



Proposta de Lei n.º 183/XII/3.ª

Proposta de Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de

Ordenamento do Território e de Urbanismo

Parecer da CONFAGRI

Enquadramento

A CONFAGRI tem acompanhado e divulgado no seu Portal a revisão da Lei de Solos, nomeadamente com o que foi sendo publicado na página da internet da DGOTDU. Os documentos mais recentes presentes nessa página da DGOTDU datam de 2011.

Dado a maioria do território continental incluir áreas agrícolas e florestais, esta proposta de Lei tem muita relevância para o sector cooperativo agrícola, o qual a CONFAGRI, como Confederação de cúpula, representa. Como indicador demonstrativo da representatividade da CONFAGRI refira-se que esta organização recebe anualmente praticamente metade das candidaturas dos agricultores às Ajudas Diretas da PAC, a nível nacional. A CONFAGRI estranha assim o facto de não ter sido auscultada no processo de elaboração desta proposta de Lei. Dado o agora período de discussão pública, vem por este meio emitir o seu parecer.

A proposta de Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo visa promover uma visão integrada de gestão do território e integrar as políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e de urbanismo, evitando o aumento excessivo e irracional dos perímetros urbanos, assegurando a salvaguarda dos valores naturais e promovendo a exploração dos recursos florestais e agrícolas bem como 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.

As preocupações da CONFAGRI incidem sobretudo sobre as questões relacionadas com a posse da terra e os impactos negativos, a nível económico e financeiro, da reavaliação dos solos, sejam eles rústicos ou urbanos.

Estas são explicitadas com maior detalhe de seguida, embora condicionadas por desconhecimento das propostas de revisão dos regimes jurídicos dos instrumentos de planeamento e da reserva ecológica nacional.

Discussão e propostas

Generalidades

Dado que a eficácia do sistema de gestão territorial e a sua efectiva operacionalização dependem de uma adequada articulação entre os vários regimes, incluindo o RJGT e o Código das Expropriações (Oliveira, F, 2011), considera-se fundamental uma análise conjunta dos vários instrumentos, impossível neste período de discussão por não ter sido disponibilizadas para discussão os outros regimes em revisão.

O solo *per si* (rural ou urbano) é um recurso ambiental, natural, escasso e não renovável. Este desempenha importantes funções do ponto de vista económico, social



CONFAGRI

e ambiental. O solo é, por isso, encarado pela Constituição não só como suporte físico de actividades humanas, mas também **em função da sua capacidade produtiva intrínseca, nomeadamente para produzir bens agrícolas** – ou seja, como meios de produção (Correia, S, 2007).

De acordo com a carta de uso e ocupação do solo 2007, mais de 90% de Portugal continental está ocupado por “áreas agrícolas e agro-florestais (cerca de 39%) e por “florestas e meios naturais e seminaturais” (cerca de 54%), enquanto as áreas urbanas representam apenas cerca de 5% daquele território (INE, 2011).

Mesmo assim, os solos de alta qualidade, adequados para a agricultura, são escassos em Portugal, país do sul da Europa com piores recursos de solo. Estando Portugal ainda longe de atingir o auto-aprovisionamento alimentar desejado, torna-se ainda mais preocupante visto que os melhores solos têm sido os mais afectados pela expansão urbana e desenvolvimento de infra-estruturas (Rosas et. al, 2009). Por um lado, sectores agrícolas competitivos no litoral, como a produção leiteira e de hortofrutícolas, cuja malha urbana se tem tornado dominante, competindo pelo espaço e usos do solo, como se irá detalhar mais à frente; por outro, a impermeabilização de solos para construção de infra-estruturas e construção nova, impossibilitando o seu uso agrícola e reduzindo a capacidade de carga local para atenuar o impacte de eventos climáticos extremos, como precipitação intensa, com os consequentes riscos de cheias e inundações. Esta é uma questão relevante, em particular atendendo aos fins explicitados no artigo 2.º §d, §i e §k.

Para além de suporte da produção primária, o solo e consequentemente certos tipos de actividade agrícola também prestam outros serviços de ecossistemas, como regulador da quantidade e qualidade água (como abordado no parágrafo anterior com as consequências da impermeabilização do solo), do ciclo de nutrientes e suporte da biodiversidade, para além das interacções com a atmosfera relacionadas com o carbono (Rosas et. al, 2009).

A proposta de Lei prevê que o uso do solo só pode ser alterado se se demonstrar a viabilidade económico-financeira da função que vai cumprir, incluindo custos associados com infraestruturas, a tributação das mais-valias e a partilha de benefícios e encargos entre diversos proprietários num plano urbanístico.

A CONFAGRI concorda, por isso, com a importância da Lei atender a essa multiplicidade de dimensões que o bem jurídico solo engloba, lembrando-se a interdisciplinariedade entre a regulação jurídica do estatuto dos solos e a regulação sectorial de diversas outras matérias específicas (Correia, S, 2007). A necessidade de solo urbano deve justificar a reclassificação do solo rural, em função da ponderação dos interesses económicos, sociais e ambientais subjacentes, ou seja, esta lei deve garantir a disponibilização programada de solo para as diferentes utilizações e funções, atendendo às características e potencialidades do solo.

É preciso apostar na reabilitação em detrimento da construção nova, nomeadamente em áreas com maior potencial agrícola e reconhecida competitividade, bem como apoiar a agricultura que também presta outros serviços de ecossistema.



CONFAGRI

Princípios

Relativamente ao princípio geral sobre a responsabilidade (art. 3.º, §b) e face ao exposto nos parágrafos anteriores, considera-se que o texto deve ir mais longe e explicitar que a avaliação deva atender a impactes a curto, médio e longo prazo não só no território como espaço físico, mas nas suas potencialidades de uso (actuais e futuras) – p.e. a impermeabilização dos melhores solos agrícolas pode inviabilizar o aumento da capacidade de auto-abastecimento alimentar. Recomenda-se, por isso, que a avaliação das intervenções inclua uma articulação forte das várias componentes: ambiental, social e económica. O mesmo deve ser explicitado na fundamentação de qualquer decisão de criação de infra-estruturas urbanísticas (art. 62.º). Actualmente, o texto, apenas contempla demonstração do seu interesse económico e da sustentabilidade financeira da respectiva operação, indo contra os princípios b) Responsabilidade e c) Economia e eficiência.

Saúda-se o princípio da subsidiariedade (§g e i), no intuito de aproximar o nível decisório e de planeamento com a sociedade civil. A CONFAGRI encontra-se a acompanhar esta questão e pretende contribuir na sua discussão, de forma a transmitir as necessidades de articulação do ordenamento com as questões associadas ao sector cooperativo agrícola e florestal.

Emparcelamento

As Organizações de Agricultores estão reconhecidas como entidades gestoras de projectos de emparcelamento, com destaque no emparcelamento de prédios rústicos. Face ao que tem ocorrido, a CONFAGRI defende que deve ser mantida a estrutura existente da Comissão de Acompanhamento, envolvendo Agricultores e Organizações Agrícolas de avaliação do emparcelamento e execução da obra. Assim, estas entidades promotoras do emparcelamento devem ser consideradas no art. 19.º§3, e, por isso, ser consultadas sobre iniciativas que incidam sobre esses prédios, garantindo a coerência e articulação das acções a desenvolver.

Planos Directores Municipais

A proposta consagra o dever de os municípios integrarem, no prazo de três anos após a publicação da nova lei, nos planos territoriais as normas com impacte no uso do solo decorrentes de programas de âmbito nacional ou regional (p.e. sobre o litoral, as áreas protegidas e as albufeiras), bem como de restrições de utilidade pública ou de servidões administrativas.

Esta concentração de todas as normas de ocupação do solo nos PDM, incluindo a simplificação dos licenciamentos urbanísticos, permitindo a existência de um único interlocutor para os municípios e munícipes é positiva. De facto, há uma grande complexidade e morosidade na obtenção de esclarecimentos sobre o que os



agricultores e proprietários florestais podem ou não fazer no solo, com diferentes interlocutores (ICNF, CCDR, município,...), que atrasam e oneram o planeamento e desenvolvimento da sua actividade.

Desaparece a figura de solo urbanizável, existindo apenas solo urbano e rústico. Passa o ónus da definição do que pode ser urbano para o próprio município. Os PDM poderão ser revistos e alterados por planos de pormenor e planos de urbanização, podendo então haver transformação de solos rústicos em urbanos.

Concordando no espírito da simplificação desta proposta de Lei, receia-se, no entanto, a sua plena execução, por ser tão vaga, em particular:

- sem o licenciamento prévio, o que acontece se o projecto e obras não estejam conformes os planos vigentes? A obra pára? É paga uma multa?
- face ao actual contexto económico, terá a administração pública e os particulares capacidade financeira para cumprir as exigências, nomeadamente a venda ou arrendamento forçado e a execução de operações urbanísticas?
- que mecanismos de financiamento serão previstos para incentivar a aposta na reabilitação urbana e compensar proprietários pelos serviços de ecossistemas que estes prestam?
- dada a actual lentidão com que tramita e é aprovado qualquer PDM, quantos municípios conseguirão cumprir o prazo de três anos proposto? E para os municípios que não consigam fazê-lo, quais os procedimentos para os municípios?
- quais os parâmetros e índices mínimos a incluir nos planos territoriais municipais e intermunicipais, nomeadamente para construção nova ou reabilitação, tendo em conta as necessidades de solo para as diversas actividades? A proposta remete essa definição para os próprios planos (p.e. arts. 12.º, 14.º§2b, 20.º, etc.), ao contrário do que está previsto na Lei de Solos espanhola, nomeadamente para habitação de custos controlados.

Arrendamento e venda forçada

Sobre o artigo 35.º (venda forçada), levantamos as seguintes questões:

- Quem determina a venda forçada?
- Os imóveis do património do Estado também estão sujeitos à venda forçada?
- Como é assegurado o valor da “justa” indemnização devida?
- Quem determina esse valor?

Sobre o artigo 36.º (arrendamento forçado), a que lei dizem respeito as referências dos §1 e 2? Ainda não existe legislação específica sobre o arrendamento/disponibilização forçada de terras na Bolsa Nacional de Terras.



CONFAGRI

Sector leiteiro

A maior parte das explorações leiteiras iniciou a sua actividade há décadas, numa altura em que a figura dos Planos Directores Municipais ainda não existia. A sua posterior criação não teve, na maioria dos casos, em linha de conta a existência e a especificidade destas edificações, facto que levou mais tarde a incómodos para os respetivos produtores, pela alegada incompatibilidade com esses instrumentos de ordenamento e com as próprias actividades/habitações que se instalaram posteriormente nas suas proximidades, estas (supostamente) de acordo com as regras dos PDM's.

Não obstante a revisão dos PDM's, ainda subsistem situações em que as explorações não são reconhecidas por estes instrumentos, nomeadamente pelo facto de estarem localizadas em zonas classificadas como "urbanas" (na verdade áreas periurbanas), facto que dificulta sobremaneira o seu funcionamento e o seu futuro. Com efeito, estando a decorrer um período transitório para o licenciamento da atividade (via REAP) existe a necessidade de aumentar a área edificada para fazer face às exigências legais, que frequentemente colide com os PDM's no seu formato vigente, assim como com outros instrumentos de ordenamento do território (REN, RAN,...). Por outro lado, também os regulamentos municipais não estão muitas vezes adaptados às características desta actividade, no que toca às taxas de licenciamento (erroneamente inspiradas nas taxas para a Indústria) e que colocam as despesas de regularização das edificações a níveis totalmente incomportáveis e desajustados da relação entre área edificada e volume de negócios médio das operações.

Sector florestal

Relativamente ao artigo 36º ponto 2, diz que "os prédios rústicos e os prédios mistos sem dono conhecido e que não estejam a ser utilizados para fins agrícolas, florestais, silvo-pastoris ou de conservação da natureza, podem ser disponibilizados na bolsa nacional de terras nos termos da lei", estes prédios encontram-se identificados na Bolsa de Terras, Artigo 9.º (Disponibilização de terras sem dono conhecido e sem utilização agrícola, florestal ou silvopastoril), onde refere no ponto 1 — São disponibilizados na bolsa de terras os prédios reconhecidos, nos termos do presente artigo, como prédios:

- a) Sem dono conhecido; e
- b) Que não estejam a ser utilizados para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris.

Ou seja, não concordamos que aqui esteja diferente da lei 62/2012

O ponto 6 do artigo 44º, remete a obrigatoriedade dos Plano Directores Municipais serem atualizados de acordo com a entrada em vigor de um programa territorial de âmbito nacional ou regional, como é o caso dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal por exemplo. Consideramos que deve ser referido o prazo de atualização dos PDM's, de forma a não ficarem indefinidamente em atualização, devido à publicação de outros programas territoriais.



CONFAGRI

Relativamente ao artigo 46º, ponto 3, esta exceção relativa aos recursos florestais, gostaríamos que fossem concretos de forma a compreendermos se se estão a referir aos PROF's ou a outros instrumentos. Não consideramos porém que esteja aqui este artigo refletido, mas que venha a refletir-se nos PDM, conforme está escrito no artigo 44º numero 6, que após a publicação dos PROF's os PDM são obrigatoriamente atualizados.

Mais-valias

Relativamente à pretensão de reduzir as mais-valias recebidas pelos munícipes por reclassificação dos usos permitidos ou por investimento público em infra-estruturação urbanística, serão as próprias autarquias a calcular as mais-valias fundiárias. Considera-se que devam ser explicitados critérios e/ou índices orientadores, não havendo na proposta índices quantitativos que vinculem as autarquias a esse respeito.

Por outro lado, certas obras públicas vizinhas ou a imposição de restrições severas ao uso do solo podem reduzir o valor dos imóveis (Amaral, P. 2011), pelo que se sugere que a proposta de Lei clarifique também este conceito de menos-valia urbanística (a proposta só refere encargos, nomeadamente no artigo 64.º§5, com o §6 já a remeter para o cálculo das mais-valias) e preconize medidas compensatórias de natureza fiscal ou administrativa nesses casos de ablação do valor dos imóveis.

Valor dos Solos

O capítulo III – Avaliação em geral, irá traduzir-se num futuro aumento de impostos sobre o setor agrícola que contribuirá para diminuir decisivamente a competitividade do setor, pelo que deve ser analisado com cautela.

O modelo de avaliação do solo previsto na proposta é vago, perigoso e contraditório. Carece nomeadamente de clarificação sobre os mecanismos de regulação económico-financeiros a adoptar (art. 68.º), dos métodos de avaliação mais apropriados em cada situação (art. 69.º§1 e 2) do potencial de exploração (art. 70.º§1) e “uso de solo mais eficiente” (artigo 70.º§2).



CONFAGRI

Conclusões

A CONFAGRI concorda com a necessidade de renovar a Lei dos Solos e de definir instrumentos que permitam, salvaguardando o solo como recurso vivo não renovável:

- uma correcta distribuição do solo rústico e urbano, considerando o desenvolvimento ambiental, económico e social;
- a execução eficiente dos planos territoriais, permitindo um só interlocutor para os municípios.

Desta forma, a CONFAGRI alerta para as matérias sensíveis desta proposta com potenciais impactes negativos para o sector que representa, em particular as questões relacionadas com a posse da terra e da reavaliação dos solos, rústicos ou urbanos.

5 de Março de 2014



Bibliografia:

Amaral, Pedro Bingre do (2011). Análise das relações da política de solos com o sistema económico – estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo. DGOTDU 5/2011

Cardoso, Isabel Moraes (2007). A nova lei de solo espanhola – contribuição para a revisão da lei dos solos portuguesa. Estoril

Correia, Sérvulo & Associados (2007). Enquadramento jurídico-constitucional da Lei dos Solos.

INE (2011). Estatísticas do Ambiente 2011. Instituto Nacional de Estatística, I. P., Lisboa.

Lameiras, José António e Miranda, Alberto Manuel (2007). Avaliação da aplicação da Lei dos Solos (DL 794/76, de 5 de Novembro). Porto

Oliveira, Fernanda Paula (2011). Estudo da articulação da Lei dos Solos com o Sistema de Gestão Territorial. DGOTDU

Rosas, C, Teixeira, R, Mendes, A, Valada, T, Sequeira, E, Teixeira, C, Domingos, T(2009). Agricultura. *In* Ecosistemas e Bem-Estar Humano: Resultados da Avaliação para Portugal do Millennium Ecosystem Assessment, Escolar Editora