

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

Comentário da CCP

15.05.13

A CCP considera essencial que o país possa vir a dispor de uma política de ordenamento do território, integrada e hierarquicamente articulada que valorize o território como um relevante factor competitivo. Essa política deve basear-se num quadro legal realista e equilibrado, suportado por um normativo claro, facilmente interpretável e cujo não cumprimento seja efectivamente sancionado.

Na Generalidade, a proposta de Lei em análise, suscita-nos os seguintes comentários:

1

1. A Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, CCP considera positiva a existência de uma nova Lei de Bases que integre, em simultâneo, as questões relativas aos solos e ao ordenamento do território e urbanismo.

2. A CCP não pode deixar, também, de concordar com um conjunto de princípios vertidos no diploma em análise, nomeadamente ao nível da simplificação e agilização do sistema de planeamento e gestão territorial.

3. Em especial, a CCP revê-se numa Lei de Bases que contribua para evitar “a proliferação de operações urbanísticas avulsas e o aumento excessivo e irracional dos perímetros urbanos”. A CCP não tem dúvidas que uma das consequências mais graves para a competitividade das nossas cidades e para as actividades de comércio e serviços nelas incluídos, foi o aumento exponencial e desordenado dos perímetros urbanos, com um crescimento extensivo das nossas cidades. As consequências estão à

vista com a degradação do património e do parque imobiliário, a desertificação dos centros urbanos, o aumento dos custos de acessibilidades, a multiplicação de infraestruturas, entre outros problemas. Se a nova Lei em análise contribuir para minimizar estes problemas, já será um contributo muito positivo para o país.

Neste contexto, face ao número e dimensão dos nossos concelhos e a décadas de políticas de ordenamento desastrosas, seria fundamental potenciar, nomeadamente, através do próximo Quadro Comunitário, o desenvolvimento de programas intermunicipais de ordenamento e de desenvolvimento do território.

4. A monitorização dos programas e planos territoriais, através de indicadores e métricas, parece-nos importante, assim como a sua divulgação, mas já temos dúvidas sobre a eficácia dos observatórios, nesta matéria.

5. Como aspecto menos positiva refira-se que, em nosso entender, a proposta de lei em análise não valoriza suficientemente os planos sectoriais, enquanto instrumentos de gestão territorial, que poderiam dar um contributo importante para o desenvolvimento da actividade económica. Acresce, como especificaremos na especialidade, que os mesmos não estão adequadamente caracterizados no texto da proposta.

6. Temos igualmente dúvidas que o desenho do sistema de planeamento territorial, consiga responder aos frequentes atropelos que os planos a nível municipal fazem relativamente a planos de âmbito mais alargado.

7. Globalmente, entende a CCP que a reforma que se pretende efectuar depende, no entanto, de alguns pontos centrais a que esta Lei, isoladamente, não pode responder.

Antes de mais, é fundamental garantir que, não apenas a legislação complementar, mas todos os instrumentos de gestão territorial, serão concluídas ou actualizadas num espaço de tempo relativamente curto. Será muito negativo que venha a ocorrer uma

situação semelhante à actual em que, decorridos vários anos, o edifício regulamentar não está concluído.

Por outro lado, é fundamental que a Administração Pública, central e local, contribua efectivamente para o desenvolvimento dos objectivos previsto na lei. A previsão de um regime jurídico relativo à autoria e responsabilidade para a elaboração de planos e programas, se adequadamente elaborado, pode dar um contributo importante, mas não será por si só suficiente.

Na Especialidade

- **No capítulo I do Título I** são estabelecidos o âmbito, fins e princípios gerais de política pública do solo, do ordenamento do território e do urbanismo. Globalmente não se afasta da Lei de Bases actual, embora com uma linguagem mais precisa e actual o que é positivo.

- **O Capítulo II do Título I** consagra um conjunto de direitos e deveres, quer para o Estado e demais entidades públicas, quer para os particulares. Na generalidade, e exceptuando o artigo 10º (Direito ao justo valor do solo) as restantes disposições acabam por configurar mais princípios genéricos do que efectivos direitos e deveres. Pelo contrário, o artigo 10º (direito ao justo valor do solo) procura ir mais longe, ficando, desde já expressa, a aplicação de mecanismos de regulação. Pressupõe-se que a legislação a que se refere no número 1 do artigo 10º virá a constar do número 2 do artigo 84, ainda em aberto.

- **Relativamente ao solo e política pública do solo (título II)** é referido no documento de apresentação da lei de bases que se opera uma alteração do estatuto jurídico do solo, *nomeadamente através de um novo sistema de classificação do solo que opta por uma lógica de "efectiva e adequada afectação" a uma dada actividade dominante por opção de planeamento, em detrimento de uma simples lógica de "aptidão" ou "vocaçãõ" para determinado uso ou utilização.* Embora se perceba a

intenção do legislador, temos dúvidas que designadamente o número 5 do artigo 12º seja suficientemente claro quanto a esse objectivo, ou, dito de outra forma, temos dúvidas que na ausência de maior concretização, designadamente, através de um novo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, os planos territoriais de âmbito municipal e intermunicipal não venham a introduzir novamente os conceitos mais vagos, próximos dos conceitos de “aptidão” ou “vocaçãõ” hoje utilizados.

- No que se refere aos **meios de intervenção administrativa no solo** se, por um lado, se mantêm os objectivos de planeamento (já que o número 2 do artigo 30 da proposta de lei reproduz o artigo 6 nº 1 da Lei 48/98), por outro, introduziram-se algumas inovações em termos dos meios de intervenção pública no solo, de que são exemplo os artigos 38 (venda forçada) e 39 (arrendamento forçado). Embora se possam perceber os fundamentos destes artigos, temos muitas dúvidas quanto à sua existência. No entanto, caso se mantenham, a sua concretização terá que ser muito objectiva, sob pena de se criarem situações abusivas nesta matéria.

Ainda no que se refere ao **planeamento territorial** (artigo 30º) justificava-se, em nosso entender, uma referência à política de cidade, que reflectisse a preocupação de assegurar a sustentabilidade, em sentido amplo, das cidades. Com efeito, é essencial ter uma política de cidade que garanta um efectivo planeamento uma vez que a ausência deste planeamento tem elevados custos urbanísticos. Em especial, ao nível do edificado temos hoje um conjunto de espaços devolutos e construções degradadas (de que são exemplo os centros comerciais de 1ª geração e outras galerias comerciais) cuja reconversão se torna particularmente problemática e que importa evitar no futuro.

- Relativamente ao **planeamento territorial**, parece-nos, antes de mais, que o actual nº 2 do artigo 7º da Lei 48/98 está redigido de uma forma mais precisa do que o número 2 do artigo 40 da proposta de Lei de Bases.

Também o artigo 42º (âmbito nacional) carece de melhor precisão, de forma a que se perceba o alcance deste artigo. Com efeito, por exemplo os números 3 e 4 do artigo

42º relativos aos planos sectoriais e planos especiais aparecem descontextualizados, sendo difícil compreender que estamos perante instrumentos de gestão territorial.

- No que se refere ao artigo 47, **relações entre programas e planos territoriais**, o mesmo parece vago ou insuficiente para garantir o objectivo de melhorar a compatibilização entre os vários instrumentos.

- A abordagem do **regime económico e financeiro do solo**, inclui princípios, nomeadamente, de sustentabilidade financeira que a CCP não pode deixar de concordar. Mais dúvidas se colocam relativamente aos impostos (artigo 65º) e avaliações (artigos 70 a 73). Em nosso entender, a Lei de Bases não deve ser um factor adicional de confusão relativamente ao actual sistema fiscal, nem determinar novos custos.