COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

E PODER LOCAL

19 de Fevereiro de 2014

Audição:

Prof. Dr. **Vasco Pereira da Silva**

O Sr. Prof. Dr. **Vasco Pereira da Silva**: — É para mim sempre um grande prazer e uma grande honra estar aqui, e começo por pedir desculpa por este atraso involuntário. Eu tinha marcado 9 horas e 30 minutos e é essa a razão do atraso. Pensei que o ideal para uma reunião deste género era trazer algumas considerações de ordem genérica ligadas ao procedimento legislativo e a algumas opções que foram tomadas no âmbito desta proposta de lei e deixarmos depois para o debate uma apreciação mais especializada das questões que estão aqui envolvidas.

A primeira questão que é preciso explicar tem a ver com o procedimento legislativo, que é longo e, na minha perspetiva, talvez excessivamente complexo e que não tem conduzido aos melhores resultados. Eu, aliás, costumo dizer que me sinto numa situação esquizofrénica quando tenho de falar desta proposta de lei, uma vez que, por um lado, como alguns dos meus companheiros da comissão originária, não sou capaz de dizer absolutamente mal do que aqui está em cima da mesa, porque há aqui muitas coisas que foram inspiradas no trabalho da comissão originária, e, por outro, não sou capaz de dizer bem, porque algumas, ou muitas, das alterações que foram introduzidas no procedimento acabam por desvirtuar aquilo que se pretendeu com esta proposta inicial, e, portanto, o resultado, em muitos casos, está, na minha perspetiva, longe daquilo que seria desejável.

Começando por explicar o procedimento, devo dizer que esta proposta de lei resultou de um pedido feito a uma comissão, que era presidida por mim pelo anterior Governo. Este procedimento passou por dois governos, três ministros e quatro secretários de Estado e, como devem calcular, gerou algumas perturbações e algumas interrupções no quadro de um procedimento legislativo, que foi, na minha perspetiva, excessivamente longo.

Essa comissão, constituída no quadro do anterior Governo, tinha por missão elaborar uma lei do solo e, na altura, a Sr.ª Ministra deu-me alguma liberdade na escolha dos membros da equipa, sendo certo que haveria o acompanhamento por parte de uma equipa técnica no âmbito do Ministério, e eu escolhi uma equipa que tinha não só professores de várias universidades como também de várias áreas do saber.

Enfim, eu sou, como sabem, um administrativista e tenho uma especial predileção pelas matérias do ambiente e do ordenamento do território, mas a minha formação base é direito administrativo, sou professor de Direito Administrativo e do Direito do Contencioso Administrativo. Também havia um outro colaborador com esta visão similar à minha — generalista no quadro desta área —, que era o Sr. Dr. André Salgado Matos e que tem sido meu colaborador quer na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa quer na Universidade Católica. Depois escolhi os dois novos Doutores da Faculdade de Direito, que fizeram uma tese sobre urbanismo, o Sr. Prof. João Miranda e o Sr. Prof. Cláudio Monteiro. De Coimbra, escolhi a Professora Fernanda Paula Oliveira. Por fim, escolhi um privatista, porque achei que uma matéria como esta precisava de ter não apenas as contribuições do direito público mas também do direito privado, que era o Sr. Prof. Henrique Antunes, da Universidade Católica Portuguesa. Aquilo que ficou combinado foi que esta Comissão, com algum acompanhamento, procuraria fazer uma lei do solo e apresentaria propostas ao Governo no quadro da lei do solo.

Uma das opções que tomámos e que foi, de alguma maneira, considerada pela Sr.ª Ministra, foi a de fazer uma lei de bases. Porquê uma lei de bases? Porque, por um lado, a lei do solo estava a surgir depois de outras leis, que eram, de alguma maneira, conformadoras do sistema, e, por outro, havia a ideia de dar, de alguma maneira, alguma preponderância à lei do solo, um pouco no quadro daquilo que era a experiência espanhola, que é fazer da lei do solo a grande lei em matéria do urbanismo e do ordenamento do território e não apenas das questões que são tratadas na nossa lei do solo de 1976. Portanto, a ideia era estabelecer um quadro muito amplo. E, enfim, a equipa começou a trabalhar.

Logo nesta altura começaram a surgir alguns problemas, que foram resolvidos com alguma habilidade, no quadro do procedimento legislativo. Uma vez que havia três altos funcionários do Governo a acompanhar-nos permanentemente, houve ali uma certa dificuldade — e quem conhece procedimentos administrativos, percebe isto bem — em estabelecer tarefas: a Sr.ª Ministra dizia que nós tínhamos plenos poderes para decidir, mas havia um diretor-geral que entendia que nós estávamos ali para pôr as vírgulas e as palavras naquilo que era decidido pela Direção-Geral. A questão foi esclarecida, apesar de alguns melindres no procedimento, mas a Sr.ª Ministra, na altura, deu-nos razão, e, portanto, ficou estabelecido que seríamos nós a tomar a opção de fundo e que a Direção-Geral teria uma função técnica e coadjuvante, e os trabalhos foram continuando.

Estávamos a fazer uma lei de bases do solo. Tínhamos o projeto quase pronto, apresentámos a primeira fase das previsões, foi aprovado, quando houve a queda do Governo. Aí, ficámos com algumas dúvidas sobre se deveríamos continuar ou não. Não parámos completamente os trabalhos ao nível da comissão técnica, mesmo sem o apoio dos funcionários nessa fase. Houve algum tempo de espera até que o novo governo, a Sr.ª Ministra, a Sr.ª Prof.ª Assunção Cristas — de resto, minha antiga aluna e colega na Universidade Nova —, me recebeu e explicou que estava interessada em que a comissão continuasse os seus trabalhos e lançou um repto, que na altura gerou alguma perplexidade, pois era uma alteração em relação àquilo que estávamos a fazer. A Sr.ª Ministra, um pouco na tal lógica espanhola de que se tinha falado, propôs-nos que, em vez de se fazer apenas uma lei de bases do solo, fizéssemos uma lei de bases do solo, do urbanismo e do ordenamento do território. Isto implicava uma mudança radical de perspetiva, porque, na perspetiva da comissão, havia uma boa lei de bases do urbanismo e do ordenamento do território, mas essa lei de bases era muito insuficiente enquanto lei de bases, porque, como sabem, ela só trata dos instrumentos de gestão territorial. Portanto, não é efetivamente uma lei de bases nem do urbanismo nem do ordenamento do território.

Assim, uma vez que a nossa missão era não apenas uma lei do solo mas também uma lei de bases do ordenamento do território e do urbanismo, tomámos algumas opções em termos de alargamento do âmbito daquilo que deveria ser uma lei de bases, e, na altura, expusemos isso à Sr.ª Ministra e dissemos que era preciso uma lei um pouco mais detalhada daquilo que era costume numa lei de bases, uma lei que teria como, enfim, realidade similar ou realidade próxima aquilo que acontece ao nível da lei de bases do património cultural, que é uma lei já com um nível de detalhe superior e que procura fazer o enquadramento geral da matéria. Ora, isto implicava também que aquilo que era o nosso objetivo primeiro, que era apenas uma lei do solo, agora se alargasse, o que obrigava a um esforço de escolha daquilo que deveria constar numa verdadeira lei de bases do solo e do ordenamento do território, e, portanto, esta realidade implicava opções diferentes.

A Sr.ª Ministra achou bem e nós continuámos o trabalho só que, desta vez, sem acompanhamento técnico, e, portanto, estivemos a trabalhar um ano sem que houvesse indicações por parte do Governo acerca daquilo que esperava desta lei.

Depois houve um terceiro Secretário de Estado que apareceu e que resolveu intervir no processo com um diretor-geral que vinha da anterior comissão de acompanhamento e aí o Secretário de Estado forneceu algumas indicações de caráter político à comissão. O facto é que essas indicações eram relativamente vagas. Nós procurámos realizá-las, mas aquilo que estava em cima da mesa tinha a ver com coisas de ordem relativamente vaga, tais como «É preciso concentrar num único instrumento de gestão territorial a totalidade daquilo que está nos outros». Perante isto, e fazendo primeiro um estudo do direito comparado, considerámos que reduzir tudo ao PDM (Plano Diretor Municipal), como acabou por ser feito, reduzir tudo a um único plano que seria uma proposta excessiva, porque em todos os outros países europeus há, pelo menos, dois níveis de planificação ao nível local. E, portanto, nós estabelecemos uma solução, que, de resto, foi aceite inicialmente pela Sr.ª Ministra e pelo Secretário de Estado que nos acompanhava, embora de uma forma relativamente vaga, que era a de permitir, mantendo o esquema dos instrumentos que existem agora, a existência dos três níveis de planificação que neste momento existem (o Plano Diretor Municipal, o Plano de Pormenor e o Plano Urbanístico) e de dizer que o último, aquele que fosse em último lugar, tinha de absorver os dados dos outros. E, portanto, o último prevaleceria sobre os demais, de acordo com as regras da sucessão das normas do tempo, e o único absorveria o disposto nos diplomas anteriores.

Parecia-nos ser uma boa solução, porque, por um lado, permitia conjugar os diferentes níveis de planificação — não optar apenas por um deles — e, por outro, ir ao encontro daquele objetivo político que era enunciado: concentrar num único plano os objetivos essenciais, de modo a que um particular possa saber aquilo a que está obrigado e a Administração também possa saber as realidades que estavam em cima da mesa.

Ora bem, curiosamente, depois, com o resultar do procedimento, chegou-se a uma solução que, na minha perspetiva, é pior do que aquela que estava em cima da mesa, porque significa fazer apenas do PDM, de um nível de planificação, o plano que funciona como efetivo para a Administração Pública. Por que é que foi tomada esta opção? Nunca ninguém nos disse nada. Curiosamente, fomos trabalhando sempre sozinhos e não houve acompanhamento. E, sobretudo, aquilo que nos desgostou foi que entregámos o trabalho final em julho — fez em julho um ano, há um ano e meio — e depois disso nunca mais fomos consultados. Eu fui individualmente, no âmbito da comissão de acompanhamento, mas os restantes membros da comissão nunca mais intervieram no procedimento e as coisas foram sendo alteradas sem que houvesse justificação, do ponto de vista teórico, ou que se dissesse que havia grandes alterações políticas, porque toda a gente dizia que estava de acordo. O mais estranho neste tipo de procedimento é que toda a gente está de acordo e depois vão surgindo um conjunto de realidades que não correspondem àquilo que estava em cima da mesa. Isto corresponde à tal realidade que eu vos dizia há pouco.

É uma sensação algo frustrante porque eu intervenho neste procedimento há três ou quatro anos, trabalhando em todos os momentos, e depois sou confrontado com o resultado final que não corresponde, embora corresponda em alguma coisa, basicamente àquilo que pusemos em cima da mesa e com a qual toda a gente concordou; até porque um dos pressupostos do trabalho da comissão era que a comissão fosse não só uma comissão técnica como também, pelos seus membros, representativas de diferentes opções políticas, um pouco para evitar que houvesse uma discussão demasiado ideológica e para que se fizesse um trabalho técnico que fosse adequado e também numa lógica de compromisso político.

E, portanto, há aqui alguma estranheza da minha parte entre as diferenças que encontro neste projeto final e aquilo que foi o projeto entregue há um ano e meio e que, na altura, mereceu a concordância de toda a gente no quadro deste sistema complicado em que houve, como disse há pouco, dois governos, três ministros e quatro secretários de Estado.

A primeira consideração tem a ver com esta realidade de um procedimento complicado.

Ora bem, o que é que aconteceu também no quadro deste procedimento? É que, depois de entregue a versão final feita pela comissão, houve várias preocupações que conduziram esta realidade. A primeira preocupação, por parte de um dos Secretários de Estado envolvido neste procedimento, era «Vamos ter de simplificar ao máximo, vamos ter de eliminar artigos». Logo, a primeira preocupação era cortar o mais possível, e a Comissão preocupou-se e disse: «Mas cortar porquê? Ao cortar estão a pôr coisas de fora e estão a estragar a lógica de uma lei de bases de ordenamento do urbanismo e território». Foi-nos dito nessa altura que não haveria problema, porque, depois, fariam as outras leis ao mesmo tempo e, portanto, o que seria tirado dali seria posto noutras. Mas, quanto a essas outras, nós não sabemos como é que correm ou não correm e, se calhar, isso explica esta solução peregrina e, se me permitem, até suicidária, de uma lei de bases que não acredita em si mesma, uma lei de bases que diz que só entra em vigor quando existir a lei complementar que lhe está subordinada. É um absurdo! Não faz sentido uma lei de bases que se autoliquida, que diz «Eu só entre em vigor depois das normas que me complementam». A razão de ser tem a ver com isto. Ou seja, houve um esforço de retirar coisas da lei um pouco a eito, porque a lei não estava maior do que a lei de bases do património cultural, até tinha menos 30 artigos. Estava maior do que a que existe hoje, mas era aceitável para uma lei de bases que tinha um domínio que era consideravelmente muito maior. É óbvio que, se queríamos uma lei de bases, ela tivesse esse domínio e, discutindo isso teoricamente, toda a gente estava de acordo, mas depois havia problemas que não se sabia como é que surgiram. Eu estou convencido de que esta trapalhada — se me permitem, é o primeiro comentário acerca deste sistema legislativo suicidário de uma lei de bases que não acredita em si mesma e que diz que só entra em vigor quando existirem as leis complementares — tem a ver com o facto de se ter tirado desta lei de bases outras coisas, não se sabe bem com que critérios, dizendo que depois iriam ser incluídas noutras leis, mas essas leis não aparecem e não estão submetidas ao sufrágio da comissão, e, portanto, correspondem a uma realidade estranha. O primeiro comentário tem a ver com isso.

Depois, curiosamente também, e acompanhando o procedimento até ao fim, esse Secretário de Estado foi substituído, vieram o atual Secretário de Estado e o atual Ministro e a preocupação com o caráter curto da lei desapareceu, e, curiosamente, por um lado, foram repescar alguns dos preceitos que nós tínhamos na nossa versão, mas não repescaram todos, e, por outro, também introduziram outros, que, na nossa perspetiva, desvirtuavam o que estava em cima da mesa e desvirtuavam o objetivo da lei.

Portanto este procedimento demasiado complicado, em que, do ponto de vista político, ninguém acompanhou a elaboração técnica da lei e em que toda a gente estava de acordo com as opções da comissão, depois, a seguir, sem qualquer razão de ordem teórica ou de ordem política, alterava aquilo que a Comissão tinha apresentado. Isto é algo que, do ponto de vista procedimental… E, como calculam, eu já tenho bastante experiência nestas matérias, experiências ótimas, em que ficámos todos amigos uns dos outros e compadres, como foi a da lei do procedimento administrativo, o Código do Procedimento Administrativo, as leis do contencioso, ou experiências terríveis, como a Lei Geral Tributária — eu não deveria dizer isto, costumo brincar, mas é o manual negro do meu *curriculum* —, que foi uma experiência bastante má, a título pessoal, em que as coisas correram mal. Portanto, já tenho muita experiência nestas comissões. Esta correu bem, do ponto de vista do trabalho, não houve, nunca, manifestação de grandes discordâncias, nem discussões quanto àquilo que a comissão ia apresentando, mas, depois, ia surgindo um texto que ninguém sabe bem de onde surgia e que contrariava, sem razões, aquilo que a comissão tinha estabelecido.

A primeira questão tem a ver com esta estranheza no procedimento. Isto gera esta situação de meias-tintas que cria, da minha parte, a tal situação esquizofrénica quando tenho que me ocupar desta lei. Isto porque, por exemplo, para introduzir uma outra questão de carácter geral, nós tínhamos tomado uma opção, que é uma opção criticável mas é uma opção de natureza teórica, que era concentrar nesta lei, num capítulo introdutório, todas as questões relativas aos direitos dos particulares em matéria de solo. Aqui, a ideia era um princípio de ordem personalista, de que os cidadãos são centro das leis mesmo quando estas leis respeitam a questões de natureza patrimonial e do solo, mas que, precisamente por isso, havia um sinal do legislador ao consagrar num único capítulo, e num capítulo inicial, uma espécie de carta dos direitos dos cidadãos em todas as situações relativas ao assunto.

O que é que aconteceu na proposta que agora foi apresentada? Este propósito está sem estar. Ou seja, mantém-se na mesma um capítulo segundo que é «Direitos e deveres gerais». Em primeiro lugar, este capítulo segundo está muito empobrecido, do ponto de vista dos direitos, em relação àquilo que a comissão tinha proposto, e, em segundo lugar, e mais grave do que isso, este capítulo, que supostamente teria todos os direitos e deveres relativos ao solo, deixou de os ter, porque, logo a seguir, aparece, num outro capítulo, numa secção segunda, direitos e deveres relativos ao solo. Ou seja, está cá uma concentração, mas não está a concentração toda.

Portanto, por um lado, não estão todos os direitos, porque foram retirados, para, supostamente, serem colocados noutras leis, e, não estando todos os direitos, também não se respeitou este objetivo que a comissão tinha considerado importante, o de, depois, de ter a definição dos objetivos, dos princípios gerais das questões gerais, ter um capítulo com todos os direitos e deveres dos particulares. Foi uma coisa que deu bastante trabalho, porque implicou, primeiro, estudar integralmente aquilo que se queria fazer e, depois, concentrar isso neste capítulo. Foi um dos últimos capítulos que nós fizemos e tinha esta dimensão, de natureza personalista, a de dizer que, no centro do Direito, estão as pessoas, a ideia de que há relações jurídicas a propósito do solo, que é uma ideia que não é tradicional, nem no quadro do autoritarismo da Constituição de 1933, nem no quadro de outras dimensões não personalistas da realidade, que é criticável, mas é uma opção. E esta opção está sem estar, e isto é uma realidade que aparece em toda a parte.

Um outro exemplo que também tem a ver com estas considerações de ordem geral é o artigo relativo ao direito da propriedade. É um artigo que foi pensado — o artigo 4.º (Direito de propriedade privada do solo) — para definir, da forma mais completa possível, a lógica do solo. E uma das coisas que aqui estava consagrada era a função social da propriedade, que é uma coisa que, do ponto de vista teórico, é pacífica, não há, hoje em dia, no quadro da Constituição de 1976, ninguém, à direita ou à esquerda, que não considere que a função social da propriedade é uma componente essencial deste direito real nos dias de hoje. Portanto, afirmar, no quadro de uma lei de bases, a função social da propriedade pareceu-nos, na nossa perspetiva, aquilo que era óbvio para determinar o conteúdo de direito, desde o Prof. Antunes Varela — dos velhos tempos — até aos governos autores de direitos reais, passando por Menezes Cordeiro e por todos autores, já para não falar dos constitucionalistas, ninguém põe em causa a função social da propriedade. Pode dar-lhe um conteúdo diferente em função de determinadas orientações. Agora, a função social da propriedade parece que é algo que tem de estar numa lei de bases, e isso desapareceu. Disseram-nos que era muito perigoso do ponto de vista político. Não percebo qual possa ser o perigo! Não há perigo absolutamente nenhum em afirmar algo que já está na Constituição, que toda a gente diz, privatista ou publicista, o que está em causa é estabelecer um regime que seja adequado a essa realidade. Depois, o que é que se pretendeu? Foi estabelecer que este direito de propriedade privada, precisamente no quadro da sua função social, teria de ser entendido em função dos limites e restrições que decorrem dos grandes princípios constitucionais e de outros direitos fundamentais, e daí a referência ao ordenamento do território, ou urbanismo, ao ambiente, à cultura, ao património cultural, à paisagem, à saúde, enfim… A saúde pública foi acrescida, tal como a defesa. Mas a defesa nacional é algum limite ao território?! Ao direito de propriedade privada?! Não é! Este artigo perdeu toda a sua razão de ser. Ou seja, aquilo que se queria pôr aqui eram os limites efetivos ao conteúdo do direito de propriedade que resultam da necessidade de conciliar o direito de propriedade com outros direitos fundamentais e com outros bens constitucionalmente protegidos, tais como o ambiente, o ordenamento do território, com realidades que efetivamente têm a ver com o conteúdo do direito de propriedade.

Se falamos em defesa nacional, em saúde pública, em educação, perguntamos: «Mas o que é que isso tem a ver com o direito de propriedade?! Em que é que isto limita o conteúdo do direito?!», porque aquilo que está em causa é o conteúdo do direito. Este é um exemplo de alterações que são introduzidas a eito, que parecem ser coisas pequenas, pequenos acrescentos, mas que desvirtuam a realidade que está em causa. Primeiro, não se afirma o que é essencial, que é a função social, e, segundo, os limites que aqui estão não funcionam naquilo que se pretendia, que era funcionarem como limites ao conteúdo do direito.

Outras opções: nós tínhamos decidido, e é, enfim, não só uma opção teórica como é uma opção que pode gerar problemas de concretização, mas parece-me que é a melhor orientação acerca desta matéria, por uma orientação de natureza gradualista. Não vamos entrar em discussões teóricas, porque não é esta a função do legislador, de saber se o direito de construção é ou não um direito real autónomo que se integra no direito de propriedade. Na minha perspetiva, é um direito real autónomo, mas o legislador não tem que verter para a lei opções de natureza pessoal.

Portanto, a posição que tomámos foi: vamos adotar uma conceção de direito de propriedade, que, por um lado, é construída a partir da Constituição e, por outro, não permite dizer que haja um direito de propriedade do direito privado e outro do direito público. O direito de propriedade é único e é entendido, precisamente, com os limites e com a função social que está estabelecida na Constituição; este direito de propriedade engloba todos os direitos e todas as faculdades que permitem a utilização deste direito. Ou seja, no fundo, isto é recuperar a noção tradicional do Código Civil da própria propriedade.

O Código Civil diz que a propriedade não é composta apenas por faculdades autónomas, é composta por outros direitos. E, portanto, independentemente de considerar o direito de construção como um direito ou não, o direito de construção é algo que acresce à propriedade e que não corresponde ao conteúdo essencial da propriedade no momento em que ela existe, é algo que acontece apenas quando houver autorização para construir. Logo, a ideia era que isso tudo integrava este conceito global do direito de propriedade, mas tudo isso era gradual e, em cada momento, o direito iria sendo enriquecido com novas faculdades e novos direitos. Era esta a lógica gradualista. Esta lógica ainda cá está, mas também já não está integralmente.

Portanto, a filosofia que nós prentendíamos, que é um pouco a lógica, se quiserem, para introduzir uma dimensão teórica, não apenas do direito alemão mas a lógica que Sabino Cassese tem defendido no quadro do Direito italiano, a ideia de que o direito de propriedade tem um conteúdo que vai sendo progressivamente acrescido em função da relação jurídico-pública que o particular estabelece com a Administração. Quem adquire um terreno não tem direito de construir, só tem direito de construir depois de ter autorização, e há um conjunto de fases sucessivas que, no fim, culminam com a construção, se for esse o objetivo, se se tratar de um prédio urbano, ou, se se tratar de um prédio rústico, com o seu aproveitamento nos termos da realidade que estava em causa.

Ora bem, esta realidade, que nos pareceu essencial para construir uma lei de bases adequada às opções constitucionais e adequada à atual situação do Direito português, isto porque temos esta realidade estranha, que é a de toda a gente dizer: «A Constituição estabelece isto… o Código Civil estabelece isto…»… Dizem os privatistas, sobretudo — e por isso é que era importante ter um privatista na Comissão —, ou costumam dizer, que é uma visão esquizofrénica da propriedade. Há uma visão pública e uma visão privada. Faz algum sentido, isto? Não faz!

Há uma noção de propriedade única no nosso ordenamento jurídico que integra a Constituição e integra o direito ordinário. E, portanto, foi nesse esforço que nós procurámos não apenas ver este artigo 4.º, que acabou por ficar subvertido, como estabelecer todo um conjunto de regras que correspondiam a esta realidade do alargamento progressivo do Direito, em função da evolução da relação jurídico-pública, e que conduziam a uma noção que era, se quiserem, gradual, de conceber estes direitos de natureza real. Portanto, esta é outra, se quiserem, das críticas de carácter geral que faço a esta solução, que foi consagrada.

Uma outra opção, que também foi muito discutida, correspondia apenas à orientação de um dos membros da comissão inicialmente, que era o Prof. Cláudio Monteiro. Depois de muito discutirmos, achámos que era uma boa solução, que procurámos fazer, que era estabelecer uma estrutura dicotómica, repegando nos prédios rústicos e nos prédios urbanos. Isto implicava distinguir a classificação dos prédios rústicos e urbanos da sua afetação para fins que, para além da agricultura e do uso florestal, correspondessem a fins de natureza industrial, hoteleira, turística, mas distinguindo as duas coisas, porque, uma coisa, é a classificação do solo como rústico e urbano e, outra coisa, é a sua utilização para determinados fins. E, portanto, estabelecíamos, na tal lógica gradualista, regimes diferenciados em relação a estas duas realidades.

Isto tinha uma virtualidade — e foi aquilo que convenceu a comissão —, que era de também estabelecer o regime unificado entre a lei de bases do ordenamento e território e o resto do ordenamento jurídico. Do ponto de vista fiscal, as questões que interessam é o «rústico» e o «urbano»; do ponto de vista do Direito Civil… E, portanto, a ideia era procurar a unificação, estabelecendo a diferenciação no quadro da afetação do solo ao fim em causa, estabelecendo regras especiais em função da afetação do solo, mas tudo isto desapareceu.

A dicotomia mantém-se, mas apenas em parte, porque, no fundo, continuam os tais disfarçados… os tais aldeamentos urbanos estão à frente, mas aparecem assim ligeiramente disfarçados, não é? Em vez de haver uma lógica dicotómica, há uma tricotomia, e, portanto, afirma-se a dicotomia e, depois, mantém-se uma realidade que introduz esta situação. Eu percebo as razões que levaram a isso, mas, de alguma maneira, elas tinham sido salvaguardadas no nosso esquema, porque ao distinguir a qualidade rústica de um solo, mesmo que ele estivesse já meio urbanizado, isso já permitia estabelecer as tais diferenciações de regime em relação ao rústico normal, embora não permitisse a sua qualificação como solo urbano, ou vice-versa. Portanto, era preciso arranjar aqui um sistema que, de alguma maneira, conciliasse a classificação do solo com a sua utilização.

Aquilo que se fez foi manter o mesmo que existe até agora e criar, aparentemente, uma dicotomia sem efetivamente a consolidar. E, portanto, na perspetiva de quem procurou estabelecer a tal dicotomia, é uma solução errada, na medida em que aponta para ela. Pois, enfim, mas tem algumas coisas que são certas, e, portanto, lá está a tal realidade esquizofrénica no quadro desta realidade.

Há outras coisas que eu acho que são incompreensíveis e que correspondem a realidades que saíram desta lei, sobretudo do quadro dos princípios de natureza geral.

Em primeiro lugar, não se percebe por que é que desapareceram os princípios em matéria ambiental, e não se percebe por que é que apareceram os princípios que são comuns ao ambiente e ao ordenamento e território. Nós distinguíamos os dois, aqueles que eram ambientais e que também interessavam para a determinação do conteúdo da propriedade e aqueles que, sendo comuns, efetivamente, deveriam ter um tratamento autónomo no quadro desta lei. Isto desapareceu, não sei bem porquê.

Também despareceu e não sei bem porquê, pois vinha da lei do solo, e acho que faz sentido quando temos uma lei de solo de ordenamento do território e urbanismo, o prever as possibilidades de recuperação dos solos. De resto, há uma diretiva europeia — que provavelmente falhou, mas vai dar origem a outra, é o que me dizem no âmbito da Comissão —, há trabalhos no âmbito da União Europeia no sentido de prever, ao nível dos Estados-membros, na sequência da diretiva, mecanismos de recuperação do solo e de estabelecimento de regras estaduais para recuperação dos solos, quando, designadamente, tenham atingido níveis de insalubridade excessivos. É, portanto, a lógica de permitir que determinadas zonas até aí utilizadas para, por exemplo, efeitos industriais possam ser transformadas para efeitos agrícolas ou para efeitos urbanos. Nós, na proposta que viemos apresentar, tínhamos um artigo que procurava consagrar aquilo que neste momento é pacífico e que, provavelmente, vai resultar do abandono da atual diretiva, que, enfim, já está em discussão há quatro anos, o que significa que morreu. Este abandono vai resultar naquilo que será, depois, o futuro da transposição da elaboração da diretiva, porque a Comissão continua interessada e os Estados-membros também, pois, através do Conselho e do Parlamento, também manifestaram a necessidade de haver regras a esse título. E, portanto, conhecendo alguma coisa do procedimento legislativo europeu, o que vai acontecer é isso. Ou seja, este processo falhou, mas vai agora iniciar-se um novo com aquilo que resultou consensual no âmbito desta diretiva, porque este, no fundo, já tem quatro anos e, portanto, não faz…

Agora, não haver nada numa lei feita nesta altura sobre solo, urbanismo e ordenamento do território é que, na minha perspetiva, não é adequado. Depois, há muitas coisas que eu poderia dizer a propósito de questões específicas, porque aquilo que aqui está tem um pouco a ver com uma lógica que, de alguma maneira, foi alterada quer pelas supressões quer pelas alterações. Vou dar um outro exemplo: a venda forçada.

A venda forçada não foi consensual. Havia, no âmbito da Comissão, quem a defendesse de forma veemente e quem a quisesse afastar e quisesse que ela não fosse consagrada e chegámos a uma solução compromissória, que foi a de estabelecer a venda forçada, mas com garantias de defesa da propriedade similares à da expropriação por utilidade pública. É um instrumento que também lesa a propriedade e, portanto, é preciso garantir a propriedade, mas é um instrumento que pode ser adequado, designadamente no domínio dos prédios urbanos, porque, em relação aos prédios rústicos, já há outras soluções, que estão consagradas e que podem conduzir a esse resultado. Mas a ideia agora era, precisamente, incluir nesta nova categoria de venda forçada esta realidade comum aos prédios rústicos e aos prédios urbanos. Isto também não foi feito, e, portanto, não só foram diminuídas algumas das garantias que estavam na proposta inicial, como não se consagrou a ponte entre o regime dos prédios rústicos e dos prédios urbanos. Criou-se um novo regime para os prédios urbanos e não se pensou naquilo que existia para os prédios rústicos.

Ou seja, tudo isto leva à sensação da tal manta de retalhos, uma manta de retalhos que, por um lado, tem coisas que, eu acho, são até um avanço em relação ao que temos hoje, designadamente porque estabelecem, no quadro de uma lei de bases, realidades que hoje estão dispersas por outras leis e uma lógica de unificação a este nível, e, por outro, na minha perspetiva, tem coisas igualmente criticáveis, porque tem uma série de soluções que, eu diria, são de meias-tintas, e, ao serem meias-tintas e sem terem uma justificação que me pareça fundamental ou importante em termos urbanísticos, são más soluções.

Eu lembro-me que o saudoso Prof. Lucas Pires costumava dizer, com alguma piada, que as soluções de meias-tintas, em regra, eram soluções «troca tintas». Enfim, costumo dizer isto com ironia, mas, realmente, há um pouco esta tendência — e desculpem a piada, mas o facto de também ter referência ao Prof. Lucas Pires, de alguma maneira, permite torná-la mais compreensível aqui —, um conjunto de soluções que, na minha perspetiva, não são as mais adequadas.