



ORDEM  
DOS  
ENGENHEIROS

## **COMENTÁRIOS À PROPOSTA DA LEI N.º 183/XII**

*Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território  
e de Urbanismo*



## ÍNDICE

1. QUESTÕES PRIORITÁRIAS .....	3
a) Reclassificação do solo .....	3
b) Critérios gerais para a avaliação do solo .....	4
c) Conceitos de reabilitação e de regeneração .....	5
2. TEMAS QUE MERECEM ESPECIAL PONDERAÇÃO .....	6
a) Regime de uso do solo .....	7
b) Restrições de utilidade pública .....	8
c) Direitos e deveres dos proprietários .....	8
d) Transferência de edificabilidade .....	9
3. TEMAS CONCEPTUAIS PARA AVALIAÇÃO .....	9
4. ASPECTOS POSITIVOS .....	11
a) Concentração de conteúdos dos planos no PDM .....	11
b) Áreas de cedência .....	12
5. CONCLUSÃO .....	12



## 1. QUESTÕES PRIORITÁRIAS

Da análise feita pela Ordem dos Engenheiros à Proposta de Lei n.º183/XII consideram-se questões de revisão prioritária, reclassificação do solo, os critérios gerais para a avaliação do solo e o esclarecimento dos conceitos de reabilitação e regeneração.

### a) Reclassificação do solo

O n.º 3 do artigo 10.º determina que a classificação e reclassificação do solo como urbano traduzem uma opção de planeamento, nos termos e condições previstas na lei.

A possibilidade de reclassificação de solos actualmente classificados como urbanos, regulada em Norma Transitória, (artigo 82.º, n.º 3 e 4) pode vir a ser geradora de grandes problemas já que a reclassificação de um solo como rústico constituirá uma desvalorização brutal do mesmo, com efeitos retroactivos por via administrativa e fonte de imparidades que fatalmente se irão repercutir, também, sobre o sistema financeiro. No caso em que os actuais proprietários adquiriram e pagaram terrenos a um preço correspondente à sua classificação como urbanizáveis, a sua reclassificação provocará uma desvalorização que pode ser interpretada como equivalente a uma expropriação, remetendo para um contencioso de consequências imprevisíveis, sempre graves e danosas para qualquer das partes e, em suma, para o país.

Acresce que, nos termos do n.º 4 do artigo 82.º, os terrenos que, à data da entrada em vigor da presente lei, estejam classificados como solo urbano sem que a respectiva urbanização se encontre programada ou sem que tenha sido estabelecido um prazo para a execução das obras de urbanização, só 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 adoptada nova programação de acordo com o regime estabelecido na presente lei e na respectiva legislação complementar.



Assim, basta que o município não tome a iniciativa ou não aceite a iniciativa proposta pelo particular para a adopção de uma nova programação até ao início do procedimento de elaboração, alteração ou revisão do plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal aplicável, para que o terreno seja automaticamente reclassificado, perdendo a sua classificação como urbano (urbanizável), com potenciais perdas brutais para o particular que o adquiriu com aquela potencialidade, sem que lhe seja devida qualquer compensação ou indemnização.

#### **b) Critérios gerais para a avaliação do solo**

O artigo 23.º (Domínio privado e políticas públicas de solo) conjuga-se com o artigo 69.º (Critérios gerais para a avaliação do solo) – ambos merecem desenvolvimento no sentido de assegurar a “regulação do mercado do solo, tendo em vista a prevenção da especulação fundiária e a regulação do respectivo valor”. Sendo os objectivos louváveis, a substância é parca e inconsequente.

O n.º 4 do artigo 69.º que regula os "Critérios gerais para avaliação do solo" estabelece que, para efeitos do disposto no presente artigo, não são considerados os valores potenciais correspondentes a expectativas decorrentes do uso do solo ou da utilização de edificações previstos nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal com o propósito de aumentar o respectivo valor.

A avaliação do valor de mercado dos imóveis é um exercício opinativo, da responsabilidade individual do perito avaliador, o qual é livre de considerar os factores que entenda relevantes para a determinação do valor do prédio em causa, operação que tem um carácter casuístico e circunstancial. Os valores potenciais correspondentes a expectativas decorrentes do uso do solo ou da utilização de edificações previstos nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal serão, dentro da lógica da avaliação, racional e tecnicamente incontornáveis na avaliação do solo, não tendo aqui sentido considerar qualquer propósito menos correcto de **aumentar o respectivo valor**. Não se afigura praticável este propósito. Se se pretende evitar a apropriação de mais-valias simples geradas por expectativas no âmbito de alterações de solo e



parametrizações urbanísticas consideradas nos planos territoriais, a solução é não criar essas expectativas. É um problema a resolver na estrutura conceptual dos planos.

Em total contradição, mas tecnicamente correcto, a alínea a) do n.º 2 do artigo 71.º dispõe que a avaliação do solo urbano atende ao valor correspondente ao aproveitamento ou edificabilidade concreta estabelecida pelo plano aplicável ou, na sua ausência, ao valor referente à edificabilidade média definida no plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal, deduzidos os valores de cedência média, por via perequativa nos termos legais.

Por outro lado, a alínea b) do artigo 71.º dispõe que a avaliação do solo urbano atende ao valor do edificado existente **deduzidos os custos da sua reabilitação**, bem como, quando seja o caso, o valor dos deveres e das obrigações previstos para a realização da edificabilidade concreta, prevista no plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal.

Ora, se a avaliação deve atender ao valor do edificado existente, não parece ter sentido deduzir-lhe os custos da sua reabilitação. Tal só faria sentido se se dissesse que **a avaliação deve atender ao valor do edificado existente depois de reabilitado, deduzidos, agora sim, os custos da sua reabilitação.**

### **c) Conceitos de reabilitação e de regeneração**

Os números 2 e 3 do artigo 61.º (Reabilitação e regeneração) definem os conceitos que se transcrevem:

“2 - A reabilitação é a forma de intervenção territorial integrada que visa a valorização do suporte físico de um território, através da realização de obras de reconstrução, recuperação, beneficiação, renovação e modernização do edificado, das infraestruturas, dos serviços de suporte e dos sistemas naturais, bem como de correcções de passivos ambientais ou de valorização paisagística.”



“3 - A regeneração é a forma de intervenção territorial integrada que combina acções de reabilitação com obras de demolição e construção nova e com medidas adequadas de revitalização económica, social e cultural e de reforço da coesão e do potencial territorial.”

Estas definições terão de implicar uma alteração ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana regulado pela Decreto-Lei 307/2009, de 23 de Outubro, com a última redacção que lhe foi recentemente conferida pela Lei 32/2012, de 14 de Agosto, e que define na alínea j) do seu artigo 2.º:

“j) **‘Reabilitação urbana’** a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização colectiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios”.

Esta última definição integra no conceito de reabilitação urbana o que é definido como regeneração no n.º 3 do artigo 61.º da proposta de lei aqui em causa.

O n.º 1 do artigo 61.º refere "acções de regeneração, reabilitação e renovação urbana". Seria, aqui, necessário esclarecer o que é “renovação urbana” e o que ela tem de diferente da reabilitação e da regeneração. Nos diplomas legais em vigor, a **renovação**, em princípio, está integrada no conceito de **reabilitação**.

## **2. TEMAS QUE MERECEM ESPECIAL PONDERAÇÃO**

Consideram-se temas a merecer maior aprofundamento, no contexto da revisão da actual proposta de lei, os do regime do uso do solo, das restrições de utilidade pública e dos direitos e deveres dos proprietários.



### a ) Regime de uso do solo

No Título II (Política de solo), o artigo 9.º refere o regime de uso do solo. Seria, aqui, pertinente haver uma clarificação semântica dos termos **ocupação**, **uso** e **utilização**, uma vez que ao longo do texto estes ora se contrapõem ora são utilizados como sinónimos. A taxonomia carece de coerência lógica, carência que vem já do Decreto-Regulamentar n.º11/2009.

Sendo correcta a classificação primária do território em “solo rústico” e “solo urbano”, como se refere no artigo 10.º, deveria ir-se mais longe no sentido de se reconhecer a necessidade de diferenciação dos **usos do solo**, ficando o uso urbano resolvido e contido dentro dos perímetros dos aglomerados urbanos. Quanto aos usos silvestre/florestal e agrícola estes devem ser identificados em unidades territoriais significantes dentro do “solo rústico”. Em qualquer uso do solo podem ocorrer diversas utilizações (habitacional, comercial, industrial, turística, etc...). As utilizações não devem pôr em causa o uso do solo dominante da unidade territorial, sob pena de ter de haver lugar a uma alteração do uso do solo.

A estruturação fundiária, no contexto do uso florestal e do uso agrícola, merece ser concebida tendo em atenção o reforço da unidade da respectiva exploração e considerando o agregado do seu parcelário. Seria pertinente que o legislador atendesse à necessidade de evitar a fragmentação da propriedade agrícola e florestal, sendo oportuno rever o conceito de unidade mínima de cultura tal como ele existe, cremos que desde 1928, bem como o critério dos destaques, numa perspectiva de salvaguarda da escala e da unidade das exploração agrícolas e florestais.

A disponibilização do território para o seu melhor e mais rentável aproveitamento (*highest and best use*) é um princípio ético da propriedade e corresponde a uma responsabilidade social. É também neste quadro que se deve invocar a função social da propriedade. Os edifícios em ruína e em estado de abandono geram externalidades negativas e com razão pode ser, aqui, suscitada a intervenção pública com a venda forçada. No caso da propriedade agrícola, tem sentido o arrendamento forçado. Em qualquer caso estamos perante actos de carácter sancionatório, melindrosos, pois prestam-se a ter efeitos colaterais negativos, ou mesmo inaceitáveis, como seja a



deflacção dos valores de mercado. Esta questão merece mais estudo e aprofundamento.

#### **b ) Restrições de utilidade pública**

Quanto às restrições de utilidade pública, estas devem ter sempre uma razão de ser e uma fundamentação objectiva e, sempre que possível, procurar ajustamentos e estabilizações com os direitos de propriedade constituídos, de modo a evitar o confronto e o “sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados” (artigo 17.º). Deve haver aqui cuidado com o princípio das compensações, as quais poderão gerar situações difíceis de controlar.

#### **c ) Direitos e deveres dos proprietários**

Quanto aos direitos e deveres dos proprietários, tratados nos artigos 13.º e 14.º, seria clarificador tratar, de forma separada, as prerrogativas dos proprietários e dos promotores imobiliários que parecem ser aqui impropriamente confundidos.

O proprietário, mesmo do solo urbano, tem nas suas prerrogativas o direito de “realizar obras de urbanização”? Esta não é uma prerrogativa municipal que poderá ser delegada no promotor de uma operação urbanística através do respectivo alvará de loteamento? Terá sentido que os proprietários, enquanto tais e no geral, tenham o dever de ceder áreas...e de compensar o Município (artigo 14.º, alínea b)) ou de participar nos custos de construção de infraestruturas, equipamentos e espaços verdes? É, aqui, evidente uma confusão entre as figuras do proprietário e do promotor de uma urbanização.

A imposição da realização de operações urbanísticas está colocada de uma forma quase sancionatória, o que não tem sentido nem a legislação permite. Nenhum proprietário pode ser obrigado a urbanizar, quando muito tem essa opção e, caso não esteja interessado, tem o direito à expropriação com justa indemnização – não se lhe pode impor a realização de operações urbanísticas.



#### **d) Transferência de edificabilidade**

O conceito de **transferência de edificabilidade** carece de uma definição mais esclarecedora e prudencial, sob pena de se prestar a dar cobertura a operações urbanísticas descontroladas e abusivas. Este é um conceito que pode ter interesse mas com uma aplicação casuística e enquadrada em regras de pré-visibility.

### **3. TEMAS CONCEPTUAIS PARA AVALIAÇÃO**

Considerando a extensão e a complexidade do tema, a apresentação desta proposta de lei constitui um desafio de que depende o bom aproveitamento do solo como recurso que, como se refere na “Exposição de Motivos”, é o recurso que está na base do ordenamento do território. É também correcto que se procure “uma visão integrada da gestão do território”.

Os princípios referidos na “Exposição de Motivos” são consensuais: “induzir a correcta distribuição do solo rústico e urbano”, evitar “o aumento excessivo e irracional dos perímetros urbanos”, assegurar “a salvaguarda dos valores naturais, promover “a exploração dos recursos florestais e agrícolas” e alargar “o âmbito da reabilitação e regeneração urbanas”. Apresenta-se, portanto, um quadro de objectivos gerais, pertinentes e meritórios.

A este nível preambular, ajudaria a justificar esta iniciativa legislativa uma avaliação crítica dos conteúdos dos diplomas legais que são objecto de revisão e alteração com esta proposta de lei. O que é que de estrutural e significativo se pretende mudar e mudará, ou não, com este novo diploma? Da leitura do texto ficam incertezas e apreensões. Os problemas que actualmente se enfrentam no sector florestal, martirizado pelos fogos, na agricultura e no urbanismo com o problema dos excedentes imobiliários, a construção dispersa, as dificuldades de mobilidade, a necessidade de uma disponibilização eficiente do solo para as actividades económicas, entre outras, deveriam encontrar respostas estruturais neste diploma, o que não acontece de forma satisfatória.



A engenharia portuguesa esteve sempre associada ao desenvolvimento urbano e à construção de benfeitorias de apoio ao sector agro-florestal. Desde o Eng. Manuel da Maia, chefe da Casa do Risco e das Obras Públicas, criada em 1756, até à actualidade, cultivou-se um conhecimento técnico e científico que está na base das boas práticas do urbanismo e do ordenamento do território, pelo que a configuração de uma ordem sobre o solo e as suas territorialidades convoca o saber e a experiência das engenharias aplicadas ao urbanismo.

A estruturação socioterritorial das sociedades modernas assenta numa dualidade onde se justapõem espaços sofisticadamente concebidos e construídos e espaços naturais que se querem salvaguardar e valorizar. A qualidade de vida depende do “equilibrado desenvolvimento socioeconómico”, da “utilização racional e eficiente dos recursos naturais”, da “coordenação e compatibilização das diversas políticas públicas com incidência territorial”, da subsidiariedade, da equidade na repartição de benefícios e de encargos, da participação dos cidadãos, da concertação entre interesses públicos e privados e da protecção da confiança. O diploma, no seu artigo 3.º reconhece este corpo de princípios gerais, e muito bem. No entanto, deixamos a sugestão de se assumir como objectivo do sistema de planeamento do território a **qualificação e valorização dos activos territoriais do país e a promoção de uma cultura e prática de conservação e reabilitação do património edificado e da paisagem.**

A optimização da rede urbana, das suas infraestruturas e a concentração do povoamento em vez da dispersão, são princípios de racionalidade urbanística que devem ser enfatizados e defendida a sua aplicação prática.

O direito da propriedade privada do solo, sendo explicitamente reconhecido, poderia ver, aqui, mais desenvolvida a sua salvaguarda e contextualização no, cada vez mais complexo, sistema de relações sócio-territoriais. Nas últimas décadas, constata-se que a propriedade do solo, principalmente dos prédios urbanos, mas não só, é confrontada com relações de dependência das redes de infraestruturas e serviços que merecem especial atenção por parte do Direito e da Economia, no sentido de proteger o sentido e a substância do direito da propriedade.



#### 4. ASPECTOS POSITIVOS

Considera-se haver na presente proposta de lei alguns aspectos realmente positivos e que introduzem alterações benéficas ao actual quadro legislativo, nomeadamente a concentração de conteúdos dos planos em PDM. O disposto em matéria de áreas de cedência destaca-se também pela positiva, embora esta matéria merecesse maior detalhe.

##### a ) Concentração de conteúdos dos planos no PDM

A simplificação e a eficiência do sistema de gestão territorial podem, seguramente ser reforçados com a proposta apresentada de concentrar, no Plano Director Municipal (PDM), os conteúdos que anteriormente se plasmavam nos planos regionais. Os, agora designados, **programas regionais** passam a constituir um “quadro de referência estratégico para a elaboração de planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal”. É uma alteração estrutural que, em princípio, se afigura correcta. No entanto, há que esclarecer que os PDM não têm escala nem resolução para legitimarem a constituição de direitos de urbanização e outros que só são equacionáveis e passíveis de concepção às escalas do Plano de Urbanização e do Plano de Pormenor. As engenharias e, seguramente, também as arquitecturas só podem assumir as responsabilidades técnicas e profissionais que lhes competem na prática do urbanismo se tiverem as condições para desenvolver o seu trabalho ao nível do planeamento de pormenor, criando já a esse nível as condições de enquadramento das variáveis dos projectos de execução. No PDM está-se ainda ao nível de um planeamento estratégico, longe da configuração dos espaços em desenho e composição urbana necessária à validação das soluções urbanísticas, com segurança para se poder fundamentar e conferir direitos de urbanização e de construção. Seria frustrante que os PDM continuassem a ser utilizados para legitimar operações urbanísticas à margem de planos de urbanização e de pormenor.



#### **b) Áreas de cedência**

As impropriamente designadas áreas de “cedências”, efectuadas no contexto de uma operação urbanística, são abordadas na presente proposta de lei de uma forma pertinente ao considerar-se que “os bens imóveis que tenham sido cedidos podem ser afectos a finalidades de utilidade pública distintas das que motivaram essa cedência”. É muito questionável que, em qualquer caso, se justifique aqui a **direito de reversão**, o qual só, e bem, deve ter lugar no caso de expropriações por utilidade pública, o que remete para um contexto completamente diferente daquele que ocorre num processo de urbanização.

#### **5. CONCLUSÃO**

A título de conclusão, afigura-se-nos que esta proposta de lei não corresponde às expectativas de melhoria do sistema de planeamento e do ordenamento do território. Seria, porventura, recomendável uma pausa de reflexão crítica e de aprofundamento do estudo e dos trabalhos, no sentido de informar a feitura de uma lei mais estruturada e informada para dar resposta aos graves problemas que o país enfrenta neste domínio da arrumação e qualificação do território como suporte do bem-estar das populações, da economia e da nossa identidade geográfica.

Lisboa, 10 de Fevereiro de 2014