

Contributo para a discussão da Proposta de lei n.º 183/XII – Lei de Bases da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

No âmbito da discussão na especialidade da Proposta de Lei de Bases da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPSOTU), que foi aprovada na generalidade em 29/11/2013, a Quatenaire Portugal – Consultoria para o Desenvolvimento S.A. (<http://www.quatenaire.pt>) apresenta o seu contributo baseado na sua ampla experiência no domínio do ordenamento territorial, do planeamento estratégico e das políticas urbanas. Com efeito, a QP presta serviços de consultoria há mais de duas décadas a diversas entidades da administração central e local em vários domínios, entre os quais planeamento de base territorial, pelo que tem reunido conhecimentos e aprofundado práticas de trabalho que se julga serem relevantes para a discussão em apreço.

O presente documento não pretende ser exaustivo em relação à proposta de lei. Na análise desenvolvida pela Quatenaire Portugal, foram identificadas falhas de variada índole, desde problemas estruturais e de princípio, a lacunas e incorreções de forma e de organização da lei. Contudo, optou-se por expressar apenas as questões consideradas mais relevantes.

Antes de mais, importa salientar que a análise da presente lei se torna pouco eficaz sem o conhecimento simultâneo dos decretos regulamentares que a concretizam, nomeadamente, de acordo com o texto da exposição de motivos, do novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) e do novo Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE), uma vez que muitas das matérias alteradas pela proposta de lei serão desenvolvidas nestes diplomas. Assim, torna-se difícil entender o alcance de algumas alterações bem como a pertinência de remissões e pormenorizações de normas que surgem por todo o articulado. Esta situação é particularmente importante já que a proposta agora aprovada apresenta alguns conteúdos exclusivamente desenvolvidos no RJIGT em vigor.

Em termos globais, congratula-se a iniciativa de atualização do quadro legal, nomeadamente no que respeita à revisão da Lei de Solos cuja inoperância tem constituído uma falha do nosso sistema de gestão territorial. Todavia, apesar de se reconhecerem evidentes vantagens, por um lado, na integração dos instrumentos de políticas de solos no quadro legal do ordenamento territorial e, por outro lado, na introdução de uma abordagem da sustentabilidade económico-financeira das iniciativas de urbanização, bem como de se reforçar a necessidade de elaboração de um programa de financiamento urbanístico, considera-se que esta proposta de lei carece ainda de um profundo trabalho porque:

- Não introduz no sistema quaisquer ganhos ou inovações decorrentes da experiência de gestão territorial dos últimos 15 anos;

- Não orienta os procedimentos e as práticas, invertendo e minimizando más práticas, e potenciando a experiência e as novas ferramentas disponíveis;
- Regride nalguns aspetos face à situação atual, nomeadamente, por as alterações introduzidas retirarem coerência e robustez ao quadro atualmente existente (caso do capítulo referente à monitorização e avaliação de planos),
- Não é ambiciosa nem reflete os desafios que se colocam, no presente e no futuro, ao território e às instituições que o gerem, como exemplos emblemáticos desta falta de visão destacam-se: (i) a omissão à problemática da gestão integrada da zona costeira, (ii) a não integração/articulação da política de ordenamento do espaço marítimo; (iii) a ausência de novas abordagens aos planos especiais de ordenamento do território, quer em termos de conteúdo quer em termos de abrangência temática e espacial; (iv) a omissão dos impactes previsíveis das alterações climáticas sobre o solo – fenómeno particularmente relevante para o território português - e as exigências que aquelas colocam a uma adequada gestão territorial.

Trata-se de uma proposta de lei que, pese embora o facto de introduzir normas dispersas por outros diplomas e contribuir para uma melhor sistematização do quadro legal, põe em causa a estrutura de um sistema que demorou a consolidar-se e altera, de forma gratuita e sem qualquer fundamentação suportada na avaliação e na monitorização de instrumentos de gestão territorial, alguns dos pressupostos que têm orientado a prática do ordenamento territorial e que já estão, de certa forma, enraizados na cultura técnica e no conhecimento geral dos cidadãos. A título exemplificativo, é de referir a alteração de designação de alguns planos para programas, o que é gerador de ruído numa altura em que se pretende reforçar a importância da programação dos planos. Por outro lado, não é possível identificar através desta proposta de lei quais os mecanismos que pretendem flexibilizar e racionalizar o sistema de gestão territorial que o texto da exposição de motivos anuncia.

Com a aprovação da atual Lei de Bases, em 1998, e do consequente Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, em 1999, o sistema de gestão territorial português verificou uma transformação qualitativa muito relevante atingindo um nível de consistência e coerência interna que deve ser reconhecido, preservado e desenvolvido. Com as subsequentes alterações do RJIGT, verificadas em 2003, 2007 e 2009, o sistema de gestão territorial evoluiu para modos de funcionamento mais flexíveis, descentralizados e desconcentrados. Apesar desta trajetória de evolução o sistema apresenta um potencial de desenvolvimento ainda não totalmente utilizado. Do mesmo modo, reconhece-se que atualmente o planeamento territorial, nomeadamente, à escala municipal ainda se reveste de grande complexidade e morosidade, desadequando-se rapidamente às dinâmicas económicas e sociais. De facto, nos diversos fóruns técnicos que ocorrem regularmente no país, são recorrentemente criticados os tortuosos procedimentos de elaboração/alteração/revisão dos Planos Municipais de Ordenamento do Território. Por isso, é de estranhar que uma das principais orientações que subjaz a esta nova lei tenha como efeito imediato sobrecarregar o planeamento de âmbito municipal. É isto que se pode deduzir das várias

referências à necessidade de “verter” para o PDM todas e quaisquer opções que sejam tomadas nos níveis de planeamento hierarquicamente superiores. Ainda que se entenda a lógica nesta proposta do ponto de vista do cidadão, é necessário desconhecer em absoluto as condições em que se processa a formulação de planos, para se achar que é viável passar para os PDM o ónus de definição dos regimes de uso do solo em matérias que não são da competência municipal, mas de determinados setores da administração central do Estado. As questões que se colocam, então, são as seguintes: que mecanismos de simplificação processual estão pensados para permitir que estas adaptações dos PDM se façam de forma mais célere? Como fica a segurança jurídica dos cidadãos com estas mudanças constantes? Em que condições e com que limites à discricionariedade das instituições se processa o ato de “verter”? Como é do conhecimento geral de quem trabalha neste domínio, é precisamente no processo de interpretação dos planos setoriais e regionais e na forma de os traduzir à escala local que surgem os conflitos que conduzem ao arrastamento dos processos de planeamento. Assim, e sem conhecer a solução concreta ao nível do RJGT, pode-se concluir que a proposta de lei contribuirá, não para agilizar o planeamento, mas para o tornar mais complexo.

Acresce referir ainda, a propósito do reforço do papel dos PDM, que a proposta de lei carece de aderência à realidade dos meios e recursos colocados à disposição das instituições. De todas as entidades envolvidas na elaboração de planos ou programas, são os municípios que apresentam menos recursos financeiros e menos recursos técnicos para levar a cabo as tarefas que a proposta de lei parece querer conferir-lhes.

A par da aparente desresponsabilização sobre a gestão territorial, por parte dos órgãos setoriais da administração central, que as alterações acima referidas propiciam, estranha-se igualmente que a proposta de lei contenha mecanismos de sancionamento dos municípios sempre que os mesmos não cumpram o seu dever de “verter” para os PDM as disposições dos programas de âmbito nacional e regional (artigo 46º). Estas normas da lei não só são despropositadas em termos de enquadramento numa lei de bases como revelam um tratamento desigual entre o nível local e o central/regional. É importante salientar, neste contexto, que os municípios não são as únicas entidades causadoras de atrasos e entropias nos processos de formulação de instrumentos de ordenamento territorial, sendo facilmente imputáveis às entidades da administração central do estado envolvidas nestes processos muitos dos bloqueios e demoras dos mesmos. Relativamente às sanções, a lei devia limitar-se prevê-las para todas as entidades e definir orientações no sentido de promover o cumprimento das determinações da própria lei, eventualmente criando mecanismos expeditos para as atualizações.

Mas o tratamento desigual de matérias importantes não se limita, na proposta de lei, a este tema. Aliás, considera-se que a proposta de lei peca por falta de orientações e princípios em matérias essenciais para o futuro e se excede em detalhes que não são apropriados à sua condição. São diversas as normas que, tendo sofrido alterações face à lei vigente, se veem agora esvaziadas e remetido o seu desenvolvimento para outros diplomas, o que não seria totalmente de estranhar

não fossem extremamente detalhadas outras matérias cujo nível de desenvolvimento se aproxima do próprio RJIGT.

A proposta de lei é, assim, uma proposta desequilibrada na medida em que não é homogénea no modo como aborda os vários assuntos. A título de exemplo, identificam-se alguns artigos em que a proposta de lei foi demasiado longe para além de ser pouco clara e confusa, revelando-se desajustada da realidade e da prática: as disposições relativas à perequação (artigos 25º e 64º a 66º), as disposições relativas à programação de planos (artigos 54º e 56º), as disposições relativas à avaliação do solo (69º a 71º).

Considera-se, também, que esta proposta de lei não evolui, e até regride, em matérias já desenvolvidas no quadro legal vigente, perdendo a oportunidade de reforçar aspetos que têm sido pouco desenvolvidos e explorados na prática. É o caso dos instrumentos de programação (não se percebe porque se elimina a referência aos programas de ação territorial e as alternativas identificadas são apenas uma parte das utilizadas na prática) e do modelo de avaliação e monitorização do sistema de planeamento.

No que se refere à programação, embora se considere pertinente reforçar a importância da viabilidade económica dos investimentos preconizados nos planos e programas, alerta-se para o cuidado a ter na definição de orientações relativas à sua execução, já que se deve evitar uma solução diametralmente oposta àquela que hoje ocorre. É verdade que a componente programática dos planos é atualmente pouco valorizada e não vinculativa; mas no quadro de uma nova prática neste domínio, é preciso que se reconheça a incapacidade, sobretudo dos municípios, para prever evoluções das dinâmicas económica e sociais, pelo que devem ser aligeiradas as exigências contantes do artigo 56º, mesmo ao nível do RJIGT. A lei deve, sim, definir o que é essencial e indispensável que venha a ser estabelecido nos programas de execução.

No que respeita à estrutura do sistema de gestão territorial, a lei de bases carece de uma maior clarificação da relação dos planos com os instrumentos previstos na Estratégia Nacional para o Mar recentemente aprovada. Por outro lado, entende-se como desnecessária a insistência no nível intermunicipal de planeamento, destacando-o como um âmbito próprio. Se é verdade que este tipo de plano não teve sucesso prático, concorda-se com a manutenção da possibilidade sobretudo quando a sua elaboração pode substituir a elaboração dos PDM. Para tal, bastaria que no âmbito municipal ficasse claro que municípios adjacentes pudessem associar-se e desenvolver um único PDM, PU ou PP conjunto.

Outra questão de fundo desta proposta de lei reside na ideia de que quaisquer restrições ao uso do solo conferem direitos indemnizatórios (artigo 4º, nº 3) o que configura uma alteração drástica relativamente ao quadro atual, no qual se assume a função social do direito de propriedade. Seria bom que a lei clarificasse as orientações que estão subjacentes à aplicação do princípio da equidade ao ordenamento do território. Associado a esta questão considera-se oportuno sublinhar a necessidade de, a par dos desenvolvimentos regulamentares que se seguirão à

aprovação da nova Lei de Bases, se desencadear, de imediato, o processo de ajustamento do Código das Expropriações ao novo quadro normativo do ordenamento do território e urbanismo, resolvendo, desta forma, as incongruências existentes entre estes dois domínios normativos.

Sem prejuízo de existirem outras falhas e incongruências ao longo de todo o articulado, considera-se importante alertar para o facto de o artigo 47º estar mal formulado, na medida em que confunde a contratualização da elaboração de um PU ou PP (possibilidade já hoje consagrada na lei) com a de um PDM ou plano intermunicipal.

Outra das propostas que, no nosso entender, só pode ser uma falha dado que contraria o princípio da equidade em todo o território e introduz efeitos perversos numa norma que se pretende que impeça a especulação e o desordenamento, diz respeito ao artigo 64º, n.º6. A proposta defende a definição dos critérios das mais-valias a nível municipal quando deveria ser a nível nacional e/ou regional.

Em termos técnicos, importa evidenciar algumas “inovações” encontradas na proposta de lei que se consideram importantes, nomeadamente os conceitos de aquisição progressiva das facultades urbanísticas, transferência de edificabilidade e afetação de mais-valias. Contudo, alerta-se para o facto de estes conceitos carecerem de clarificação, experimentação técnica e acompanhamento da sua aplicação para que não se repita o que aconteceu com a introdução do mecanismo de perequação (<http://projectopercom.ist.utl.pt/pdf/docs/AnaliseInqueritosSite.pdf>).

Por fim, uma nota síntese para a organização da proposta de lei. Considera-se que esta apresenta uma estrutura confusa e mal sistematizada, tratando temas nos locais errados, repetindo-se assuntos, dispersando temas semelhantes. Tendo em consideração o objeto da lei, propomos que mesma seja organizada em função das diversas formas de intervir no território – políticas de solos, ordenamento do território e urbanismo.

Lisboa, 20 de Fevereiro de 2014