



Associação Profissional dos Urbanistas Portugueses

PARECER RELATIVO À PROPOSTA DE LEI N.º 183/XII

Dezembro de 2013

A Associação Profissional dos Urbanistas Portugueses - APROURB, após análise da Proposta de Lei n.º 183/XII, que visa estabelecer as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, emite as seguintes reflexões e parecer.

1. Junção/agregação das bases gerais da política pública de solos e das bases gerais da política pública de ordenamento do território e urbanismo.

É inquestionável que as políticas de ordenamento do território e de urbanismo estão interligadas, ou devem estar interligadas, com a política de solos. Por um lado, o solo constitui-se com elemento essencial (base) para o desenvolvimento do território, fazendo assim depender o seu ordenamento de conceitos públicos a ele associados, designadamente no que respeita ao seu uso e valorização; por outro lado, a valorização e utilização do solo dependem das definições que lhe são dadas em sede dos instrumentos de gestão territorial.

Esta interdependência não é única na matéria em apreço. Quer o solo, quer o ordenamento do território e o urbanismo influenciam e, ao mesmo tempo, dependem de outros domínios. É o caso dos solos que se localizam próximo da ou mesmo na orla marítima, como acontece frequentemente num território com linha de costa tão extensa como no caso nacional. Poderemos dar-nos ao luxo de desprezar a interdisciplinaridade entre o solo nacional e o espaço marítimo nacional?

Será importante, por isso, refletir sobre se a conjugação no mesmo diploma de bases gerais e princípios basilares da política pública de solos e das políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo não gerará entropias desnecessárias ao desenvolvimento do território, penalizando o seu correto ordenamento e posterior valorização, tão necessária para a qualificação da vida dos cidadãos.

De sublinhar que o ordenamento do território e o urbanismo dependem, para o seu sucesso, de uma política cadastral eficiente, bem estruturada e que vise a

valorização do recurso "solo" com o conhecimento efetivo, atualizado e completo, não só das várias entidades públicas e genericamente das entidades privadas, como também dos proprietários, para que seja possível a sua responsabilização e/ou compensação pelas normas gerais criadas, a bem do interesse colectivo. Por outro lado, a valorização do solo exige um correcto e coordenado ordenamento do território (quer rural, quer urbano).

Pensamos assim que, se bem que indiscutivelmente interligadas, as bases da política de solos e as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo se deveriam manter em diplomas distintos, sendo de agregar, isso sim, num mesmo diploma as bases da política pública de solos e as da política pública de ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional.

Mais se evidencia da leitura da proposta, que a manutenção das bases gerais da política pública de solos e das bases gerais da políticas de ordenamento do território e de urbanismo em dois diplomas é benéfica para o interesses público, pois incluir na lei de bases do ordenamento do território e do urbanismo, por exemplo, regras financeiras associadas ao solo implicaria, porque não, a inclusão de outras regras que também são inerentes ao ordenamento do território e ao urbanismo como sejam os transportes e comunicações ou a cultura.

Associação Profissional dos Urbanistas Portugueses

2. Necessidade (ou inconveniência) de profundas alterações no ordenamento jurídico de ordenamento do território e urbanismo.

O ordenamento do território e o urbanismo como políticas públicas que visam, nomeadamente, a definição de regras para a utilização e valorização do território, nas suas componentes material e imaterial, exigem estabilidade temporal no que respeita aos princípios e normas definidoras do uso do solo (transformação e valorização).

A ainda em vigor lei de bases da política do ordenamento do território e do urbanismo, LBOTU, Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, não obstante ter mais de uma década, é um diploma equilibrado, bem concebido, atualizado e que muito bem acompanha os diplomas correspondentes dos Estados-membros mais

avançados na concretização das políticas de ordenamento do território e de urbanismo da União Europeia.

É convicção da APROURB que a tardia regulamentação da LBOTU e a estabilidade jurídica dos planos municipais de ordenamento do território (PMOT) vigentes à data da sua entrada em vigor, o seu desrespeito por parte de muitas entidades a par da persistente complacência com o não cumprimento dos seus princípios e regras não podem nem devem fundamentar a sua revogação, por substituição. Assim, e a título de exemplo, foi elaborado e apresentado à Assembleia da República algum relatório do estado do ordenamento do território para cumprimento do estabelecido em sede de “monitorização e avaliação” dos planos? (conferir n.º 1 do artigo 28.º da LBOTU) Que “formas de acompanhamento permanente e avaliação técnica da gestão territorial” e que “mecanismos que garantam a qualidade dos instrumentos que a concretizam” (artigo 29.º da LBOTU) estão instituídas?

Revogar as bases gerais das políticas de ordenamento do território e de urbanismo apenas para mudar, porque o Estado se esqueceu de cumprir as suas incumbências nesses domínios ou porque os serviços que têm por atribuições prosseguir e zelar pelo correto ordenamento do território e pela qualidade de vida dos cidadãos não tiveram condições ou foram incapazes de o fazer, não se constitui como opção legítima, nem aceitável.

Não se pode desconhecer, por outro lado, que a ausência de uma política de responsabilização dos que praticam atos ou exercem atividades nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo (cf. ponto 4), contribui para uma deficitária utilização dos planos como suporte ao desenvolvimento dos territórios.

Dever-se-á ainda considerar que atentos os princípios da segurança do comércio jurídico e da estabilidade dos planos, a respetiva dinâmica não é livre e deve observar prazos mínimos e procedimentos que foram, muitas vezes, demasiado conturbados. Tal veio a determinar que talvez nem 2/3 dos PDM vigentes sejam planos de 2ª geração, isto é, tenham sido elaborados no quadro legal da Lei n.º 48/98 e do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, RJIT, constante do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, subsistindo ainda alguns/bastantes

PDM elaborados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março.

Nestes termos, porque afastar/revogar uma lei de bases gerais, e subsequentemente os diplomas que a desenvolvem, cuja bondade ainda não foi avaliada porque os instrumentos de gestão territorial por ela enquadrados ainda não foram monitorizados e avaliados, mas que é uma lei de bases aprovada por consenso parlamentar, a que generalizadamente se reconhecem méritos e que começa a ser bem conhecida pelos funcionários e profissionais que a devem aplicar, bem como pelos proprietários e população em geral?

Que benefícios e vantagens de toda uma profunda alteração que irá criar instabilidade no comércio jurídico por tudo se alterar, ao modificar as regras enquadradoras do regime do uso do solo e os planos municipais que o definem?

E está feita a análise custo benefício da obrigatoriedade de adaptação dos PDM vigentes às novas normas legais? Custos financeiros, de recursos humanos e de oportunidade?

No entender da APROURB só se deve revogar a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, para introduzir um diploma que a venha melhorar substancialmente ou corrigir erros basilares. O que não está à vista, nem se evidencia ser o caso. Ao contrário, reconhecem-se custos elevadíssimos.

Associação Profissional dos Urbanistas Portugueses

3. Alterações em matéria de ordenamento do território e urbanismo.

A legislação nacional que desde o final da década de noventa do século passado tem vindo a ser produzida - e que exige a elaboração de planos - não nos parece ser deficitária ao ponto de exigir uma reformulação profunda, tal como é apresentada na proposta em análise.

O sucessivo incumprimento do estabelecido na legislação vigente não nos parece suficiente e bastante para que, agora, se adequem as normas às más práticas que têm vindo a privar os cidadãos de padrões satisfatórios de qualidade de vida. O sistema de ordenamento territorial e de urbanismo em Portugal evidencia uma falha na prática.

A possibilidade de, avulso, se construir território, através de operações

"urbanísticas" fora do sistema de planeamento - isto é, operações de loteamento como "instrumento de planeamento" - fez com que a maioria dos espaços urbanos nacionais, independentemente da sua dimensão, apresentem actualmente deficiências estruturais que privam os cidadãos de qualidade de vida.

A proposta legislativa apresentada e ora em análise, não evidencia qualquer alteração a esta "excepção" ficando a dúvida se, de forma geral, não se estará a providenciar a inclusão deste tipo de operação na lei.

A título de exemplo, o estipulado no nº 2 do artigo 55.º, "*A execução não sistemática é efetuada sem necessidade de prévia delimitação de unidades de execução, por intermédio de operações urbanísticas a realizar nos termos da lei*", tem um alcance duvidoso. Faltará definir de forma mais coerente, e concreta, o que se entende por execução não sistemática pois, pela leitura do nº 3 do mesmo artigo é possível verificar que a execução sistemática está, obrigatoriamente, amarrada em planos municipais ou intermunicipais mas fica em vazio a definição concreta do que é a execução não sistemática. De forma global o nº 2 do artigo 55.º não tem razão de existir.

Acresce, doutro passo, que ao permitir a legalização de todas as situações respeitantes a operações realizadas em infração urbanística (artigo 59º) se promove, de forma iníqua, a desigualdade dos cidadãos perante a lei. Abre-se a porta à legalização, sem mais, da violação urbanística. A mesma lei que não atribui direito a indemnização pelo sacrifício exigido a alguns cumpridores, perdoa e beneficia os infratores. Por outras palavras, ignora-se o interesse público, premeia-se o infrator e consagra-se o princípio urbanístico de que o crime compensa.

No que à obrigatoriedade de monitorização e avaliação respeita, esta proposta de lei mantém-na (artigo 57.º), aspeto positivo já presente na Lei de Bases de 1998.

Curiosamente, faz agora desaparecer o Observatório do Ordenamento do Território, definido na anterior lei de bases, criando em seu lugar um Sistema Nacional de Informação Territorial (artigos 72.º e 73.º).

Parece-nos redutora a figura de Sistema em detrimento de um Observatório, cujo

alcance é/seria mais abrangente e produtivo e que incluiria um sistema de informação. E, não menos relevante, perde-se uma oportunidade de assegurar um espaço próprio para reflexão das políticas territoriais e os seus efeitos.

Não se entende o alcance desta alteração a não ser pela incapacidade de montar o referido Observatório e elaborar os relatórios do estado do ordenamento do território previstos desde 1998, e que, bem, se mantêm na proposta apresentada. A ausência dessa capacidade de montar um Observatório, salvo melhor opinião, não pode ser motivadora de desistência, pois essa incapacidade resultará, também, da ausência de aposta em qualificação dos recursos humanos (formação adequada) afectos ao Estado no domínio do ordenamento do território e do urbanismo.

Registe-se que a ausência de cumprimento por parte da Administração Central deste dever não foi acompanhada por muitos municípios, que elaboraram e publicaram o seu relatório do estado do ordenamento do território, REOT, conforme legalmente estabelecido, e o utilizam como ferramenta essencial para o acompanhamento e definição de políticas territoriais.

A proposta apresentada inclui uma diferenciação, que julgamos coerente, entre Plano e Programa, decorrente do já consolidado na Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto.

A APROURB concorda com a diferenciação, não podendo, no entanto, deixar de referir que estranhámos o facto de se considerar o Plano Director Municipal como um instrumento base para a utilização por parte do cidadão, conforme mencionado na exposição de motivos.

Ora o Plano Director Municipal é um instrumento que deveria assumir uma tipificação mista, i.e., assumir a figura de Programa, pois é de orientação, ainda que vinculativo de particulares, e desenvolvido, como estabelece a legislação vigente, através de Planos (no caso, de Urbanização e de Pormenor).

Tal obrigaria a uma inclusão de, pelo menos, dois instrumentos de planeamento ausentes do ordenamento jurídico nacional - o Plano de Ordenamento do Espaço Rústico, que abrangeria todo o território não urbano e que se poderia desenvolver em Planos de Ordenamento Florestal (já existentes e curiosamente ausentes

desta proposta), Planos de Ordenamento Agrícola, etc., e os Planos de Conjunto Urbano, ou Planos de Aglomerado, figura que se torna necessária para a definição de uma política urbanística coerente para cada aglomerado. O "salto" que se faz entre um Plano Director Municipal (a uma escala que não permite aprofundamento) e um Plano de Urbanização (que na maioria das vezes apenas contempla partes do espaço urbano), não permite um entendimento do aglomerado como um todo.

Ainda considerando os Planos Directores Municipais, nota-se ausência de entendimento daquilo que é, ou deve ser, o ordenamento do território e o urbanismo naquilo que vem definido no artigo 20.º. Diz o seu nº 1 que *"O uso do solo é definido exclusivamente pelos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, através da aplicação de parâmetros e índices, quantitativos e qualitativos, de aproveitamento ou de edificabilidade, nos termos da lei."* Confunde-se aqui construção/edificabilidade com ordenamento do território e urbanismo. O uso de parâmetros e indicadores urbanísticos serve, em ordenamento do território e urbanismo, para a adequação do território às cargas para ele previstas, isto é, para proporcionar os equipamentos e infra-estruturas necessárias aos utilizadores do espaço.

Dir-se-á, também que o modelo de PDM que ora se preconiza ao passar a contemplar no seu conteúdo material as regras de uso do solo e restrições de utilidade pública hoje constantes dos planos especiais, que perdem a sua eficácia plurisubjectiva, ao invés do que se afirma, tornar-se-á um instrumento de gestão demasiado extenso, demasiado normativo, demasiado pesado, demasiado estático.

Nas últimas décadas os Planos Directores Municipais têm vindo a ser utilizados como "controladores" da edificação, ao invés de se estabelecerem como verdadeiros instrumentos de desenvolvimento territorial, avultando, conseqüentemente, o seu carácter estratégico. A definição desses parâmetros só faz sentido se forem exigidos planos de pormenor, onde essas regras são estabelecidas em efectivo já com a preconização de desenho urbano. Mais uma vez se justifica que o Plano Director Municipal seja considerado um Programa e, nessa medida, estabeleça os indicadores e parâmetros a considerar, e

posteriormente respeitados (ou justificadamente alterados) pelos Planos de incidência mais detalhada (de conjunto urbano, de urbanização ou de pormenor). Neste artigo 20º parece evidenciar-se a perigosa confusão entre edificação e urbanismo que tem permitido a construção avulsa pelo território, por cumprimento de parâmetros e índices sem a necessária correlação com as áreas envolventes.

Pela necessidade de coerência e estabilidade no sistema de ordenamento territorial em Portugal, torna-se também importante evitar o estabelecido no n.º 6 do artigo 44.º, que define que as alterações introduzidas pela entrada em vigor de novos programas territoriais (nacionais e regionais) obriguem a alterações imediatas dos planos.

Esta norma, que se pode entender na perspectiva de actualização, pode ser geradora de entropias desnecessárias e, simplificando, deveria prever apenas que, uma vez que essas normas (vinculativas das entidades públicas) alterem os pressupostos previstos em outros instrumentos territoriais, devem ser apresentadas anexas aos regulamentos até que se proceda a uma alteração ao Plano ou Programa.

Não podemos ainda esquecer que a natureza estratégica dos Programas (tal como definido no artigo 38.º), embora inclua a definição da incidência espacial das políticas do Estado, não deve/pode interferir com normas e regras pré-estabelecidas, para mais quando existe um acompanhamento efectivo por parte das entidades do Estado aquando da elaboração de Planos Municipais. Mais uma vez se reitera a necessidade de prever que os recursos humanos afectos à elaboração de Programas e Planos com incidência territorial sejam detentores de formação adequada e responsabilizáveis pelos actos que praticam.

4. Necessidade de responsabilização de quem pratica atos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo.

A presente proposta inclui, no n.º 1 do artigo 58.º, a responsabilização dos "técnicos legalmente qualificados" e, no n.º 6 define que "*a lei estabelece mecanismos que assegurem a efetiva responsabilização dos diversos intervenientes nos processos de urbanização e de construção*". Embora de

âmbito alargado, e sem garantia que os técnicos referidos incluem urbanistas, parece-nos que é urgente definir as capacidades técnicas de quem se responsabiliza por dirigir e elaborar Programas e Planos territoriais.

A construção de espaços urbanos inadaptados à vida qualificada dos cidadãos e a perda de tempo despendida na correcção de erros sucessivos, situações decorrentes da ausência de formação específica em ordenamento do território e urbanismo por parte de quem actua neste âmbito, em Portugal, impõe/exige uma atitude reguladora por parte do Estado que permita a responsabilização dos técnicos, na perspetiva de assegurar uma prática profissional deontologicamente irrepreensível e baseada no conhecimento adquirido por formação adequada. Parece-nos que esta proposta avança nesse sentido mas consideramos pertinente que, de forma clara, se proceda à definição mínima das competências (e formação) a deter obrigatoriamente por quem atua nestes domínios em que avulta o interesse público.

Fazer urbanismo sem urbanistas é incoerente e lesivo do interesse público, assim como parece evidente que responsabilizar técnicos que, não estando preparados, foram "autorizados" a fazer urbanismo, também não parece ser conveniente.

A regularização da prática, não sendo por si só garantia de melhoria, é, pelo menos, garantia de maior capacidade de responsabilização e da natural melhoria de uma atuação, que pela adequada e bastante formação, permite "linguagens" e actos comuns, coerentes e, por isso, mais adequados.

5. Necessidade de coerência e concreta definição da terminologia utilizada.

A proposta apresenta um conjunto de termos que interessa compatibilizar com outra legislação existente, e recente.

Verifica-se, por exemplo, a introdução do termo "regeneração" urbana mas, também o conceito de requalificação e renovação. Estas terminologias pretendem, efectivamente, descrever o acto de reabilitar, reabilitação urbana. Embora a definição constante do Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de Outubro, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana, recentemente alterado pela

Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto, defina "reabilitação urbana" de forma redutora, como tivemos oportunidade de referir aquando da consulta sobre a alteração efectuada em 2012, não será conveniente que uma lei de bases de urbanismo venha introduzir outro termo para ações que, na prática e na doutrina académica internacional consolidada, são a mesma coisa.

A alínea j) do artigo 2.º do supracitado Decreto-Lei, define reabilitação urbana como sendo "*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 coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios*". Reafirmamos que esta definição é, em nossa opinião, redutora pois não congrega/compreende o conjunto de ações imateriais que estão inerentes ao acto de voltar a habilitar o espaço para acolher as funções urbanas.

Por isso, não se afigura nem desejável, nem correto introduzir no ordenamento jurídico de urbanismo o vocábulo "regenerar". Qualquer reabilitação urbana inclui, necessariamente, ações materiais e imateriais e não parece ser coerente a inclusão deste novo termo na lei de bases, sobretudo quando vigora um regime jurídico da reabilitação urbana recentemente alterado e atualizado.

A APROURB pronuncia-se, assim, no sentido de que a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, se mantém eficiente e adequada nos seus traços basilares, sugerindo-se apenas a introdução de melhorias no que respeita à definição de solo rústico, à inclusão de dois novos instrumentos - o Plano de Conjunto ou Plano de Aglomerado e o Plano de Ordenamento do Espaço Rústico e à definição do cadastro predial enquanto instrumento urbanístico.

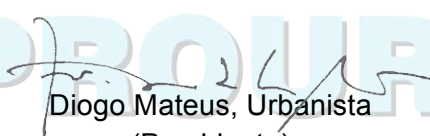
Como fatores determinantes do correto ordenamento do território e da qualidade urbanística, mantém-se inquestionável a premência de definição

das habilitações e qualificações exigíveis aos coordenadores e intervenientes em procedimentos de planeamento, em projetos e em operações urbanísticas.

Mais se pronuncia a APROURB pela evidência de que a manutenção das bases gerais da política pública de solos e das bases gerais das políticas de ordenamento do território e de urbanismo em dois diplomas é benéfica para a sua coerência, boa compreensão e melhor salvaguarda do interesse público.

Finalmente, e na mesma linha, face aos relevantes desígnios nacionais afigurar-se-ia como mais interessante que as bases da política pública de solos fossem agregadas às bases gerais da política pública de ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional, articulando-se num só e único diploma sobre bases gerais das políticas públicas territoriais de solos e espaço marítimo.

Pela APROURB,



Diogo Mateus, Urbanista
(Presidente)

Associação Profissional dos Urbanistas Portugueses