

**Proposta de Lei n.º 183/XII- Atualização das bases das políticas de
solos, de ordenamento do território e de urbanismo**

Análise do processo técnico, político e legislativo

Demétrio Alves

Dezembro 2013

ÍNDICE:

- Introdução (pág. 3)
- Antecedentes e enquadramento político (pág.8)
- Análise às intenções explícitas e implícitas do governo (pág.18)
- Notas Conclusivas (pág. 39)
- Aspetos Gerais (pág.39)
- A classificação do solo (pág. 42)
- Mais-Valias (pág. 50)
- Anexo (pág. 57)

I- Introdução

A análise de uma proposta de Lei de Bases que pretende aglutinar assuntos tão relevantes como a política pública para o solo, o ordenamento do território e o urbanismo, reveste-se de significativa complexidade.

Por estarem em causa aspetos tão diversos como valores fundamentais do território, alguns interesses vitais de organizações económico-financeiras privadas e diversos direitos e obrigações dos cidadãos nas suas múltiplas condições. Além disso, estão ainda em causa várias atribuições e competências inalienáveis das instituições públicas. Por isso a necessidade de que a apreciação seja conduzida num referencial holístico, não apenas técnico e legislativo, mas, também, político e ideológico.

As matérias versadas na proposta em apreciação, que o legislador entendeu concentrar num mesmo diploma com o nível de Lei de Bases, tem uma enorme importância em domínios tão distintos como o económico, financeiro, os diversos campos patrimoniais e ambientais, bulindo, ainda, com a vital problemática da propriedade de bem imóvel rústico e urbano, e, por isso, com os direitos e deveres que lhe estão, ou devem estar, associados.

Ou seja, não estamos perante um assunto que apenas interessa de forma isolada a certas camadas socioprofissionais como os urbanistas, juristas, técnicos agrários e silvícolas, aos ambientalistas, enfim, aos economistas, arquitetos e engenheiros. De facto, diz respeito simultaneamente a todos, principalmente na sua condição de cidadãos.

No exercício que aqui se faz não há a intenção de esgotar o assunto, até porque, para além das limitações próprias do analista, deve ter-se em consideração que a grande carga político-ideológica que o tema transporta, o torna inesgotável e sempre revisitável.

Contudo, em determinados momentos históricos, devido às dinâmicas socioeconómicas, técnicas e culturais, o poder político, ou, melhor dizendo, aos diversos níveis a que o poder político é exercido, vêm-se irrecusavelmente incumbidos em produzirem alterações e/ou revisões, mais ou menos profundas, ou mesmo radicais, do quadro legal que integra as normas fundamentais para a política pública do solo, assim como do ordenamento do território e do urbanismo.

Admitindo haver um registo suficientemente consensualizado da necessidade de alterar o quadro legal vigente quanto às políticas públicas do solo, é natural ter-se densificado a vontade política para operar a reforma.

Resta saber em que sentido político-ideológico se está a materializar essa ação legislativa concreta. Como se sabe, as leis em geral, e esta em particular, não são politicamente neutras. O que significa determinar ao serviço de que interesses sociais e económico-financeiros se opera, no fundamental, a reforma legislativa em apreciação. É expectável que isso aconteça para satisfazer as forças económico-sociais que dominam a cena política num dado período histórico.

Embora as iniciativas legislativas deste jaez envolvam obrigatoriamente o governo e o parlamento, é incontornável a necessidade de fazer participar, com suficiente antecedência e aprofundamento, outras entidades públicas e privadas, desde logo os municípios e as freguesias, mas, também, a comunidade científico-técnica, as organizações representativas empresariais, os sindicatos e as diversas sensibilidades ambientalistas, entre outras.

Uma primeira observação para registar que tem sido, já depois da proposta de Lei ter sido aprovada na generalidade pela AR, que, em diversos fóruns, ela se tem debatido com grande intensidade, emergindo, e desde já é necessário dizê-lo, um vasto conjunto de críticas e discordâncias que ultrapassam muito o das anuências.

É certo que o governo, como se esclarece no final da Exposição de Motivos, ouviu, a título obrigatório, as Regiões Autónomas e a Associação Nacional de Municípios Portugueses e, a título facultativo, a União Geral de Trabalhadores, a Confederação Empresarial de Portugal, a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, a Confederação dos Agricultores de Portugal, a Confederação do Turismo Português, a Quercus - Associação Nacional de Conservação da Natureza, a Associação dos Urbanistas Portugueses, a Associação Profissional dos Urbanistas Portugueses, a Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas e a Ordem dos Arquitetos.

E, também é um facto, o envolvimento de diversos especialistas no início do processo técnico-administrativo que conduziu à proposta de lei agora apresentada na AR, que já remonta a 2007, centrando-se à data no objetivo de rever a lei do solo.

Mas, por aquilo que é possível concluir dos vários fóruns já realizados, alguma coisa correu mal no processo, porque, não só têm surgido veementes críticas de diversos sectores técnicos, científicos e associativos, como há até membros da Comissão Jurídica encarregada pelo governo de apresentar a proposta de base para a lei que não se reconhecem, a vários títulos, no texto que foi dado ao prelo.

Se seria expectável que houvesse um registo crítico notório em determinadas sedes políticas de oposição, como, por exemplo, aconteceu com algumas intervenções produzidas durante a audição pública que o Grupo parlamentar do PCP promoveu no dia 10 de dezembro, deve registar-se que isso também tem vindo a ser evidente em encontros técnico-científicos.

Por exemplo, no Encontro Anual Ad Urbem 2013, “O plano ainda vale a pena? Incerteza e flexibilidade na gestão territorial”, realizado em Coimbra a 22.11.2013, e, também, na Conferência sobre a Lei de Bases da política pública de solos, de ordenamento do território e do urbanismo, realizada a 16 de Dezembro de 2013, no auditório da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, sob os auspícios do ICJP, o tom de diversas intervenções foi bastante severo para com a proposta

de lei.

Uma Lei de Bases deve ser um texto de enquadramento claro nos propósitos fundamentais que visa atingir. Além disso, deve ser legível para todos os interessados.

Pode concordar-se ou discordar-se com o texto legal nos diversos domínios técnicos, administrativos e, obviamente, no campo político-ideológico. O que não deveria acontecer são as dúvidas interpretativas que estão a ressaltar desde logo ao nível dos próprios especialistas. Se assim é, pergunta-se, o que não acontecerá quando ela baixar ao terreno?

De facto, uma Lei de Bases não deve constituir-se num código só acessível a especialistas e iniciados.

Muito menos deverá ser um corpo incoerente, escrito a várias mãos de forma descoordenada, isto é, sem haver o cuidado em harmonizar e normalizar as linguagens utilizadas pelas diferentes colaborações engajadas.

Tendo sido opção do legislador, do governo, neste caso, integrar numa mesma Lei de Bases assuntos com graus de maturação e vetustez técnico-legislativa tão distintos como são a política pública do solo e, por outro lado, o ordenamento do território e o urbanismo, opção que, aliás, não está completamente justificada do ponto de vista técnico-científico, corria-se, à partida, um significativo risco de cair no erro acima identificado. E foi isso que aconteceu, como veremos.

No que a este aspeto referir há quem considere que será de “afastar a opção de transformar a Lei dos Solos num diploma agregador de todo o direito dos solos e, tendencialmente, de partes significativas do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo”, porque, se assim acontecer e “tendo em consideração a multiplicidade de regimes dispersos onde o direito dos solos tem relevo”, isso levaria a que “a integração na Lei dos Solos de *toda e cada uma* dessas regulamentações específicas, transformando esta lei numa *codificação de todo o direito*

dos solos, tornaria esta lei não apenas demasiado extensa e de difícil de utilização, como deslocaria para fora da legislação específica um conjunto de regulamentação que apenas a ela diz respeito ou que nela tem particulares especificidades”¹.

Esta opção agregadora parece só ter-se imposto em 2012, já com o novo ministro em funções, e após a entrada em vigor da reorganização que deu origem à DGT. Ora , o novo diretor geral, enquanto especialista já tinha há alguns anos defendido a agregação de temáticas, pelo que subsiste a dúvida sobre a natureza da opção, isto é, se ela surge por razões políticas, ou se radica em sugestão técnica.

No que segue pretende-se registar, de forma muito sintética, alguns dos aspetos fundamentais que estão em jogo, começando na tramitação processual e nas metodologias seguidas, passando à análise das exposições de motivos, jurídica e política, e, por fim, a uma apreciação crítica baseada não apenas numa análise pessoal, mas, canalizando para ela um vasto conjunto de opiniões fundamentadas de especialistas e de responsáveis políticos.

¹ Fernanda P. Oliveira, in **Estudo da Articulação da Lei dos Solos com o Sistema de Gestão Territorial, 2011, DGOTDU**

II- Antecedentes e enquadramento político

Como se referiu em texto de 2011², o processo de revisão da lei aqui em análise, que culminará, segundo as previsões governamentais, em próximas revisões do RJGT e do RJUE, iniciou-se já há cerca de sete anos, em 2007.

Por outro lado, importa referir que, de acordo com recentes declarações do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, Jorge Moreira da Silva, a nova LBPSOTU- Lei de Bases da Política de Solo, de Ordenamento do Território e Urbanismo entrará em vigor “em simultâneo” com os novos diplomas em elaboração para aqueles dois importantes regimes.

Dado que estes novos diplomas são ainda desconhecidos na AR, a LBPSOTU, mesmo depois de aprovada na especialidade, terá que aguardar por aqueles diplomas em tramitação entre a DGT e o governo.

Trata-se de uma metodologia bizarra já que uma Lei de bases pode e deve ter vida própria, aparecendo previamente aos diplomas que, posteriormente, a aprofundam, precisam e regulamentam.

É provável que esta opção tenha ocorrido devido ao facto de terem surgido, face à proposta de LBPSOTU, diversas críticas técnicas e pedidos de esclarecimento político, designadamente na AR, tendo o governo e a maioria parlamentar remetido, em parte, os necessários esclarecimentos para os novos diplomas em preparação.

Recordemos que, desde há muito tempo se vem ponderando nos meios científicos, técnicos e políticos, a necessidade de rever a Lei do Solo.

² Aspetos de uma nova lei do solo, agosto 2011, Prova Final do Curso Pós-Graduado de direito do ambiente, do ordenamento território e do urbanismo, 2010 2011, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, ICJP.

Mas, foi em Novembro de 2007 que, o então secretário de estado do ordenamento do território e das cidades do XVII Governo, anunciava que se iria revê-la, “ainda em 2008”, tarefa que classificou como “complexa e polémica”, dizendo ainda, que “a mudança da lei era uma das três prioridades da agenda do Governo”³.

Para aquele governante, alterar a presente lei seria de “ enorme complexidade”, acrescentando que “nenhum Governo teve a coragem de abrir a caixa de Pandora”, acrescentando que o desafio que se propôs contém “uma indissociável dimensão política e ideológica” e, ainda, que “ devido à natureza estruturante da política do solo e da própria nova lei é fundamental um amplo debate de ideias e o contributo de todos”.

Contudo, em Agosto de 2008, o mesmo secretário de estado já se apresentava mais contido, dizendo que a elaboração de uma Nova Lei do Solo - NLS era uma questão “complicadíssima”, e que tinha dúvidas sobre a sua efetiva necessidade, considerando que “poderia bastar uma clarificação e uma atualização de alguns regimes jurídicos específicos”.

Depois, num seminário realizado no LNEC, em 27 de Setembro de 2010, a então ministra do ambiente e ordenamento do território comprometeu-se em enviar para a AR até meados de 2011 um projeto de Lei com aquele desígnio, e que, ainda antes disso, haveria lugar a um “amplo debate”.

No Programa do XVIII Governo Constitucional constava, efetivamente, uma clara referência a este importante assunto, dizendo-se que uma “Especial atenção será dada à política de solos, através da aprovação de uma nova lei dos solos, que clarifique e regule os direitos e deveres da administração pública e dos cidadãos, em especial dos proprietários e dos outros agentes que intervêm na ocupação, uso e transformação do solo, designadamente para fins produtivos, de urbanização e de edificação. Em particular, a nova lei dos solos deverá clarificar as

³ Estas declarações públicas foram produzidas no final de um seminário realizado na Casa das Artes de Vila Nova de Famalicão, sobre as alterações (profundas) ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial que estavam então em curso.

relações entre o direito de propriedade e o direito (e dever) de edificar, bem como entre o direito de edificar e uma repartição transparente, eficiente e justa dos custos de urbanização e das mais-valias resultantes dos processos de infraestruturação, urbanização e edificação. Uma nova política de solos deverá, ainda, procurar conciliar os objectivos de salvaguarda do solo vivo como recurso ambiental e produtivo, escasso e não renovável com a oferta do solo urbano necessário ao desenvolvimento económico e social”.

A citada ministra referiu, na altura, que “ é clara e consensual a manifesta desadequação da lei vigente, que conta já com três décadas e meia de aplicação” e, por isso, não atende às “ profundas mudanças entretanto ocorridas na sociedade portuguesa e nos contextos europeu e internacional” que envolvem significativas “alterações na organização do nosso território”.

Considerou-se, em tempo oportuno, que seria improvável haver condições políticas para avançar com aquela iniciativa⁴.

Com a queda do XVIII governo e no contexto de todo o processo que levou ao estabelecimento de uma nova maioria e à constituição de um novo governo, instalou-se um período de impasse e densa obscuridade no processo com vista aquilo que, em princípio, seria a revisão da Lei de Solo.

No Programa com que o PSD concorreu ao ato eleitoral realizado em 5 de Junho de 2011, constavam os seguintes compromissos:

- a) “**Rever** a Lei de Bases do Ambiente, a **Lei dos Solos** e os instrumentos legislativos que se encontrem desatualizados, inoperantes ou obsoletos de modo a melhor concretizar os princípios da prevenção, da precaução e da responsabilidade ambiental”.

⁴ Ver artigo “Nova Lei do Solo. Que fazer?”, Publicado no blogue Praça do Bocage aqui assinalado <http://pracadobocage.wordpress.com/2011/02/22/nova-lei-do-solo-que-fazer/> em 22 de Fevereiro 2011.

b) Coordenar e integrar efetivamente as políticas e os interesses ambientais e de sustentabilidade nas outras políticas e estratégias sectoriais com relevante impacto nos recursos naturais e sistemas ecológicos, designadamente, as políticas para o Ordenamento do Território e Cidades, Energia, Transportes, Mar, Agricultura e Florestas.

Já o CDS-PP, que, aliás, teve a tutela do Ordenamento do Território, Ambiente, Agricultura e Florestas durante o primeiro ciclo do XIX Governo Constitucional, não disse nada de muito explícito no seu programa eleitoral sobre esta questão, limitando-se a algumas considerações quanto às florestas e agricultura.

É curioso verificar que, no Programa Eleitoral que o PS propôs ao país nas eleições realizadas em 2011, já não constava nenhuma alusão à alteração da Lei do Solo!

Regressando à análise da proposta de LBPSOTU aprovada na generalidade na AR, é importante ter presente aquilo que o atual governo propôs à AR como programa político para uma legislatura de que já passou mais de metade do tempo.

Esse programa, já por diversas vezes reformulado num sentido mais neoliberal, esteve, desde o seu início, muito conotado com os acordos estabelecidos com a União Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu (Troika) através do MoU⁵.

Nesse “tratado”, o governo português, supostamente com vista a tentar resolver as difíceis situações económica e financeira, estão registadas referências que podem ser relacionadas com a política de solos, com o OT e urbanismo, nomeadamente no capítulo 6- Housing Market, onde se refere que se deverá “ Melhorar o acesso das famílias à habitação; promover a mobilidade de trabalho; melhorar a qualidade de habitação e uma melhor utilização do parque habitacional; reduzir os incentivos para as famílias contraírem dívida” e, para isso “o Governo apresentará

⁵ MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ON SPECIFIC ECONOMIC POLICY CONDITIONALITY ,
3 May 2011

medidas para alterar Lei do Arrendamento Urbano - Lei 6 / 2006, a fim de se “garantir um equilíbrio de direitos e obrigações dos senhorios e inquilinos, embora tendo em conta as situações socialmente vulneráveis”. [Q3-2011]

O MoU também prevê (ponto 6.2) que o governo deverá “aprovar legislação para simplificar os procedimentos administrativos para renovação urbana”. [Q3-2011]. E, em particular: i) simplificar procedimentos administrativos para trabalhos de renovação, os requisitos de segurança, a autorização para uso e formalidades inovatórias que beneficiam e melhoram a qualidade do edifício e o seu valor (como medidas a poupança de energia)”.

Quanto à fiscalidade imobiliária prevê-se (ponto 6.3.) que “ o Governo reverá o enquadramento de avaliação do parque habitacional e dos solos para fins fiscais e, assim, apresentar medidas para (i) assegurar que, até final de 2012 o valor tributável de toda a propriedade está perto do valor de mercado e (ii) que a avaliação do imóvel é atualizada regularmente - todos os anos para imóveis comerciais e uma vez cada três anos para imóveis residenciais como previsto na lei”.

No MoU chega-se, aliás, ao pormenor de prever que “se poderiam incluir medidas permitindo que funcionários municipais, além de funcionários fiscais, sejam escalados para avaliar o valor tributável das propriedades através do uso de métodos estatísticos...! [Q3-2011].

No ponto 6.4, diz-se que “O Governo vai modificar a tributação da propriedade com vista a incentivar os alugueres versus aquisição de habitação. [Q4-2011] ” e, também, que “ o Governo irá i) delimitar a dedutibilidade do imposto de renda dos aluguéis e pagamentos de hipotecas e juros a partir de 2012/01/01, excepto para famílias com baixa renda, ii) reequilibrar gradualmente tributação imobiliária para o IMI compensando o desaparecimento do IMT, mas considerando a situação de vulnerabilidade social (*rebalance gradually property taxation*

towards the recurrent real estate tax (IMI) and away from the transfer tax (IMT), while considering the socially vulnerable)”.

No ponto 6.5. do MoU refere-se que “O Governo procederá a uma revisão global do funcionamento do mercado imobiliário com o apoio de especialistas internacionais de renome” [Q2-2013], mas não se pode inferir que o MoU, ou “acordo de capitulação” como também é conhecido porque ficou capturada quase toda a soberania nacional, determina esta ou aquela revisão da política pública para o solo.

Ou seja, neste domínio, o governo e a maioria política têm caminhado por sua conta e risco, obviamente no trilho das suas opções políticas e ideológicas matriciais.

O objetivo de preparar e aprovar uma nova Lei do Solo foi, como já referimos antes, um objectivo inscrito no Programa do XVIII Governo Constitucional (2007/2011), ainda antes, portanto, de declarada a crise financeira.

A prossecução deste objectivo retomou um trabalho preparatório realizado pela Secretaria de Estado de Ordenamento do Território e Cidades na legislatura anterior, sob a direção do secretário de estado João Ferrão. De facto, no âmbito do XVII Governo Constitucional, embora sem fundamento em prévia referencia no respetivo Programa de Governo para o período 2005/2009, o governo deu início à revisão da lei do solo. Ou seja, a reforma não tinha uma adequada cobertura política legislativa!

De facto, no extenso Capítulo III – Qualidade de Vida e Desenvolvimento Sustentável (MAIS QUALIDADE AMBIENTAL E MELHOR ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO), do Programa apresentado pelo primeiro ministro José Sócrates em 2005, nada se dizia sobre a revisão da Lei do Solo!

A DGOTDU, tendo sido incumbida formalmente de preparar as bases técnicas do projeto de revisão da Lei do Solo, assumiu desde o início que a elaboração de um projeto de Lei do Solo seria um trabalho “muito exigente e complexo”, tanto do ponto de vista técnico como do ponto de vista político:

- Pela importância estruturante que a Lei tem sobre todo o sistema de gestão territorial;
- Pelo facto de se tratar diretamente dos direitos e deveres associados à titularidade do solo e dos direitos e deveres da Administração face aos titulares de direitos reais sobre o solo;
- Pelas relações diretas e indiretas que a Lei do Solo tem com uma multiplicidade de outros regimes legais e regulamentares;
- Pelo reduzido conhecimento científico e doutrinário sistemático que tem sido produzido entre nós sobre este tema (?).

Por essa razão, dizia a DGOTDU (a quem foi confiada a coordenação do processo), e como se poderá ver aqui, ser aconselhável adoptar, na preparação do projeto de Lei do Solo, bases que permitam promover e sustentar uma adequada negociação com os principais grupos de interesse, tendo em vista o estabelecimento de plataformas de consenso com a maior abrangência possível.

A metodologia adotada na elaboração do projeto de Lei do Solo assentou na “produção e sistematização do conhecimento técnico e doutrinário necessário para responder à complexidade das matérias a abordar e na operacionalização de mecanismos de acompanhamento e participação alargada que promovam, ao longo de todo o processo, o debate e a construção de soluções de compromisso de abrangência alargada”, tendo-se estabelecido um programa faseado:

Fase 1 – Estudos de enquadramento (2010)

Fase 2 – Definição do modelo e da orientação geral da Lei (2010/2011)

Fase 3 – Redação do projeto de articulado (2011)

Foi constituída uma equipa de projeto que compreendia:

- Uma Comissão Jurídica dirigida por um coordenador jurídico;
- Um painel de orientação técnica, de “geometria variável”, que integrou um conjunto de especialistas de reconhecido mérito nas diversas áreas do conhecimento técnico.

Cedo se assumiu que a elaboração da nova Lei do Solo exigia a adoção de um “sistema de acompanhamento e de participação” devidamente estruturado que promovesse o debate e discussão, “visando a obtenção de soluções de compromisso de ampla abrangência”.

Por essa razão estruturou-se uma “plataforma colaborativa, DGOTDU”, organizaram-se workshops e previram-se diversas reuniões periódicas com a participação de entidades e especialistas selecionados em razão das competências e das matérias em discussão, além de uma “rede de pontos focais”, para acompanhamento do processo por parte das varias áreas de “ação governativa com interesse direto na matéria”.

Foram elaborados oito estudos de enquadramento técnico-científico, três logo em 2007 e cinco em 2011, destinados a estabelecer uma base abrangente e estruturada de informação de referência que orientasse o desenvolvimento do projeto de Lei.

- a. Análise das relações com o sistema de gestão territorial, Fernanda Paula Oliveira) - 2011
- b. Análise das relações da política de solos com o sistema económico (Pedro Bingre do Amaral) - 2011
- c. A lei do solo: vertente financeira e fiscal -Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo, Carlos Lobo 2011
- d. A nova lei do solo espanhola– Contribuição para a revisão da Lei dos Solos portuguesa, Isabel Moraes Cardoso Consultora Jurídica, 2007
- e. Análise comparativa das Leis de Solos de Países Europeus Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo , Isabel Moraes Cardoso (coordenação), 2011
- f. Avaliação da aplicação da Lei dos solos (Decreto Lei nº 794/76, de 5 de Novembro); José António Lameiras e Alberto Manuel Miranda, 2007
- g. Estudo do enquadramento jurídico-constitucional da lei dos solos, Novembro 2007, Rui Medeiros e Marisa Fonseca
- h. Identificação e análise das relações da legislação portuguesa conexas com o âmbito da futura Lei do Solo Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo , Isabel Moraes Cardoso, Guilherme W. D’Oliveira Martins, Nuno Miguel Marrazes , 2011

Criou-se uma equipa de coordenação jurídica constituída pelos seguintes especialistas:

- Prof. Doutor Vasco Pereira da Silva - Coordenador
- Prof. Doutor Henrique Sousa Antunes

- Prof. Doutor Carlos Lobo
- Prof. Doutora Fernanda Paula Oliveira
- Mestre João Miranda
- Mestre Cláudio Monteiro
- Mestre André Salgado Matos

Esta equipa produziu dois relatórios. No que emitiu em 21 de Junho de 2011 a Comissão Jurídica a Comissão organizava o projeto da Lei do Solo nos seguintes capítulos:

Capítulo I – Princípios Fundamentais
 Capítulo II – Direitos e Deveres dos Sujeitos
 Capítulo III – Estatuto Jurídico do Solo
 Capítulo IV – Instrumentos de Política do Solo
 Capítulo V- Intervenção da Administração Pública no Solo
 Capítulo VI- Propriedade Pública do Solo
 Capítulo VII – Avaliações, Financiamento e Tributação
 Capítulo VIII - Publicidade e Registo
 Capítulo IX –Fiscalização e Sanções
 Capítulo X – Disposições Finais e Transitórias

No Relatório de Progresso de 2011-06-20, elaborado com base no trabalho desenvolvido entre Janeiro e Junho de 2011, a Comissão Jurídica identificou sete questões chave para tratar e resolver:

- A clarificação das funções do solo e dos direitos e deveres associados a cada estatuto do solo;
- A regulação dos processos de formação do valor do solo e da distribuição da renda fundiária, tanto no solo urbano como no solo rural;
- A ligação das alterações do valor do solo aos vários estatutos do solo e a clarificação do quadro operativo através do qual se produzem as alterações do estatuto do solo;
- A atual dicotomia de classificação do solo em urbano e rural e o sistema de planos municipais;
- A programação como forma normal de atuação urbanística dos municípios e dos particulares;
- A atual insuficiência dos instrumentos de intervenção da Administração Pública no mercado fundiário
- O reconhecimento e a valorização dos serviços de ecossistemas, tanto no solo urbano como no solo rural.

Foram, ainda, elaborados três relatórios relativos aos painéis de orientação realizados e mais um referente ao workshop de especialistas.

É muito relevante ter em conta que, entre maio de 2011 e meados de 2013, houve como que um *blackout* acerca deste processo político-legislativo, em particular desde finais de 2012.

E, quando, de novo, houve evidências de atividade em torno deste importante dossier, agora já no âmbito da DGT-Direção Geral do Território (em outubro de 2012, tinha sido concluído o processo de integração na DGT da Direção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e do Instituto Geográfico Português), veio a constatar-se que o projeto tinha tido significativas mutações técnicas e político-ideológicas.

De facto, o projeto de Lei de Bases, já aprovado na generalidade e em fase de apreciação de especialidade na AR, tem merecido, como já tínhamos referido, diversas críticas, não apenas por parte de organizações político-partidárias, mas, também, de vários especialistas, designadamente de alguns dos membros da Comissão Jurídica.

Como exemplo disso citar as palavras do Prof. Doutor Vasco Pereira da Silva proferidas na sessão de abertura da Conferência sobre a Lei de Bases da política pública de solos, de ordenamento do território e do urbanismo, realizada a 16 de Dezembro de 2013 no auditório da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa: Muitas das normas não correspondem aquilo que foi proposto, há alterações profundas, embora não se possa dizer que esteja tudo mal!

Este catedrático foi mais concreto ainda quando criticou o facto de, entre outras coisas, se ter eliminado do texto um capítulo específico, que tinha sido proposto em 2012, sobre os **direitos e deveres gerais da propriedade** e, ainda, uma alusão clara à vital **função social da propriedade**, terminando a sua intervenção na sessão inaugural da Conferência referida, com uma crítica demolidora ao facto do governo

estar a preparar uma Lei de Bases com **pouca autonomia e força constitutiva** quanto ao solo.

III- Análise às intenções explícitas e implícitas do governo

O legislador, na sua exposição de motivos relativa à presente proposta de lei, assume os distintos objetivos que se propõe atingir, nos diversos campos, designadamente, no político, técnico-administrativo, ambiental e económico, esclarecendo o porquê do texto jurídico.

E fá-lo, não apenas através daquilo que deixa registado nas notas preambulares do diploma legal, mas, também, nos discursos políticos produzidos por membros do governo e de altos responsáveis da administração pública.

Só através de uma leitura cruzada e atenta das várias mensagens se poderá descortinar o desígnio real e profundo do governo e da maioria parlamentar.

1. Começaremos por analisar aquilo que se regista na introdução da proposta de lei nº 183/XII, que, como já atrás referimos, se destina a fazer a atualização não apenas das bases da política do solo, mas, também, do ordenamento do território e de urbanismo, cumprindo assim, diz o governo, um dos objetivos do Programa do XIX Governo Constitucional e das Grandes Opções do Plano 2012-2015, aprovadas pela Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro.

Assumindo que se deve “rever a denominada Lei de Solos (Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro)”, o governo entendeu que “sendo o solo o recurso de base ao ordenamento do território”, se deveriam abordar simultaneamente “as matérias já tratadas por aquela Lei dos Solos, bem como pelas constantes da Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, acolhendo, assim, uma visão integrada da gestão do território”. Além disso o governo pretendeu “integrar as políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e de urbanismo”.

Trata-se de uma opção de fundo que é muito discutível e, até, criticável, tanto por questões técnico-científicas, como pela “confusão” entre coisas que estando relacionadas, são distintas.

Assume-se no texto governamental, agora já aprovado na generalidade pela AR, que a “política pública de ordenamento do território e de urbanismo deve promover a reabilitação, a regeneração e a utilização adequada do solo rústico e urbano, alargando o âmbito das definições de reabilitação e regeneração urbanas, entendida a primeira como uma forma...”.

Independentemente da bondade e genuinidade com que o governo se propõe atingir estes objetivos, aliás muito politicamente corretos, é necessário esclarecer que o fundamental que se espera de uma “lei do solo” não é isso.

De facto, uma lei do solo deveria, prioritariamente, proceder à clarificação das **funções do solo e dos direitos e deveres associados a cada estatuto do solo, regular os processos de formação do valor do solo** e da **distribuição da renda fundiária**, fazendo a ligação das alterações do valor do solo aos vários estatutos do solo e, ainda, a **clarificação do quadro operativo** através do qual se produzem as alterações do estatuto do solo, e, finalmente do referencial classificativo e qualificativo do solo.

Ao dilatar-se o campo de intervenção do diploma legal em análise pode vir a distrair-se, não intencionalmente, as atenções dos interessados quanto aquilo que é fundamental. Por outro lado, complica-se a estrutura da lei de bases tornando mais difícil a sua operacionalidade.

Quando, por exemplo, se diz que “O Estado, as Regiões Autónomas e as autarquias locais ganham novos meios de intervenção no solo, entre os quais se destaca a **venda forçada (ou arrendamento)** de prédios urbanos cujos proprietários não cumpram os ónus e deveres a que estão obrigados por plano territorial”, não podemos deixar de nos interrogar face ao aparente radicalismo da norma apontada. Estaremos, de facto, perante um reforço de competências e de meios em prol dos interesses públicos? Poderá prever-se, como reflexo da norma, a existência de uma espécie de **compra forçada**?

Como veremos, mais adiante, estas figuras poderão vir a revelar-se interessantes apenas para um pequeno grupo de atores imobiliário-urbanísticos.

Um outro aspeto lateral a um diploma que deveria focalizar-se na política pública do solo, é o da designada “cooperação intermunicipal”,

que viria conceder a “possibilidade de municípios vizinhos se associarem para definirem, de modo coordenado, a estratégia de desenvolvimento e o modelo territorial sub-regional, as opções de localização e gestão de equipamentos públicos e infraestruturas, através da aprovação conjunta de programas ou planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal”. Por muito interessante que se entenda esta possibilidade, ela radica num academismo pouco concretizável.

Importa ainda referir que, na componente da lei de bases que tem a ver com a política de ordenamento do território e de urbanismo, o governo vem propor que ela seja “definida e desenvolvida através de instrumentos territoriais, que se materializam em **programas**, que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as diretrizes a considerar em cada nível de planeamento, e em planos, que estabelecem as opções concretas de planeamento e definem o uso do solo”.

Esta noção de “programas”, da forma como aparece indiciada, e que naturalmente terá que ser desdobrada aquando da reformulação do RJIGT, merece uma reflexão mais profunda, mas, desde já, uma nota crítica, até porque os conceitos de plano e planeamento estão suficientes entre nós.

Percebe-se a vontade governamental, diríamos que impregnada da sua matricial opção ideológica, de reforçar a visão economicista do território quando se refere que a “presente proposta de lei encara a valorização do território como fator de competitividade nacional”, porque, muito embora também se refiram os valores da sustentabilidade (na vertente ambiental) e da “coesão territorial”, aquilo que se destaca é a vontade de “agilizar o funcionamento do sistema de planeamento e a garantir a sua operatividade”, e, por outro lado, a desterritorialização face às necessidades imperiosas da globalização. Ao serviço de quê e de quem, pergunta-se?

2. Analisemos agora um discurso do Subdiretor-geral do Território, Rui Alves, produzido na abertura do Encontro Anual Ad Urbem 2013, 22.11.2013, falando em nome da Sr. Diretor Geral do Território, prof. Paulo Correia.

Afirmando, e bem, que o “desenvolvimento do território não é apenas o resultado dos planos e da sua gestão”, até porque o “sistema de planeamento comporta outro tipo de instrumentos e desenvolve uma

rede de interdependências com outros sectores que condicionam a sua eficiência e eficácia”, o hierarca refere depois que existe um “excesso de áreas urbanizáveis e de fogos, e a clara discrepância entre a expansão de áreas urbanas e as dinâmicas de crescimento populacional nos últimos anos”, acrescentando, de uma forma que já se afigura carregada de subjetividade, que “ são fruto de uma vontade coletiva em que o sistema de planeamento do território, em geral, e os planos, em particular, têm a sua quota de responsabilidade”.

De facto, estando entre aqueles que se têm dedicado desde há alguns anos ao estudo desta questão⁶, não poderemos concordar com esta generalização apressada.

Compreende-se que a DGT e o governo tenham necessidade de fundamentar as opções agora tomadas e, nesse sentido, se socorram daquilo que melhor soa ao ouvido de uma opinião pública mal preparada para entender o cerne da questão: o “excesso de produção imobiliária”, a “dispersão urbanística” e à sempre muito mencionada “necessidade de sustentabilidade”. É que, sendo real a existência destas disfuncionalidades e necessidades, elas não se devem de todo à “vontade coletiva” e ao “sistema de planeamento”, considerando este de uma forma abstrata e generalista.

Assim, quando o subdiretor geral diz que “hoje estamos cientes de que o modelo de desenvolvimento territorial dos últimos 30 anos não foi o melhor nem o mais adequado” e que “temos consciência de que é necessário mudar para um paradigma que dê um sinal claro de que o modelo de desenvolvimento territorial que seguimos não é sustentável”, sendo, por isso, “necessário responder a outros desígnios, adequar o sistema de planeamento e gestão do território e desenvolver os mecanismos, os processos e os instrumentos que contrariem aquele modelo”, vemo-nos compelidos a registar duas perguntas:

- Será através de normas como as inscritas na nova lei de bases e, sobretudo, das políticas concretas que o governo em funções tem vindo a dar corpo nos diversos sectores com impacte direto no território, que se conseguirá alcançar a sustentabilidade

⁶ EXPLOÇÃO URBANÍSTICA E IMPLOÇÕES URBANAS NA AML: O PAPEL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS, 2008, FCSH/UNL

económica, social, cultural e ambiental⁷?

- Por que razão impenetrável a profusa produção legislativa dos últimos 30 anos, apesar de assumir nas respetivas exposição de motivos intenções equivalentes às de agora, não surtiram efeito?

Tendo-se partido de um objetivo central - rever a lei do solo - é muito notório que a administração central quer, na realidade, concentrar-se nos “planos e planeamento” e no “sistema de gestão territorial”, com o objetivo de, é o que se afirma, “promoverem um desenvolvimento territorial que seja Inteligente, Responsável e Sustentável”.

Seria possível ao Estado, qualquer que fosse a orientação político-ideológica do governo e as idiossincrasias do aparelho administrativo, defender um “desenvolvimento” irresponsável, insustentável e retardado? É óbvio que não! Assim como também parece ser claro que não é através da fixação, subjetiva e redundante, dos desígnios registados, que se corrigirão os desequilíbrios reais.

Embora reconhecendo que o quadro legislativo é “robusto e consistente”, a DGT e o governo querem ver corrigidas “inoperâncias e ineficiências nas práticas que lhe estão associadas”, e, daí, a proposta para a nova Lei de Bases da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo que se encontra na Assembleia da República, estando neste momento em preparação as “propostas de revisão do RJIGT e RJUE”.

As inovações que a proposta legislativa comporta são, segundo este responsável da administração central, as seguintes:

A. A Clarificação do Regime do Solo, em que passam a existir apenas duas classes (rústico ou urbano) com o objetivo de assegurar que o solo urbano é efetivamente aproveitado para esse fim, segundo mecanismos de contratualização e execução dos planos que assegurem a sustentabilidade financeira dos processos urbanos e a distribuição de encargos e benefícios.

Diz o legislador ordinário que “desta forma limita-se a existência de terrenos expectantes, promovendo a contenção e reabilitação dos

⁷ Este e outros governos, têm a tendência para afunilar a noção de sustentabilidade nas questões ecológico-ambientalistas.

espaços urbanos e, consequentemente ganhos de sustentabilidade energética e ambiental”, acrescentando que a “classificação e a reclassificação do solo rústico em urbano traduzem uma opção de planeamento que depende da comprovação, quantitativa e qualitativa, da respetiva indispensabilidade e adequação ao desenvolvimento económico e sociais definidos no RJIGT”.

É bom deixar, desde já, uma nota no sentido de esclarecer que, na realidade, continuará a existir “solo urbanizável”, como se poderá verificar naquilo que está registado no art.º 10º, alínea b, sendo mera figura de estilo a redução às duas classes acima referidas. Aliás, acrescenta-se, não são indicados critérios claros e objetivos para definir o que é solo urbano, preferindo-se caminhar na senda da vinculação situacional.

A proposta governamental é, deste ponto de vista, pouco densa e paradoxal.

B. O Plano Diretor Municipal concentra todas as regras vinculativas dos particulares

Pretende-se que o PDM passe a reunir “todas as normas e regulamentos necessários ao particular, corrigindo a dispersão de programas e planos inter-relacionados e disponíveis em sedes diferentes” e que “a não atualização do PDM faz suspender as normas do plano territorial intermunicipal ou municipal que deveriam ter sido alteradas, não podendo, na área abrangida, haver qualquer alteração do uso do solo, enquanto durar a suspensão, e limita a possibilidade de candidaturas de projetos a benefícios ou subsídios públicos nacionais ou comunitários”.

Retorna-se, é o que parece, ao conhecido mecanismo da moca e da cenoura, que talvez seja desproporcionado na fase atual.

C. Reforço da Cooperação Intermunicipal

De forma a permitir “uma adequada articulação entre os diversos municípios”, pretende a DGT “conceder a possibilidade de municípios vizinhos se associarem para definirem, de modo coordenado, a estratégia de desenvolvimento e o modelo territorial sub-regional, as opções de localização e gestão de equipamentos públicos e infraestruturas, através da aprovação conjunta de programas ou planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal”.

Sabendo-se o que aconteceu até agora com os planos intermunicipais afigura-se algo idealista a medida anunciada, mas, como princípio, poderá ter alguma virtude. Desde que, obviamente, não se descambe para situações de imposição ilegítima de opções e planos por parte de um qualquer “organismo supramunicipal”, a que os municípios se veriam obrigados.

E, estando a analisar questões que têm implicações na autonomia municipal, dizer que a proposta de lei ,no que respeita à distribuição de competências entre o estado, as regiões autónomas e as autarquias, aponta num sentido que poderá vir a demonstrar-se inconstitucional (ver art.º 22º, na parte quanto aos espaços a integrar nos domínios privados de estado e das regiões autónomas, deixando fora os municípios).

Acrescente-se, aliás, que o legislador se mostra muito duro para com os municípios, apontando normas que talvez sejam mesmo inconstitucionais (ver art.º 46º, por exemplo), se não pela via da violação do princípio da autonomia, com certeza pela ultrapassagem ilegal do princípio da proporcionalidade (quando se quer aplicar determinadas sanções se houver atrasos na adaptação dos PMOT, sanções que até podem vir a repercutir nos particulares!) .

D. Maior flexibilidade no planeamento territorial, promovendo um PDM “mais estratégico e programático” permitindo através de novas normas “uma transformação do solo mais célere e adequada às necessidades do ciclo económico, promovendo procedimentos mais flexíveis da sua alteração e revisão e uma maior capacidade de adaptação às necessidades do momento”.

Aqui, não há como não louvar a clareza dos propósitos da administração central, naturalmente radicada na ideologia do governo, segundo as quais o atual PDM, não obstante as diversas alterações que já teve desde o modelo inicial, continua a ser “rígido, e apenas capaz de se superar em ciclos de cerca de 10 anos”, contrário, portanto, a um “planeamento dinâmico e capaz de responder às necessidades de cada ciclo económico”.

Esquece-se , talvez propositadamente, que as razões que determinam a ocorrência de longos períodos gastos nos processos de revisão dos atuais PDM, não se devem à legislação.

Não sendo novo, este discurso reforça a tendência de transporte para dentro do sistema de gestão territorial de princípios oportunistas, muito caros à globalização neoliberal e à correspondente competitividade entre territórios e cidades, segundo os quais é necessário dar prioridade ao que “está a dar” num determinado contexto e num particular território.

E isto é proposto sob a capa de se defender um conjunto de princípios como os da justa racionalidade ou o da legítima discricionariedade política local, que se traduziriam, e nesse caso bem, na necessidade de haver flexibilidade na gestão e na permanente atenção à realidade socioeconómica. Quem, gestor, político ou cidadão, gostaria de ser apelidado de “rígido” ou “desatento”?

Acrescente-se, aliás, que a pretensão de registar no PDM tudo o que vincule os particulares, sendo interessante, poderá vir a gerar grandes contratempos porque, por exemplo, quanto às servidões e restrições não está explicitado como isso se fará.

Ora, como se sabe, as condicionantes ao uso do solo (a sua análise interpretativa e aplicação concreta), são um dos maiores entraves à celeridade processual, determinando grandes prejuízos económicos. Não será, muito provavelmente, com este projeto de lei que se porá fim à dispersão e anacronismo das servidões e restrições existentes, não obstante aquilo que, em 2007, se introduziu no RJGT.

É necessário fazer, ainda, algumas considerações a propósito da prevista passagem de certos planos especiais a “programas” (até aqui só havia o PNPT-Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território).

Embora se concorde com o princípio de que a eficácia plurisubjetiva dos PEOT (vinculação dos particulares) deve transferir-se para os PMOT, não se afigura útil, nem necessária, a sua desgradação em Programas, coisa que irá significar um esforço acrescido por parte dos municípios - que terão que sindicar muito atentamente todos os PEOT,- e, também, das CCDR, porque os conteúdos materiais passarão a ter que integrar os PROT. Ficaremos perante situações tão bizarras como a de ter programações de Planos, e programações de Programas!

Um aspeto que avulta com esta proposta de reforma, e na vertente do planeamento, é a crescente falta da concretização das Regiões constitucionalmente previstas. É que os PROT, quando foram criados na

lei, era para serem concretizados por Regiões com legitimidade democrática, não por organismos desconcentrados do estado central. Poder-se-á perguntar se valerá a pena fazer um Plano Diretor Intermunicipal sobreposto a um PROT? Ou será que podem ser realizados PDI's que interessassem simultaneamente municípios de duas regiões-plano diferentes? E qual será o critério de associação intermunicipal que fundamentará o aparecimento de um PDI (que tipo de vizinhança, entre todos, ou só entre dois e destes com terceiros)? Sendo previsto que os PDI são instrumentos estratégicos, estaremos a caminhar para “programas” que planeiam?

Aliás, nem todos os Programas serão “estratégicos”. A rede Natura, por exemplo.

Atente-se a que os regimes de salvaguarda, que muitas vezes integram os PEOT, são perfeitamente compagináveis com a figura plano.

Houve aqui uma desaconselhável pressa do legislador em, por uma questão de moda na adoção de critérios mais “flexíveis” e “estratégicos”, desgraduar planos em programas. Por uma questão ideológica, também.

E. Municípios com novos instrumentos para a gestão do território

A venda e o arrendamento forçados e, ainda, a transferência de edificabilidade, virão, diz-se, permitir uma intervenção “eficaz no território, nomeadamente, ao nível da regeneração urbana”.

O que são, na realidade, estes novos meios de intervenção municipal no solo?

De facto, será vital compreender o que “a venda forçada de prédios urbanos cujos proprietários não cumpram os deveres a que estão obrigados por plano territorial” significará para as instâncias públicas, designadamente para os municípios.

A aplicação destes instrumentos, que terão lugar, e apenas, “por motivo de utilidade pública devidamente justificado”, com base nos direitos fundamental de propriedade privada, implicarão, caso não haja particulares interessados nas respetivas compra ou aluguer, à expropriação e concomitante indemnização, realizadas pelas entidades públicas pertinentes, em particular pelos municípios.

F. Novo sistema económico-financeiro que visa assegurar a sustentabilidade do uso do solo através do planeamento e da garantia de viabilidade económica e financeira das operações urbanísticas

Através de um conjunto de normas pretende-se que a “transformação do solo passa a ser regulada através do novo sistema económico-financeiro, que a condiciona à demonstração da sua viabilidade económico-financeira”.

O que serão, neste referencial, os “investimentos saudáveis para o desenvolvimento do território”, que permitirão, argumenta-se, “a partilha de responsabilidade do desenvolvimento entre o estado e os particulares, constituindo-se uma expansão urbana responsável e sob o princípio da necessidade”.

O que se conhece, da realidade, é que o princípio do estabelecimento de parcerias público-privadas, por muito “racionais” e “equitativas” que pareçam ser no início, resultou, numa grande maioria dos casos em que se concretizaram, numa significativa desproporção entre os encargos e os proveitos das partes, com o lado privado em larga vantagem.

E, quando as parcerias e contratualizações surgem como importantes para operar o desenvolvimento território, em particular nos casos de tecidos urbanos necessitados de operações de regeneração, verifica-se quase sempre a necessidade de passar à intervenção expropriativa por parte da entidade pública, devido ao desinteresse dos particulares quando colocados perante propostas com justa e equitativa repartição de esforços e proveitos. Há, como sempre acontece, algumas exceções, mas são escassas.

As preocupações que acabamos de expor poderão ser extensíveis às matérias abrangidas nos pontos que seguem.

G. Distribuição de encargos e benefícios , visando a valorização e proteção do património cultural, da biodiversidade e dos ecossistemas

Pretende-se estabelecer, na perspetiva da administração central e do governo, “mecanismos de distribuição de encargos e benefícios destinados a compensar os custos decorrentes da proteção de interesses gerais, como a salvaguarda do património cultural, a valorização da biodiversidade ou da proteção de ecossistemas”.

H. Aposta na Reabilitação Urbana, colocando o foco do

desenvolvimento do território na regeneração dos aglomerados urbanos já existentes.

Procura-se atingir o superlativo propósito de ter “regulamentados novos instrumentos de gestão do território e assegura-se que a expansão urbana apenas decorrerá quando o aglomerado urbano se encontre esgotado face a novas necessidades”.

I. Maior relevo aos procedimentos de comunicação prévia, nas situações em que as condições de realização da operação urbanística se encontrem suficientemente definidas.

Pretende-se que os “processos de licenciamento de operações urbanísticas devem compreender maior número de ações apenas dependentes de mera comunicação prévia, responsabilizando os técnicos autores do projeto”, apostando-se “na partilha de responsabilidades entre o Estado e o particular, promovendo a execução célere dos investimentos, o necessário equilíbrio entre o conhecimento prévio das operações a realizar e o desenvolvimento económico capaz de criar emprego”.

Supõe-se que, quando se diz “estado”, o legislador esteja a pensar sobretudo nos municípios, que, como se sabe, não fazem parte do Estado.

J. Regularização de Operações Urbanísticas através do estabelecimento de mecanismos de regularização de operações urbanísticas que permitirão desbloquear situações de impasse relacionadas com diversas atividades económicas, já implementadas e em atividade, que não se adequam aos instrumentos de gestão territorial atuais e, consequentemente, às normas ambientais.

Sendo, à partida, interessante, esta medida que “prevê a definição de um mecanismo que encare a situação das pré-existências e constitua um procedimento para a sua ponderação e regularização”, carece de uma muito sensível ponderação de interesses, direitos e deveres.



Em síntese, poderemos verificar no discurso do subdiretor geral exatamente aquilo que já antes referimos: uma grande incidência nas matérias que estão relacionadas com o OT e com o Urbanismo, e, assim, com os respetivos, RJIGT e RJUE, ao mesmo tempo que se esvaziaram as

componentes mais relacionadas com o que seria expectável numa nova lei de bases das políticas publicas do solo.

3. Passemos à análise do discurso do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia, Jorge Moreira da Silva, produzido na Conferência sobre a Lei de Bases da política pública de solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo, realizada a 16 de Dezembro de 2013, no auditório da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, sob os auspícios do ICJP.

Disse o ministro que “prevemos que a lei possa entrar em vigor durante 2014, esperando-se que no primeiro semestre esteja concluído todo o processo relacionado com esta lei; seja a aprovação final da lei de bases no Parlamento, sejam os três diplomas complementares: a lei do cadastro, o regime jurídico de instrumento de gestão do território e regime jurídico de urbanização e edificação».

Acrescentando que «é importante que este diploma entre em vigor o mais depressa possível, até para criar todas as condições para a reabilitação urbana», o Ministro explicou que esta lei «cria condições acrescidas para a reabilitação urbana, que é uma prioridade nacional» pois «Portugal apenas aloca 7% do volume de construção civil à reabilitação urbana, quando a média europeia é de 37%».

Recordando que «a lei dos solos tem 40 anos e que a do ordenamento do território tem 15», o Ministro afirmou que «é fundamental conter a expansão urbana, e esta contenção passa pela erradicação do solo urbanizável. O Plano Diretor Municipal (PDM) passa a integrar todas as regras vinculativas que estão dispersas por outros planos. E o novo regime económico-financeiro que prevê que a classificação do solo rústico em urbano passa a depender de uma análise de viabilidade económico-financeira».

O governante incidiu, portanto, e como seria previsível, nos aspetos urbanísticos mais sensíveis à opinião publica generalista (as palavras foram registadas quando falava, à saída, para os OCS), e, em particular na regeneração/reabilitação urbana.

Na Conferência, contudo, o ministro Jorge Moreira da Silva que, para os OCS, tinha dito que: «Esta lei não traduz uma opção ideológica nem preconceituosa, e tenho feito questão de apelar a que todos os partidos participem. O Governo tem uma grande abertura para integrar alterações», foi muito mais claro nos propósitos de fundo.

Razões de fundo que determinam a alteração:

- 1- Sobreposição, no mesmo território, de muitos planos de natureza diversa que se traduziu num quadro em que não há comunicação eficiente entre eles, não se alterando de forma síncrona, e necessitarem de elevados tempos de revisão,
- 2- Os modelos de desenvolvimento territorial que tem vindo a fazer-se ao nível municipal apontam para contradições entre territórios vizinhos, ou, pelo menos para dificuldades de conciliação entre os respetivas estratégias municipais (deu como exemplo o Plano da Arrábida, e as diferenças entre os modelos seguidos pelos três municípios num mesmo ecossistema...). No momento em que o país precisa tanto de atrair investimento tem que se ganhar escala e articulação.
- 3- O facto de termos uma grande riqueza na biodiversidade não se traduziu ainda em vantagens para as populações que vivem nos diversos territórios abrangidos pelas reservas e servidões. A proteção das espécies são um ónus para as populações e isso tem que ser alterado.
- 4- O modelo assente na espacialização e na expansão, com expectativas de crescimento económico que não eram realizáveis, geraram terrenos expectantes e fenómenos de especulação que todos conhecemos. Há planos para 40 milhões de portugueses. Apesar do mérito inquestionável do sistema de gestão territorial que temos, teremos que preparar o período pós-troica, porque o MoU é uma condição necessária mas não suficiente para o crescimento e para o desenvolvimento. O MoU tem limitações conhecidas, de natureza temporal e por outro estar focado na correção do deficit orçamental e deficit externo. Mas nós temos outros problemas estruturais. E há externalidades

positivas que funcionam como alavancas para o crescimento. Por isso é necessário defender um modelo de desenvolvimento que esteja para lá do resgate financeiro. Daqui a importância desta lei de bases como pilar estrutural das reformas estruturais, perspetivando investimentos seletivos que valorizem potencial humano, recursos naturais, os talentos e o crescimento sustentável. E o território tem aqui uma posição central.

Assim identificam-se 9 PILARES estratégicos nesta nova Lei de Bases:

- A- Classificação do regime do solo em duas classes: rústico e urbano. É erradicada a classificação de urbanizável. Embora esta classe já não esteja na Lei de bases atual, está no RJIGT. Vai haver um período de salvaguarda e transição de 3 anos; depois, ou há programação efetiva, ou, então, o solo retorna a rústico.
- B- Os PDM passam a concentrar todas as regras que vinculam diretamente os particulares. Continuarão a existir Programas Especiais e Sectoriais que vinculam os organismos públicos. No PDM passam a estar integradas todas as normas dispersas em vários Programas e Planos. No sentido de um maior escrutínio dos cidadãos e uma maior coerência. Haverá um reforço da autonomia e da responsabilidade dos municípios, que, no entanto, sofrerão uma penalização de não recebimento de subsídios e candidaturas a fundos comunitários se não procederem as adaptações no prazo de 3 anos.
- C- Cooperação Intermunicipal. Hoje já é possível que os municípios se associem em planos intermunicipais numa lógica supletiva e continuando a ser obrigatório o PDM. Agora os municípios poderão substituir o PDM por um Plano Diretor Intermunicipal. Esta opção poderá otimizar recursos num quadro de restrição financeira que durará nos próximos anos. É necessária uma opção mais eficiente na gestão das infraestruturas, a opção de fundo vai no sentido das infraestruturas integradas.
- D- Flexibilidade do planeamento territorial. O atual modelo é

estático e especializado com pouca capacidade de adaptação. As revisões são feitas após 10 anos e demoram muitos anos. A opção que se defende é a de um planeamento dinâmico e programático, menos especializado, que possa responder às necessidades de cada ciclo económico através de PP e PU. A opção de revisão fica assente na revisão dos PP e PU

- E- Novos instrumentos para os município: a transferência de edificabilidades e venda e arrendamento forçados para efeitos de reabilitação urbana, salvaguardando os interesses das populações, em linha com o regime de expropriações, isto é, sem penalização dos particulares/proprietários.
- F- Novo modelo económico-financeiro (que terá que ser regulamentado) que condiciona a classificação de solo como urbano a uma análise económico-financeira previa. Um determinado solo rústico poderá passar a urbano se preencher determinados requisitos económico-financeiros, de modo a garantir que uma determinada opção de expansão urbana se justifica ao nível da infraestruturação e da gestão dessa infraestrutura. No fundo garante-se que não teremos infraestruturas para 40 milhões de portugueses pagas e garantidas por 10 milhões. Esta é uma opção relevantíssima quando se olha para a falha de mercado existente. Por outro lado será limitada a apropriação privada das mais-valias que resultam da alteração de planos ou do estatuto classificativo do solo (a LB possibilita esta opção que deverá ser regulamentada oportunamente). Um empreendedor não tem qualquer mérito em capturar mais-valias derivados de um ato administrativo. Temos diferentes vias em aberto.
- G- No âmbito do RJGT a Lei de Bases vai possibilitar a valorização dos ecossistemas. Não é possível que, viver em REN, em RAN ou em Rede Natura, signifique um ónus e prejuízos para os habitantes e não um benefício. No fundo os habitantes em áreas de reserva não têm acesso aos valores patrimoniais e naturais. Isto será conseguido através de distribuição de encargos e prejuízos.

- H- Aposta na reabilitação urbana. A discussão acaba por ficar circunscrita à ausência de fundos financeiros suficientes para as operações de reabilitação. O constrangimento na obtenção de financiamentos não são a única razão para a ineficácia da reabilitação. Temos apenas 7% do volume de negócios da construção civil alocados à reabilitação ao contrário daquilo que se passa na Europa (37%). Se acharmos que o constrangimento é apenas financeiro isso é mau; assim, através da erradicação do solo urbanizável estamos a conter expansão urbana; através de venda e arrendamento forçados criaremos maior dinâmica; através da avaliação económico-financeira previa acaba-se com a expectativa de urbanizar que tem retirado capacidade de reabilitar.
- I- Simplificação de procedimentos. Simples comunicação previa em operações realizadas em áreas consolidadas.

O Ministro acrescentou que algumas das opções estratégicas têm que ser complementadas e regulamentadas. Mas, antes disso, tem que haver discussão, disse. Este assunto não é, na sua visão, um assunto “só ideológico”, devendo transcender uma legislatura e envolver vários partidos. Registou, ainda, que o PS optou pela abstenção na votação na generalidade, e que mesmo os outros partidos votaram contra só porque disseram desconhecer os regimes na especialidade. Trata-se de uma matéria muito importante para a cidadania.

E finalizou dizendo que se trata de uma reforma profunda que quer alterar paradigmas: da habitação própria para o arrendamento, do município para o domínio intermunicipal, e da construção nova para a reabilitação.



Feito registo da mensagem governamental cabe-nos analisar de forma crítica o seu conteúdo explícito e implícito.

E, começando logo pela parte final, dizer que não bastará o envolvimento de “alguns partidos num período para além da legislatura”

para remover a marca ideológica que o ministro pretendeu afastar. É que, sendo natural, e aceitável, que uma lei de bases como esta tenha uma forte vertente político-ideológica, a questão de fundo é a de saber para que lado ela se inclina decisivamente.

Ora, o que o governante queria dizer, muito provavelmente, é que considera importante o apoio do PS para sustentar a prazo a reforma que se quer materializar.

De facto, não sendo necessário na atual legislatura o voto favorável do PS para aprovar os vários diplomas em causa, também é conhecido que tais alterações poucos ou nenhum efeitos práticos terão se, daqui a um ou dois anos, houver inversão de sinal.

Assim, será necessário, em primeiro lugar, analisar e compreender, nas linhas e entrelinhas, aquilo que se está a propor, identificando a matriz político-ideológica da lei e a sua robustez e coerência técnico-jurídica.

Seria pouco avisado partir-se do princípio de que se esta perante um diploma “técnico”, sem cor ou ideologia, que apenas pretende introduzir melhoramentos no sistema de gestão territorial, adaptando-o às inevitabilidades que os tempos e circunstâncias impõem. E não é apenas o facto, que seria sempre relevante, de se tratar de um diploma preparado por um governo que se situa à direita no espectro das opções político-ideológicas, que determina a precaução (num sentido ideológico): é que, de facto, este diploma, tendo surgido aparentemente de uma iniciativa iniciada num governo do PS há já cerca de seis anos, e visando originariamente a reformulação da lei do solo, assumiu novos e muito diferentes contornos de natureza político-ideológica no ano de 2013.

Poderá haver pessoas desatentas, ou embebidas no espírito do grande espaço central tecno-político, que tão marcadamente vem dominando as coisas do OT e do urbanismo entre nós, que considerem ser aceitável o projeto de lei e viabilizarem, com apoio explícito, a concretização desta reforma jurídico-política.

Desde logo, e como questão central, está a constatação de que, continuando a falar-se em políticas do solo, tanto no discurso político (pouco), como no texto proposta à AR, de facto, o que resta daquilo que seria essencial introduzir para atualizar a velha lei de solos num sentido eficaz para os interesses públicos materializados nos territórios e das populações é escasso. Nesta matéria, como na que respeita ao regime de gestão territorial, o diploma aponta para uma substancial perda de densidade regulatória.

E, o pouco que ainda se regista na proposta é insuficiente, tendencioso e confuso. Anote-se que se recusou, por exemplo, integrar questões tão vitais como a **função social do solo**, ou mais exatamente da propriedade (e não seria necessário mais para identificar a matriz ideológica do legislador), ou, ainda, um capítulo, autónomo e incontornável numa lei que pretendesse estabelecer as bases das políticas públicas para o solo (quanto ao seu estatuto jurídico), que enquadrasse os direitos e deveres gerais da propriedade, com particular ênfase na propriedade imobiliária urbana.

É que, apesar de registar preceitos quanto aos deveres e direitos do proprietários, por exemplo nos art.ºs 13º e 14º, a proposta de lei é muito limitada e, até, tecnicamente discutível, como no caso das noções de registo predial e de cadastro predial.

Quanto ao estatuto jurídico do solo, e designadamente como se determina a aquisição do direito de edificabilidade (construção), em que momento ocorre, e, em última análise, quando e como caduca. Sabe-se que há direitos que nascem com o plano, mas nem todos os direitos se constituem como patrimoniais, determinando assim direito indemnizatório. Neste caso pouco ou nada se adianta e, aqui sim, haveria que inovar.

O facto de, no Art.º 4º, nº 3, se remeter para o Código de Expropriações em vez de dar força à lei de bases em matéria tão sensível como o cálculo valorativo da expropriação, é outro exemplo da inclinação em

sentido contrario aos interesses públicos, pois sabe-se que este Código é, na atualidade, contrario aos interesses comuns.

Para já não referir a extraordinária assunção, feita no Art.º 15º nº2, de que “mesmo quando não há faculdades urbanísticas” subsiste o direito à indemnização por expropriação de utilidade pública, representando isto o perpetuar do lado mais extremado das visões já consignadas ao longo dos tempos no Código de Expropriações, no sentido do benefício aos proprietários, naturalmente⁸.

É notória a inclinação da proposta de lei no sentido de um normativo garantístico do valor das expropriações, o que vai dificultar, ainda mais, a aquisição de solos a preços justos (aceitáveis) para a promoção de políticas públicas fundiárias. Até porque também figuras como aquisição gradual de faculdades urbanísticas (por parte dos promotores) e os critérios de avaliação (art.º 67º) para expropriação, desapareceram.

Paradoxal e contraditoriamente caiu também a figura de indemnização por sacrifício!

A introdução, no art.º 10º, respeitante à classificação e qualificação do solo, de uma menção sub-reptícia de que aquela classificação se faz “com respeito pela sua natureza” parece querer dar a ideia de que há uma “edificabilidade natural” e que a decisão classificativa não seria, portanto, política e discricionária, como deve ser, é remeter para um referencial vinculacional retrógrado.

Sabe-se, pelas comunicações feitas na conferência, que, do anteprojeto que a Comissão Jurídica consensualizou e propôs ao governo, tanto no que respeita ao estatuto jurídico do solo (propriedade) como nos aspetos mais relacionados com a gestão territorial, desapareceram diversas normas consideradas importantes e inovadoras, designadamente as relacionadas com as seguintes temáticas: fraccionamento agrícola (emparcelamento e reparcelamento), noção de património público do solo, direito de superfície, AUGI (regime de

⁸ Certos autores, Cláudio Monteiro por exemplo, falam numa Lei do Pêndulo que faz variar num extremo ou noutro o valor das expropriações.

legalidade excepcional) , condomínios fechados, aquisição gradual de faculdades urbanísticas, prazos de validade dos direitos urbanísticos contidos nas licenças de loteamento (garantia de equilíbrio entre direitos dos particulares e o interesse público).

Sendo certo que o legislador político é o “dono”, legítimo aliás, do processo legislativo, não se deve hipervalorizar o facto, em si mesmo, de o governo ter desconsiderado um grande número das propostas dos especialistas. Embora no caso vertente, não são juristas arregimentados em escritórios privados que estiveram envolvidos, como acontece em tantas matérias, mesmo assim quem manda é quem tem a legitimidade política. Mas, ao menos, poderia ter-se realizado o debate antes de alterar a proposta da Comissão, parece-nos.

Contudo, já é sintomático, que quase tudo o que o governo introduziu e suprimiu na parte final do longo processo elaborativo, através da DGT, do gabinete ministerial e da Presidência do Conselho de Ministros, vai no sentido de liberalizar e tornar a lei mais amigável para os proprietários, para os negócios e para a economia globalizada, o recurso solo na sua qualidade de suporte à urbanização e edificação (reabilitação incluída).

O governo, trazendo à colação conceitos tão “arrepiantes” como o da “venda forçada”, onde os distraídos poderiam encontrar resquícios socializantes, parece ter o propósito de desmentir o pendor liberalizador e privatizador da lei, apresentando-a como um melhoramento lapidar ao serviço do referencial europeu dos três vintes politicamente corretos.

Ora, como já vimos, até as figuras da venda e aluguer forçadas, que são, no fundo, derivativos da figura da expropriação (caso contrario poderiam ser inconstitucionais), poderão vir, de facto, a servir os interesses de promitentes compradores privados, com força financeira substantiva, que atuarão após a sinalização feita pelas entidades administrativas competentes, de um proprietário que tem que vender

coercivamente o seu imóvel porque caiu num determinado incumprimento.

É que não se está a ver os municípios, por exemplo, a usarem fartamente estas figuras se, com isso, pudessem vir a cair na situação de terem que pagar avultadas indemnizações aos proprietários expropriados.

Numa situação de grave crise orçamental e financeira, que perdurará, e durante a qual as entidades públicas terão dificuldades acrescidas para operarem expropriações por utilidade pública (por exemplo para intervirem em cascos urbanos carecidos de reabilitação/regeneração) esta figura poderá vir a constituir-se num instrumento de concentração de património imobiliário nas mãos de grupos e pessoas poderosas.

IV- Notas Conclusivas

IV.1- Aspectos Gerais

Para finalizar esta breve análise, dizer que, sabendo-se ser a disponibilização de solos (a preços razoáveis) fundamental para fins de política pública fundiária, é sintomática a desvalorização deste aspecto nuclear no projeto de lei em apreciação, saindo ainda mais prejudicado o instrumento da expropriação.

Se considerarmos que o regime jurídico do solo é a pedra de fecho da abóbada do sistema de gestão territorial e que dele depende a eficiência de todo o sistema e a eficácia dos restantes instrumentos, então é preocupante aquilo que se encontra apontado no projeto LBPSOTU. No fundo, aquilo que, verdadeiramente impediu que a qualidade da ação das entidades públicas com impacte na urbanização dos territórios tivesse sido melhor, vai continuar na mesma. Ou pior.

O Sistema de Gestão Territorial em vigor desde há cerca de 15 anos não necessitaria, de acordo com vários observadores, utilizadores e investigadores, de uma alteração de fundo como aquela que se aponta no atual projeto de lei de bases. Antes pelo contrario, necessitaria de adquirir mais estabilidade, afinando-se um ou outro aspeto.

O RJUE, sim, necessita de alterações mais extensas, que lhe tragam coerência e legibilidade funcional, tendo em conta que as sucessivas alterações introduzidas desde 1999 o descaracterizaram.

O verdadeiro problema é que o nosso sistema de gestão territorial vive há demasiados anos sem um regime jurídico do solo consistente, claro e eficiente na defesa dos interesses gerais, situação que criou hábitos perniciosos nos agentes territoriais e disfuncionalidades graves, que agora são citadas na exposição de motivos. Contudo, não são atacadas.

Veja-se, por exemplo, que, no final de 2008, no balanço feito acerca dos “Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do território e de Urbanismo”⁹, nenhum dos intervenientes, técnicos ou políticos, referiu fragilidades ou desadequações fundamentais à lei e ao regime em vigor.

Embora referindo que seria necessário corrigir algumas omissões e, sobretudo, alterar os comportamentos administrativos de burocratas com excesso de zelo, os presentes concluíram pela atualidade da base legal em vigor.

O problema, contudo, esteve na diluição do aspeto vital - a alteração da Lei dos Solos - num conjunto de outros aspetos periféricos que foram considerados “fatores-chave para um novo ciclo do sistema de planeamento e gestão territorial”, a saber, a governança, a visão pan-europeia e a resiliência das políticas territoriais¹⁰, que foi feita nesse encontro. A corrente bem-pensante europeísta, de tanto querer modernizar, mais uma vez se distraia, deitando fora o menino com a água do banho. Ou será que não o fez por distração, mas, por convicção política e ideológica?

É interessante anotar que, neste encontro, embora realizado em finais de 2008, já com evidentiíssimas provas no terreno, da existência da crise imobiliário-financeira, tanto em Portugal como em muitos outros países, desde logo nos EUA, não houve uma menção ao facto de se terem vindo a acumular no território provas evidentes de que o nosso sistema de OT e Urbanismo tem sido ineficaz, mesmo no largo período posterior à elaboração e entrada em vigor da LBPOTU.

E isto não obstante o PNPOT-Programa Nacional das Políticas de Ordenamento do Território, já ter identificado 24 problemas que afectam de forma significativa o ordenamento do território, que, diz-se, vêm prejudicando a salvaguarda e valorização dos nossos recursos territoriais e o nosso desenvolvimento económico e social sustentável. E entre os problemas identificados, são destacados diversos que têm uma

⁹ Atas do encontro Anual da Ad Urbem, 2009

¹⁰ João Ferrão, no seu discurso de encerramento na qualidade de secretário de estado do OT e das Cidades.

relação direta com a LdS como, por exemplo, no domínio dos recursos naturais, a degradação dos solos e os riscos de desertificação e, no domínio do desenvolvimento urbano e rural, todo o problema da dispersão e fragmentação.

Preferiram os intervenientes adotar um estilo laudatório da “nova lei” em que alguns deles tinham, com muito mérito, ajudado a materializar e implementar.

Estranha-se verificar que, apenas três anos depois dos variados balanços que se fizeram até finais de 2010¹¹, onde nada de “anormal” se registou, os responsáveis políticos e alguns dos mesmos especialistas, tivessem, como que de repente, descoberto a insuportável existência de “excessivos e irracionais dos perímetros urbanos”, de uma “dispersão urbanística anacrónica”, de um “excesso notório no parque habitacional construído”, de “redes infraestruturais excessivas e ociosas”, de “oportunistas viciosos estabelecidos em redor das mais-valias simples urbanísticas”, do abandono e degradação de muitos imóveis colocados em “regime de expectativa patrimonial”, enfim, do enorme e destrutivo negócio financeiro montado em torno do crédito hipotecário bancário e da sua titularização especulativa, que, acrescente-se, levou milhares de cidadãos à falência familiar, e, a banca comercial, para uma situação de grande desequilíbrio nos seus balanços devido às monstruosas imparidades imobiliárias.

Durante muito anos diversos investigadores conscienciosos alertaram para o problema, mas, o “sistema”, tanto na vertente política, como no sectores universitário e económico, censuraram essas ideias que, tiveram eco apenas em alguns sectores políticos mais militantes nas causas coletivas e na pouca comunicação social atenta e rigorosa.

Agora, dizem-nos, é necessário marchar rapidamente e em força, em direção à reabilitação, à contenção, ao crescimento inteligente e

¹¹ Por exemplo no Encontro Ad Urbem realizado em novembro de 2010 a propósito da Avaliação das POTU.

sustentável (na perspetiva ambientalista), à governança territorial e, sempre, com muita visão estratégica e resiliência que baste.

IV.2- A classificação do solo

Uma nota relativa a uma questão que, sendo metodológica, tem muito significado: a que se prende com a classificação, reclassificação e qualificação do solo.

Já vimos que, na proposta de lei, se propõe a classificação do solo em apenas duas classes, o solo rústico e o solo urbano, embora, como registámos, continue, de facto, a haver muito solo urbanizável.

Poderá questionar-se a designação solo rústico e se deveria, em alternativa, dizer-se solo rural, mas, no essencial, a ideia de base afigura-se ser correta, porque nem todo o solo rústico é rural no sentido cultural, sociológico e económico¹².

Contudo, em matéria de classificação e qualificação do solo (e não dos solos) subsistem confusões nos meios técnico-científicos que acabam por transvazar para o domínio político.

Antes de mais, referir que, Decreto Regulamentar 9/2009, 29 de maio, onde se estabelecem os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo a utilizar nos instrumentos de gestão territorial, não há referência a solo rústico, o que se afigura de adaptar aquilo que vier a ser definido na presente lei.

Também o Decreto Regulamentar 11/2009, de 29 de Maio , que estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional, diz, no Artigo 4º, nº1, que: “A classificação do solo traduz a opção de planeamento territorial que determina o destino básico dos terrenos,

¹² A designação solo rústico já vem de há muitas décadas como poderemos constatar em “Cadastro Geométrico da propriedade rústica”, IGC, 1959

assentando na distinção fundamental entre as classes de solo rural e de solo urbano”. Ou seja, também este diploma deverá ser revisto.

Recorrendo aquilo que, em diversas sedes, alguns autores vêm propondo¹³, a classificação do solo é um processo politético (baseado em mais do que uma cartografia), recorrente e não dicotómico, distinto do que se verifica em outras atividades taxinómicas.

Na taxinomia dos seres vivos (biologia), os entes classificáveis ficam registados em ramos que se vão afastando sem nunca mais se encontrarem, ao longo de ordens taxonómicas (do maior para o menor) como: Domínio, Reino, Filo, Classe, Ordem, Família, Género e Espécie. Um vegetal nunca poderá vir a ser mamífero.

Como nos diz o autor mencionado, a classificação utilizada na Botânica “não tem qualquer reflexo no reino vegetal, na medida em que a realidade neste caso se sobrepõe em absoluto a eventuais erros e confusões de taxonomia”. Mas, o mesmo não acontece no processo de classificação dos usos do solo do ponto de vista das suas utilizações urbanísticas ou agrícolas, “porquanto os critérios e as decisões que informam uma taxonomia decorrem de leituras intersubjetivas, onde se misturam dados científicos com interesses económicos, valorações ideológicas, vontades e poderes políticos, e, muito em particular, rotinas administrativas, hábitos profissionais e perspectivas corporativas”.

Mesmo no domínio dos solos, quando vistos dos pontos de vista das suas características mecânicas, químicas, edafo/ecológicas, ou dos seus constituintes nutritivos, eles são classificáveis segundo uma característica marcante, como a fertilidade, permitindo, assim, a adopção de políticas públicas na agricultura, por exemplo.

Esta taxonomia dos solos deve basear-se nas características de cada país ou região, assumindo, geralmente, um carácter nacional ou regional, segundo grandes unidades sistemáticas: Ordem, Subordem, Grande Grupo, Subgrupo, Família e Série.

¹³ Designadamente Sidónio Pardal.

A FAO, por exemplo, publicou em 1998 a classificação dos solos como uma nova edição do sistema mais antigo, "Soil Map of the World", de 1988, que foi reconhecida como classificação internacional pelo Congresso da União Internacional dos Especialistas do Solo, em 1998 (Montpellier). Segundo esta classificação existem 32 grupos de solos diferentes.

Em 1975, a taxonomia dos solos nos USA foi estabelecida pelo United States Department of Agriculture's Soil Survey Staff. Em 1999 a taxonomia manteve-se, embora com diversas alterações, havendo 12 categorias (ordens) de solos.

Quando pretendemos fazer a classificação e qualificação do solo, tendo por finalidade o planeamento e a gestão urbanística em sentido lato, deveremos adotar metodologias bem distintas, recorrentes e não dicotómicas.

Assim, é necessário distinguir, desde logo, a Ocupação, do Uso e da Utilização de um solo em concreto.

A "Ocupação" de um solo, que, embora tendo em conta a sua base geomorfológica, "diz respeito à realidade material bruta abstraindo de qualquer tipo de relação sócio-territorial", é coisa diferente do seu "Uso" que corresponde a uma "relação de interdependência entre um domínio territorial e a sociedade que o referencia e apropria conferindo-lhe um sentido territorializante"

Ou seja, quando se fala em usos do solo estamos já num enquadramento institucional específico "obedecendo a uma disciplina que emana de um interesse e de uma vontade estruturada ao nível do Direito de um Estado (ou direito internacional) que, no caso de uma circunscrição autárquica, se desenvolve e particulariza no quadro das atribuições e competências do Município".

Estamos, assim, num referencial social do território, que pode demarcar unidades territoriais que correspondem a "categorias" de uso do solo e que, por sua vez, se podem agregar em conjuntos que, por sua vez,

correspondem a “classes” de uso do solo.

O conceito de “uso dominante”, por exemplo, reporta-se a uma “forte relação de interdependência entre diversas unidades territoriais conexas que configuram uma classe de uso do solo onde se opta, em sede de planeamento, por um uso dominante”.

No caso da “Utilização” o conceito aplica-se a espaços elementares que suportam funcionalmente atividades específicas, e refere-se ao vínculo dessas fracções elementares do território com os seus utilizadores diretos. Esta faculdade de apropriação e utilização circunstancial dos referidos prédios ou fracções de prédio, embora muito dinâmica, deve ser titulada pelas licenças de construção e de utilização, evitando desvios oportunistas.

Num processo de planeamento territorial é necessário distinguir aquilo que é “classificação analítica”, onde pode prevalecer a observação técnica objetiva, da “classificação propositiva”, que configura propostas de manutenção ou alteração de usos do solo, e que é um ato político-administrativo que se desenrola no domínio das competências políticas do Estado e dos municípios.

A vontade do proprietário, ou do simples ocupante e utilizador do espaço territorial, tem um papel de segunda ordem num referencial democrático e constitucional como o português.

A legítima decisão política, que é discricionária por natureza, deve, sempre, fundamentar-se no conhecimento do território, num sentido amplo do conceito que inclui as populações e os vários agentes económicos, tendo efetiva atenção aos múltiplos interesses, valores, riscos e projetos em presença, ponderando-os à luz dos superiores interesses gerais.

É aqui que, por vezes, a informação técnica analítica tende a querer impor-se como uma espécie de “legitimação científica”.

E, quando a expressão dessa imposição, é feita por tecnocracias centralistas, que condicionam a classificação a adoptar num PMOT, reduzindo, usurpando, capturando mesmo o espaço de decisão política

local, é a democracia que perde em última instância.

Há evidências de que esta burocracia de aparelho central marcou muito todo o processo de planeamento em Portugal.

Não se pode, nem deve, afirmar, perentoriamente, que o aparelho administrativo central, ou aquele que se desconcentrou nas CCDR, atuou sempre deficientemente, autoritariamente ou com intenções malévolas. Simplesmente, não é forma de se fazer a gestão territorial num estado democrático e moderno, atribuir tanto poder tecnocrático a estruturas administrativas. Aliás, se as intenções eram “conter os desvarios localistas”, como continua a ouvir-se, poderemos constatar que, além de não evitarem erros, criaram enorme entropia e impedâncias que geraram muita ineficiência económica.

No método do planeamento poderia, então, continuando a seguir de perto as propostas de Sidónio Pardal, ser considerado o seguinte critério de diferenciação dos espaços territoriais associados à elaboração dos instrumentos de classificação analítica e de classificação propositiva.

1.a Diferenciação (classe)

Nesta primeira diferenciação, o solo de um determinado território integrado numa circunscrição, por exemplo, municipal, é realizada, ao nível de máxima agregação, identificando o meio urbano, através da demarcação dos perímetros urbanos e, como negativo, o meio rústico.

Como poderemos notar, podem existir, nos espaços que integram o meio rústico, prédios urbanos e vice-versa. É por isso que se fala em processo não dicotómico.

1ª Diferenciação	
Meio Rústico	Meio Urbano (perímetros urbanos)
Prédios Rústicos	Prédios Urbanos (parcelas ou lotes)
Prédios Mistos (na descrição predial podem existir artigos matriciais urbanos e rústicos)	Domínio Público
Prédios Urbanos em Meio Rústico	Prédios Rústicos ou Mistos
Domínio Público	

2.a Diferenciação (Categorias de Uso do Solo e Unidades Territoriais)

Neste segundo nível de diferenciação, e numa operação de recorrência, procede-se à demarcação interpretativa dos usos do solo em “unidades territoriais” demarcadas assertivamente, numa metodologia multicritério. Definem-se, assim, quatro categorias de uso, mais uma não-categoria, os Espaços-Problemáticos:

- Uso Silvestre
- Uso Agrícola
- Uso Urbano
- Espaços canal (são particularmente notórios nas áreas metropolitanas)
- Espaço Problemático (dispersão, indeterminação, divisão exaustiva da propriedade, etc.,)

3.a Diferenciação (Uso Dominante)

Numa metodologia de identificação combinatória, procede-se agora à aferição daqueles agregados de unidades territoriais cuja delimitação é aconselhável em função do conjunto de factores de interdependência existentes (identificados) entre as distintas categoria de uso do solo, formando assim amplas delimitações nas quais é identificado um “uso dominante”.

Ou seja, uma determinada classe (rústica ou urbana) corresponde a um agregado de unidades territoriais de diversas categorias, nas quais se identifica um uso dominante. A classe será, então, um conjunto de categorias.

O uso urbano confina-se, por princípio, aos perímetros urbanos. Fora destes podem, contudo, ocorrer elementos singulares de natureza urbana considerados, do ponto de vista taxonómico, como urbanos devido à utilização homologada administrativamente, e não como tendo um uso urbano de base.

O solo, identificado na 2ª diferenciação como espaço problemático, por assumir um uso indeterminado (o problema é a própria classificação), também poderia ser designado como espaço degradado ou derrelicto (abandonado). Estas unidades não correspondem a uma clara categoria de uso do solo, devendo ser assinalados como patologia que pode ocorrer em qualquer unidade territorial, de qualquer categoria de uso.

As Cartas de usos existentes, são, geralmente, produzidas a partir de foto-interpretação, sendo necessário ter especial cuidado com os equívocos devidos a fenotopias (formas idênticas que correspondem a coisas distintas).

4.a Diferenciação (Utilizações)

Em qualquer uma das categorias de uso podem ocorrer utilizações que suportem atividades económicas ou simples funções. A utilização é um desdobramento recorrente dentro de uma determinada categoria de uso. Essa ocorrência ainda é mais provável quando consideramos o nível

classe.

Nada, na realidade das dinâmicas humanas reguladas nos territórios, impede que numa categoria de uso surjam, de forma normal/legal, utilizações menos correlacionáveis com o uso categorizado. Assim, por exemplo, numa unidade com a categoria de uso silvestre, podem existir utilizações turísticas, industriais ou comerciais, desde que sejam singularidades compatíveis com o uso dominante que dá estrutura à unidade territorial.

Um determinado aglomerado urbano (por exemplo uma pequena vila), com um perímetro bem definido, demarcando-se de forma clara de unidades vizinhas de uso agrícola e outras, de uso silvícola, pode ter uma categoria de uso urbano e inserir-se numa unidade territorial maior com o uso dominante agro-florestal (rústico).

Também pode acontecer, e acontece na realidade, que, uma grande mancha territorial é classificada como urbana, e, não obstante nela existem unidades territoriais menores com uma categorias de uso agrícola ou florestal. Ou mesmo haver nela inseridos os tais espaços não-classe de uso problemático.

Ou seja, e para finalizar, no processo de classificação distinguem-se duas fases distintas mas sequenciais e interligadas: a de classificação analítica e a de classificação propositiva (voluntarista/assertiva).

A primeira constitui-se como fase técnica de observação, caracterização e inventário, de natureza objetiva e utilizando metodologias confirmadas cientificamente.

Na segunda fase faz-se a classificação propositiva que corresponde ao que se propõe como decisivo do ponto de vista jurídico-administrativo (regulamentar) quanto aos usos e utilizações a manter ou a alterar. Esta segunda fase, embora devendo respeitar critérios de racionalidade socioeconómica e ambiental, e, por isso, tendencialmente, fundamentados do ponto de vista técnico-científico, é de natureza

política devendo nele prevalecer o poder discricionário dos órgãos sufragados democraticamente para o efeito.

Uma Carta de Ordenamento é, no final de um processo de planeamento, e até nova iteração, um documento assertivo e vinculativo dos particulares com natureza político-administrativa.

IV.3 – Mais-Valias

Esta questão, a das mais-valias simples geradas em torno do comércio fundiário e imobiliário, e da sua captura por privados, é sempre abordada de uma forma empolgada, quer por técnicos e investigadores, quer por empresários e responsáveis políticos.

É necessário dizer que, quanto à temática, entre os objectivos que foram anunciados por anteriores governos desde 2007 até princípios de 2011, e com vista à elaboração de uma NLS, avultam aqueles que visariam “combater a especulação montada sobre o solo, redistribuir as mais-valias urbanísticas, e estimular a reabilitação das cidades em detrimento da construção extensiva”.

O atual governo, e a maioria que o apoia, referiu-se ao assunto por diversas vezes, designadamente o ministro em funções, quando interveio na conferência realizada na Faculdade de Direito em dezembro do ano transacto, dizendo que “será limitada a apropriação privada das mais-valias que resultam da alteração de planos ou do estatuto classificativo do solo (a LB possibilita esta opção que deverá ser regulamentada oportunamente). Um empreendedor não tem qualquer mérito em capturar mais-valias derivados de um ato administrativo. Temos diferentes vias em aberto”.

A proposta de lei em análise regista, de facto, em algumas das suas normas, uma preocupação com o tema, se bem que não muito afirmativa, e ainda carente de regulamentação posterior. Não lhe faz, contudo, nenhuma referência na exposição de motivos.

Aliás, no Programa de Governo, embora dizendo-se que uma das medidas seria “Rever a Lei de Bases do Ambiente, a Lei dos Solos e os instrumentos legislativos ...”, de facto, não há qualquer alusão ao problema mais-valias urbanísticas.

Conhece-se bem que as operações económicas e financeiras centradas na alteração do uso do solo de rural para urbano têm uma dimensão muito significativa em Portugal. Veja-se, por exemplo, que o aumento de solo urbano no continente se cifrou, entre 2005 e 2008, em 12.785,40 hectares¹⁴. Ou seja, se valorizarmos em 20 euros/m² as mais-valias simples geradas, em média, com a mudança de uso do solo rural para urbano e industrial, teremos um volume financeiro total de 3 100 milhões de euros propiciados apenas no período de quatro anos!

Aqui, e a finalizar, apenas se pretende deixar o registo de alguns dos diversos tipos de preocupações e propostas expressos sobre o tema por diversos autores e entidades.

a) “O urbanismo é, na sua essência, uma ato de compreensão construtiva e organizadora, fomentando o desenvolvimento de uma realidade harmoniosa de formas e de comportamentos, cultiva a erudição, a integração social e a afirmação de identidades culturais abertas.

Um dos objectivos do planeamento do território é “neutralizar o interesse dos proprietários privados, relativamente às mais-valias simples, o que implica uma intervenção sobre os efeitos da alteração do uso dos solos de rústico para urbano, no sentido de haver uma contenção e uma justa distribuição dessas mais-valias”¹⁵.

“A crise de 2008-2010, dita *financeira*, tornou-se por fim *orçamental*: depois de o Estado Português ter sido chamado a resgatar bancos que perderam milhões em “Fundos Especiais de Investimento Imobiliário Fechado” (BPN), depois de o contribuinte ter sido chamado a pagar a

¹⁴ Acerca de uma nova lei do solo, Demétrio Alves, 2011, ICJP

¹⁵ Sidónio Pardal e Carlos Lobo, in Património Imobiliário, referências para a avaliação, Relatório Intercalar, novembro 2010, GABETC.

infraestruturação de milhares de urbanizações inúteis e desertas espalhadas pelos quatro cantos do país, depois de o erário público ter pago milhares de milhões de euros em expropriações de terrenos cotados a preços especulativos de milhões de euros por hectare para construir obras públicas... abriu-se um rombo no orçamento que nem um aumento brutal de impostos poderá colmatar”¹⁶.

b) “A legislação sobre a criação e uso de solo urbano, no nosso país, tem sido toda ela voltada para possibilitar a expansão urbana. A legislação de 1934 (Decreto-Lei nº 24802) e de 1944 (Decreto Lei nº 33921), abriam a possibilidade de os municípios terem intervenção ao nível da expropriação do solo rústico, pelo valor de uso, no caso, o do rendimento agro-florestal e de conduzirem o processo urbanístico, dentro dos perímetros definidos em Planos de Urbanização.

As mais-valias decorrentes deste processo eram, como afirmava Duarte Pacheco, um “bem trazido pelo vento” e como tal não deviam servir ao enriquecimento dos proprietários do solo transformado em urbano. A expropriação pelo valor de uso possibilitou a urbanização, sem fixação ao cadastro da propriedade rústica, de significativas áreas das principais cidades da, então incipiente, rede urbana nacional.

O carácter ideologicamente ruralista do fascismo português e a consequente baixa dinâmica urbana conduziram a um grande défice de solo urbano e de habitação”¹⁷.

c) “O presente projeto de lei tem por objectivo alterar o paradigma que, no atual quadro legislativo, confere à propriedade do solo um direito não regulado sobre o seu uso, o que tem conduzido a atentados contra o interesse público. Esta ideia de que a propriedade do solo confere um direito de uso absoluto molda toda a legislação sobre instrumentos de ordenamento do território de incidência local, distorce o papel da decisão política no campo da aprovação destes instrumentos e deixa o poder político local refém das pressões provenientes dos promotores imobiliários.(...)

¹⁶ Pedro Bingre, *in* Ambio, s e t 30, 2010

¹⁷ PCP, in Projeto de Lei nº 469/XII-3ª, Regime de Uso e Transformação do Solo

O Artigo 1305º do Código Civil, tratando do direito de propriedade, define o seu conteúdo nestes termos: «O proprietário goza de modo pleno e exclusivo dos direitos do uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com a observância das restrições por ela impostas.». Compete, portanto, à lei a definição desses limites. (...)

Na sequência do articulado do Código Civil, a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, com as alterações da Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, vincula, no seu artigo 16.º, os particulares às determinações dos planos municipais e especiais de ordenamento do território, no que diz respeito às restrições impostas pela classificação e qualificação dos solos. Este tem demonstrado no entanto ser um horizonte excessivamente limitado. A Lei de Bases do Ordenamento do Território deve explicitar com clareza que o planeamento da expansão urbana, dos loteamentos e a definição dos planos de pormenor devem ser competências exclusivas dos órgãos de poder político local. (...)

Por outro lado, é necessário estabelecer que as mais-valias urbanísticas geradas por atos administrativos da exclusiva competência da Administração Pública e da execução de obras públicas que resultem total ou parcialmente de investimento público, consequência de decisões político-administrativas, devem ser cativadas para o património público. Estas mais-valias resultam da intervenção pública, sendo assim de toda a justiça que o seu valor reverta para o Estado. (...)

A natureza especulativa deste segmento de atividades económica está na origem do profundo caos urbanístico que impera na maioria dos nossos municípios, onde a urbanização não resulta tanto do ponto de vista da necessidade de um ordenamento sustentável, mas mais do ponto de vista da facilitação dos negócios do solo. Daqui até ao favorecimento inexplicável de projetos de grande impacto negativo para o equilíbrio urbano decorre um passo que tem dado lugar a situações de contornos ilícitos”¹⁸.

¹⁸ BE, in Projeto de Lei 800/X/4ª, consagra a cativação pública das mais-valias urbanísticas, prevenindo a corrupção e o abuso de poder, AR.

c) Proposta de Lei n.º 183/XII

Quanto à “Afetação de mais-valias originadas pela classificação do solo como urbano e pela sua consequente transformação”, encontram-se diversas referências nos artigos 13º, 15º, 67º a 69º e 71º.

Afirma-se a determinado passo: “A classificação do solo como urbano origina, a nível do mercado mas também na legislação portuguesa, uma valorização automática que facilmente poderá traduzir-se no multiplicar por vinte o valor de uma propriedade. A apropriação pelo proprietário dessa renda fundiária criada pelo Plano onera muito a disponibilização do solo, seja para atividades produtivas, habitação, ou mesmo infraestruturas e equipamentos. Suscita, em consequência, a procura de locais mais baratos e menos adequados, originando ocupações desordenadas”.

Perante esta deficiência do sistema de ordenamento em vigor, a Proposta de Lei em análise estabelece (artigo 64º, nº 6) que os planos territoriais “fundamentam o processo de formação de mais-valias fundiárias e definem os critérios para a sua parametrização e redistribuição”, referindo ainda [artigo 66º a] que um dos tipos de redistribuição será o da “afetação social de mais- valias”.

O propósito é retomado no artigo 68º (relativo ao “valor do solo”), mas remetendo-o para lei futura.

Não se discorda que o tema seja tratado em lei específica, nem que sejam os planos territoriais a estabelecer a parametrização e a exata redistribuição de mais-valias. Mas, afigura-se necessário, já que se trata de uma questão fundamental, que nesta Lei se estabeleça orientação sobre a percentagem de mais-valias a afetar à função social, a cargo da Administração.

Ainda neste âmbito há que referir que o teor do artigo 69º nº 4 se afigura incompreensível. Antes de mais, os fins e princípios de ordenamento de território e o conteúdo dos planos surgem bem especificados neste diploma e neles não constam, antes pelo contrário,

o “propósito” de valorização fundiária. Essa valorização acontece, de facto, nomeadamente em toda a transformação do solo rural em urbano, e ocorre independentemente de qualquer propósito.

Além disso, importa referir que, não considerar na avaliação do solo as expectativas decorrentes do plano é desconforme à realidade do mercado imobiliário. Afigura-se, por essa razão, mais sensato assumir a mais-valia de facto originada e fixar critérios para a sua apropriação redistributiva¹⁹.

Hipótese razoável, na linha do velho encargo de mais- valia (Lei 2030), seria centrar nos 50% a mais-valia afeta à função social, admitindo ajustes decorrentes de política municipal , podendo propor-se, por exemplo, que, no artigo 68º, se registasse, quanto ao Valor do Solo:

1 - O valor do solo obtém-se através da aplicação de mecanismos de regulação económico-financeiros, a definir nos termos da lei, tendo em conta a política pública de solos, do ordenamento do território e de urbanismo, que incluem, designadamente, a redistribuição de benefícios e encargos decorrentes de planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, nos termos da lei.

2- As mais-valias originadas pela edificabilidade estabelecida em plano territorial são calculadas e distribuídas entre os proprietários e a função social do solo, esta a cargo da Administração, tendo como referência a afetação de 50% a cada um, sem prejuízo da lei ou do plano poderem alterar esta percentagem”²⁰,

d) É interessante registar, ainda, o que no CIRS, art.º 10º, DL 442-A/88 (versão atualizada), se esclarece:

¹⁹ Há autores que numa perspetiva, talvez idealista, mas não desprovida de sentido de justiça, utilidade económica e racionalidade, consideram que se deveria caminhar para a eliminação tendencial das mais-valias e não para a sua redistribuição público-privada.

²⁰ Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira , *in* análise critica distribuída aos grupo parlamentares, novembro de 2013.

Constituem mais-valias os ganhos obtidos que, não sendo considerados rendimentos empresariais e profissionais, de capitais ou prediais, resultem de:

- 1) Alienação onerosa de direitos reais sobre bens imóveis e afectação de quaisquer bens do património particular a atividade empresarial e profissional exercida em nome individual pelo seu proprietário; (...)
- 2) Cessão onerosa de posições contratuais ou outros direitos inerentes a contratos relativos a bens imóveis; (...)
- 3) - Os ganhos consideram-se obtidos no momento da prática dos atos previstos no n.º 1, sem prejuízo do disposto nas alíneas seguintes:
 - 3.1) Nos casos de promessa de compra e venda ou de troca, presume-se que o ganho é obtido logo que verificada a tradição ou posse dos bens ou direitos objecto do contrato;
 - 3.2) Nos casos de afectação de quaisquer bens do património particular a atividade empresarial e profissional exercida pelo seu proprietário, o ganho só se considera obtido no momento da ulterior alienação onerosa dos bens em causa ou da ocorrência de outro facto que determine o apuramento de resultados em condições análogas,



Muitas outras referencias e propostas se poderiam deixar quanto a este importante e decisivo tema.

Ficaremos por aqui, com a informação dada, na já citada conferencia do ICJP realizada em dezembro 2013, pelo Prof. Carlos Lobo, investigador e consultor de diversos governos, no sentido de que se prevê que a taxa de retenção, para a administração, das mais-valias simples urbanísticas, se poderia vir a situar, em diploma próprio que está em preparação, numa gama de 20 a 40%, ou seja, os promotores/proprietários ficariam com 60 a 80% das mais-valias geradas.

ANEXO

Alguns dos antecedentes relacionados com a proposta de lei em apreciação

- Regulamento dos Serviços Hidráulicos de 1892: estabelecia direitos e deveres dos proprietários confinantes com os cursos de água, numa óptica higienista. Determinava a obrigação dos proprietários quanto à limpeza das margens das linhas de água.
- Lei de 26 de Julho, de 1912, que se estabeleceu «regime geral de expropriações por utilidade pública»
- Decreto-Lei nº 28 797, de 1 de Julho, 1938, instrumento privilegiado de atuação jurídico-política, ao longo do processo de expropriações, seja de 1938.
- Lei nº 2039, de 22 de Junho de 1948 (Duarte Pacheco)²¹: foi a primeira “lei do solo” portuguesa; regulava a expropriação por utilidade pública para fins de urbanização, no quadro da execução de planos de urbanização e de abertura de grandes vias de comunicação; fixou critérios para determinação do valor do solo e distribuição da mais-valia, que excluía “a mais-valia resultante de obras ou melhoramentos públicos realizados nos últimos 5 anos; determinou a sujeição a um encargo de mais-valia dos terrenos que “por virtude de obras de urbanização ou abertura de grandes vias de comunicação, aumentem consideravelmente o seu valor pela possibilidade da sua aplicação como terrenos de construção urbana”
- Decreto-Lei nº 576/70, de 24 de Novembro: em período de expansão acelerada dos aglomerados urbanos circundantes a Lisboa e Porto, veio reconhecer a necessidade de corrigir o “desequilíbrio entre a oferta e a procura dos terrenos, o que permite uma larga especulação nos respectivos preços” e de

²¹ O «ovo de Colombo» da obra grandiosa planeada pelo Eng.º Duarte Pacheco para dotar progressivamente Lisboa do que lhe faltava como grande centro urbano, capital do Império Português, consistiu apenas em duas panaceias, na aparência bem simples: elaborar o Plano de Urbanização e Expansão da Cidade e fazer jogar, na aquisição das propriedades necessárias à execução dos melhoramentos nele previstos, as regras constantes da legislação em vigor, desde há algumas dezenas de anos, em matéria de expropriações. (Presidente substituto da CML, 1943), citação de Vítor Matias Ferreira in *A Lisboa do império e o Portugal dos pequeninos, análise social*, Vol XIX, 1983

evitar “o entesouramento dos terrenos” , que conduzem a “; criou a figura da expropriação sistemática (base dos Planos Integrados de Habitação), introduziu o mecanismo das medidas preventivas , e a possibilidade de associação da Administração com os proprietários; regulou a noção de “terrenos para construção”, associando-a ao serviço por “via pública urbana pavimentada” e por outras infraestruturas urbanísticas mínimas, e fixou critérios de determinação e limitação do seu valor para expropriação, com a possibilidade de fixação, para efeitos desse cálculo, de “coeficientes máximos de ocupação do solo” e de “preços médios de construção”

- Decreto-Lei no 794/76, de 5 de Novembro: afirmou o princípio da prévia aprovação pela Administração da alteração do uso e ocupação do solo para fins urbanísticos e criou instrumentos de intervenção, tais como, a título de exemplo, a fixação obrigatória, nos planos de expansão urbana, das percentagens de fogos a construir, sujeitos a controlo dos valores das rendas ou dos preços de venda; a cedência de terrenos da Administração em direito de superfície; as zonas de defesa e controlo urbanos; a delimitação de “áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística”; a associação da Administração com os proprietários; a criação do “Fundo Municipal de Urbanização “ nos municípios capitais de distrito e em todos cujas sedes tenham mais de 10000 habitantes
- Decreto-Lei no 152/82, de 3 de Maio: veio reconhecer que a legislação no sentido de desenvolver uma política de solos coerente e eficaz não foi suficiente “para evitar a utilização quase sistemática para fins habitacionais de áreas urbanisticamente desaconselháveis e o não aproveitamento dos terrenos previstos para esses fim nos estudos e planos de urbanização”; introduziu duas novas formas de mobilização dos terrenos públicos e particulares , designadas “áreas de desenvolvimento urbano prioritário” (ADUP), de delimitação obrigatória “nos concelhos com mais de 30000 habitantes”, e de “áreas de construção prioritária” (ACP), de delimitação obrigatória “em todas as aglomerações com mais de 2500 habitantes”; 1976-2009: Três décadas de mudança na nossa gestão territorial