

A AUP – Associação dos Urbanistas Portugueses, agradece o pedido de colaboração no processo de elaboração da nova Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo que o Ex.mo Senhor Secretário Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território teve a amabilidade de solicitar.

Empenhados num melhor Urbanismo desenvolvemos internamente, e com a participação de inúmeros associados, o documento seguinte:

1. QUESTÃO DE PRINCÍPIO

Da análise da proposta de lei salientamos uma questão de princípio que tem a ver com a classificação e qualificação do uso do solo [para-urbano](#) (n.º 2.º do art.º 12.º).

Parece-nos ~~redentora~~ reduzidora a limitação apenas a duas classes sugerindo-se a consideração de uma terceira ~~class~~ categoria de solo designada por solo para-urbano, que traduz, aliás, a realidade do modo de ocupação e caracterização de algumas partes do território nacional, sendo disso exemplo o norte de Portugal. O conceito do uso de solo foi já desenvolvido na literatura de especialidade (PARDAL et al., 1991) e pretende distinguir os espaços que foram sendo progressivamente preenchidos, de uma forma difusa, com edificações, tendo dado origem a tecidos amorfos de construção dispersa, ainda que gradualmente mais apertada, mas que tendo em conta o seu nível de infraestruturização, não é rural, nem se pretende que venha a ser urbano, criando um anel de transição entre o solo rural e o solo urbano.

Para além desta questão de princípio sugerimos as alterações ou precisões seguintes:

2. CONSIDERAÇÕES QUANTO AO ARTICULADO

TÍTULO I - Princípios, direitos e deveres gerais

Formatada: Tipo de letra: 14 pt, Sublinhado

CAPÍTULO I - Âmbito, Fins e Princípios

Formatada: Sublinhado

Artigo 1º - Âmbito

- Nº 1: Deveriam ser aqui incorporadas as alíneas a) e b) do nº 1 do art.º 3º, como explicitações do âmbito e conteúdo global da Lei de Bases.
- Nº 2: Deveria passar a nº 3, ficando o nº 2 disponível para receber o conteúdo do nº 3 do art.º 3º, que seria para aqui transposto.

Artigo 2º - Fins

- Na alínea e), sendo justa a finalidade de “regeneração das cidades” há também outros aglomerados que são vilas e aldeias e que também merecem cuidados de regeneração.
- Deverá ser acrescentada uma nova alínea:
 - 1) **Sensibilização dos cidadãos para a cultura de Ordenamento do Território e de Urbanismo e para os princípios éticos da sua prática.**

Artigo 3º - Princípios gerais

- Por razões de coerência e simplificação denominativa, bastaria denominar o artigo por Princípios Gerais.
- Os seus nº 1 e nº 3 deveriam ser eliminados, por transposição dos respetivos conteúdos para o Art.º 1º.
- No final da alínea e) do atual nº 2, deveria acrescentar-se: "...do cidadão, **compatível com os critérios de eficiência e eficácia que devem nortear as políticas públicas.**"
- Está omissa o **princípio da equidade.**
- O conteúdo do artigo 10º - 1. (direito ao justo valor do solo) deveria ser transposto para este art.º 3º, como mais um princípio.
- Deveria ser aditado o princípio que **salvuarde a autonomia responsável de cada nível de planeamento territorial, nomeadamente o nacional, o regional e o**

municipal, sem prejuízo da observância dos restantes princípios, designadamente e entre outros, os referidos na alínea (k).

- Deveria também ser consagrado o **princípio da ponderada compatibilização entre interesses públicos e privados** nos planos, nomeadamente transpondo o conteúdo do artigo 41º em mais uma alínea deste art.º 3º.

- Deveria também ser consagrado o **princípio da participação pública** nos procedimentos de formação dos planos e nos processos de decisão da administração relativos a ações de impacto territorial ou de intervenção no espaço público.

Introdução de novo Artigo (artigo a aditar 2) - Conceitos e definições

- Embora se considere que uma lei de bases não seja a sede mais apropriada para a definição de conceitos, dada a maturidade concetual que tal exige, parece-nos contudo, como garante de coerência estrutural do sistema de gestão territorial, que deve ficar estabelecido nesta lei que os conceitos fundamentais ao ordenamento do território e urbanismo serão definidos por diploma próprio, á semelhança do que acontece com o DR nº. 9/2009.

Formatada: Sublinhado

CAPÍTULO II - Direitos e deveres gerais

Artigo 5º - Direito ao ordenamento do território e ao urbanismo

- Recomendando-se que a denominação do artigo passe a ser “Direito de ordenamento do território **e ao urbanismo**”.

- No nº 1, propõe-se que seja aditado “(...) urbanização e edificação se faça **de modo sistematicamente programado** no respeito do interesse geral (...)”.

- Num nº 2 a aditar, propõe-se a seguinte redação: **Todos têm direito a viver no quadro de um ambiente exterior qualificado, dotado de espaços públicos que favoreçam as relações sociais, a acessibilidade e a satisfação dos cidadãos com o património cultural envolvente.**

Artigo 6º - Dever de ordenamento do território e urbanismo

- Recomenda-se que a denominação do artigo seja Dever de ordenamento do território e urbanismo.

- No ponto 2, sugere-se a seguinte redação: “*A promoção do ordenamento do território e do urbanismo visa a correta localização das atividades económicas, a contenção da expansão urbana, a qualificação dos espaços urbanizados, o ordenamento do ...*”

Artigo 9º - Deveres da Administração (ou da Administração Pública)

- Por razões de coerência e simplificação denominativa, bastaria denominar o artigo por Deveres da Administração (ou da Administração Pública).

- Falta uma alínea, com a seguinte redação ou outra do mesmo teor: **Promover, de modo estruturado, a participação pública nos procedimentos de formação dos planos e nos processos de decisão da administração relativos a ações de impacto territorial ou de intervenção no espaço público.**

Artigo 10º - Direito ao justo valor do solo

- Dado o teor deste artigo (modo de aplicação do princípio a enunciar no artº 3º), entende-se que deve ser enquadrado no Título V, Capítulo III – Avaliação.

TÍTULO II - Solo e política pública do solo

CAPÍTULO I - Estatuto jurídico do solo

Formatada: Tipo de letra: 14 pt, Sublinhado

Formatada: Sublinhado

Artigo 12º - Classificação e qualificação do solo

Este artigo já foi tratado previamente como uma Questão de Princípio

- A classificação do solo em Solo Rústico e Solo Urbano serve de forma redutora e em exclusivo a matriz do valor económico do solo; não considera outras matrizes, nem diferencia a sua inserção em diferentes e novas realidades territoriais que devem implicar diferentes tratamentos, considerando-se fundamental o estabelecimento de uma classe intermédia entre o rústico e urbano, a qual corresponderá aos já tradicionais conceitos de

Para-urbano ou Rur-urbano, padrões de ocupação territorial frequentes no norte do país mas sendo também típicos em outras regiões, quer no continente quer nas ilhas.

Independentemente da constituição ou não de uma outra classificação de solo, entendemos ser de repensar os seguintes pontos:

- O conceito de qualificação do solo expresso é demasiado redutor e "*o seu aproveitamento por referência a um uso dominante*" está diretamente prisioneiro do conceito de zonamento e indiretamente do conceito de perímetro urbano que se pretende abandonar.

- N.º 1: Parte do seu conteúdo repete o que diz o n.º 1 do art.º 11.º, pelo que se propõe para o presente artigo: "1- O regime de uso do solo é definido mediante a classificação e qualificação do solo".

- O futuro "solo rústico" poderá integrar tanto infraestruturas como equipamentos (públicos) de utilização comum. Assim, entende-se que a alínea (a) do n.º 3 deveria conter uma menção a esses equipamentos [à semelhança, aliás, do que sucede com a alínea (b)].

Como se articula a LBOTU com os Decretos Regulamentares n.º 9/2009 e 11/2009, de 29 de Maio?

- Como só se deve classificar como urbano o solo indispensável para esse fim, o solo rústico deve ser assumido como o estatuto primordial do solo, sendo o estatuto de urbano resultante de ato da administração; o solo rústico, para além do destinado às suas vocações "habituais", deve assim englobar também todo aquele a que não foi conferido o estatuto de solo urbano

- N.º 3.b): Parece apontar para que só é solo urbano aquele que atualmente se designa como "solo urbanizado" (designação que não é neste lugar formalmente assumida, mas que aparece inusitadamente no n.º 2 do art.º 56.º, saem qualquer delimitação do conceito). Se for assim, onde se enquadra o solo que o plano identifica para ser urbanizado?

- N.º 6: É a reclassificação do solo que se pretende que venha a ser contratualizada com os particulares? Como é que se poderá contratualizar com todos os particulares, no PDM, a reclassificação do solo que este propõe para um horizonte temporal que não é imediato nem sequer apenas de curto prazo? O que deve ser objeto de contratualização é a execução, enquadrada pela programação, para tornar urbano de facto (urbanizado) o solo que foi reclassificado como tal no âmbito do plano.

Artigo 13º - Servidões e restrições de utilidade pública

- Partindo-se do pressuposto de que o Decreto-Lei n.º 181/70, de 28 de Abril (regime geral das servidões administrativas) ainda se encontra em vigor, poderia aproveitar-se esta oportunidade para revogar o mesmo e condensar a matéria das servidões administrativas e restrições de utilidade pública numa única localização sistemática, dentro da LBOTU (o artigos 13.º e 36.º parecem ter um conteúdo muito semelhante, sendo que a redação do n.º 3 do artigo 36.º parece poder ser melhorada, no sentido de auxiliar o intérprete).

- O conteúdo dos números 1 e 3 deste artigo retoma o essencial dos números 1 e 3 do art.º 36º, embora com ligeiras diferenças que podem não ser irrelevantes: um fala em "servidões", outro em "servidões administrativas" (são coisas diferentes, ou é imprecisão de linguagem?); um diz que as servidões podem ser estabelecidas por lei, o outro diz que tal pode acontecer também por ato administrativo. Seria preferível fundir os dois artigos num só (uniformizando conceitos e opções, e não abandonando os conteúdos dos números 2 de cada um deles).

Artigo 15º - Direitos e deveres dos proprietários do solo rústico

- É desproporcionada a densificação entre o Artigo 15º e o Artigo 16º.

Artigo 16º - Direitos e deveres dos proprietários do solo urbano

- O teor da alínea (a) é primordial, carecendo ser melhor explicitado o seu alcance, propondo-se **“urbanizar ou edificar segundo as diretrizes do planeamento territorial”**.

Artigo 19º - Sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados

- Nº 4: Deveria ficar explicitado, relativamente à exceção referida no final, que a vinculação situacional que a fundamenta é apenas a que resulta das características intrínsecas dos prédios afetados (escarpas, áreas em leito de cheia, terrenos pantanosos, etc.), ou seja, nos casos em que os sacrifícios a impor aos proprietários decorrem fundamentalmente dessas características, e não de opções de planeamento ou de salvaguarda de valores

voluntariamente adotados pela Administração, mesmo que, como é devido, alicerçados em cabal fundamentação técnica.

- Por outro lado, dever-se-ia salvaguardar o direito, nos casos acima referidos, a uma indemnização parcial quando do sacrifício imposto resultarem benefícios coletivos para as condições ambientais e urbanísticas dos terrenos envolventes e/ou uma valorização financeira destes.

- Verificar no nº 5 a conjugação do prazo de 5 anos com o prazo do ato do controlo prévio. Essa compensação será depois uma questão administrativa, pelo que é preferível retirar simplesmente o prazo e terminar a frase “(...) *pelos prejuízos causados.*”

Artigo 20º - Reserva de solo

- No número 1 poderia esclarecer-se melhor como opera a caducidade da reserva de solo nos planos territoriais (carece de declaração prévia - ou é automática, operando por mero decurso do tempo, como aparenta a LBOTU?);

Poderá fazer sentido prever como condição de caducidade de reserva de solo também a suspensão (ou abandono, por determinado período de tempo) da execução das infraestruturas, equipamentos e espaços de utilização coletiva, à semelhança do que sucede hoje com as obras de urbanização a cargo dos particulares.

- Nº 1: A parte final, a partir de "nomeadamente....", deve ser eliminada, pois é redundante (não iniciar a execução da acordo com o programado é em si mesmo incumprir os ónus e deveres urbanísticos), e pode induzir a interpretação de que se fala em incumprimento por parte dos particulares afetados, o que seria um absurdo.

Artigo 21º - Estruturação da propriedade predial

- Por definição do objeto da lei em proposta, o solo é entendido conjugadamente com as benfeitorias (operações urbanísticas) nele efetuadas, constituindo, assim, o objeto predial, pelo que aqui se trata da **propriedade predial** e assim devendo ser tratado o teor do artigo e a sua denominação.

- A redação do ponto 1 está confusa, deve ser melhorada. Por outro lado, como se articula com o princípio da tipicidade dos direitos reais (atendendo à previsão de “formas de propriedade especial sobre o espaço edificado”)?

- Considerando que a compropriedade é uma fonte de conflitos a desincentivar (na linha do disposto no Código Civil), bem como que o estabelecimento de limites ao dimensionamento da propriedade do solo por via de plano municipal ou a promoção da estruturação da propriedade por iniciativa da Administração, poderão propiciar, como efeito perverso, a ocorrência de situações de compropriedade, sugere-se que se salguarde o desincentivo à ocorrência de situações deste tipo, articulando-se o disposto neste artigo com o disposto no Código Civil.

Artigo 22º - Edificabilidade

- O articulado não prevê a definição em desenho, substituindo extensivamente o modelo cartográfico aberto pelo modelo parametrizado fechado e orientado para a avaliação económico-financeira.

- Esta disposição tem ainda implicações no conceito do Plano de Pormenor, e do Projeto Urbano não integrado nesta Lei.

Artigo 24º - Transferência de edificabilidade

- No âmbito de uma Lei de Bases, este conceito deveria ser mais amplo, ou seja, não se deveria restringir desde já a possibilidade de transferência apenas para capacidades edificatórias superiores à edificabilidade média. Esta modulação deveria ser remetida para a legislação de desenvolvimento, e neste artigo abrir-se a possibilidade para transferências de edificabilidade em geral, apenas com a restrição de que esta só pode vir a ser permitida entre prédios situados numa mesma classe básica do solo (rústico ou urbano).

- A redação do n.º 2 poderia ser melhorada, com vista a conferir maior clareza à mesma.

Capítulo II - Propriedade pública do solo e intervenção da administração pública **no solo**

Formatada: Sublinhado

Artigo 25º - Espaços destinados a infraestruturas, equipamentos e espaços de utilização coletiva

- A redação do ponto 1 repete “destinados”, podendo ser usada outra expressão.

Artigo 28º - Bens imóveis de titularidade pública

- Para atender à eventual obsolescência de atuais áreas destinadas a "dotações coletivas" que tenham vindo à titularidade pública pela via referida neste artigo, dever-se-ia dar aqui abertura para que a legislação de desenvolvimento pudesse regular formas de desafetação desses imóveis, ainda que sempre condicionada à integração na titularidade pública de outros imóveis de dimensão e valor equivalente ou superior, a ficarem igualmente afetos às referidas "dotações coletivas".

Artigo 30º - Planeamento territorial

- No número 2, seria mais completo dizer “(...) planeamento territorial e urbano (...)”.
- Na alínea (d) do número 2 deveria incluir-se e corrigir-se “(...) defesa das estruturas naturais, de solos com aptidão especial para (...)”.
- No número 2 deveria aditar-se uma outra alínea referindo “regular proactivamente o desenvolvimento urbano, estabelecendo as diretrizes à execução sistemática e não sistemática dos planos.
- Neste artigo, a título de exemplo, refere-se *reabilitação e revitalização, recuperação e regeneração, reconversão*, exemplo de utilização de diferentes conceitos sem a sua clarificação e distinção (vide ainda o Artigo 32º.)

Artigo 32º - Direito de preferência

- Neste artigo, a título de exemplo, refere-se *regeneração, reabilitação, reestruturação*, com incidências diferentes das utilizadas noutros artigos.

Artigo 36º - Servidões administrativas

- Ver o referido em Artigo aditado 1.
- Ver comentário ao artigo 13º.
- A redação do n.º 3 parece poder ser melhorada, no sentido de auxiliar o intérprete.

- Este Artigo 36º. Servidões administrativas, devia ser incorporado no Capítulo I, Estatuto jurídico do solo, a seguir ao Artigo 13º. Servidões e Restrições de utilidade pública, num esforço para tornar a LBOTU mais concisa e mais compreensiva na sua consulta.

- O conteúdo dos números 1 e 3 deste artigo retoma o essencial dos números 1 e 3 do art.º 13º, embora com ligeiras diferenças que podem não ser irrelevantes: um fala em "servidões", outro em "servidões administrativas" - são coisas diferentes, ou é imprecisão de linguagem? Não seria preferível fundir os dois artigos num só (não deixando cair os conteúdos dos seus números 2)?

Artigos 37º. a 39º.

Expropriação por utilidade pública, Venda forçada, Arrendamento forçado

- Há um tratamento desigual para a mesma situação, entre prédios urbanos e prédios rústicos.

TÍTULO III - Planeamento territorial

Capítulo I - Sistema de planeamento territorial

Formatada: Tipo de letra: 14 pt, Sublinhado

Formatada: Sublinhado

Artigo 40º - Estrutura do sistema de planeamento

- Considera-se excessivo que o regime do uso do solo seja exclusivo dos planos territoriais de âmbito municipal ou intermunicipal. Deveria referir-se que tal é exclusivo dos instrumentos de planeamento do território vinculativos dos particulares.

- É fundamental, por uma questão de clareza e segurança jurídica, que sejam à cabeça enumerados na sua totalidade os tipos de programas e planos (**territoriais**) estabelecidos pela Lei de Bases, em vez de tal só se conseguir saber pela leitura sucessiva dos artigos seguintes deste capítulo.

Artigo 43º - Âmbito regional

- A alínea (a) do número 1 deveria ser completada, dizendo “(...) áreas de interesse regional em termos **ecológicos**, agrícolas, florestais, **(ambientais)**, económicos, **de qualidade ambiental e de salvaguarda de riscos ambientais**, integrando as redes (...)”.

Artigo 44º - Âmbito municipal

- Os planos municipais vinculam as operações urbanísticas, constituindo o derradeiro controlo prévio da aplicação das políticas setoriais de ordenamento territorial. Assim, o nº 1 deveria ser completado, dizendo “(...) regime de uso do solo ao respetivo nível, integrando e compatibilizando as políticas setoriais e a respetiva programação de execução.

- Assim, o nº 3 deveria ser completado, dizendo “(...) equipamentos de utilização coletiva locais e outras atribuições setoriais, recorrendo a planos e programas municipais setoriais bem como as relações de interdependência com os municípios vizinhos **e define as áreas sujeitas a diferentes níveis de planeamento municipal para efeitos de licenciamento e execução urbanística.**”

- Assim, o nº 4 deveria ser completado, dizendo “(...) **planos diretores municipais e estabelece as áreas sujeitas a diferentes requisitos prévios de planeamento para licenciamento e execução urbanística.**”

- Assim, o nº 5 deveria ser completado, dizendo “(...) **define em detalhe o uso e regula o modo de execução de qualquer área do território municipal.**”

- Deveria ser contemplada a figura de Projeto Urbano como forma de Plano de Pormenor Simplificado, com o objetivo de ser aplicado nas situações que o justifiquem e não requerem o Plano de Pormenor; a introdução do Projeto Urbano deve ser articulada com a revisão do âmbito do Loteamento Urbano;

Artigo 45º - Âmbito intermunicipal

- A este artigo deveria ser aditado um número que estabeleça a obrigatoriedade de um programa intermunicipal de ordenamento e desenvolvimento do território, no caso das áreas metropolitanas e comunidades urbanas.

Capítulo II - Formação e dinâmica dos programas e planos territoriais

Formatada: Sublinhado

Artigo 48º - Contratualização do planeamento

- Em princípio não se concorda que a elaboração dos PDM possa ser objeto de um contrato de planeamento entre a Administração e os particulares. Estando-se de acordo com o espírito do ponto 2, o ponto 1 deve ser corrigido ou eliminado.

Artigo 49º - Competência de elaboração e aprovação

- É omissa a referência à formação e qualificação com competência para a coordenação, elaboração, gestão e administração dos programas e planos territoriais.

- Embora se admita que possa não ser neste artigo, consideramos importante fazer-se referência, nesta LBOTU, às competências necessárias para a coordenação e a participação em equipas técnicas de elaboração dos programas e planos territoriais.

Capítulo III - Medidas preventivas e complementares

Formatada: Sublinhado

Artigo 52º - Medidas preventivas

- Nº 2: Ao contrário do que se diz no nº 1, não está aqui claro qual a entidade pública competente para estabelecer as medidas preventivas respeitantes ao planeamento de âmbito municipal e intermunicipal.

Artigo 53º

- Está omissa.

Artigo 54º - Medidas complementares

- No nº 2 seria vantajoso esclarecer ou densificar o conceito de “opções de planeamento suficientemente densificadas e documentadas”, bem como identificar a entidade que formula tal juízo.

Capítulo IV - Execução dos programas e planos territoriais

Formatada: Sublinhado

Artigo 56º - Execução sistemática e não sistemática

- O nº 2 abre portas à generalização da execução não sistemática, tal como tem sido a prática generalizada, contrariamente ao que estabelecem os artigos 5º e 6º, devendo a redação passar a ser “(...) **operações urbanísticas a realizar em solo urbanizado ou confinante a solo urbanizado mas sempre sujeitas a prévia decisão sobre delimitação de unidade de execução.**”

TÍTULO IV - Operações urbanísticas

Formatada: Tipo de letra: 14 pt, Sublinhado

Artigo 59º - Articulação das operações urbanísticas com o planeamento territorial

- A experiência antecedente tem demonstrado que a gestão e a execução das operações urbanísticas tem sido alheia, em certa medida, ao planeamento territorial e mesmo das políticas públicas setoriais legalmente estabelecidas, prejudicando a melhor avaliação preventiva e a melhor qualidade dos resultados da execução urbanística. Assim, parecendo que a proposta da LBOTU mantem a separação dos respetivos regimes jurídicos, recomenda-se a uma outra denominação a este artigo e a melhor explicitação da articulação e ancoragem entre os regimes de planeamento territorial e de licenciamento das operações urbanísticas. Assim, considera-se que o nº 1 deveria estabelecer que as operações urbanísticas constituem a execução dos planos e programas territoriais (instrumentos de planeamento territorial) e, como tal, são reguladas por aqueles, devendo, complementarmente, dar cumprimento às políticas públicas setoriais de ordenamento do território e urbanismo.

~~Artigo 60º - Regularização das operações urbanísticas~~

~~NÃO PARECE FAZER SENTIDO QUALQUER COMENTÁRIO PELO QUE PROPONHO A SUA ANULAÇÃO~~

~~Para além das operações urbanísticas efetuadas sem controlo prévio, poderá haver, eventualmente, aquelas que, apesar de sujeitas a controlo prévio face às normas aplicáveis à data, revela-se posteriormente a necessidade de se adequarem a políticas públicas supervenientes. Assim, o nº 1 deveria ser completado, passando a dizer “(...) realizadas~~

~~sem o controlo prévio a que estavam sujeitas ou daquelas onde se revelem anomalias face às políticas de ordenamento do território supervenientes. Numa matéria tão sensível como a que é aqui tratada, a redação tem de ser completamente explícita no sentido de que a lei a produzir se aplicará exclusivamente a operações urbanísticas irregulares já fisicamente materializadas em data anterior a um momento que não pode ser mais tardio que a sua própria entrada em vigor (ou, preferencialmente, a entrada em vigor da própria Lei de Bases). A forma como está redigido o número 1 permite a leitura de que a legislação a produzir poderá admitir a "legalização" de novas operações urbanísticas irregulares a realizar futuramente desde que, no limite, cumpram uns mínimos conforme definido no n.º 3, o que seria um absurdo jurídico.~~

Artigo 61º - Utilização e conservação do edificado

Nº 1: deve retirar-se "*e não podem ser utilizadas para fim diverso daquele*" porque contraria a viabilidade de reconversões de uso, podendo, em alternativa, ser acrescentado no final: "... *e não podem ser utilizadas para fim diverso daquele* , **salvo mediante procedimento de controlo prévio que viabilize alteração ao seu uso**".

No nº 2 deve retirar-se "*de conservação*" porque as obras podem ser de outra natureza.

Artigo 62º - Controlo sucessivo

- Nº 2: O controlo sucessivo deve também assegurar a conformidade das operações urbanísticas com as condições eventualmente estabelecidas pela entidade "licenciadora" no alvará da operação. Deve ainda, à semelhança do estabelecido no Artigo 60º nº 3, referir-se "...segurança de pessoas e bens e a saúde pública."

Introdução de novo Artigo (artigo a aditar 4) - Estatística e cadastro

- É sobejamente conhecida a importância da monitorização e cadastro para a boa gestão territorial e salvaguarda dos interesses públicos. O observatório permanente das dinâmicas e do estado do território bem como o registo do cadastro predial para efeitos de gestão administrativa e fiscalidade da propriedade predial não podem ficar omissos na lei fundamental do solo e do ordenamento do território e urbanismo. Assim, propõe-se o aditamento deste novo artigo, com o seguinte ponto: **Os processos administrativos**

relativos a operações urbanísticas devem produzir e registar, obrigatória e sistematicamente, os dados necessários para efeitos do seguinte:

- a) Desenvolvimento e manutenção do cadastro predial georreferenciado;
- b) Desenvolvimento e manutenção de um sistema de monitorização da dinâmica urbanística.

TÍTULO V - Regime económico e financeiro do solo

Formatada: Tipo de letra: 14 pt, Sublinhado

Capítulo I - Financiamento de ~~infra~~estruturas urbanísticas de utilização coletiva

- Entende-se que esta matéria não é exclusiva das infraestruturas, devendo a denominação ser abrangente a todas as estruturas (infraestruturas, equipamentos, etc.) de utilização coletiva.

Artigo 64º - Princípios gerais

- Idem ao referido no item anterior, devendo os nº 1 e 2 dizer “(...) de estruturas urbanísticas de utilização coletiva.

- No nº 1 refere-se "*A execução de infraestruturas urbanísticas (estruturas urbanísticas de utilização coletiva) pelas entidades públicas obedece a critérios de eficiência e sustentabilidade financeira, sem prejuízo da coesão territorial*", o nº 4 refere "*...podem ter taxas de tributação diferenciadas...*" e o **Artigo 66º**.

Taxas, refere "*As taxas urbanísticas respeitam o princípio de equivalência ou do benefício, remunerando as entidades públicas pelos encargos especialmente incorridos (...)*".

Artigo 65º - Impostos sobre o património imobiliário

- Não se percebe exatamente o que se pretende significar concretamente com “atividade pública de prestação que beneficia os prédios urbanos”. Ficaria mais completo e explícito se dissesse “(...) em termos amplos, **o investimento em estruturas e serviços urbanos de utilização coletiva** ... que beneficie os prédios urbanos.”

Capítulo II - Redistribuição de benefícios e encargos

Formatada: Sublinhado

Artigo 67º - Redistribuição de benefícios e encargos

- O título deste artigo repete o título do capítulo e a sua redação é algo confusa, em especial nos pontos 2 e 4. No ponto 4, não se percebendo quais serão os “outros instrumentos de programação”.

Artigo 68º - Objetivos da redistribuição de benefícios e encargos

Artigo 69º - Tipos de redistribuição de benefícios e encargos

- Estes dois artigos podem fundir-se num único num esforço para tornar a LBOTU mais concisa.

Capítulo III - Avaliação

Formatada: Sublinhado

Introdução de Artigo (artigo a aditar 5) – Determinação do justo valor do solo

- Em conformidade com o referido para o Artigo 10º, entende-se que o teor desse artigo deveria transitar para este capítulo em artigo entre o 70º e o 71º.

Artigo 71º - Critérios gerais para a avaliação

- No n.º 4 os termos "*edificações ou construções*" são equivalentes e não tem distinção.

Artigo 72º - Avaliação do solo rústico

- O n.º 5 poderá dar origem a atuações preordenadas da administração, traduzidas em 'manipulação das regras urbanísticas', com vista a desvalorizar artificialmente o solo rústico para mais tarde o adquirir por um valor degradado, destinando-o subsequentemente à construção de edificações urbanas de interesse público (vd., por todos, os acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 417/2006, 333/2003 e 557/2003, publicados no Diário da República, respetivamente, nos dias 13 de Dezembro, 17 de Outubro de 2003 e de 23 de Janeiro de 2004). Assim, sugere-se a introdução de uma cláusula de salvaguarda neste artigo, com vista a evitar a ocorrência deste tipo de situações.

Verifica-se omissão na proposta de lei do Artigo 74º

TÍTULO VI - Publicidade e registo

Formatada: Tipo de letra: 14 pt, Sublinhado

Capítulo II - Registo predial e cadastral

Formatada: Sublinhado

Artigo 76º - Disponibilização ativa da informação administrativa

- A informação administrativa deve, em muitos casos, ser prévia a muitos dos atos administrativos para que assegure, efetivamente, a melhor oportunidade de participação e, assim, melhor ponderação e segurança dos mesmos. Assim, o nº 2 deveria dizer "(...) a disponibilização ativa e **preventiva** de informação (...)".

Artigo 77º - Factos sujeitos a registo

- No nº 1 deveria ser aditada uma nova alínea análoga à alínea a) dizendo "**A alteração à descrição do prédio motivada pela execução de operações urbanísticas**".

- No nº 2 não especifica sobre em quem recai ou em que âmbito se cumpre a obrigatoriedade da "*realização do cadastro geométrico ...*". Deveria dizer "(...) inscrição matricial respetiva, **na sequência dos processos de operação urbanística ou quaisquer forma que produzam ou alterem o facto/objeto predial, rústico, misto ou urbano.**"

- Atendendo às consequências das reservas de solo na esfera dos particulares (artigo 20.º da proposta da LBOTU), deveria ser integrada uma referência à reserva de solo e respetiva caducidade (factos sujeitos a registo).

TÍTULO VII - Disposições finais e transitórias

Formatada: Tipo de letra: 14 pt, Sublinhado

- Não são referenciados os Planos Setoriais de Ordenamento do Território.

Artigo 80º - Planos Especiais de ordenamento do território

- No pressuposto de que este artigo, atendendo à sua localização sistemática (Título VII - Disposições finais e transitórias), se refere aos planos especiais atualmente em vigor, o seu articulado só é inteligível se, em vez da expressão "...**a partir do** momento em que...", estiver escrito "...**até ao** momento em que...". De facto, sendo na atualidade aqueles planos diretamente vinculativos dos particulares, não parece fazer sentido que as suas

disposições percam esse poder vinculativo enquanto não figurarem em plano diretor municipal ou plano diretor intermunicipal, e voltem a adquiri-lo precisamente a partir do momento em que figuram noutra plano diretamente vinculativo dos particulares.

~~Artigo 82º – Ratificação de programas e planos territoriais de âmbito municipal e intermunicipal~~

~~NÃO PARECE FAZER SENTIDO QUALQUER COMENTÁRIO PELO QUE PROponHO A SUA ANULAÇÃO~~

~~É intencional o que resulta deste preceito na forma como está redigido, ou seja, apesar de todos estes planos serem da responsabilidade da mesma entidade (o Município) e aprovados pelo mesmo órgão (a Assembleia Municipal)? Ou, na realidade, o que falta é acrescentar na parte final: "...ou a incompatibilidade com programas e planos territoriais de âmbito nacional ou regional eficazes que sobre aqueles devam prevalecer."?~~

Artigo 83º - Instrumentos de Gestão Territorial

- Sendo o objetivo desta norma a adaptação dos IGT atualmente em vigor, deve a denominação e o teor da norma explicitar esse objetivo “Os IGT em vigor devem ser adaptados ao novo regime jurídico do sistema de planeamento territorial, devendo ser revistos (...)”.

- Quando se diz “vocação”, parece-nos mais adequado referir “(...) que se revele adequado ao âmbito de aplicação específica (...)”.

Artigo 84º - Legislação complementar

- No ponto 2, não queremos deixar de enunciar, no mínimo, os diplomas regulamentares relativos ao seguinte:

- i. Conceitos e definições no âmbito do ordenamento do território e urbanismo.
- ii. Classificação do solo rústico e urbano.
- iii. Estrutura de proteção e valorização ecológica.
- iv. Sistema de monitorização e observatório.
- v. Cartografia e informação geográfica.

3. OUTRAS QUESTÕES – CONSIDERAÇÕES GERAIS

3.1. Aspetos que devem ser assegurados na elaboração da LBOTU

3.1. Clareza do articulado e estabilidade da estrutura e dos conceitos utilizados relativamente à LBA e às LBOTU, RJGT, RJUE, CE.

3.2. Compatibilização em sede da LBOTU e LBA, e sem sobreposição, das medidas de política do ambiente, utilização do solo, ordenamento do território e urbanismo.

3.3. O texto da proposta de lei utiliza o termo Administração para se referir à administração pública, certamente por meras razões de simplificação. Em nosso entender, porque a superior regulação e o planeamento do território são, e a presente proposta parece não contrariar, da competência da Administração Pública, parece-nos pertinente que assim fique claramente exposto, sob pena de, involuntariamente se despoletar a tendência de escaparem competências para administração privada.

3.4. Articulação com a legislação e normas nacionais e europeias existentes e em elaboração nos domínios das demais políticas com incidência no solo, ordenamento do território e urbanismo, incluindo a referência a novos indicadores e novos parâmetros.

3.5. Consideração das conclusões dos relatórios do estado do ordenamento do território, da monitorização e avaliação da atual legislação na prática e gestão urbanística, e formulação da resposta aos desafios e questões chave da atual realidade social, económica, territorial, urbanística.

3.6. Consideração dos novos modelos territoriais no processo de formação e dinâmica, execução, gestão e enquadramento financeiro dos instrumentos de gestão territorial.

3.7. Valorização da identidade e diversidade do nosso território conjugado com a valorização e incentivo à inovação, qualidade e criatividade para satisfação dos objetivos da política de utilização do solo, ordenamento do território e urbanismo.

3.8. Contribuição para a dinamização e competitividade do território à escala europeia.

3.9. A Lei deve centrar-se no cidadão e no interesse público, e contrariar a sua redação centrada nos objetivos e interesses da Administração. Por isso, deveria ser expressa a

proteção do cidadão da fixação de taxas abusivas, ou inoportáveis para a pretendida coesão territorial. Seria igualmente pertinente referir a elaboração de Cartas do valor do solo, extensivas a todo o território e a todas as utilizações.

3.10. Contribuição para a consolidação nos cidadãos e na sociedade duma cultura da correta utilização do solo, ordenamento do território e urbanismo.

3.11. Garantia da salvaguarda dos direitos dos cidadãos, da equidade e do interesse público, e da sua prática responsável pela administração.

3.12. Contribuição para a simplificação do conteúdo documental dos programas e planos territoriais, e da tramitação da sua apreciação.

3.13. Em vez de continuamente estar a escrever "Estado, regiões autónomas e autarquias locais" poderia adotar-se a expressão "administração pública" ou outra similar.

4. NOTAS FINAIS

4.1. A fixação dos objetivos dos Instrumentos de Gestão Territorial deve estabelecer-se a partir duma visão integrada do território, da sua identidade cultural e da sua vivência pela comunidade - consequentemente da sua paisagem - sem contudo deixar de atender ao efeito de europeização e globalização; há que evitar os paradigmas de gosto, moda, abstração teórica, ocasionais ou estratificados no tempo.

4.2. A prioridade da estratégia da intervenção no território urbano deve convergir na contenção, colmatação, reabilitação das suas áreas, conjugada com a consolidação, qualificação e plena utilização dos espaços, equipamentos e infraestruturas de utilização pública, visando a criação de estruturas urbanas coesas, bem integradas no território, económica e financeiramente viáveis.

4.3. A prioridade da estratégia da intervenção no território rural deve convergir na sua qualificação visando o desenvolvimento sustentável, a fixação da população e a valorização das suas funções e potencialidades.

4.4. A prioridade da estratégia da intervenção no território natural - espaço estruturante do território - deve convergir na sua proteção e contributo para a unidade e valorização dos territórios urbanos e rurais.

4.5. A transparência e agilização dos procedimentos de apreciação e licenciamento, a qualidade e pedagogia dos atos, a monitorização contínua, interação permanente com os cidadãos e a sociedade, o respeito das regras éticas, associado à assunção das responsabilidades conferidas pelas competências dos diferentes intervenientes, deve constituir o objetivo central da gestão dos Instrumentos de Gestão Territorial.

4.6. A legislação não esgota a complexidade e diversidade das disposições associadas ao solo, ordenamento do território e urbanismo, pelo que a LBOTU deve apoiar-se na monitorização da LBOTU, RJGT. RJUE, (...), garantir a qualidade e estabilidade coerente da legislação, e manter as disposições sobre as quais não se estabeleça um consenso sobre a sua eficácia e ou justificação.

4.7. A LBOTU deve obstar à excessiva carga regulamentar dos instrumentos de gestão territorial, porque diminui a capacidade de gestão da diversidade; deve considerar a desterritorialização de normas e parâmetros das realizações não programadas (introduzir o conceito da desterritorialização associado à flexibilidade normativa) e assegurar a concertação, no desenvolvimento em simultâneo e às várias escalas de espaço e tempo, dos instrumentos de gestão territorial.

4.8. A fixação das mais-valias e fiscalidade deve ser conciliada com os princípios, objetivos e fins da política do solo, ordenamento do território e urbanismo, designadamente a correta utilização do solo, a mobilidade social, o mercado de arrendamento, a reabilitação urbana; deve ponderar alternativas de aplicação justa e compreensível para os cidadãos, e assegurar o alcance social da sua aplicação.

4.9. A matriz ética deve ser transversal e estar presente em todas as disposições da LBOTU.

4.10. Deixamos a seguinte interrogação: Como irá o novo quadro legislativo articular-se com:

a) Os Decretos Regulamentares n.º 9/2009 e 11/2009, de 29 de Maio?

b) O princípio da tipicidade dos direitos reais (atendendo à previsão de “*formas de propriedade especial sobre o espaço edificado*” no n.º 1 do artigo 23.º da proposta de LBOTU?

4.11. Não nos parece prudente ser a Lei de Bases a estabelecer de forma tão taxativa que o regime do uso do solo é exclusivo dos planos territoriais de âmbito municipal ou intermunicipal. Esta deveria referir que tal é exclusivo dos instrumentos de planeamento do território vinculativos dos particulares, mas dar alguma abertura para que estes possam

abarcam outros instrumentos para além dos de âmbito municipal ou intermunicipal, a definir na lei de desenvolvimento (futuro "RJIGT"). Tal permitiria discutir com mais tempo e noutra nível de aproximação a possibilidade e conveniência prática de toda a disciplina do uso do solo ficar plasmada nos planos da responsabilidade dos municípios.

De facto, não parece garantido que a escala municipal (tanto em termos espaciais como institucionais) seja sempre a mais adequada para a definição de aspetos relevantes do regime do uso do solo respeitante a diversas utilizações do solo rústico (florestal, por exemplo), para além de que nem sempre os municípios têm estabelecidas por lei atribuições e competências nestas matérias, e nesse caso não poderão assumi-las por sua recreação através dos instrumentos de planeamento que lhes compete aprovar.

A alternativa de tais regimes serem definidos noutras instâncias da administração pública e/ou nos respetivos instrumentos de planeamento, criando a obrigação de os municípios as transporem para os seus planos, ainda é mais problemática, pois tal colide com o seu estatuto constitucional e significaria que os planos municipais ou intermunicipais não conteriam apenas as opções de ordenamento que cabem aos municípios no seu âmbito de autonomia conferido por lei, mas seriam também o repositório de outras opções, inclusive em domínios exteriores aos que lhes estão cometidos por lei. Pergunta-se, então, que sentido teria então continuar a estabelecer que tais planos são aprovados pelas assembleias municipais?

Acresce que, em tal cenário, se passaria a uma intensa instabilidade normativa, pois esses instrumentos de planeamento estariam em constantes procedimentos de adaptação/atualização para incorporarem as frequentes alterações legislativas que interferem com os usos do solo e ainda os projetos de intervenção no território que os diferentes setores da administração vão sucessivamente adotando.

O princípio, louvável, de que o particular deve encontrar num único documento todas as determinações que afetam o uso do solo não necessita estritamente que todas elas tenham de integrar os planos municipais ou intermunicipais, para tal bastando que junto com o plano propriamente dito, se possa aceder às determinações que são externas ao município, através de dispositivos semelhantes ao da atual planta de condicionantes (a qual, como se sabe, não institui disciplina da lavra do município, mas colige a que também tem de ser respeitada apesar de ter origem em outras instâncias da administração).

O acima exposto não colide com o facto de os planos municipais (designadamente, o PDM) constituírem os planos que se encontram em melhor posição para estabelecer as condições a considerar no controlo prévio de operações urbanísticas, no quadro do

princípio da taxatividade dos motivos de indeferimento de operações urbanísticas. Ou seja, o cenário acima enunciado, poderia contribuir para tornar mais explícita a enunciação dos motivos de indeferimento de operações urbanísticas, enquanto garantia dos particulares, ao tornar mais claras as condições em que determinado projeto poderá ser desenvolvido, sendo esse um aspeto importante a realçar

4.12. Em todo o texto da proposta há uma ênfase claramente política da Administração Pública como se esta detivesse o poder político de decisão e não fosse, como é, um instrumento que deve obedecer aos órgãos políticos do Governo e das Autarquias e obviamente à Lei. Deveria ser ~~revestido revista~~ a forma como é invocada a Administração, colocando-a na correta dependência dos órgãos do poder político que detêm o poder que democraticamente lhes foi conferido. No artigo 3 alínea e), “o nível decisório mais próximo do cidadão” é a Autarquia enquanto órgão político e não a “Administração Pública”. Há aqui um claro erro conceptual ou uma intenção ideológica de transferir para o nível administrativo o poder de decisão, desafiando o poder político. Agrava-se aqui o erro e o perigo dos “pareceres técnicos e administrativos vinculativos” que usurpam a esfera de competências dos órgãos do poder político locais e centrais. No artigo 25 ponto 1 refere-se “espaços que integram o domínio da Administração”, não o domínio público municipal ou do Estado.

O Conselho Diretivo da AUP