialização do solo rústico e promover a compactação urbana e a mobilidade sustentável.”

O Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro, contraria todas estas orientações, bem como outras dos domínios do ambiente, agricultura, florestas, cidades e desenvolvimento sustentável, de âmbito nacional, comunitário e internacional, que vão justamente no mesmo sentido. Por outro lado, a opção tomada é feita sem uma caracterização rigorosa da situação atual em matéria de obstáculos a um “desenvolvimento habitacional mais justo e acessível” e sem uma avaliação dos impactos ambientais, sociais, económicos e de investimento público decorrentes das soluções preconizadas.

O CNADS reconhece que *a escassez de solo urbano pode constituir um fator que contribui para o aumento dos preços da habitação e, por essa via, para dificultar o acesso a uma habitação digna por parte das populações mais vulneráveis e mesmo por segmentos crescentes da classe média, com destaque para os jovens. Contudo, a informação estatística existente não aponta para que esse seja um problema generalizado a todo o país.* Por outro lado, e também com base em dados disponíveis, *as soluções apresentadas, mesmo para situações em que existe escassez de solo para urbanização, não reúnem as condições necessárias para que possam ser atingidos os objetivos explicitados no Sumário do diploma; antes pelo contrário, as evidências indicam um elevado risco de agravamento da situação existente em termos de preços de habitação e, ainda, efeitos colaterais danosos de diversa natureza.*

O Observatório de Ordenamento do Território e Urbanismo (Direção-Geral do Território) tem como lema: “Disponibilizar informação para tomar decisões estratégicas sobre o território”. *O deficiente recurso a informação rigorosa, adequada e fiável é a base da insuficiente credibilidade técnico-científica deste diploma, tanto na identificação das causas do problema que procura combater, quanto dos meios para alcançar os objetivos visados.* Importa, desde logo, efetuar um levantamento nacional objetivo das situações até à data identificadas de necessidades habitacionais e de respostas previstas a curto prazo (em particular, no âmbito das candidaturas submetidas por municípios ao PRR) e avaliar até que ponto as necessidades por suprir exigem operações urbanísticas viabilizadas pelo regime proposto de reclassificação de solo rústico para urbano, tanto na componente de habitação pública como na de habitação de valor moderado.

Para além de assentar em pressupostos não devidamente baseados em evidência empírica, a proposta apresentada *revela uma visão de “fazer cidade” anacrónica, incompatível com as prioridades e os desafios com que as sociedades contemporâneas se confrontam do ponto de vista do desenvolvimento sustentável, em contradição frontal com o designado “modelo europeu de intervenção urbana”,* consagrado em múltiplos documentos de política e programas de cooperação territorial europeia, de que Portugal é signatário e em que tem participação ativa.

Nestas condições, o CNADS emite um parecer negativo ao atual Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro. Aproveita, no entanto, para sublinhar que o debate suscitado por este diploma contribuiu para salientar, no espaço público e no debate político, o papel central das políticas de ordenamento do território e paisagem, em estreita articulação com políticas ambientais, urbanas, agrícolas e florestais, para um desenvolvimento sustentável do nosso território. Facto que contrasta com a perda de relevância política e institucional que as políticas de ordenamento do território e urbanismo / cidades têm vindo a sofrer nos últimos anos, apenas interrompida, de forma pontual e sobretudo a nível retórico, em face da gravidade dos efeitos de ocorrências extremas, como incêndios, cheias ou deslizamentos de vertentes.

[Aprovado em 16 de janeiro de 2025, por unanimidade, com os votos expressos através de correio eletrónico]

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

ANEXOS

Anexo 1. Possibilidade de reclassificação de solo rústico para urbano por tipo de áreas da Reserva Ecológica Nacional (REN), de acordo com o Decreto-Lei n.º 117/2024

RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL	Possibilidade de reclassificação de solo rústico para urbano (Decreto-Lei n.º 117/2024)
2 - As áreas de proteção do litoral são integradas de acordo com as seguintes tipologias:	
a) Faixa marítima de proteção costeira	Não
b) Praias	Não
c) Barreiras detríticas	Não
d) Tômbolos	Não
e) Sapais	Não
f) Ilhéus e rochedos emersos no mar	Não
g) Dunas costeiras e dunas fósseis	Não
h) Arribas e respetivas faixas de proteção	Não
i) Faixa terrestre de proteção costeira	Não
j) Águas de transição e respetivos leitos, margens e faixas de proteção.	Não
3 - As áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre são integradas de acordo com as seguintes tipologias:	
a) Cursos de água e respetivos leitos e margens	Não
b) Lagoas e lagos e respetivos leitos, margens e faixas de proteção	Não
c) Albufeiras que contribuam para a conectividade e coerência ecológica da REN, bem como os respetivos leitos, margens e faixas de proteção	Não
d) Áreas estratégicas de infiltração e de proteção e recarga de aquíferos	SIM
4 - As áreas de prevenção de riscos naturais são integradas de acordo com as seguintes tipologias:	
a) Zonas adjacentes	Não
b) Zonas ameaçadas pelo mar	Não
c) Zonas ameaçadas pelas cheias	Não
d) Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo	SIM
e) Áreas de instabilidade de vertentes.	SIM

Anexo 2. Possibilidade de reclassificação de solo rústico para urbano por tipo de áreas (Terras e Solos) da Reserva Agrícola Nacional (RAN), de acordo com o Decreto-Lei n.º 117/2024

RESERVA AGRÍCOLA NACIONAL	Possibilidade de reclassificação de solo rústico para urbano (Decreto-Lei n.º 117/2024)
Terras	
Classe A1 — Unidades de terra com aptidão elevada para o uso agrícola genérico	Não
Classe A2 — Unidades de terra com aptidão moderada para o uso agrícola genérico	SIM
Classe A3 — Unidades de terra com aptidão marginal para o uso agrícola genérico	SIM
Classe A4 — Unidades de terra com aptidão agrícola condicionada a um uso específico	SIM
Classe A0 — Unidades de terra sem aptidão (inaptas) para o uso agrícola.	SIM
Solos	
Classe A — Os que têm uma capacidade de uso muito elevada, com poucas ou nenhuma limitações, sem riscos de erosão ou com riscos ligeiros, suscetíveis de utilização intensiva ou de outras utilizações	Não
Classe B — Os que têm uma capacidade de uso elevada, limitações moderadas, riscos de erosão moderados, suscetíveis de utilização agrícola moderadamente intensiva e de outras utilizações	Não
Classe C — Os que têm uma capacidade de uso moderada, limitações acentuadas, riscos de erosão elevados, suscetíveis de utilização agrícola pouco intensiva e de outras utilizações	SIM
Subclasse Ch — Os que, pertencendo à classe C, apresentam excesso de água ou uma drenagem pobre, que constitui o principal fator limitante da sua utilização ou condicionador dos riscos a que o solo está sujeito em resultado de uma permeabilidade lenta, de um nível freático elevado ou da frequência de inundações	SIM
Classe D — Os que têm uma capacidade de uso baixa, limitações severas, riscos de erosão elevados a muito elevados, não suscetíveis de utilização agrícola, salvo em casos muito especiais, poucas ou moderadas limitações para pastagem, exploração de matas e exploração florestal	SIM
Classe E — Os que têm uma capacidade de uso muito baixa, limitações muito severas, riscos de erosão muito elevados, não suscetíveis de uso agrícola, severas a muito severas, limitações para pastagens, exploração de matas e exploração florestal, não sendo em muitos casos suscetíveis de qualquer utilização económica, podendo destinar-se a vegetação natural ou floresta de proteção ou recuperação.	SIM