

**APROURB**

Associação Profissional dos Urbanistas Portugueses

**Reflexões sobre o projecto de proposta de Lei  
de Bases do Solo, do Ordenamento do  
Território e do Urbanismo**

2013

Após análise do Projecto de Proposta de Lei que tem como seu primeiro objectivo estratégico “Fundir numa única lei a LBOTU e a Lei de Solos”, a APROURB – Associação Profissional dos Urbanistas Portugueses - formula as seguintes reflexões e comentários:

## **I - Questões prévias:**

### **1 – Tipologia de diploma**

Muito embora a temática “Feitura das leis e procedimento legislativo” não seja do âmbito de actuação da APROURB, causou-nos surpresa o grau de densificação do projecto que pode dificultar a leitura e o seu cabal entendimento.

Não especificando a lei constitucional na sua norma respeitante aos actos normativos, ou qualquer outro que seja do nosso conhecimento, o conceito de lei de bases, pautamo-nos pelo entendimento do Tribunal Constitucional e da doutrina<sup>1</sup> no sentido de que uma lei de bases, como a sua própria designação indicia, consagra as grandes linhas de orientação (bases gerais) e os princípios da temática em causa, deixando aos diplomas governamentais a densificação<sup>2</sup>. Disso mesmo se fazem eco a Lei nº 48/98 e o Decreto-Lei nº 380/99, enquanto lei de bases e decreto de desenvolvimento das bases gerais, que se evidenciam como um só corpo e são fácil de leitura e entendimento.

### **2 – Da necessidade de modificação das bases gerais**

Do universo dos planos directores municipais em vigor, afigura-se-nos evidência de uma ainda incipiente aplicação do regime dos instrumentos de gestão territorial constante do DL nº 380/99, de 22 de Setembro, no desenvolvimento da lei de bases gerais do ordenamento e do território, Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, quer no respeito à sua percentagem, quer ao tempo de vigência/execução dos planos elaborados de acordo com aqueles princípios e regime.

---

<sup>1</sup> Miranda, Jorge e Medeiros, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo II* 2006, Coimbra Editora.

<sup>2</sup> Compete ao Governo: “Fazer decretos-leis de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam.” – alínea c) do nº 1 do artigo 198º da CRP

Seria interessante poder aceder aos relatórios da monitorização feita à execução dos planos municipais elaborados no quadro legal da LBOTU e do RJGT,<sup>3</sup> bem como aos relatórios do estado do ordenamento do território que abranja a execução quer dos planos de 1ª geração, quer destes de 2ª geração.<sup>4</sup>

### 3 – Dos novos conceitos

Renovamos o alerta para o facto de o novo conceito introduzido – regeneração urbana – ainda não constar do ordenamento jurídico português, pelo que carece de caracterização tendo em vista evitar confusões com os de “reabilitação urbana”, “reestruturação urbana” e “renovação urbana” já sedimentados.

Será que a regeneração urbana, para efeitos do ordenamento do território e do urbanismo, complementa e compatibiliza com estes? Estamos em crer que tem correspondência no glossário consensualizado em sede de CEMAT, mas há que clarificar, expressando o referido conceito.

4 – Porque se entende como estruturante, vê-se com preocupação a supressão da matéria enquadadora do sistema de gestão territorial. Deixa de haver a conceptualização de sistema de gestão territorial e de instrumentos de gestão territorial?

O que são planos territoriais?

Todos os actuais instrumentos de gestão territorial, no quadro da LBOTU, têm incidência territorial, são, portanto, *territoriais*. No entanto, como é sabido, têm distinção quanto às funções que desempenham.

5 - No artigo 84º determina-se que no prazo de 6 meses (como se contam? Porque não 180 dias que é um prazo mais sedimentado?) serão aprovados os diplomas que definem: "b) o regime jurídico da urbanização e edificação".

---

<sup>3</sup> Que teve a sua 6ª alteração introduzida pelo Decreto-Lei nº 46/2009, de 20 de Fevereiro.

<sup>4</sup> Sublinhamos, aliás, que ainda hoje são comuns as referências a realidades que constavam do DL nº 69/90 e já não existem no RJGT, como é o caso dos ‘solos urbanizáveis’, sendo que no DL nº 380/99 o solo qualificado como urbano integra os solos urbanizados, ‘solo cuja urbanização é possível programar’ e os afectos à estrutura ecológica. – nº 4 do artigo 73º do RJGT

Recorda-se que o actual regime jurídico da urbanização e da edificação, DL nº 555/99, de 16 de Dezembro, foi objecto até ao presente de 10 alterações, sendo que a última foi consubstanciada no DL nº 26/2010, de 30 de Março.

Nenhum comércio jurídico subsiste a um ordenamento jurídico tão volátil e que não respeita o princípio da estabilidade do sistema jurídico

## **II - Articulado do projecto:**

### **Artigos 1º e 2º**

Parece-nos haver manifesta discordância entre a intenção declarada como **Âmbito** do diploma e a sua concretização.

Assim, identificando-se como primeiro objectivo estratégico da reforma “Fundir numa única lei a LBOTU e a Lei de Solos”, o artigo primeiro enuncia

«Art.1º

1 – A presente lei estabelece as **bases gerais das políticas públicas** do ordenamento do território e do urbanismo e o **regime jurídico** do solo.

2 - .....»

Expressa o artigo seguinte

«Art.2º

Constituem fins da **política pública do solo**, do ordenamento do território e do urbanismo:».

Retomando a nossa 1ª Questão prévia, que aqui se dá por reproduzida, o que se pretende:

- a) -estabelecer as bases gerais das políticas públicas do ordenamento do território e do urbanismo e o regime jurídico do solo?
- b) -estabelecer as bases gerais das políticas públicas do solo, do ordenamento do território e do urbanismo?

ou

- c) -estabelecer as bases gerais da política pública do solo, do ordenamento do território e do urbanismo?

É que como bem se sabe considerando, designadamente, os domínios económicos e os fiscais, e como é ressalvado pela Profª Fernanda Paula Oliveira “há áreas do direito dos solos que vão para lá das questões estritamente urbanísticas e de ordenamento do território”. Estudo da Articulação da Lei dos Solos com o Sistema de Gestão Territorial, Documento Técnico DGOTDU 3/2011, pág 6.

## Artigo 2º

Considerando a formulação utilizada, afigura-se-nos que

- ⇒ Apenas se contêm tópicos e não se enunciam os fins das políticas objecto do diploma.
- ⇒ Há introdução de um *conceito indeterminado*, pois não tem consagração no ordenamento jurídico nacional nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo.
- ⇒ **Abandona-se a ‘promoção da qualidade de vida’**, consagrada na alínea e) da LBOTU, como um dos fins das políticas de OT&U, **não obstante**
  - “Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo” ser uma das tarefas fundamentais do Estado, conforme consta da alínea e) do artigo 9º da CRP, e
  - Incumbir ao Estado, “Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana,(...)”, por força do estatuído na alínea e) do artigo 66º, que tem por epígrafe Ambiente e qualidade de vida, da CRP.

## Artigo 3º

O nº 2 deste artigo 3º, apresenta uma nova formulação de princípios gerais constantes do artigo 5º da LBOTU, em redacção muito menos feliz porque confusa na redacção e na conceptualização.

Um exemplo: a participação dos cidadãos consiste no «*reforço do acesso à informação e à intervenção*», ou a **supressão** da menção a «*reforço à consciência cívica dos cidadãos, através do acesso à informação*» foi lapso de transcrição?

### **Artigo 5º**

No artigo 5º, «o direito a um ordenamento do território racional» é uma redundância, porque se o ordenamento do território não for *racional* não é ordenamento, mas desordenamento.

### **Artigo 7º**

No artigo 7º, o direito a «a) usar e fruir adequadamente o solo» é um conceito indeterminado.

### **«Artigo 8º»**

5 – Há que ter em atenção a necessidade de promover as portarias a que se refere o diploma num prazo reduzido. Assistimos em Portugal a um conjunto de remissões para Portarias inexistentes o que acaba por inviabilizar muito do que de bom poderia ter a medida pretendida.

### **Artigo 12º**

Não se alcançam as vantagens do abandono, em sede de classificação do solo, do conceito de «solo rural», substituindo-o por «solo rústico».

### **Artigo 13º**

Não se entende o que se pretende estabelecer com o disposto no nº 2 deste artigo. Pretender-se-á dizer que o acto de aprovação de uma restrição de utilidade pública, impede a decisão de elaboração de um instrumento de gestão territorial para a área abrangida?

Ou por outras palavras, a existência de uma restrição de utilidade pública equivalerá à proibição de estabelecimentos de um regime de uso do solo na área abrangida?.

### **Artigos 29º e 30º**

Considerando a formulação destas normas, fica-se com a dúvida sobre se o que se pretende não será, o que nem por absurdo se imaginaria, *reformular* o nº 4 do artigo 65º da Constituição.

Deixarão os instrumentos de definição do regime de uso do solo de ser instrumentos das políticas de urbanismo e de ordenamento do território municipal, para passar a ser instrumentos enquadradores da política pública do solo?

É o que parece resultar da leitura dos artigos 29º e 30º do projecto.

### **Artigo 39º**

O conceito de prédio misto é civilista e fiscal. Nos domínios da legislação do ordenamento do território e do urbanismo não existe o conceito de prédio misto.

Acresce que o projecto de lei em análise é suposto estabelecer as bases gerais das políticas do solo, do ordenamento do território e do urbanismo, não sobre solos classificados como solos rurais e seus aproveitamentos agrícolas.

### **Artigos de 40º a 58º Título III**

Damos aqui por reproduzidas as reflexões feitas na 4ª questão prévia.

Todo este capítulo se afigura confuso, desestruturado, impreciso e insuficiente.

### **Artigo 60º**

O teor do artigo 60º não é de fácil leitura, parecendo poder potenciar a realização de operações urbanísticas sem sujeição a controlo prévio.


### **Artigo 75º**

A epígrafe e a formulação do artigo 75º parecem não ser as mais felizes porquanto a publicação em Diário da República é a forma de publicitação mais solene e como tal estabelecida no artigo 112º da CRP.

Fica a dúvida se se pretendem abolir as outras formas de publicitação destinadas a assegurar a ampla divulgação dos planos.

Lisboa, 15 de Maio de 2013

Pela APROURB

  
**Diogo Mateus**  
(Presidente da Direcção)

**APROURB**

7