



CONFEDERAÇÃO PORTUGUESA DAS
ASSOCIAÇÕES DE DEFESA DO
AMBIENTE

Contribuinte nº: 502 766 735

PROJECTO DA LEI DE BASES DA POLÍTICA DE SOLOS, DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO URBANISMO (PPL183-XII) - COMENTÁRIO

Lisboa, 4 de Fevereiro de 2014

A Assembleia da República encontra-se a apreciar, na especialidade, a proposta de Lei de Bases da Política de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo. Esta proposta declara objectivos meritórios, incluindo a salvaguarda das potencialidades do solo, a prevenção de riscos, a salvaguarda da biodiversidade e do património natural, cultural e paisagístico, a aposta na reabilitação urbana, o combate à especulação imobiliária, a eficiência energética — objectivos que as ONGA defendem há décadas.

O projecto de lei supracitado visa a reunião de diplomas legais (Lei dos Solos e Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo). Este objectivo afigura-se positivo, facilitando a sua simplificação e operacionalização.

A proposta de Lei de Bases em apreço pretende apostar na reabilitação urbana e no combate à especulação imobiliária, adequado para um instrumento desta natureza.

A propósito, lembramos que temos hoje, em Portugal, indicadores de desqualificação territorial muito preocupantes:

- 6 milhões de habitações para 4 milhões de famílias;
- 800 000 casas devolutas;
- meio milhão de habitações em más condições de conservação;
- 75% do parque habitacional não cumpre as normas de eficiência energética;
- 1% do território expectante, classificado como “urbanizável” mas sem qualquer necessidade ou perspectiva, ou, de vir a ser edificado; uma urbanização dispersa e caótica, mal servida de transportes públicos e de equipamentos sociais;
- 22% do território em Rede Natura 2000 e 40% em reserva ecológica nacional, essenciais na prevenção de riscos e na geração de água e biodiversidade, mas que não recebem qualquer contrapartida por esse serviço público fundamental;



CONFEDERAÇÃO PORTUGUESA DAS
ASSOCIAÇÕES DE DEFESA DO
AMBIENTE

Contribuinte nº: 502 766 735

- A esmagadora maioria da população concentra-se nos concelhos do litoral, no território continental, sendo o interior votado ao envelhecimento, desinvestimento privado e público e abandono pelas gerações mais novas, em busca de melhores condições de vida.

Continuamos a ter, passado mais de 3 quadros comunitários de apoio, investimentos públicos vultosos em infraestruturação, equipamentos colectivos e grandes obras públicas, um país, mais endividado, tendencialmente mais desequilibrado do ponto de vista demográfico e de desenvolvimento económico e social e com fortes problemas de competitividade inter-regional.

Têm faltado políticas públicas integradas que reequilibrem o país do ponto de vista demográfico e de desenvolvimento económico e social.

Sobre esta proposta de Lei, na generalidade, podemos dizer que as ferramentas agora criadas vão no bom sentido. Subsistem, no entanto, um conjunto substancial de preocupações que esta proposta de lei não clarifica, o que passamos a desenvolver a seguir.

Como aspectos positivos desta proposta de lei destacamos:

- A reunião de diplomas legais;
- Promove-se o princípio da gestão racional do solo e a intenção de que a expansão urbana só aconteça quando a oferta existente estiver esgotada, com enfoque a ser dado à reabilitação;
- Promove-se que edifícios em estado de ruína ou sem condições de habitabilidade, bem como terrenos resultantes da sua demolição, possam ser sujeitos a expropriação ou venda forçada;
- Permite-se a recuperação social de terrenos sem dono conhecido, através de uma bolsa de terras;
- Prevê-se a identificação e captação social de mais-valias criadas por plano ou acto administrativo;
- Prevê-se, também, que os municípios disponham de três anos após a publicação da nova lei para integrar nos PDM programas que actualmente estão dispersos, sob pena de verem suspensas as suas actividades de classificação do solo, e de serem alvo de uma penalização que lhes limitará o acesso a subsídios e a financiamento comunitário. Este aspecto é positivo mas questionamos a sua praticabilidade, i.e., se os municípios estarão em condições, na sua generalidade, de transpor as disposições desta lei para os instrumentos de gestão territorial de nível municipal em tempo útil e de forma eficaz e ainda, de que forma tal será regulado.



CONFEDERAÇÃO PORTUGUESA DAS
ASSOCIAÇÕES DE DEFESA DO
AMBIENTE

Contribuinte nº: 502 766 735

Como aspectos omissos ou insuficientes nesta lei destacamos:

- A proposta subvaloriza grosseiramente a dimensão natural e ambiental do território: nunca se fala dos serviços prestados pelo ecossistema, da segurança alimentar, ou do recurso solo na perspectiva da sua conservação. O solo é tratado quase só na perspectiva limitada de suporte de actividades económicas;
- Não se vê orientação para a compatibilização da informação do planeamento, fiscalidade, registo predial e cadastro, uma ferramenta essencial para viabilizar um conjunto de medidas de gestão;
- A falta de medidas promotoras da transparência, de combate à especulação e à corrupção no sistema de planeamento, como a obrigação de disponibilizar informação estatística na transmissão de terrenos e outros bens imóveis, incluindo detalhes de caracterização física, localização, valor e data de transmissão, indispensáveis para a avaliação imobiliária;
- Não é claro se ou como serão desclassificadas áreas hoje designadas como urbanizáveis – o conceito de áreas mistas (rustico/urbano) deverá estar presente na nova lei;
- Não é previsto nenhum mecanismo de compensação dos serviços prestados pelos ecossistemas, em favor quer das autarquias quer dos donos dos terrenos;
- Não há mecanismos para financiar a requalificação urbana e a recuperação de áreas degradadas;
- Não é claro se é possível captar mais-valias passadas criadas por actos administrativos;
- A afectação de mais-valias à função social, e a respectiva percentagem, são omissas;
- A compensação de menos valias criadas por actos administrativos é omissa;
- Embora seja teoricamente positiva a concentração de todas as normas de ordenamento no Plano Director Municipal (PDM), a experiência histórica demonstra que tem sido muito difícil passar as regras de outros planos para o nível municipal. Na prática cria-se um atraso de três anos na aplicação de planos de nível superior, e não é claro o que acontece caso a transposição para os PDM não seja adequada (prevê-se a suspensão de certas normas, mas não são claras as normas supletivas). Não são criados mecanismos de intervenção, do Estado ou dos cidadãos, para prevenir ou enfrentar situações desse tipo.



CONFEDERAÇÃO PORTUGUESA DAS
ASSOCIAÇÕES DE DEFESA DO
AMBIENTE

Contribuinte nº: 502 766 735

Esta proposta de Lei, tendo como suporte o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) que estabelece, em concretização das opções europeias de desenvolvimento territorial e do quadro de referência europeu¹, por isso, sobre um Instrumento de Política do Território de carácter programático, mas que na altura da sua aprovação, já merecia ser revisto. Muito mais, passados 8 anos da sua aprovação.

A CPADA, em conjunto com outras entidades, produziu e publicou detalhada opinião sobre o assunto.

Consideramos, assim, que deveria, no âmbito da discussão desta lei de bases, voltar a promover-se a discussão e a revisão do PNPOT, face ao novo quadro de desenvolvimento económico e social nacional e internacional que aparecem a alterar, substancialmente, os pressupostos que estiveram na base do desenho do PNPOT que foi aprovado.

Relativamente à promoção da reabilitação urbana, um dos objectivos declarados desta lei, é essencial que os projectos municipais avancem integrados em programas e não de forma casuística. Essencial para essa discussão será a avaliação séria das sucessivas vagas dos programas “Polis”, qual o seu estado de concretização e quais os seus impactes no desenvolvimento e capacidade de arraste da actividade económica local que seriam supostos gerar. Nesta nova geração de planos e programas, há que aprender com o bem e o menos bom do passado, evitando, pelo menos, os mesmos erros.

Considerando que as cidades são, sem dúvida, a grande força motriz das economias nacionais e, conseqüentemente, da economia europeia, e que devido à actual conjunta internacional enfrentam, com especial acuidade, graves problemas aos mais diversos níveis - governança, ambiental, social, económico, cultural, etc. – é de assinalar que no Quadro Estratégico Comum 2014-2020 (QEC), o novo QREN, a promoção da reabilitação e regeneração de áreas urbanas se afigure como uma das questões chave, pelo que será, também, grandemente oportuna a aprovação de um instrumento como esta proposta de lei.

Na verdade, e considerando que a estruturação da cidade e qualificação do meio urbano decorrem de processos de planeamento que, naturalmente, resultam mais ou menos eficazes consoante o estabelecimento de parcerias entre a sociedade civil (no âmbito das quais o cidadão, a título individual, pode desempenhar um papel importante) e os vários níveis de governação, importa trazer a dita sociedade civil para os processos de reabilitação e regeneração urbana que se pretendem dinamizar, estendendo a obrigação de consulta e participação prévia do público em planos e programas de nível regional, intermunicipal, municipal e infra-municipal.

¹ N.º 2 do artigo 40.º



CONFEDERAÇÃO PORTUGUESA DAS
ASSOCIAÇÕES DE DEFESA DO
AMBIENTE

Contribuinte nº: 502 766 735

No aspecto da integração de políticas, a proposta legislativa em apreço necessita de maior capacidade de integração e coordenação dos programas e instrumentos de política, legislativos e fiscais com incidência no território, para cumprir os fins a que se propõe. Isto, porque a proposta de lei de bases que tivemos acesso prevê o seu desenvolvimento através de diplomas complementares, a apresentar pelo Governo, como a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, a alteração do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, o novo modelo cadastral e a regularização das actividades económicas.

É, por isso, fundamental que traga consequências normativas para os RJIGT e RJUE, a legislação fiscal, a afectação de mais-valias, os processos de revisão dos PDM, as finanças locais, o código de expropriações, a regeneração urbana, o código de arrendamento urbano e outros. E, não que o contrário aconteça, minando a aplicação da futura Lei de Bases de Política de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo.

O conceito do recurso solo, aparece, nesta proposta, de uma forma redutora, como rústico ou urbano, quando deveria ser considerado como um todo, em termos de serviços ambientais, económicos, funções e ocupação que não são estáticas no tempo, mas que vão variando com a intervenção e as alterações naturais. Isso levaria a introduzir dimensões que ultrapassam a capacidade descritiva e de de integração da maior parte dos actuais instrumentos de gestão territorial.

A CPADA identificou, com maior detalhe, as seguintes questões aquando da análise do projecto de lei:

- Classificação do solo “assenta na distinção fundamental entre solo rústico e solo urbano”², mantendo a preconizada na lei actual³. Trata-se de uma prerrogativa conceptual que dificulta a gestão e o ordenamento de áreas *mistas*, sem um padrão claro de ocupação do solo (e.g. território peri-urbano).
- Questionamos: A “forma gradual” de aquisição das faculdades urbanísticas⁴ será matéria a ser especificada nos futuros regimes jurídicos dos programas e planos territoriais ou da edificação e da urbanização?
- A obrigação de realizar operações urbanísticas⁵ será especificada nos futuros regimes jurídicos dos programas e planos territoriais ou da edificação e da urbanização?

² N.º 2 do artigo 12.º

³ Cf. N.º 2 do artigo 15.º da lei n.º 48/98, de 11 de Agosto

⁴ Artigo 15.º

⁵ Artigo 16.º



CONFEDERAÇÃO PORTUGUESA DAS
ASSOCIAÇÕES DE DEFESA DO
AMBIENTE

Contribuinte nº: 502 766 735

- Considera-se positiva a afectação à “prossecação de finalidades de política pública do solo” de imóveis do domínio privado da Administração, com o objectivo de regular o mercado fundiário e prevenir a especulação fundiária⁶.
- Considera-se também positiva a introdução da figura de arrendamento forçado de prédios rústicos ou mistos “sem proprietário conhecido” e sem funções produtivas⁷. Contudo, seria oportuno incluir todos os prédios com as estas características, mesmo que identificados os proprietários ou no caso de processos de sucessão litigiosos de longa data.
- A oferta excessiva de fogos habitacionais e o crescimento desajustado de áreas urbanizáveis, com conseqüente perda de recursos naturais e paisagísticos, revelam a necessidade de gerir racionalmente o solo, pelo que vemos como positiva a proposição que a expansão urbana só vá acontecer quando a oferta estiver esgotada, com enfoque a ser dado à reabilitação.
- Ora, com o actual grau de descapitalização dos proprietários e as ainda deficientes condições do mercado de arrendamento, aliado à situação económica geral do País, apenas daqui a muitos anos será possível promover a recuperação do parque edificado por esta via.
- Considera-se positiva a exigência, relativamente ao plano director municipal, de assegurar “as relações de interdependência com os municípios vizinhos”⁸. Neste sentido, a introdução do plano director intermunicipal poderá privilegiar a programação concertada de equipamentos públicos e conseqüente utilização racional dos recursos patrimoniais e financeiros, desencorajando a concepção de projectos avulsos.
- A introdução de estratégias de mobilidade e acessibilidade, integradas obrigatoriamente em todos os planos municipais e intermunicipais, possibilitaria a criação de sistemas de transporte multimodais nos vários níveis de planeamento, reduzindo os encargos com infra-estruturas e promovendo a implementação viável de modos de transporte suaves e colectivos.
- É introduzida a figura das medidas preventivas, “destinadas a evitar a alteração de circunstâncias e das condições existentes”⁹, constituindo um meio de controlar o preço do solo e evitar os custos associados à operacionalização de plano territorial. Apesar do potencial desta medida, é discutível a necessidade de indemnizar os proprietários¹⁰, já que

⁶ Artigo 26.º

⁷ N.º 2 do artigo 36.º

⁸ N.º 3 do artigo 44.º

⁹ N.º 1 do artigo 52.º

¹⁰ N.º 4 do artigo 52.º



**CONFEDERAÇÃO PORTUGUESA DAS
ASSOCIAÇÕES DE DEFESA DO
AMBIENTE**

Contribuinte nº: 502 766 735

a manutenção das actividades existentes não se revela conflituante com o direito à propriedade privada ou com a sua exploração económica.

- Afigura-se positiva a adaptação dos impostos sobre o património imobiliário rústico, “tomando em consideração o rendimento fundiário normal decorrente de uma utilização eficiente do solo”¹¹ por forma a garantir a sua efectiva exploração.
- É introduzida a obrigatoriedade de realização registo predial, a inscrição matricial, bem como a georreferenciação e a inscrição no cadastro predial, os factos que afetem direitos reais relativos a um determinado imóvel ou lhe imponham um ónus, nos termos da lei ¹², considerando-se esta medida positiva, sendo expectável o consequente aprofundamento nos termos do futuro regime aplicável ao registo cadastral¹³.
- É retirada a vinculação dos planos especiais de ordenamento do território aos particulares, tendo esta vinculação efeito “a partir do momento em que o seu conteúdo seja integralmente vertido (...) no plano director municipal ou no plano intermunicipal que o substitua”¹⁴. Tendo em conta a sua função de salvaguarda dos recursos e valores naturais com elevado interesse público e de âmbito nacional, prevê-se uma operacionalização mais demorada das medidas aí preconizadas.
- Considera-se ainda que, tendo em conta o controlo ineficaz dos processos de construção em solo rústico, o que favorece a edificação dispersa em espaços agrícolas e florestais e implica o agravamento dos encargos com infra-estruturas e preocupações crescentes de protecção civil, devem ser preconizadas medidas mais restritivas (e.g. redefinição de parâmetros urbanísticos; medidas fiscais mais onerosas para a construção pontual) à edificação isolada.

A CPADA agradece a oportunidade de dar a sua opinião, em representação das ONGA portuguesas, com base no trabalho produzido pelas ONGA associadas e outras entidades sobre esta matéria, não obstante contributos futuros que essas mesmas organizações possam vir a fornecer.

Helder Careto

Em representação da Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente / ONGA

Mais informação em www.cpada.pt

¹¹ N.º 2 do artigo 63.º

¹² N.º 2 do artigo 76.º

¹³ Alínea c) do n.º 1 do artigo 84.º

¹⁴ N.º 2 Artigo 53.º

