

Nova Lei de Bases da Política dos Solos, de Ordenamento do Território e Urbanismo

Ponto prévio: Processo legislativo

- Processo iniciado em maio deste ano;
- Proposta de Lei aprovada em Reunião do Conselho de Ministros de 3 de outubro de 2013 e apresentada publicamente, no dia 4 de outubro;
- Remetida para aprovação na Assembleia da República, no dia 23 de outubro;
- Baixou à 11ª Comissão (Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local), no dia 24 de outubro – apreciação na generalidade;
- Aprovada na generalidade no dia 29 de novembro;
- Baixou à 11ª Comissão (Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local), no dia 29 de outubro – apreciação na especialidade;

A - Razões para uma nova Lei na ótica do Governo:

- Partindo da consideração do “solo”, enquanto recurso base para o ordenamento do território, o Governo abordou conjuntamente as matérias já tratadas pela atual Lei dos Solos (Decreto-Lei n.º 794/96, de 5 de novembro), bem como questões referentes às bases da política de ordenamento do território e de urbanismo (constantes da Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto), acolhendo, assim, uma visão integrada da gestão do território.
- Pretendeu, de igual modo, integrar as políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e de urbanismo.

Tendo por base estes princípios e a avaliação da situação atual e do regime em vigor, o Governo procura:

- **Definir instrumentos que permitam disciplinar, reconduzir e induzir a correta distribuição do solo rústico e urbano e a execução eficiente dos planos territoriais;**
- **Evitar o aumento excessivo e irracional dos perímetros urbanos, assegurando a salvaguarda dos valores naturais;**
- **Promover a exploração dos recursos florestais e agrícolas;**
- **Assegurar o melhor aproveitamento dos recursos do solo urbano, centrado na reabilitação dos fogos existentes, em detrimento de nova construção e na regeneração de áreas do território.**

O Governo afirma:

“A proposta de lei preconiza que a política pública de ordenamento do território e de urbanismo deve promover a reabilitação, a regeneração e a utilização adequada do solo rústico e urbano, alargando o âmbito das definições de reabilitação e regeneração urbanas, entendida a primeira como uma forma de intervenção territorial integrada que visa a valorização do suporte físico de um território e a segunda como uma forma de intervenção territorial integrada que combina ações de reabilitação com obras de demolição e construção nova, associada a formas adequadas de revitalização económica, social e cultural e de reforço da coesão territorial.”

Manifesta-se uma intenção de articulação entre o ordenamento do território e os instrumentos fiscais que incidem sobre o imobiliário, enquanto instrumentos de política de solos, a fim de racionalizar a tributação, tornando-a mais justa e adequada ao objetivo de aproveitamento dos recursos do solo.

De igual modo, ao nível do estatuto jurídico do solo, reforça-se a classificação do solo em duas classes, em função da sua situação e da finalidade estabelecida no plano territorial.

▪ **Solo urbano e solo rústico:**

- Podem ser classificados como solo urbano os terrenos considerados indispensáveis para a urbanização e edificação, constituídos por espaços total ou parcialmente edificados, infraestruturados e dotados de equipamentos coletivos.
- São classificados como rústicos os restantes, designadamente os destinados ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos.

O Governo diz:

“Pretende-se com estas regras disciplinar os processos de criação de solo urbano, associando a aquisição de faculdades urbanísticas ao cumprimento dos deveres associados no âmbito da execução dos planos territoriais, e controlar os fenómenos de edificação dispersa, com respeito pelos direitos adquiridos e pelas legítimas expectativas dos proprietários.”

A proposta de lei perspetiva o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial e o regime jurídico da urbanização e edificação como diplomas de desenvolvimento legislativo e determina a sua revisão.

Prevê, ainda, a elaboração de um novo regime jurídico aplicável ao registo cadastral, com o objetivo de harmonizar o sistema de registo da propriedade e de promover a conclusão do levantamento cadastral do território nacional, condição essencial para o desenvolvimento.

Tendo em conta os objetivos da Lei

I. Concordamos com a necessidade de, designadamente:

- a. Salvar e valorizar as potencialidades do solo, o desenvolvimento sustentável, a competitividade económica territorial, a criação de emprego e a organização eficiente do mercado fundiário e imobiliário;
- b. Regular o mercado do solo, tendo em vista a prevenção da especulação fundiária, evitando práticas lesivas do interesse geral;
- c. Reforçar a coesão nacional, organizando o território de modo a conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade, assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, em especial aos equipamentos e serviços que promovam o apoio à família, à terceira idade e à inclusão social;
- d. Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos, os aglomerados rurais e a coerência dos sistemas em que se inserem;
- e. Regenerar o território, promovendo a requalificação de áreas degradadas e a reconversão de áreas urbanas de génese ilegal;
- f. Promover a acessibilidade de pessoas com mobilidade condicionada aos edifícios, equipamentos e espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva.

Necessidade de Revisão da Lei dos Solos

- Trata-se de um diploma datado 1976, que se encontra obsoleto face à atual conjuntura socioeconómica e face aos novos desafios do ordenamento do território e do desenvolvimento urbano.
- Sem dúvida que a revisão de um diploma que já tem quase 40 anos de vigência, marcado por um momento em que a realidade política, social e económica era outra, é uma necessidade. Há que adaptar a lei à realidade atual, permitindo acompanhar as novas dinâmicas do desenvolvimento territorial.

➤ **Questiona-se é se esta é a melhor maneira de o fazer**

B – Aspetos particulares - Comentários

Necessidade de Revisão da Lei dos Solos

- Trata-se de um diploma datado 1976, **que se encontra obsoleto** face à atual conjuntura socioeconómica e face aos novos desafios do ordenamento do território e do desenvolvimento urbano.
- Sem dúvida que **a revisão de um diploma que já tem quase 40 anos de vigência, marcado por um momento em que a realidade política, social e económica era outra, é uma necessidade.** Há que adaptar a lei à realidade atual, permitindo acompanhar as novas dinâmicas do desenvolvimento territorial.
 - **Questiona-se é se esta é a melhor maneira de o fazer**

Desde logo porque:

I - “Está em causa um **quadro legislativo incompleto**”

- Não podemos concordar com a apresentação de Leis que pressupõem outras Leis, cuja redação, no momento da apreciação das primeiras, é totalmente desconhecida. **Este não é um processo legislativo qualquer.** Regula uma matéria central para o desenvolvimento futuro do nosso País, dadas as condicionantes que coloca ao nível dos pressupostos para a posterior alteração no uso do solo, designadamente, no que se refere à demonstração da viabilidade económico-financeira que se tornará exigível – **De que forma é que será feita? Como? Ao abrigo de que princípios e regras concretas?**
- Estamos a falar de um projeto de Lei que assenta em princípios corretos, mas que, depois, pouco ou nada concretiza, o que é, no mínimo, contraditório.
- Uma simplificação do quadro legislativo da política do ordenamento do território e uma pretendida visão integrada sobre a gestão do território, **deveria ter por premissa a apresentação de todo o quadro legislativo que irá dar corpo a este novo edifício legal e que será essencial para a sua operacionalização.**
- Há que compatibilizar um conjunto diverso e diplomas legais, estando em causa, não só os Regimes da Urbanização e da Edificação, dos Instrumentos de Gestão Territorial, mas também o Código das Expropriações, o Decreto Regulamentar sobre os Conceitos Técnicos a utilizar nos Instrumentos de Gestão Territorial, o Registro Cadastral entre outros.
- **Este é um erro já cometido, demasiadas vezes, no nosso País** (ex. O Código dos Contratos Públicos foi apresentado, discutido e publicado sem que fosse conhecida a respetiva legislação complementar; mais recentemente o novo Sistema de Certificação Energética dos Edifícios foi publicado sem as Portarias regulamentares, algumas só no dia anterior à sua entrada em vigor foram publicadas e outras, mesmo, só no dia seguinte).

- O Governo, neste momento, **já deveria apresentar uma reforma global**, integrada por todos os diplomas cuja revisão se tornará necessária e não uma reforma, parcial e centrada em objetivos virtuais.

II - “A Reabilitação e Regeneração Urbanas **não se impõem por Decreto**”

- Esta Reforma é apresentada como um passo consistente no sentido **de promover a reabilitação e regeneração urbanas**, essenciais para a requalificação das cidades e para a dinamização transversal da atividade económica.

Uma vez mais **está em causa um objetivo que é positivo**.

- Sobretudo no atual momento, a Reabilitação Urbana é um verdadeiro imperativo nacional, uma meta imprescindível para alavancar um novo ciclo de crescimento para a nossa economia.

Porém, a reabilitação urbana, **não pode ser imposta por decreto – facilita-se.**

- **Tem de resultar da vontade dos proprietários e investidores** e, não de soluções simplistas que visam impedir o alargamento dos perímetros urbanos e a construção nova, sem atacar as questões de fundo que têm inviabilizado a reabilitação urbana.
- Se está em causa “travar” a construção nova e potenciar a reabilitação do edificado e dos aglomerados urbanos, **este não será o caminho**.
- **Deverá ser o mercado, os investidores e as famílias a exigir a reabilitação urbana**.
- **Importa dar confiança ao mercado** e potenciar as condições de excelência, designadamente ao nível das infraestruturas, que existem no nosso País. **Se não houver confiança, é indiferente termos um País com infraestruturas pensadas para 10 ou 40 milhões de habitantes**.
- Consideramos, pois, que **os esforços do Governo deveriam estar centrados na criação dos mecanismos e das ferramentas essenciais à dinamização da reabilitação urbana**, as quais passam, desde logo, por uma simplificação dos processos administrativos de licenciamento destas operações, por uma efetiva redução das taxas urbanísticas e, por fim, pela criação de incentivos e linhas de crédito específicas para a reabilitação urbana.
- A conjugação destes fatores, por si só, fará com que a decisão do investidor incida naturalmente sobre a reabilitação e o mercado do arrendamento.
- Exige-se uma verdadeira mudança de mentalidades para a qual é essencial a convergência de um conjunto de circunstâncias facilitadoras da reabilitação urbana:
 - Tem de ser atrativa para os investidores;
 - Têm de ser disponibilizados recursos financeiros, ao nível da criação de linhas de crédito específicas, asseguradas por fundos comunitários;

- Têm de ser criados incentivos fiscais;
- O mercado do Arrendamento tem de poder funcionar, exigindo-se mais confiança e segurança para os proprietários dos imóveis.

III - “Os Planos Diretores Municipais, pela importância que irão assumir, devem refletir os interesses e as necessidades das populações, das famílias, das empresas e dos agentes económicos”

Desde sempre que a política do Ordenamento do Território, no nosso País, está assente na elaboração de Planos, Territoriais, Intermunicipais, Municipais, sem que as verdadeiras necessidades das populações, das famílias, das empresas e dos agentes económicos seja tida em consideração.

- Estes são a base do desenvolvimento nacional e local.
- Esbatendo as assimetrias, devem ser criadas condições para que as famílias e as empresas possam viver, trabalhar e criar emprego e desenvolver as economias locais.
- Este é um aspeto central para o qual se exige, é certo planeamento, mas sobretudo, Planos exequíveis e em constante adaptação.
- A Lei não pode contribuir para a criação de entraves a esta capacidade adaptativa que consideramos essencial. O Ordenamento do Território tem de ser dinâmico, capaz de contribuir para a fixação das populações.

Por isso o **processo de revisão dos PDM's tem de ser repensado e profundamente revisto.**

- Todos somos conhecedores das dificuldades que se colocam atualmente nos processos de Revisão dos PDM's.
- Ainda recentemente, de acordo com os dados disponibilizados pelas diversas CCDR's **de um total de 278 PDM's a nível do território do Continente, apenas 70 estavam aprovados.**
- Ora, a alteração da Lei irá colocar novas exigências ao nível dos Planos Municipais pelo que se questiona o que sucederá com o trabalho já desenvolvido até este momento. Será ignorado? Será razoável dar início a novos processos de revisão? Quanto tempo mais será necessário aguardar para que todos os Municípios tenham os seus Planos em vigor?

IV - “O Solo Urbano não pode ser encarado como uma categoria excepcional e residual face ao solo rústico”

- A proposta de Lei assenta na classificação do solo em rústico ou urbano, desaparecendo a categoria de “solo urbanizável” ou “expectante”.

- O solo urbano é, apenas, aquele “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”.
- Todo o restante será solo rústico.

O solo urbano, passará a constituir uma categoria residual e excecional.

- A eliminação dos terrenos expectantes, **constitui uma forma artificial de evitar o alargamento dos perímetros urbanos e de promover a reabilitação e regeneração urbana.**
- Tanto mais que a classificação e reclassificação do solo rústico em urbano traduzem uma opção de planeamento que depende da comprovação, quantitativa e qualitativa, da respetiva indispensabilidade e adequação ao desenvolvimento económico-social, **cuja definição é remetida para o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e como tal totalmente desconhecida: – Ou seja, como é que será feita esta quantificação?**
- Por outro lado, **questionamos se esta alteração não irá ter por efeito imediato o aumento exponencial do preço dos solos urbanos.** Ao restringir o solo urbano e ao apertar as condições para a sua requalificação, certamente que o preço do mesmo irá aumentar. **Esta é uma realidade da qual o Governo não se pode alhear.**
- A que acresce o facto de à luz das normas transitórias, os terrenos que estando classificados como solo urbano e que no momento da entrada em vigor da Lei ainda não apresentem a respetiva urbanização programada ou sem que o prazo para a sua execução esteja estabelecido, perdem essa classificação, no momento da adoção de uma nova Programação, o que deverá ocorrer no prazo de três anos.
- Esta alteração será fonte de incerteza e mais insegurança, uma vez que o solo urbano passa a ser apenas aquele que já está urbanizado.

V - “São postos em causa direitos adquiridos dos proprietários de atuais solos “urbanizáveis”

- **A potencialidade construtiva não é direito virtual dos proprietários ou um capital fictício**, mas sim um direito real publicamente reconhecido e avaliado como tal, designadamente, no momento da aquisição dos terrenos em causa.
- **Dizer o contrário é fazer afirmações erróneas e demasiado simplistas** que partem de um total desconhecimento da realidade e da dinâmica económica.
- **A Lei não pode fazer tábua rasa das razões que determinaram a decisão de investir nesses terrenos** (assente, na maioria das circunstâncias nas potencialidades construtivas que os mesmos apresentavam), na certeza que a sua concretização está dependente de inúmeros condicionalismos, desde logo, da confiança dos agentes económicos e potenciais investidores e da disponibilização de recursos financeiros, cada vez mais escassos, sobretudo no momento atual.

- Este é pois, um aspeto com o qual não podemos concordar e cuja alteração, salvaguardando os direitos adquiridos, por razões de equidade e justiça, desde já preconizamos.

VI - “Instrumentos como a **venda forçada ou o **arrendamento forçado**, não podem servir de pretexto para colocar em causa a adequação do quadro legal”**

- A venda forçada é um mecanismo idêntico ao que já existe no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, agora aplicável quando os proprietários não cumpram os deveres que decorram de operações de regeneração prevista em plano territorial, intermunicipal ou municipal, ou de operação de reabilitação urbana.
- O Arrendamento Forçado é um novo mecanismo aplicável, em função do diploma a apresentar no futuro, mas que tem por objetivo permitir o arrendamento de edifícios e frações objeto de reabilitação.
- Esta figura, que já está prevista em programas de reabilitação urbana, será mais alargada, como uma solução de fim de linha, quando responsabilidades legais não sejam cumpridas.
- Porém, **questiona-se a introdução nesta sede.**
- Na verdade, a obrigação de execução de operações urbanísticas e a inserção de terrenos na “bolsa de terras”, são desajustadas, sobretudo no atual momento. Não há capacidade de investimento e a banca não disponibiliza os instrumentos de financiamento essenciais para fazer face às imposições decorrentes dos Planos Territoriais.
- São mecanismos que, se não foram complementados com instrumentos de apoio adequados, estão desfasados do atual contexto económico e social.
- Há que ter presente que no atual quadro económico, financeiro e social, **serão normas que, neste momento carecem de razoabilidade e, claramente, de oportunidade, pelo que serão a curto e médio prazo inexecutáveis e, como tal, socialmente injustificáveis.**

VII - “A **racionalização da tributação do património, não pode assentar em considerações vagas e que não passam de meras intenções”**

- Racionalizar e utilizar a tributação do património como um instrumento de desenvolvimento e de atração do investimento é essencial.
- Há muito que o defendemos.
- Constata-se, porém, dados os interesses muitas vezes envolvidos ao nível da administração central e local, há uma total incapacidade para a sua concretização. Veja-se que este é um dos aspetos

igualmente assumido pelo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, em vigor há pouco mais de um ano, que não foi capaz de produzir quaisquer efeitos práticos.

- **Defendemos uma discriminação fiscal positiva**, capaz de incentivar e alicerçar o investimento em projetos capazes de desenvolver o território, de inverter tendências de desertificação das zonas interiores e de determinar uma nova dinâmica na reabilitação das zonas urbanas mais degradadas.
- Por outro lado, **a questão da tributação das "mais-valias" urbanísticas é algo que já deveria ser conhecido e devidamente concretizado.**
- Este é um aspeto que **não deverá ficar em aberto e sujeito ao poder discricionário das autarquias.**
- Esta Lei **não pode converter-se num fator adicional de insegurança fiscal e, sobretudo, não pode ser criadora de novos e inoportáveis custos.**

02.12.2013