

CONSELHO DIRECTIVO NACIONAL

Travessa do Carvalho, 23
1249-003 Lisboa, Portugal
T: +351 213 241 113

presidencia@ordemdosarquitectos.pt
www.arquitectos.pt
F: +351 213 241 101



Exmº Senhor
Presidente da Comissão Parlamentar de
Ambiente, Ordenamento do território e Poder
Local da Assembleia da República
Dr. Ramos Preto

Lisboa, 10 de Janeiro de 2014

Assunto: Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

Exmº Senhor Presidente,

A Ordem dos Arquitectos, pelo seu Colégio de Especialidade de Urbanismo, pronunciou-se, no âmbito da consulta pública levada a cabo pelo Governo da República, em Abril passado, sobre uma proposta de Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo.

Tendo tomado conhecimento no período de discussão pública que a comissão que V. Ex.a preside deliberou abrir no âmbito dos trabalhos parlamentares de discussão na especialidade da agora Proposta de Lei n.º 183/XII, e tendo sido convidados a levar à referida Comissão os nossos contributos, vimos apresentar as reflexões, algumas renovadas, outras que o novo texto nos suscita.

Agradecemos a atenção dispensada e junto enviamos os nossos melhores cumprimentos,

Pela Ordem dos Arquitectos,

João Santa-Rita
Presidente

Anexo: Parecer do Colégio de Abril de 2013

Reflexão do Colégio de Janeiro de 2014

1. Das grandes opções legislativas:

Identificando as razões de revisão da referida Lei de Bases, cremos que uma nova lei de bases não seria de urgente criação, reconhecendo que o edifício legislativo necessitava de algumas intervenções decorrentes dos ensinamentos das boas práticas e do tempo decorrido, intervenções que, na sua quase totalidade, se reclamam mais ao nível dos diplomas de desenvolvimento e não tanto ao nível do estabelecimento de novas bases gerais do sistema de ordenamento do território e urbanismo.

Reconhecemos, no entanto, como muito positiva a opção legística de integrar nesta Lei de Bases a problemática da política de solos, isto é, as matérias adstritas à designada lei de solos.

Recomendámos já em outros fóruns sobre esta Proposta de Lei, que seria igualmente positiva a mesma opção legística relativamente às Bases do Ambiente, congregando assim numa única lei de bases as matérias que respeitam território, suas utilizações, e a conjugação de todos os elementos naturais e de actividades humanas que nele influem. Foram nos últimos anos desenvolvidos trabalhos de revisão da Lei de Bases do Ambiente que poderiam muito bem servir a este propósito, até porque a opção de juntar num mesmo ministério as competências de ordenamento do território e ambiente parecia poder levar a esta interessante opção. O solo é um recurso na sua globalidade, e não é tão só distinguir se pode ou não construir. Esta Lei de Bases trata apenas matérias relativas à construção, o direito de erigir e utilizar construções, e as demais são totalmente esquecidas.

Consideramos também que esta Proposta de Lei em algumas matérias trata de aspectos que melhor seriam desenvolvidos nos diplomas subsequentes (RJIGT e RJUE). Parece-nos também que algumas matérias de base não foram aqui tratadas sendo apenas remetidas para os diplomas de desenvolvimento, como sendo as matérias relativas ao direito de propriedade, a aquisição sucessiva de faculdades urbanísticas e a articulação do direito do urbanismo com os direitos reais, tal como consagrados no Código Civil.

Consideramos também que a forte relação de dependência entre esta lei de bases e o Código de Expropriações é desajustada, correndo-se o risco de existirem vários critérios para a determinação da justa indemnização, ou diversas formas de expropriar. Tendo uma lei de bases uma dimensão constitucional não se deveria inferiorizar nestas matérias, ao remeter para outros diplomas questões relativas a direitos fundamentais, como o direito de propriedade, matéria da Lei de Solos, ou a justa indemnização, matéria do Código de Expropriações. Na primeira tomou-se a opção correcta, mas não se tratou toda a sua dimensão, na segunda a lei de bases parece ter abdicado do seu valor reforçado.

Em alguns, significativos, casos teremos uma total inversão de valor, vindo a ser os diplomas de desenvolvimento que ditarão o efectivo conteúdo desta Lei de Bases. Ora, uma lei de bases serve efectivamente as estabelecimento das bases, imutáveis, que conferem segurança e estabilidade jurídica.

Não trata também esta Lei de Bases toda a matéria, de base, da política tributária do solo, em especial as mais-valias e as menos-valias fundiárias decorrentes do ordenamento do território, matéria imprescindível na coerência do todo o edifício legislativo da política de solos e do ordenamento do território. Esta é sem duvida uma oportunidade perdida, quando se pretendeu fazer uma reforma "profunda" da Lei de Bases das Políticas do Ordenamento do Território e do Urbanismo.

Diga-se, em complemento, que esta poderia ter sido a oportunidade de uniformização de critérios de avaliação do solo, preconizando um sistema único a utilizar pelo Estado para todos os fins.

2. Das grandes linhas de reforma:

A opção materializada nesta Proposta de Lei de designação do anterior solo rural em solo rústico não nos parece adequada, correspondendo, em nossa opinião a um retrocesso conceptual. Atentos ao significado de "rústico", este corresponde a "*rude, sem arte, grosseiro, homem sem instrução*", ao passo que rural é aquele referente ao "*campo, campesino*", as designações rústico e rural tratam significados diversos, e o solo rústico/rural corresponderá certamente ao segundo. Não se trata tanto de solo rude ou grosseiro, isto é elementar, mas sim de vivências diversas onde ocorrem um conjunto muito diversificado de actividades, não só a agrícola ou florestal, mas também de outras dimensões económicas ou sociais, algumas delas bastante sofisticadas e avançadas.

Outra opção desta Proposta de Lei que registamos com especial agrado é a determinação do Plano Director constituir o instrumento congregador de todas as determinações que imperam sobre o território, o seu uso e transformação. No entanto, o legislador não impôs de forma clara tal determinação.

Efectivamente, existem possibilidades diversas de criar normas avulsas, em especial no que diz respeito a servidões administrativas e restrições de utilidade pública. Ora, sendo tais servidões/restrições criadas com carácter excepcional, deveria também ser imposto que os instrumentos de gestão territorial, mormente o plano director municipal, fossem alterados, por adaptação, passando a incluir nas suas determinações as restrições ao uso e transformação do solo que essas servidões possam determinar. Essas servidões/restrições deveriam ser desenvolvidas a par da ponderação dos instrumentos de ordenamento do território, em especial dos planos territoriais, e só com esse processo de planeamento se

¹ Cfr. Dicionário complementar da língua portuguesa, de Augusto Moreno, 6ª edição, 1954

tornarem efectivas e vinculativas para os particulares. Para este modelo muito contribuirá a criação, no âmbito do RJIGT de formas expeditas de elaboração/alteração/revisão dos planos territoriais. Só assim se obterá um instrumento efectivamente congregador, ao invés do que acontece presentemente, ainda que também hoje seja imposto que, no momento de elaboração/alteração dos planos municipais, essas servidões sejam incluídas e actualizadas, mas correspondendo apenas à cristalização desse momento (não é comum, na prática, a alteração de planos, com vista à actualização de servidões e ou restrições).

Acresce que a matéria das condicionantes ao uso do solo, isto é, as restrições de utilidade pública ou servidões administrativas devem efectiva e objectivamente ser ponderadas no âmbito da definição do modelo territorial, isto é, no momento de elaboração/alteração dos planos agora designados territoriais. A definição independente e avulsa de cada uma delas não trará coerência ou coesão territorial.

Aliás, a formulação constante do art. 11º desta proposta de lei, corresponde a uma prática caduca e que tem vindo a ser combatida pelas boas práticas, em que as servidões/restrições se impõem ao planeamento, sendo hoje reconhecido que também aqui existe um "condomínio de interesses" que interessa antes de mais concertar.

Como última consideração geral, refira-se a desadequada determinação de eficácia desta lei de bases dependente dos seus diplomas de desenvolvimento. Ora, tal determinação é contrária à hierarquia das normas, à prática legislativa e até à boa razão. Apenas se pode entender tal intenção normativa se o conteúdo previsto pelo legislador para tais diplomas se adivinhar controverso e efectivamente vier a concretizar as bases que agora não são estabelecidas, ou "alterar" as que aqui são timidamente desenhadas.

3. Considerações sobre o texto da proposta de Lei:

Tendo presente o texto da Proposta de Lei n.º 183/XII, juntamos algumas considerações ao articulado proposto:

Art. 2º Propõe-se a seguinte redacção: "g) Promover a defesa, a fruição e a valorização do património natural, paisagístico, edificado, social e cultural";

O termo edificado integra o conceito de parque/ conjunto edificado que permite incluir nesta alínea a protecção e classificação ambivalente de conjuntos edificados com valor arquitectónico e dos imóveis *per si*. O termo social por estar associado (in)directamente ao património natural, paisagístico, edificado e cultural, no qual se alicerçam as redes estruturais

humanas que definem as vivências de aglomerados, conjuntos, núcleos, áreas e bairros, e demais células que modelam o território nas suas diversas escalas.

Art. 3º Propõe-se a seguinte redacção: "a) Solidariedade intra e intergeracional, assegurando às gerações presentes e futuras qualidade de vida e um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e cultural"

A cultura interage e protagoniza a génese da estrutura socioeconómica da sociedade e das diversas comunidades que constituem o ambiente urbano.

Propõe-se a seguinte redacção: "b) Responsabilidade, garantindo a prévia avaliação das intervenções com impacte relevante no território e estabelecendo o dever de reposição ou de compensação de danos que ponham em causa o património natural, paisagístico, edificado, social e cultural"

Idem com o já expresso para a alínea g) do Art.º 2.º

Propõe-se a seguinte redacção:

"f) Prevenção, adoptando medidas antecipatórias destinadas a evitar ou minimizar impactes ambientais e sociais significativos;"

"g) Subsidiariedade, simplificando e coordenando os procedimentos dos diversos níveis da Administração Pública, com vista a aproximar o nível decisório ao cidadão e promovendo a sua participação activa;"

Art. 10º Conforme acima referido defendemos a manutenção das distinção dicotómica actual entre solo rural e solo urbano.

Art. 11º Defendemos que as servidões administrativas e restrições de utilidade pública devem integrar os processos de alteração dos planos, e se for o caso desencadear uma alteração extraordinária, prevalecendo assim que os planos directores são os instrumentos congregadores das disposições que imperam sobre o solo e documentos privilegiados de relação com o cidadão.

Art. 13º Não se entende porque não são explicitados os direitos dos proprietários do solo rural/rústico. Sugere-se que seja previsto direito de o proprietário renunciar ao seu direito de propriedade naqueles casos em que os encargos urbanísticos se afigurem desproporcionados relativamente ao aproveitamento que o proprietário consegue retirar do seu prédio.

Art. 14.º Sugere-se a eliminação da expressão "utilizar" da primeira parte da alínea a) do n.º 2, por se considerar que a mesma poderá colidir com o conteúdo essencial do direito de propriedade (designadamente, os poderes de usar, fruir e dispor).

Art. 15º Conforme acima referido, o disposto no n.º 1 afigura-se insuficiente para esclarecer como se articula a aquisição gradual das faculdades urbanísticas com o direito de propriedade e

restantes direitos reais consagrados no Código Civil, deixando antever a (indesejável) manutenção de uma separação de facto entre o direito do urbanismo e aquele código.

Considera-se que a disposição contida no n.º 2 perverte o sistema de avaliação do solo, defendendo-se, como acima referido, que deveria ser estabelecido apenas um mecanismo de avaliação do solo para toda a actuação do Estado, sendo desadequada, cfr. referido, a submissão desta Lei de Bases aos critérios que são definidos no Código de Expropriações.

Art. 17.º Sugere-se que a redacção deste artigo seja articulada com o disposto no projecto de revisão do Código de Procedimento Administrativo, relativamente aos condicionamentos aplicáveis à revogação de actos administrativos constitutivos de direitos (artigo 166.º do projecto disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-justica/mantenha-se-atualizado/20130514-mj-cpa.aspx>)

Art. 18.º Reiteramos o que afirmámos no nosso anterior parecer, defendendo que o incumprimento deveria dar lugar à execução por meios coercivos, já que a execução de um plano é de interesse público e não deve depender apenas da vontade dos particulares. O que esta norma parece conduzir é que se os privados não cumprirem o plano, este não se executa, quando o fim de estabelecimento do plano, como instrumento de política de solo, é antes de mais a prossecução do interesse público, que assim não se alcança por mero "capricho" do particular.

No entanto, esta disposição de caducidade da reserva de solo no que se refere aos investimentos públicos, não dependentes de operações urbanísticas concertadas com os particulares, parece fazer todo o sentido. Assim, considera-se que o texto deveria ser clarificado.

Art. 19.º A condição de prevalência das disposições avulsas quanto à unidade mínima de cultura em relação aos instrumentos de planeamento, parece-nos desadequada, devendo tal dimensionamento ser em concreto estabelecido por plano e não por decreto ou despacho ministerial, sem atenção à realidade concreta do território. Assim melhor seria prosseguido o princípio da subsidiariedade.

Art. 21.º Propõem-se a seguinte redacção para o n.º 1: "b) Salvaguarda do património natural, paisagístico, edificado, social e cultural;"

Idem com o já expresso para a alínea g) do Art.º 2.º

Art. 29.º Propõem-se a seguinte redacção: "d) Preservação e valorização do património natural, paisagístico, edificado, social e cultural;"

Idem com o já expresso para a alínea g) do Art.º 2.º

Art. 33.º Reafirma-se o cometário ao art. 11.º

- Art. 35° O instrumento de venda forçada está nesta Proposta de Lei apenas estabelecido para as operações de regeneração ou de reabilitação urbana, quando, no nosso entender, deveria aplicar-se genericamente como mecanismo de execução de planos.
- Art. 36° Igual entendimento, conforme comentário ao art. 35°.
- Art. 37° Propõem-se a seguinte redacção: "i) Promover a acessibilidade e mobilidade de todos os cidadãos aos edifícios, bem como aos espaços públicos e de uso colectivo;"
- Os conceitos de Mobilidade e Acessibilidade, cada vez mais presentes no quotidiano da nossa sociedade global diferem de sentido, dado que o primeiro se reporta à habilidade de se mover para alcançar uma determinada meta e o segundo à facilidade com que determinada meta é atingida.
- Art. 40° Não se entende a razão de prevalência dos programas especiais face aos planos territoriais, com o mesmo fundamento referido no comentários aos art.s 11° e 33°. Nem mesmo se entende como o conteúdo de um programa sem eficácia plurisubjectiva pode prevalecer sobre um plano (atento aos conteúdos de cada um dos instrumentos conforme definido no art. 38°) com eficácia plurisubjectiva. Considera-se que esta disposição subverte todo o edifício legislativo que parecia estar subjacente a esta reforma, nomeadamente na instituição do plano director como congregador de todas as disposições que imperam sobre o solo e de relação privilegiada com o cidadão.
- Art. 42° Consentir que o plano director intermunicipal substitua planos directores municipais, de elaboração obrigatória, implica que se obrigue também aqueles ao conteúdo destes. Isto é, que disponham com o mesmo tipo de medidas e parâmetros, procedam à classificação e eventual qualificação do solo, mas, sobretudo, que correspondam à totalidade do território municipal em causa.
- Art. 43° Considera-se que se deveria explicitar que o plano director procede à classificação do solo, distinguindo entre solo rural/rústico e solo urbano. Considera-se ainda de explicitar que o plano director abrange todo o território municipal. A referência, como conteúdo do plano director municipal, da indicação das opções de gestão de equipamentos de utilização colectiva parece-nos de detalhe excessivo e não adequado a um plano desta natureza.
- Art. 48° Por forma a fazer corresponder esta Lei de Bases ao estabelecido na Constituição da República, os planos regionais são da competência das Regiões Administrativas, estabelecendo-se norma supletiva até à sua efectiva concretização.
- Art. 51° Será certamente um lapso a não inclusão do plano especial no elenco de instrumentos que podem ser alterados ou revogados no âmbito da ratificação ministerial (n.º 2) uma vez que é esse tipo de instrumento referido no n.º 1 do mesmo artigo.
- Art. 52° Considera-se de adoptar no n.º 4 redacção idêntica à utilizada no n.º 5 do artigo 53°.

- Art. 55° A formulação dos dois conceitos parece algum confusa, acrescentando a separação no n. 1 e n. 3 de matérias relativas ao mesmo conceito. Refere a Proposta de Lei que a execução sistemática é aquela que resulta de "*operações urbanísticas integradas*" – conceito não integrado nesta lei de Bases –, quando, em nosso entender, deveria ser referência à existência de instrumentos de execução, nomeadamente através da delimitação de unidades de execução. A execução não sistemática apenas é referenciada à inexistência dessa delimitação, esquecendo outros mecanismos e instrumentos de execução. Considera-se ainda que deveria ser estabelecido o princípio geral da execução sistemática e ser admitido a título de excepção o regime de execução não sistemática e apenas em função de características específicas das áreas em causa.
- Art. 56° Deverão ser melhor definidas as epígrafes deste artigo e do que o antecede, uma vez tratarem de matérias diversas, mas contêm epígrafes que facilmente se confundem.
- Art. 59° Reafirmamos o nosso cometário, de Abril p.p., sobre esta disposição, considerando-se desadequado a previsão, em Lei de Bases, de mecanismos que tratam o seu não cumprimento.
- Art. 65° Considera-se que conceitos como "*operações urbanísticas sistemáticas e não sistemáticas*" se encontram totalmente desadequados ao restante texto da Lei, operando confusão na identificação dos exactos instrumentos de redistribuição de benefícios e encargos. Considera-se dever ser aclarada tal redistribuição, defendendo-se que ela se efectiva no momento e com os instrumentos de execução dos planos, nomeadamente com a delimitação de unidades de execução. A inclusão de conceitos como unidades operativas de planeamento e gestão e unidades de execução deve ser conceptualizado para facilitar a interpretação e aplicação da lei.
- Art. 83° Reitera-se a opinião que deveria ser revogado o Decreto-Lei n.º 181/70 de 28 de Abril, condensando-se a matéria relativa a servidões administrativas e restrições de utilidade pública, quer na presente Lei de Bases, quer nos diplomas de desenvolvimento.

Janeiro 2014

A Comissão Executiva do Colégio de Especialidade de Urbanismo da Ordem dos Arquitectos