



**PARECER DO CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL SOBRE A
PROPOSTA DE LEI N.º 183/XII - PROPOSTA DE LEI DE BASES DA POLÍTICA PÚBLICA DE SOLOS, DE
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO**

O CNADS deliberou, na 5ª Reunião Ordinária de 2013, realizada no dia 18 de novembro, designar os Conselheiros João Ferrão, José Guerreiro e Eugénio Sequeira para elaborarem um texto base para um Parecer do CNADS sobre a Proposta de Lei nº 183/XII – Proposta de Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo. O Projeto de Parecer, elaborado pelo Conselheiro João Ferrão em colaboração com os Conselheiros José Guerreiro, Eugénio Sequeira, Teresa Andresen e José Pós-de-Mina, foi debatido e aprovado por unanimidade na 6ª Reunião Ordinária de 2013, de 20 de dezembro.

1. Nota introdutória a propósito da exposição de motivos

O CNADS saúda a presente iniciativa legislativa, que visa uma gestão do território com base em princípios que reúnem hoje um consenso alargado na sociedade portuguesa: i) Melhor integração das políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e de urbanismo; ii) Melhor articulação do ordenamento do território com os instrumentos fiscais que incidem sobre o imobiliário enquanto instrumentos de política de solos; iii) Maior disciplina dos processos de criação de solo urbano; iv) Reforço da capacidade de intervenção no solo por parte do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais; v) Reforço da cooperação intermunicipal; vi) Promoção da simplificação, segurança jurídica e proteção da confiança; vii) Agilização do funcionamento do sistema de planeamento e melhoria das condições da sua operatividade.

Acresce contudo que, quinze anos após a entrada em vigor da primeira Lei de Ordenamento do Território e de Urbanismo em Portugal (Lei 48/98), este seria o momento apropriado para um balanço da sua eficácia, aferindo os aspetos a corrigir, atualizar ou reestruturar. Justificar-se-ia pois que a preparação desta proposta de lei tivesse sido precedida pela elaboração, pela Direção-Geral do Território, de um Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território Nacional, o que teria permitido um conhecimento rigoroso, evolutivo e sistemático do país no que se refere às dinâmicas territoriais e à aplicação e impacte das diversas componentes do sistema de gestão territorial, conforme foi estabelecido na legislação que agora se pretende



rever. Tal não foi feito, o que pode colocar em dúvida as fundamentações enunciadas e fragilizar as opções adotadas. Esta lacuna evidencia uma cultura de produção legislativa não baseada em exercícios prévios de avaliação, contrária às orientações e boas práticas hoje predominantes em matéria de *evidence-based policy*, a que urge pôr termo.

Por fim, releva-se que a presente proposta não poderá ser descontextualizada da proposta de lei que estabelece as bases do Ordenamento e da Gestão do Espaço Marítimo Nacional (PPL 133/XII), com a qual deveria ser objetivamente articulada numa perspetiva de coesão territorial de todo o espaço nacional, o que não acontece. Da mesma forma, a pretensão de “integrar as políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e urbanismo” exige que se acautele a coerência com os princípios postulados na(s) proposta(s) de revisão da Lei de Bases do Ambiente, o que não resulta evidente.

O CNADS chama a atenção para o facto de estarmos perante um raro momento político-legislativo, em que um tripé essencial da organização do espaço nacional e os fundamentos da sustentabilidade podem ser articulados politicamente, o que não parece estar a acontecer, apelando-se, pois, a essa visão macrointegradora.

2. Sobre a Política de Solos

2.1. A abordagem conjunta de matérias relativas a solos e a ordenamento do território e urbanismo

A denominada Lei de Solos foi produzida num contexto político e social muito específico e pretendia garantir o direito ao acesso a habitação condigna por parte de populações provenientes de áreas rurais e das ex-colónias, que então afluíam em grande número às principais cidades do país, o que justifica a natureza expansionista da lei no que se refere à produção de solo urbano. A sua revisão, mesmo antes do atual contexto de crise responsável por uma forte retração da procura de habitação e de solo urbano, era consensualmente considerada como imprescindível.

Conforme se refere na Exposição de Motivos, “Sendo o solo o recurso de base ao [sic] ordenamento do território” a proposta de lei n.º 183/XII aborda conjuntamente matérias relativas a solos e a ordenamento do território e urbanismo. Podendo esta integração ser questionada (é igualmente legítimo, em particular num contexto de ausência de avaliação prévia, defender a manutenção da autonomia da Lei nº 54/2007, de 31 de agosto, em nome da



estabilidade legislativa), ela será, no entanto, positiva caso se traduza em ganhos de coerência legislativa e de compreensão na ótica do cidadão.

Contudo, a forma como as matérias relativas ao solo são contempladas nesta proposta de lei suscitam diversas reservas.

Em primeiro lugar, o solo é tratado enquanto espaço para usos, não acompanhando a definição presente na «Estratégia temática de protecção do solo» [COM(2006) 231 final], que considera o solo como um recurso limitado, perecível, não renovável e base de toda a vida terrestre. Este aspeto é tanto mais importante quanto Portugal é o país europeu com maior percentagem de solo de boa qualidade selado, reduzindo a sua capacidade agrícola e o papel no ciclo da água, aumentando os riscos para a população e não levando em conta a segurança alimentar como fator base de um desenvolvimento sustentável. Uma política de solos deve incluir a sua proteção e a manutenção das suas várias funções ambientais, económicas, sociais e culturais, da produção de biomassa nos ecossistemas terrestres, incluindo a agricultura e a floresta, ao papel de armazenamento, filtragem e transformação de nutrientes, substâncias e água, ou da função de reserva de biodiversidade, habitats, espécies e genes ao papel de sumidouro de carbono ou de fonte de matérias-primas, para dar apenas alguns exemplos.

Em segundo lugar, e como consequência da perspectiva de solo adotada, perpassa ao longo de toda a proposta de lei uma visão 'urbanística', isto é, fundamentalmente centrada no solo designado como 'urbano'. Um exemplo ilustrativo deste enviesamento 'urbanístico' é o estatuto de "Título" atribuído às operações urbanísticas (Título IV), quando deveria ser um Capítulo do Título III – Sistema de Gestão Territorial.

Em terceiro lugar, verifica-se um acentuado desequilíbrio entre o grau de densificação regulamentar das matérias relativas a solos, o que leva a que a proposta de lei integre, por vezes, aspetos mais adequadas a um regime jurídico, em contraste com as matérias que dizem respeito ao ordenamento do território e urbanismo, não só menos densas do ponto de vista regulamentar mas, por vezes, insuficientemente enquadradas por pressupostos e princípios programáticos claros, que justifiquem as opções adotadas.

Finalmente, a perspectiva de ordenamento do território inclui de forma deficitária a componente de coordenação de diferentes políticas públicas com incidência num mesmo território e não contém disposições associadas a formas proativas de planeamento colaborativo e aos mecanismos de mediação que este pressupõe. Significativamente, a expressão 'governança territorial', que ocupa uma posição central em múltiplos documentos



programáticos da Comissão Europeia e também da OCDE, não merece uma única menção. Também a expressão 'coordenação de políticas' está praticamente ausente, sendo basicamente referida como um dos onze princípios gerais (mas não como um fim, a incluir no Artigo 2.º) a que devem obedecer as políticas públicas e atuações administrativas em matéria de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (Artigo 3.º, alínea e) e como uma responsabilidade das entidades responsáveis pela elaboração, aprovação, alteração, revisão, execução e avaliação dos programas e planos territoriais (Artigo 39.º, n.º 3).

Em suma, o CNADS compreende a opção de integrar as matérias relativas a solos e a ordenamento do território e urbanismo num único diploma, mas salienta que essa opção apenas se justifica se ultrapassar os vários enviesamentos anteriormente assinalados: uma visão redutora do conceito de solo, a prevalência de uma perspetiva de natureza 'urbanística', isto é, demasiado centrada nos solos urbanos, uma densificação desigual das matérias tratadas nos diversos Capítulos da proposta de lei de bases e, ainda, uma leitura empobrecida do papel atual das políticas de ordenamento do território e urbanismo.

Uma visão integrada das matérias relativas a solos, ordenamento do território e urbanismo implica, ainda, uma gestão do território baseada em princípios e valores éticos que governam a sociedade, visando a satisfação das suas necessidades e a salvaguarda de bens e património em nome do interesse comum.

2.2 Maior disciplina dos processos de criação de solo urbano

A proposta de lei integra princípios e procedimentos favoráveis à promoção da reabilitação, da regeneração e da utilização adequada do solo urbano e, ainda, à contenção da expansão dos perímetros urbanos, uma opção essencial não só em função do manifesto excesso de solo urbanizável hoje disponível e dos efeitos da recente retração da pressão para a edificação e da procura de solo urbano, mas sobretudo em nome do princípio da sustentabilidade territorial.

Contudo, a leitura conjugada da alínea b) do n.º 2 do Artigo 10.º e dos números 2 e 3 do Artigo 82.º parece indiciar a possibilidade de, apesar da orientação geral anteriormente identificada, persistirem os comportamentos que nas últimas décadas têm contribuído para a expansão irracional dos perímetros urbanos e para a transformação injustificada de solo rural em solo urbano. Com efeito:

- i) Na alínea b) do n.º 2 do Artigo 10.º apresenta-se a seguinte definição de solo urbano: "o que está urbanizado ou edificado ou que seja constituído por espaços total



ou parcialmente edificados, infraestruturados e dotados de equipamentos coletivos, ou que seja destinado em plano territorial à urbanização ou à edificação”;

ii) O número 2 do Artigo 82.º (Norma Transitória) dispõe que “Os terrenos que, à data da entrada em vigor da presente lei, estejam classificados como solo urbano e cuja urbanização se encontre programada, mantêm essa classificação até ao termo do prazo de execução das obras de urbanização que tenha sido estabelecido”;

iii) Finalmente, no número 3 do mesmo Artigo refere-se que “Os terrenos que, à data da entrada em vigor da presente lei, estejam classificados como solo urbano, sem que a respetiva urbanização se encontre programada ou sem que tenha sido estabelecido prazo de execução das obras de urbanização, *mantêm a classificação como solo urbano desde que, até à data do início do procedimento de elaboração, alteração ou revisão do plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal aplicável, seja adotada nova programação de acordo com o regime estabelecido na presente lei e na respetiva legislação complementar*” (sublinhado nosso).

A leitura conjugada destas disposições levanta duas questões.

A primeira diz respeito à efetiva capacidade de a lei, na sua atual redação, conseguir inverter a tendência, predominante nas últimas décadas, de transformação excessiva e arbitrária de solo rural em solo urbano e de conter a expansão insustentável dos perímetros urbanos. De facto, não é ao nível da definição de “solo urbano” que se deve procurar solucionar a orientação para a redução dos perímetros urbanos, mas sim através de medidas concretas dirigidas a esse objetivo, aspeto em que esta proposta de lei é omissa. Por outro lado, a parte final da redação do número 2 do Artigo 82.º acima assinalada a itálico é ambígua e permite prolongar a ocorrência do tipo de situações que o diploma visa combater, nomeadamente o excedente de solo urbanizável constante dos planos diretores municipais em vigor.

A segunda questão prende-se com a necessidade de regular, em sede de legislação complementar, a demonstração das necessidades de reclassificação do solo e a viabilidade técnico-económica das operações e, ainda, de criar dispositivos, eficientes e publicamente escrutináveis, de monitorização do grau de execução das obras de urbanização programadas.

A não resolução destas duas questões põe em causa o objetivo de introduzir maior disciplina nos processos de criação de solo urbano.



3. Sobre o Sistema de Gestão Territorial

3.1 Apreciação global sobre o Sistema de Gestão Territorial proposto

Uma das ideias essenciais do novo Sistema de Gestão Territorial (SGT) proposto é a simplificação para o cidadão (sujeito privado) através da consulta a “Plano Único”, sendo o plano diretor municipal (ou o plano diretor intermunicipal, caso exista) o único plano para conhecer com segurança o que é permitido ao cidadão fazer em termos de operações urbanísticas. Embora essa intenção seja apelativa, a verdade é que não corresponde à realidade, já que o cidadão terá sempre de consultar os planos de urbanização (PU) e os planos de pormenor (PP) posteriores à aprovação do plano diretor municipal ou intermunicipal. Este aspeto é particularmente relevante dado que são sobretudo os PU e PP que possuem capacidade dispositiva em matéria de regime de uso do solo.

Simultaneamente, a proposta considera a existência de Programas “que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento” (Artigo 38.º, n.º 1, alínea a), integrando nesta categoria os atuais Planos Especiais de Ordenamento do Território, que deixarão, portanto, de ser planos para assumir a figura de programa. As normas vinculativas de particulares dos atuais PEOT deverão, no prazo de três anos (Artigo 78º), ser vertidas para os planos diretores municipais ou, caso existam, planos diretores intermunicipais. Ora, a verdadeira justificação da existência de PEOT (em particular, POAP, POOC, POE e POA) corresponde ao dever do Estado salvaguardar os “bens comuns”, em particular o património natural e paisagístico (decorrendo precisamente da Lei de Bases do Ambiente), numa visão nacional ou regional (Regiões Autónomas) que ultrapassa em muito a lógica municipal. Os atuais planos especiais de ordenamento do território devem manter-se como instrumento vinculativo dos privados assegurando a intervenção do Estado e das administrações regionais autónomas no ordenamento do território, tendo em vista a prossecução de interesse público com repercussão espacial, estabelecendo regimes de salvaguarda de determinados bens comuns.

Finalmente, a proposta de lei valoriza a componente intermunicipal. O CNADS considera que o reforço desta componente é não só desejável como essencial enquanto condição de coerência de estratégias de intervenção de âmbito supramunicipal, coesão territorial, exploração de sinergias e obtenção de economias de escala. Em domínios de intervenção de natureza sistémica (bacias hidrográficas, redes de proteção e valorização ambiental, infraestruturas de



mobilidade, equipamentos públicos que suportam a prestação de serviços de interesse geral etc.), em áreas relativamente extensas sujeitas a algum tipo de proteção específica (áreas protegidas, rede natura, etc.) ou em áreas de muito baixa densidade e com povoamento disperso, o reforço da cooperação intermunicipal é uma condição fundamental para prosseguir determinados interesses públicos. Para dar resposta a este tipo de questões, a proposta de lei prevê, no quadro da estrutura do sistema de gestão territorial, a existência de programas e planos facultativos de âmbito intermunicipal.

A solução prevista na proposta de lei parece, no entanto, injustificadamente complexa, criando figuras novas, que se vão adicionar ao número já significativo de programas e planos existentes, aumentando os riscos de redundância ou conflito entre diferentes instrumentos.

De facto, o programa intermunicipal, que visa assegurar a articulação entre o programa regional e os planos de âmbito intermunicipal e municipal, corre sérios riscos de sobreposição com outros instrumentos (programas, estratégias) de âmbito sub-regional, elaborados, nomeadamente, por associações de municípios no âmbito dos diversos ciclos de programação comunitária. Por outro lado, a criação de figuras novas como os planos de urbanização intermunicipais e os planos de pormenor intermunicipais parece desnecessária, bastando contemplar esta possibilidade no Artigo relativo aos planos territoriais de âmbito municipal, tanto mais que o n.º 7 do Artigo 42.º já prevê que “A existência de um plano intermunicipal não prejudica o direito de cada município gerir autonomamente o seu território, de acordo com o previsto nesse plano”. Mais do que prever novos planos territoriais de natureza intermunicipal, importa reforçar os instrumentos de programação e de coordenação de atuações que organizam os vários agentes e clarificar as respetivas responsabilidades, nomeadamente financeiras.

Em suma, partindo da bondosa intenção de “Plano Único”, parece surgir, ao invés, uma maior complexidade do sistema de gestão territorial e uma duvidosa garantia da capacidade de o Estado assegurar com visão integradora e eficácia territorial os “bens comuns”. Refira-se, a propósito, a exceção do regime florestal prevista no n.º 3 do Artigo 46º, vinculando os particulares aos programas territoriais, em contradição com a “filosofia base”.



3.2 Sobre a transposição dos instrumentos de gestão territorial em vigor à luz do regime proposto

O modo de procedimento e a calendarização previstos para transpor para o plano diretor intermunicipal ou municipal as normas vinculativas de particulares constantes de planos especiais de ordenamento do território suscita dúvidas profundas em termos de harmonização de procedimentos, segurança jurídica e exequibilidade.

O Artigo 78.º prevê que o conteúdo dos planos especiais de ordenamento do território em vigor (na verdade, não serão os conteúdos, mas sim as normas vinculativas dos particulares) seja vertido no plano diretor intermunicipal ou municipal num prazo máximo de três anos. Ao mesmo tempo, comete às comissões de coordenação e desenvolvimento regional a responsabilidade de, com o apoio das entidades responsáveis pela elaboração dos planos especiais, identificar, num prazo de um ano, as normas diretamente vinculativas dos particulares.

Este exercício de identificação e transposição, de extrema complexidade e sensibilidade, corre sérios riscos de fragmentação de critérios e de arbitrariedade de decisões na ausência de uma coordenação política e técnica centralizada e de um quadro predefinido e estável de princípios, procedimentos e critérios que balizem e orientem os processos de decisão. Dado o papel central atribuído aos planos diretores municipais e intermunicipais em termos de relacionamento com os cidadãos, o controlo e a qualidade do processo de transposição de normas dos planos especiais de ordenamento do território para os planos diretores municipais e intermunicipais são fatores cruciais para a credibilidade futura do próprio sistema de gestão territorial.

Relembre-se que os municípios têm ainda o dever de integrarem nos planos territoriais as normas de programas de âmbito nacional e regional com impacte no uso do solo, bem como as restrições de utilidade pública ou de servidões administrativas. Ou seja, ao exercício, já complexo, de transposição das normas vinculativas de particulares presentes nos vários planos especiais de ordenamento do território associa-se ainda o dever acima referido.

O objetivo de transformar o plano diretor intermunicipal ou municipal no único plano que o cidadão deve consultar (que, como se referiu anteriormente, nunca o será porque o cidadão terá ainda de alargar a sua consulta aos planos de urbanização e planos de pormenor posteriores à aprovação do plano diretor) corre o risco de densificar excessivamente os planos



diretores, com consequências negativas em termos de economia/custo e de utilidade/flexibilidade.

Em suma, a intenção de 'plano único' para o cidadão deverá ponderar a existência de três componentes: uma melhor explicitação das normas vinculativas dos particulares em sede de planos diretores, a inclusão nesses planos de remissões para PEOT aplicáveis à área em causa e, por último, soluções de visualização baseadas na utilização de tecnologias da informação. Aliás, o acesso à informação através deste tipo de tecnologias, domínio caracterizado por uma significativa evolução nos últimos anos, merece, na ótica do CNADS, um tratamento mais desenvolvido no diploma.

4. Sobre a integração das políticas ambientais e marítimas nas políticas de ordenamento do território e de urbanismo

O CNADS considera que as referências efetuadas ao longo do diploma apenas parcialmente dão resposta ao repto de integração das políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e de urbanismo. Na verdade, a identificação preventiva dos efeitos ambientalmente nefastos de programas ou planos territoriais de forma a evitar que eles ocorram, sendo fundamental, não pode ser confundida com a integração das políticas de ambiente nas políticas de ordenamento do território e de urbanismo. Aliás, mais do que integrar as primeiras nas segundas, importa assegurar uma adequada coordenação entre ambas através da adoção de princípios programáticos comuns, de instrumentos e de dispositivos eficientes de governança e monitorização, nomeadamente reativando o papel da Reserva Ecológica Nacional (REN) e da Reserva Agrícola Nacional (RAN). Verifica-se, uma vez mais, a ausência da componente de governança territorial como componente estrutural de qualquer política de ordenamento do território.

Com efeito, a alínea d) do Artigo 3º consagra a "integração de políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e urbanismo, mediante a realização de uma avaliação ambiental que identifique e monitorize efeitos significativos no ambiente que resultem de um programa ou plano territorial" como um dos princípios gerais a que as políticas públicas de solos, ordenamento do território e urbanismo devem obedecer. Por outro lado, a defesa e o respeito pelo ambiente encontram-se ainda consagrados como orientação geral em matéria de ponderação do direito de propriedade privada e demais direitos relativos ao solo (Artigo 4.º), dos deveres gerais (Artigo 7.º) e dos princípios gerais relativos ao regime económico e financeiro (diferenciação de taxas de tributação) (Artigo 62.º), e a sustentabilidade ambiental é



um dos critérios a ponderar na análise dos programas de execução dos programas e planos territoriais (Artigo 56, ponto 1, alínea c).

Tais asserções são no entanto insuficientes, já que a integração das políticas de ordenamento do território e de ambiente deveria ser desde logo atingida e explicitada ao nível dos instrumentos políticos homólogos, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e o Plano Nacional da Política de Ambiente, bem como dos respetivos planos e programas.

Já no tocante à articulação com o território marítimo, e mantendo a opção de dois sistemas de gestão territorial distintos, é de realçar a total desarticulação entre os sistemas propostos. Com efeito, os instrumentos de gestão territorial (IGT) consagrados para os espaços terrestre e marítimo não têm qualquer homologia, criando uma descontinuidade jurídico-política inaceitável: de um lado (espaço terrestre), programas e planos, do outro (espaço marítimo), planos de situação e planos de afetação (cujo conteúdo mantém-se desconhecido). É essencial, mesmo preservando a natureza distinta dos dois espaços territoriais, que os sistemas se reconheçam, sob pena de ocorrer uma fratura concetual que adicionará complexidade onde se pretende simplificação. Esta desarticulação entre sistemas encontra-se bem patente nas remissões feitas em ambas as propostas de lei:

- i) Proposta de Lei 183/XII (LBSOTU) Artigo 45.º

Articulação de programas e planos territoriais com os planos de ordenamento do espaço marítimo

1 - Os programas e os planos territoriais asseguram a respetiva articulação e compatibilização com os planos de ordenamento do espaço marítimo nacional, sempre que incidam sobre a mesma área ou sobre áreas que, pela interdependência estrutural ou funcional dos seus elementos, necessitem de uma coordenação integrada de planeamento.

2 - A articulação e a compatibilização dos programas e dos planos territoriais com os planos de ordenamento do espaço marítimo nacional são feitas nos termos da lei.

- ii) Proposta de Lei 133/XII (LBOGEM) Artigo 27.º

Articulação e compatibilização com outros instrumentos de ordenamento e de planeamento



A articulação e a compatibilização dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional com outros instrumentos de ordenamento e de planeamento de natureza legal ou regulamentar com incidência no espaço marítimo nacional, são feitas nos termos a definir em diploma próprio.

Daqui resultará no mínimo um *“vacatio legis”*, com particular incidência na zona de mais intenso uso marítimo, nomeadamente nas áreas de incidência dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira, suscetível de criar absoluta insegurança jurídica, tanto mais que não se reconhece jurisdição municipal à batimétrica de 30 metros.

Em suma, é indispensável uma articulação mais profunda entre regimes e sistemas de gestão territorial que, pese embora a especificidade dos espaços terrestre e marítimo, permita um reconhecimento mútuo dos dois sistemas.

5. Sobre a articulação do ordenamento do território com os instrumentos fiscais que incidem sobre o imobiliário enquanto instrumentos de política de solos

A proposta de lei representa um avanço positivo no reforço da componente relativa à execução, estimativa e origem dos recursos necessários, programação e responsabilização de programas e planos territoriais, o que contribui para aumentar de forma significativa o seu potencial de concretização e a respetiva prestação de contas e transparência.

Procurando contribuir para a efetiva concretização desse potencial, o CNADS apresenta três conjuntos de comentários: um primeiro associado à formulação de princípios gerais, um segundo relacionado com a recuperação de aspetos da designada Lei de Solos que foram entretanto abandonados, e um terceiro respeitante a precauções a tomar em relação à redação de algumas das disposições propostas.

No que diz respeito à formulação de princípios gerais, a futura lei de bases deve garantir enunciados abrangentes e claros, que serão posteriormente especificados através de regulamentação específica nos regimes jurídicos complementares (RJIGT, RJUE, regime do cadastro) e conexos (por exemplo, Código das Expropriações, Regime Jurídico dos Registos e Notariado, Lei das Finanças Locais e diploma que regula as taxas e licenças municipais). Devem ser evitadas formulações excessivamente pormenorizadas de critérios e métodos, como sucede, por exemplo, no Capítulo relativo à avaliação.

Assim, deve ser clarificado o princípio geral de que o município pode cobrar taxas urbanísticas pela prestação de serviços ou realização de benfeitorias no domínio das infraestruturas



urbanísticas e de equipamentos de utilização coletiva, desde que sejam cumulativamente observadas as seguintes condições: i) enquadramento por programas e/ou planos territoriais municipais ou intermunicipais; ii) inscrição nos documentos de programação financeira (plano plurianual de investimentos e orçamento); e iii) fundamentação baseada em estudos técnicos que permitam estimar de forma adequada os custos e respetivos mecanismos de atualização ao longo do tempo (Artigo 62º). Por outro lado, o regime económico e financeiro, tal como se encontra formulado, é demasiado tributário da dicotomia solo urbano / solo rústico, traduzindo uma visão convencional que impede soluções de natureza sistémica, transversais a essa dicotomia, como, por exemplo, a taxaço de serviços ecossistémicos.

Ainda no plano dos princípios gerais, deve ser clarificado no Artigo 62º o que se entende por encargos e receitas dos municípios em sede de urbanismo, diferenciando os que se revestem de interesse geral, financiados pelo Orçamento de Estado e respetivas transferências para os municípios, e os que dizem respeito a utilizadores específicos (mesmo que daqui resulte indiretamente utilidade para a comunidade em geral), devendo neste caso haver lugar à cobrança de taxas (cf. também Artigo 14º, n.º 2, alínea c).

Uma melhor clarificação é igualmente necessária no que se refere à responsabilidade da administração pública e dos proprietários nos domínios da conceção, execução e financiamento das infraestruturas e equipamentos territoriais e urbanos (cf. DR 9/2009)

Deve ainda ser assegurado o princípio da consignaço das taxas municipais de urbanizaço à finalidade que esteve na origem da sua cobrança, nomeadamente através da sua afetaço ao Fundo Municipal de Urbanizaço, mecanismo que permite a exceço ao princípio geral de não consignaço das finanças públicas.

Em relaço à redistribuiço dos benefícios e encargos que resultem dos planos de âmbito intermunicipal ou municipal (Artigo 64º, n.º 6), estes devem indicar o valor dos terrenos e imóveis antes e depois do plano, de forma a permitir o apuramento das mais e menos valias resultantes do plano em causa. A lei deverá, aliás, indicar expressamente o universo de incidência das “mais-valias urbanísticas” (solo ou solo e imóveis) e consagrar o princípio de que as mais-valias geradas por atos da administração pública devem ser totalmente recuperadas por quem lhes deu origem. Este conjunto de procedimentos pressupõe a existência de informação fiável e atualizada. Assim, o CNADS propõe a inclusão de uma alínea f) no Artigo 75º, ponto 2, em que se explicita a obrigatoriedade de disponibilizaço de informação de “Estatísticas das transmissões de terrenos e outros bens imóveis, indicando as suas



características físicas principais, localização, utilização, valor da transmissão e data, com máxima desagregação geográfica, sem prejuízo do segredo estatístico”. Estas estatísticas são essenciais para se efetuarem avaliações imobiliárias realistas e aferir o valor das mais e menos valias que resultem de investimentos públicos (incluindo os da administração central) ou da aprovação e execução de programas e planos de âmbito intermunicipal e municipal, constituindo também uma medida muito importante em termos de transparência do sistema de planeamento e de prevenção de corrupção. Estes dados já existem no Instituto dos Registos e Notariado, mas não são disponibilizados aos particulares ou às entidades públicas.

Finalmente, deve ser expresso o princípio geral de reciprocidade em relação ao direito a receber compensação ou à obrigação de a pagar sempre que o plano gera mais ou menos valias na esfera dos proprietários de imóveis na área de intervenção de um programa ou plano de âmbito intermunicipal ou municipal. Aliás, o mesmo critério de avaliação deveria ser utilizado quando é necessário indemnizar um proprietário ou quando este tem de pagar uma compensação ao município (por exemplo, pela não cedência de terrenos para equipamentos, espaços de utilização coletiva, etc.), o que não é claro na redação adotada na proposta de lei. Se para expropriar se aplica o código de expropriações quando um proprietário tem de pagar pela não cedência, deveria utilizar-se o mesmo critério para avaliar a compensação, pois no limite o município terá de comprar ou expropriar para realizar a finalidade da cedência (cf. Artigo 14º, n.º 2, alínea b).

No que se refere ao segundo conjunto de comentários, relativos a aspetos da designada Lei de Solos não contemplados nesta proposta de lei, o CNADS considera essencial que se pondere a recuperação dos seguintes instrumentos ou procedimentos, consagrando-os na lei de bases e especificando-os posteriormente no RJIGT:

- a) Fundo Municipal de Urbanização, nomeadamente para efeitos de reabilitação e regeneração urbana;
- b) Faculdade de os municípios exigirem aos proprietários promotores de operações de edificação a cedência de uma % de fogos a vender a custos controlados ao município, devendo esses estudos ser parte integrante de programas e planos territoriais para poder ter força geral vinculativa;
- c) Instrumentos que existem atualmente no regime jurídico do solo e da urbanização (ADUP – Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário, ACP – Áreas de Construção Prioritária, Associação dos Proprietários, Associação da Administração com os Proprietários).



No que diz respeito ao terceiro conjunto de comentários, a redação proposta de alguns artigos suscita apreensão, exigindo clarificações e especificações adicionais.

Em relação às cedências (Artigo 18.º), o prazo de 5 anos definido para o município realizar a finalidade subjacente à cedência sob pena de reversão pode revelar-se excessivamente curto. Uma formulação alternativa, a ponderar, será a obrigatoriedade de todas as cedências (ou respetiva compensação pela não cedência) serem afetas ao Fundo Municipal de Urbanização, o qual garante a consignação desses recursos apenas à sua finalidade originária. Existem muitos casos em que pequenas cedências não permitem viabilizar em tão curto prazo a agregação necessária de parcelas e de dinheiro para as comprar / expropriar, de modo a disponibilizar área suficiente para equipamentos de maior dimensão (escolas secundárias, hospitais, parques urbanos ou desportivos, etc.). Para proteger o proprietário que teve de ceder e, ao mesmo tempo, para responsabilizar a administração pública que recebeu a cedência, será mais adequado que o município, findo o prazo previsto no plano de âmbito intermunicipal ou municipal para a realização do equipamento, etc., em causa, pague uma renda mensal ao cedente, até que a finalidade se concretize ou que ocorra uma transmissão com vista à realização daquela finalidade noutra local.

Também a redação dos artigos 13.º e 15.º suscita preocupação, na medida em que pode sugerir que o direito a urbanizar e edificar é inerente à propriedade, mesmo que se refira que essa possibilidade se encontra condicionada pelo cumprimento dos planos territoriais e da lei. O CNADS sugere que se proceda a uma reformulação da redação de ambos os artigos, para que fique explícito que esse direito existe apenas de forma abstrata para os solos urbanos até à emissão de alvará ou equivalente, momento em que se consolida o direito real pleno, e apenas temporariamente, ou seja, durante o prazo que esse plano territorial fixar para que o terreno em causa seja urbanizado ou edificado, findo o qual se esgota o direito abstrato. Garante-se, assim, um paralelismo *a contrario* com a reversão operada nos casos em que o município não realiza a finalidade de uma cedência feita por um proprietário. A não reformulação destes artigos poderá forçar os municípios, quando se iniciar o ciclo de contração de perímetros urbanos, a pagar indemnizações que em situações normais não teriam de efetuar caso os proprietários não fossem titulares de direitos efetivos para edificar (por exemplo, resultantes da emissão da respetiva licença municipal).

Ainda como observação de natureza genérica, deve referir-se o modo marginal, no contexto do conjunto do diploma, como as matérias relativas ao registo predial e à inscrição matricial e



cadastral são consideradas. Relembre-se que a lei que irá entrar em vigor será complementada por três regimes jurídicos: regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial; regime jurídico da urbanização e edificação; e regime jurídico do registo cadastral. Esta arquitetura legislativa torna ainda mais incompreensível a escassa dignidade jurídica atribuída nesta proposta de lei às matérias cadastrais e, por comparação e contraste, a excessiva densificação regulamentar das matérias relativas a solos.

6. Sobre a promoção da simplificação, segurança jurídica e proteção da confiança

A segurança jurídica e proteção da confiança, garantindo a estabilidade dos regimes legais e o respeito pelos direitos preexistentes e juridicamente consolidados, é um dos princípios gerais consagrados no Artigo 3.º. Contudo, verifica-se, conforme já foi salientado, alguma descoordenação entre este objetivo e a articulação do sistema proposto, os mecanismos de transição e a coordenação com outros sistemas de gestão territorial ou ambiental.

Neste particular, é de salientar a apertada calendarização prevista (aliás, de forma contraditória entre os Artigos 81.º e 84.º) para a aprovação dos três regimes jurídicos e respetivos decretos regulamentares, para a identificação, cometida às comissões de coordenação e desenvolvimento regional, das normas dos planos especiais vinculativas de particulares a transpor para os planos diretores municipais e intermunicipais e, finalmente, para a integração daquelas normas, bem como das normas de programas de âmbito nacional e regional com impacte no uso do solo e das restrições de utilidade pública ou de servidões administrativas, nos planos diretores municipais e intermunicipais. Este calendário afigura-se de difícil execução, podendo criar um período de indefinição, em que já não se aplicam as regras hoje em vigor mas em que ainda não há condições para aplicar a nova legislação, ou de forte perturbação, em que coexistem, com intensidades distintas entre municípios dependentes de diferentes comissões de coordenação e desenvolvimento regional, regras decorrentes da legislação anterior e da legislação em implementação. Num caso como no outro, o princípio da segurança e da proteção da confiança seria claramente posto em causa, com efeitos negativos para as instituições envolvidas, para a credibilidade do sistema de gestão territorial e para os cidadãos, decisores e investidores, penalizados por um contexto de excessiva imprevisibilidade e aleatoriedade.

Também é de salientar que não se compreende a finalidade e natureza do sistema nacional de informação territorial a criar (ponto 2 do Artigo 73.º) face às funções desempenhadas pelo



atual SNIT – Sistema de Nacional de Informação Territorial (aliás, mencionado de forma correta no Artigo 74.º), sugerindo a formulação adotada um sistema próximo dos atuais Observatórios de Dinâmicas Regionais existentes nas comissões de coordenação e desenvolvimento regional. Neste domínio, o CNADS considera particularmente urgente a existência de um meta-sistema que articule os diversos sistemas de base territorial hoje existentes (por exemplo, SNIT, SNIRH e SIARL), proporcionando o efetivo direito de acesso à informação a toda a administração e ao público nos termos da lei.

É ainda de realçar que, ao nível concetual e terminológico, a adoção de novas nomenclaturas não devidamente justificadas e aparentemente sem implicações substantivas (por exemplo, “solo rústico” em vez de “solo rural”) e alguma oscilação de conceitos ao longo do diploma (por exemplo, uso, ocupação e transformação do solo; ocupação, utilização e transformação do solo; uso do solo, aproveitamento e edificabilidade) devem ser ponderadas, revistas e homogeneizadas, sob pena de suscitarem interpretações contraditórias, com implicações negativas do ponto de vista da segurança jurídica.

Finalmente, a proposta de lei é escassa quanto à prevenção e redução de riscos coletivos e omissa quer em relação à redistribuição de encargos e benefícios neste domínio quer no que toca à responsabilização civil e criminal de erros de licenciamento e planeamento que não acautelam a necessária prevenção e redução de riscos coletivos. É o caso de decisões de ordenamento que acarretam danos patrimoniais e pessoais, bem como custos em termos de segurança alimentar, como sucede, por exemplo, nas situações de edificação em zonas de máxima infiltração ou de obstrução de leitos de cheia, responsáveis pelo aumento dos riscos de cheia e de deslizamento de terras para jusante.

7. Sobre a avaliação do sistema de planeamento e melhoria das condições da sua operatividade

A agilização do funcionamento do sistema de planeamento exige o reforço dos mecanismos de responsabilização e de controlo sucessivo, o que, por sua vez, pressupõe a existência de dispositivos robustos de informação, acompanhamento, monitorização e avaliação. Deste ponto de vista, suscitam especial reserva dois aspetos.

Por um lado, não está prevista a realização, de dois em dois anos como sucede ao nível nacional, de um relatório sobre o estado dos programas e planos territoriais de âmbito regional, intermunicipal e municipal. Por outro, as disposições relativas ao acompanhamento



da política de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (Artigo 73.º) estão redigidas de forma excessivamente vaga, demitindo-se de definir o tipo de orientações programáticas que devem integrar uma lei de bases.

8. Nota conclusiva

O CNADS saúda a revisão da designada Lei de Solos, subscreve genericamente o conjunto de orientações expressas na exposição de motivos que acompanha a Proposta de Lei n.º 183/XII e congratula-se, em especial, com a introdução de uma secção específica sobre o regime económico e financeiro numa Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, convicto de que as disposições aí consagradas contribuirão para aumentar a capacidade de execução do sistema de gestão territorial.

Ao mesmo tempo, o CNADS salienta a existência de fragilidades na referida proposta de lei que poderão colocar em causa, ou mesmo contrariar, parte das intenções expressas na Exposição de Motivos. De entre essas fragilidades, sete merecem particular destaque.

A primeira e mais importante fragilidade decorre do conceito de solo adotado, reduzido, no essencial, a um espaço para usos em contraste flagrante com o conceito abrangente adotado na «Estratégia temática de protecção do solo» [COM(2006) 231 final], onde este é definido como um recurso limitado, perecível, não renovável e base de toda a vida terrestre. Uma política de solos deve, portanto, incluir a sua protecção e a manutenção das suas várias funções ambientais, económicas, sociais e culturais.

A segunda fragilidade resulta da visão excessivamente “urbanística” (urbanocêntrica) subjacente à proposta de lei, concebida essencialmente para a gestão do solo designado como ‘urbano’ em detrimento dos solos ‘rústicos’ e, mais ainda, de uma visão sistémica e integrada do território numa ótica urbano-rural (ecossistemas, por exemplo).

A terceira fragilidade relaciona-se com o desequilíbrio existente entre a excessiva densificação regulamentar das matérias relativas a solos no contexto de uma lei de bases e, por contraste, a ausência de pressupostos e princípios programáticos claros no que se refere a várias das matérias de ordenamento do território e urbanismo. Esta opção tem várias consequências negativas. Por um lado, a componente de coordenação de políticas públicas com incidência num mesmo território e de governança territorial não ocupam o destaque merecido, adotando-se uma visão de ordenamento do território que é menos inovadora face ao atual



contexto europeu e internacional do que a Lei n.º 48/98 o foi na década em que se procedeu à sua aprovação. Por outro lado, a estrutura da proposta de lei é desequilibrada, situação agravada pela marginalidade atribuída às matérias cadastrais, opção tanto mais singular quanto o regime aplicável ao registo cadastral é um dos três regimes jurídicos que irão complementar esta lei de bases. Finalmente, o referido enviesamento urbanístico-regulamentar leva a que nem sempre se diferencie convenientemente o que é do âmbito de uma lei de bases do que deve integrar os regimes jurídicos complementares.

A quarta fragilidade prende-se com o facto de esta proposta de lei de bases não esclarecer convenientemente a sua articulação com legislação conexas. Desde logo, não existe coerência e articulação com a proposta de lei que estabelece as bases do Ordenamento e da Gestão do Espaço Marítimo Nacional (PPL 133/XII) ou com qualquer das propostas de Lei de Bases do Ambiente apresentadas à Assembleia da República. Simultaneamente, esta Proposta de Lei n.º 183/XII não esclarece as relações de articulação e complementaridade que devem existir com legislação tão relevante para as matérias de solos, ordenamento do território e urbanismo como o Código das Expropriações, o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, o Regime Jurídico dos Registos e Notariado ou, mesmo, a Lei das Finanças Locais.

A quinta debilidade diz respeito às condições efetivas de concretização do objetivo de contenção da transformação de solo rural em solo urbano e da expansão dos perímetros urbanos, um dos aspetos mais relevantes desta proposta de lei. Sendo verdade que as disposições mais densas sobre esta questão constituem matéria a integrar nos regimes jurídicos complementares, também é certo que a atual redação da proposta de lei suscita dúvidas, por indefinição ou aparente excesso de abertura a soluções contrárias àquele objetivo, que merecem ponderação.

A sexta fragilidade relaciona-se com a expectativa de os planos diretores municipais (ou intermunicipais, caso existam) poderem funcionar como “plano único” para o cidadão, quando a verdade é que os planos de pormenor e os planos de urbanização, justamente os que têm maior densidade dispositiva em termos de normas vinculativas dos particulares, não serão integrados no plano diretor caso a sua aprovação seja posterior à entrada em vigor deste último.

A sétima fragilidade prende-se com o processo de transposição das normas vinculativas de particulares dos planos especiais de ordenamento do território para os planos diretores municipais e intermunicipais. Os procedimentos propostos e a calendarização prevista



suscitam sérias dúvidas quanto à qualidade dessa transposição, ou mesmo à sua exequibilidade, podendo desencadear decisões arbitrárias e desconexas que, a ocorrer, diminuem a desejada segurança jurídica e previsibilidade do sistema de gestão territorial, aspeto particularmente grave no atual contexto de decrescente confiança dos cidadãos em relação às instituições e ao estado de direito.

A par destas sete fragilidades, verifica-se, genericamente, uma qualidade legística inferior ao desejável, acompanhada por uma insuficiente definição de pressupostos, princípios programáticos e conceitos, nomeadamente no que se refere à função social da propriedade privada, à justa redistribuição de benefícios e encargos resultantes de planos e à prevenção e redução de riscos coletivos e responsabilização civil e criminal em casos de erros de licenciamento e planeamento.

As fragilidades mencionadas podem e devem ser ultrapassadas através de um esforço adicional de clarificação, correção, revisão e introdução de especificações em falta. Nos pontos anteriores o CNADS identificou diversas soluções cuja adoção merece ser ponderada no contexto desse esforço. Ao dar o seu contributo para o aperfeiçoamento desta proposta de lei, o CNADS presta, igualmente, o seu testemunho no sentido de defender que apenas um debate aberto e rigoroso permitirá transformar a atual proposta de lei num produto final mais rigoroso, equilibrado, coerente e eficiente.

*[Aprovado por unanimidade na 6ª Reunião Ordinária
de 2013, em 20 de dezembro]*

O Presidente

Mário Ruivo