

Comentários

proposta de Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo

v. 24 | abril | 2013

No seguimento da sessão de apresentação da proposta de Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo promovida pelo senhor Secretário de Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território Dr. Paulo Lemos, que se realizou no passado dia 24 de abril de 2013, são os seguintes os comentários da Comissão Executiva do Colégio de Especialidade de Urbanismo da Ordem dos Arquitectos à proposta de Lei de Bases então apresentada.

Comentários gerais

A Comissão Executiva do Colégio de Especialidade de Urbanismo da Ordem dos Arquitectos concorda, na generalidade, com os objetivos estratégicos que estiveram na base do trabalho que levou ao desenvolvimento da proposta de Lei de Bases agora apresentada, nomeadamente no que diz respeito aos objetivos de integração e visão conjunta do sistema de planeamento e dos instrumentos de política de solos, de procura de um sistema jurídico articulado e coerente, de introdução dos princípios e conceitos de desenvolvimento sustentável, de coesão territorial, de regeneração e reabilitação urbana, de prevenção e redução de riscos, e de programação da execução dos planos territoriais bem como da necessidade de assegurar a sustentabilidade e fundamentação económica e financeira das opções e soluções neles apresentadas, e ainda a necessidade de definir as questões de autoria e responsabilidade para elaboração de planos e programas, estabelecendo a composição e as qualificações mínimas das equipas técnicas autoras de planos territoriais e as responsabilidades associadas.

A Comissão Executiva do Colégio de Especialidade de Urbanismo da Ordem dos Arquitectos concorda igualmente com as questões críticas que foram identificadas durante o processo de redação da proposta de Lei de Bases, nomeadamente com as que se referem à racionalização e simplificação do sistema, à adoção de um novo conceito de sistema económico-financeiro, à consolidação do planeamento de âmbito municipal – planos de urbanização e planos de pormenor –, e ao reforço da componente estratégica nos programas de ordenamento e desenvolvimento territorial.

Parece-nos também que a integração de princípios de política pública de solo na presente proposta de Lei de Bases faz todo o sentido, mesmo que tal pareça dar origem a um documento que, a espaços, parece pouco integrado; contudo, surgem-nos dúvidas sobre o porquê da opção por um sistema de planeamento territorial com programas (nível nacional e regional) e planos (nível municipal), ao invés de um sistema de gestão territorial que possa preceder e integrar o planeamento.

Igualmente nos levanta algumas dúvidas o facto de desaparecer da presente proposta de Lei de Bases qualquer indicação expressa à necessidade de existência de uma política pública e de avaliação do sistema de planeamento. A única referência a avaliação, não como avaliação mas como “monitorização e observatório”, é feita no art.º 58.º, no qual é referido que “os programas e planos territoriais são obrigatoriamente acompanhados e periodicamente avaliados” mas sem qualquer indicação de como tal se fará.

Relativamente à proposta de Lei de Bases apresentada será ainda de referir que a mesma nos parece ser relativamente extensa, tentando desenvolver, algumas vezes insuficientemente, matérias que deveriam ser melhor tratadas nos regimes jurídicos de desenvolvimento, e, outras vezes, não tratando com a densidade que parecia aconselhada algumas matérias que deveriam ser já aqui consolidadas; parece existir um conjunto muito vasto de matérias ainda a desenvolver em diplomas autónomas, matérias muito diversas, o que nos leva a alertar para a necessidade de uma cuidada e precisa articulação e calendarização entre os diferentes diplomas, de forma a não colocar em causa aplicabilidade desta Lei de Bases após a sua aprovação e publicação; tanto mais que é

proposto estabelecer alguns instrumentos e algumas disposições de carácter grandemente inovador - algumas já há muito reclamadas mas outras, que constituem matéria controversa, cujos conceitos e alcance não se encontram ainda suficientemente consolidados, não vindo esta proposta de Lei de Bases, por si só, esclarecer ou remover essas controvérsias.

Comentários específicos

Em complemento da apreciação na generalidade que fez à proposta de Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo, a Comissão Executiva do Colégio de Especialidade de Urbanismo da Ordem dos Arquitectos avaliou e comentou também a redação proposta para os seus vários Artigos.

Art.º 2.º

Deveria constar do elenco dos fins da Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo a habitação, como concretização do direito constitucional estabelecido no n.º 1 do art.º 65.º da Constituição da República Portuguesa, e ainda assegurar a receção do conceito de ambiente urbano inscrito na alínea e) do n.º 2 do art.º 66.º da Constituição da República Portuguesa.

Art.º 3.º

O princípio da igualdade e o princípio da equidade, ainda que constituam princípios gerais de Direito, deveriam ser expressos no elenco constante do n.º 2, ainda que a alínea f) contenha parte dessa problemática; a inclusão dos princípios referidos, já consolidados, em jurisprudência e doutrina, auxiliariam melhor a aplicação da Lei, ainda que sempre a eles se possa acorrer.

A enunciação dos princípios estabelecidos nas alíneas j) e k) usam na sua enunciação, palavra idêntica à que nomeia o referido princípio ("concertação" e "compatibilizando", respetivamente) o que não corresponderá à melhor prática de legística.

Art.º 6.º

O estabelecido no n.º 2 não constitui tanto um dever mas antes o estabelecimento de objetivos de Ordenamento do Território, pelo que a epígrafe não revela a matéria aqui tratada.

Nesta matéria questiona-se o abandono de um artigo dedicado aos objetivos do Ordenamento do Território, equivalente ao art.º 6.º da atual Lei.

A referência a "regeneração de áreas", não deverá ser restringida a áreas classificadas, como parece resultar do texto adotado.

Art.º 9.º

O dever de garantia de sustentabilidade económica não deverá ser restringido às obras indicadas mas sim alargar-se às opções e políticas em matéria de Ordenamento do Território.

Art.º 10.º

A formulação contida no n.º 1 deveria ser melhor concretizada, uma vez que as formulações abertas sempre acarretam consigo dificuldades de interpretação e aplicação.

A determinação contida no n.º 2 deveria ser clarificada.

Art.º 12.º

O futuro "solo rústico" poderá integrar tanto infraestruturas como equipamentos (públicos ou não?) de utilização comum. Julga-se, assim, que a alínea a) do n.º 3 do art.º 12.º da proposta de Lei de Bases de Ordenamento do Território e do Urbanismo poderia conter uma menção a esses equipamentos - à semelhança, aliás, do que sucede com a alínea b).

Art.º 13.º

O estabelecimento de servidões administrativas, que alteram o conteúdo do direito de propriedade e condicionam os usos do solo, deveria obrigar à atualização dos planos que estabelecem o uso do solo, por forma a serem estes (planos municipais) agregadores de todas as determinações que influem na utilização do solo.

Deveria ser estabelecido o princípio da justa indemnização se a servidão ou restrição impuser sacrifício equivalente a expropriação e conjugar com as matérias tratadas no art.º 19.º.

Estando o Decreto-Lei n.º 181/70, de 28 de Abril, (regime geral das servidões administrativas) ainda 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 Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo (os art.ºs 13.º e 36.º parecem ter um conteúdo muito semelhante, sendo que a redação do n.º 3 do art.º 36.º parece poder ser melhorada, no sentido de auxiliar o intérprete).

Art.º 16.º

A conjugação duma só norma de direitos e de deveres obriga a uma maior precisão na enunciação do elenco de direitos e deveres, estabelecendo em que condição é direito e em que condição é dever.

A referência a “compensações” contida na alínea f) devia ser aclarada, uma vez que não se encontra definida em nenhuma norma de matéria do Ordenamento do Território.

Art.º 19.º

Deverá ser concretizado o conceito de “vinculação situacional”, uma vez que ainda que o mesmo seja já tratado pela doutrina, desde há anos, nunca teve receção na Lei.

A inclusão, no final do n.º 4 do art.º 19.º da Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo de um elenco meramente exemplificativo de situações de “vinculação situacional”, poderia auxiliar o intérprete no futuro.

Deverá na matéria deste artigo ser incluída, ou feita conjugação, com o tratado no art.º 13.º (servidões e restrições de utilidade pública).

As indemnizações decorrentes de planos deveriam constituir custo de execução, a integrar os encargos a distribuir.

A referência a “compensação” contida no n.º 5 devia ser aclarada, uma vez que não se encontra definida em nenhuma norma de matéria do Ordenamento do Território.

Art.º 20.º

O regime de caducidade que esta norma parece pretender é a da caducidade automática por decurso do tempo, e a caducidade por incumprimento, não estando no entanto, nem uma nem outra suficientemente claras.

Importa ainda que o mero incumprimento não deveria levar à caducidade mas sim ao acionamento de meios coercivos (incluindo aqueles que esta Lei prevê, por exemplo no art.º 38.º), uma vez que podem uns cumprir e outros não, podendo levar a situações de planos “meio” executados.

Interessará ainda ponderar a segurança jurídica para todas as partes, e os fatores estranhos às partes, ou factos supervenientes.

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 (ver n.º 1 do art.º 20.º da Lei de Bases de Ordenamento do Território e do Urbanismo).

Considera-se que esta matéria deveria ser clarificada e ponderada nos seus efeitos.

Art.º 21.º

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, sugerimos que se salvguarde o desincentivo à ocorrência de situações deste tipo, articulando-se o disposto neste artigo com o disposto no Código Civil.

Art.º 23.º

Não está claro a que se refere “outras formas de propriedade especial”, atento ao princípio da tipicidade dos direitos reais.

Art.º 24.º

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

Art.º 25.º

Julga-se que o “domínio da Administração” a que se refere o n.º 1 é o domínio público da Administração.

Art.º 30.º

A referência na alínea d) do n.º 2 a “aptidão natural” não se traduz numa concretização do que se visa alcançar, podendo a sua redação ser melhorada.

O regime das AUGI constitui um regime transitório (que aliás terminará, se não for prorrogado, a 31 de dezembro deste ano), pelo que não deveria constar de uma Lei de Bases que pretende estabelecer bases duradouras de regimes de desenvolvimento.

Aliás, a presente proposta de Lei de Bases contém (art.º 60.º) disposições de reposição da legalidade que podem ser desenvolvidas em regime próprio, abolindo-se assim regimes especiais e leis extravagantes.

Art.º 35.º

Parece excessiva a referência à sinalização toponímica na alínea g) do n.º 3.

Art.º 38.º

O disposto nos n.ºs 1 e 3 parece corresponder à mesma determinação.

Art.º 40.º

Talvez fosse útil formalizar a distinção entre programa e plano para efeitos de Ordenamento do Território.

Art.º 42.º

Julga-se que a nível nacional existirão apenas programas e não planos (n.º 1).

A desejada articulação com as estratégias definidas para aplicação de fundos (alínea b) do n.º 2) deveria referir-se também àqueles de origem nacional e não só comunitários.

Enquanto no n.º 3 se definem a que correspondem os planos sectoriais, o mesmo não acontece com os planos especiais (n.º 4), o que poderia auxiliar a interpretação e aplicação da Lei.

Art.º 44.º

Estabelece-se no n.º 4 que o Plano de Urbanização desenvolve a qualificação do solo, entendendo-se que o Plano Diretor Municipal estabelece a sua classificação (e qualificação), o que não resulta claro da redação do n.º 3, pelo que se considera que a sua redação deverá ser melhorada.

Não é indicado que o Plano Diretor Municipal é de elaboração obrigatória. Será intencional?

Art.º 45.º

Parece ser opção do legislador atribuir grande relevância aos planos intermunicipais, o que poderá ser algo contraproducente, uma vez que essa forma de planeamento não conheceu, até hoje, grande adesão, apesar dos mesmos estarem já previstos na nossa legislação; acresce a isto que a institucionalização das comunidades intermunicipais é matéria ainda muito controversa, o que pode levar à confusão ou simplesmente a que nunca venha a ter qualquer desenvolvimento.

Art.º 49.º

Considera-se que o programa nacional deverá manter-se na competência da Assembleia da República, conforme a Lei a vigor, sendo elaborado pelo Governo mas aprovado pela Assembleia da República.

Art.º 52.º

Resulta da redação deste artigo que apenas o Governo poderá estabelecer medidas preventivas (n.º 1), aspeto com o qual discordamos, uma vez que a competência do planeamento municipal deverá poder conferir às Assembleias Municipais a competência para estabelecer as medidas preventivas tornadas necessárias pela elaboração dos planos municipais.

A referência a indemnização contida no n.º 4 deve referir apenas a direitos titulados (art.º 19.º).

Art.º 54.º

Não se encontra a distinção entre medidas preventivas e medidas complementares, podendo considerar-se que estas correspondem às anteriores "normas provisórias" (v. n.º 2); considera-se contudo necessário estabelecer a distinção entre ambas e, preferencialmente, adotar uma designação que melhor reflita o que efetivamente se pretende, podendo adotar-se a anterior designação de normas provisórias que está já consolidada da interpretação jurídica.

Seria vantajoso esclarecer ou densificar o conceito de "opções de planeamento suficientemente densificadas e documentadas", bem como identificar a entidade que formula tal juízo.

Art.º 56.º

A redação do n.º 2 deveria seguir aquela contida no n.º 1, isto é, definir o que é a execução não sistemática.

A execução não sistemática talvez devesse ter carácter excecional.

Art.º 57.º

O programa de execução, na letra da proposta de Lei de Bases, deveria não conter "orientações" mas estabelecer em concreto a execução com a densidade que o nível de planeamento permitir.

Deve ainda ser de elaboração obrigatória, com conteúdo suficiente à definição concreta da execução do plano (conteúdo a estabelecer em diploma de desenvolvimento).

Art.º 58.º

Considera-se que deverá ser estabelecida a obrigatoriedade de relatório de execução dos planos, em regime bianual, a aprovar em Assembleia Municipal, sendo que o mesmo deveria poder determinar a revisão, a alteração ou mesmo a revogação dos planos.

A não apresentação ou aprovação de tal documento deveria determinar a suspensão dos planos.

Igual determinação deveria ser imposta aos programas regionais.

Art.º 60.º

Parece excessivo que uma Lei de Bases admita aprioristicamente a realização de operações urbanísticas em desrespeito do que determina.

Matéria diferente é a que se relaciona com as Áreas Urbanas de Génese Ilegal que, sendo um regime excecional e temporário/ transitório, deverá ser tratado em diploma referente às operações urbanísticas.

Art.º 64.º

O determinado no n.º 3 deste artigo pode ser conjugado com o art.º 58.º; isto é, o programa de financiamento urbanístico deverá conter a avaliação dos planos e programas em vigor, os seus níveis de execução e a sua relevância para as políticas municipais, podendo determinar a sua revisão, alteração ou mesmo revogação.

Art.º 72.º

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.

Art.º 77.º

Não se entende porque apenas a alínea b) é referida nas alíneas d) e e), uma vez que deveriam ser registadas todas as ações judiciais e sentenças que afetem direitos reais de um determinado imóvel, ou lhe imponham um ónus.

A obrigação de registo apenas de deliberações que declarem caducidade ou revogação (alínea f)) deverá ser estendida aos próprios atos, por forma a entender-se na sua plenitude o facto sujeito a registo.

Deverá ser ponderada a obrigatoriedade de registo dos Planos de Urbanização e Planos de Pormenor, como planos de maior concretização e que determinam concretamente direitos e deveres (e importantes ónus de execução) para os particulares.

Atendendo às consequências das reservas de solo na esfera dos particulares (art.º 20.º), sugere-se que seja integrada uma referência à reserva de solo e respetiva caducidade neste artigo.

Art.º 80.º

Não é suficientemente explícito como ficarão os planos especiais atualmente em vigor.

Art.º 84.º

Recomenda-se que a presente proposta de Lei de Bases seja acompanhada de proposta de revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, uma vez que sem ela a nova Lei de Bases ficará, em nossa opinião, significativamente diminuída na sua aplicabilidade.

Existem um conjunto, muito extenso, de matérias a desenvolver em diploma próprio, o que poderá levar a uma proliferação de disposições que entre si deverão ser conjugadas e operar conjuntamente, pelo que se sugere que todas as matérias sejam reconduzidas aos regimes já existentes (RJGT, RJUE, CC, CRN, CE...).

Lapsos de escrita

Por fim, a Comissão Executiva do Colégio de Especialidade de Urbanismo da Ordem dos Arquitectos aproveita a oportunidade para identificar, a título incidental, alguns lapsos de escrita detetados na proposta de Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo aquando da sua leitura:

- (i) no final da alínea e) do art.º 16.º: "insuficiência de destas áreas";
- (ii) no final do n.º 2 do art.º 22.º existe um ponto final a mais;
- (iii) na primeira oração do n.º 2 do art.º 25.º: "O disposto no número anterior não de aplica";
- (iv) no n.º 2 do art.º 48.º: "Podem ser celebrados, nos termos da lei, contratos para planeamento entre os as regiões autónomas, municípios e os particulares";
- (v) no art.º 50.º existe um espaço a mais após "necessários";
- (vi) no n.º 2 do art.º 52.º falta uma vírgula após "podem".