

# APONTAMENTOS PARA UMA LEI DOS SOLOS

Professor Doutor Sidónio Pardal

Os planos territoriais, na medida em que determinam e legitimam as alterações dos usos do solo e os índices de construção, têm repercussões de monta sobre a formação do valor do solo e sobre o comportamento do mercado imobiliário. Esta relação entre os instrumentos do urbanismo e o mercado fundiário tem sido ignorada por uns, escondida por outros e profusamente utilizada numa prática especulativa generalizada suportada por operações de engenharia financeira, de tal forma criativas e abstractas que se tornam insustentáveis, incompreensíveis na sua irracionalidade e que estão em boa parte na origem da crise do sistema financeiro internacional.

Os planos territoriais não são inocentes ao fazerem crer que os seus conteúdos são o resultado de conclusões científicas quando, em boa verdade, traduzem opções políticas e económicas intersubjectivas e de exercícios de desenho e composição que remetem para o foro da criatividade urbanística. Em todo o caso, por detrás deste cenário tecnocrático, os planos têm efeitos impressionantes sobre o valor dos solos, alimentando de forma surpreendente um amplo leque de operações e produtos financeiros, quase virtuais e em grande parte responsáveis pela crise financeira de 2008. Até que ponto a sobreavaliação dos activos imobiliários que sustentaram um crédito hipotecário dado e distribuído de forma “democrática” e permissiva encontrou nos planos uma base para justificar essa sobreavaliação?

Outro aspecto relevante a considerar na crítica ao sistema de planeamento do território é a espantosa ausência de informação sobre a razoabilidade dos preços do solo e sobre a dinâmica das relações entre a oferta e a procura. A opacidade do mercado e a inexistência de cartas de preços enquadradas numa regulamentação anti-especulativa constituem falhas que marcam negativamente os planos territoriais e que permitem que estes sejam utilizados de uma forma perversa pelo sistema financeiro para a concessão abusiva de créditos com base em activos imobiliários sobreavaliados.

É natural que, com a turbulência do sistema financeiro ligado à sobreavaliação de activos imobiliários, à gestão monopolista das redes de infraestruturas (que, já por si, são monopólios naturais) e ao urbanismo que, de forma irresponsável, a partir de 1965, tem dado cobertura à criação oculta e desprocedimentalizada das mais-valias simples, venha a estar na ordem do dia a questão da reformulação da Lei dos Solos.

Espanha adiantou-se e reviu a sua Ley de Suelo em 2008<sup>1</sup>, com pressupostos interessantes que vale a pena sublinhar:

- *«Independentemente das vantagens que possa ter a técnica da classificação e categorização<sup>2</sup> do solo pelo planeamento (...) a classificação contribuiu historicamente para a inflação dos valores do solo, incorporando expectativas de revalorização muito antes de se realizarem as operações necessárias para materializar as determinações urbanísticas dos poderes públicos e, por fim, fomentou também as práticas especulativas, contra as quais devemos lutar por imperativo constitucional»;*
- *«racionalmente, o solo urbanizável só será necessário para a satisfação de necessidades reais e a sua localização deve evitar a dispersão e a criação de novos núcleos populacionais, imprimindo mais eficiência ao desenho e implantação das redes de infraestruturas e serviços»;*
- *«a presente lei integra-se de um modo natural no conceito estatutário do direito da propriedade formulado pela jurisprudência e pela doutrina especializada, considerando as diferentes classes básicas de usos do solo, e onde a classificação, a qualificação e a atribuição pormenorizada de usos e intensidades não produzem quaisquer direitos a indemnização, significando que a urbanização e a transformação jurídica e factual dos usos do solo é*

---

<sup>1</sup> Sánchez Goyanes, Enrique (dir.), 2009. *Ley de Suelo. Comentario Sistemático del Texto Refundido de 2008*. Edições La Ley, Madrid.

<sup>2</sup> O legislador utiliza os termos “classificação”, “categorização”, “qualificação” e “classe” de usos do solo sem nunca precisar os seus significados, o que gera uma grande confusão e revela um vazio conceptual, na medida em que o legislador não domina e, portanto, não consegue precisar o significado destas palavras.

*uma faculdade exógena ao direito da propriedade que só pode efectuar-se naquelas zonas ou terrenos que gozem previamente da classificação adequada».*

A questão da função social da propriedade volta a ser tratada como um conceito «*que às vezes não é claramente entendido*» e que o legislador esclarece que significa «*ter em conta a contribuição insubstituível do solo não urbanizável no ciclo dos recursos hídricos e na qualidade dos mesmos; o papel do solo como suporte imprescindível de todos os ecossistemas, cujo valor resulta de difícil tradução em termos monetários e que o solo não urbanizável deve associar-se à qualidade de vida e à igualdade de oportunidades no meio rural, objectivos sociais que não podem ser excluídos de qualquer acção pública com incidência no território; quer dizer que o solo não é um elemento de especulação mas o sustento de uma actividade, de um desenvolvimento (...)*».

O legislador recorre ao enunciado de um conjunto de lugares comuns, continuando a evitar o tratamento directo das questões relativas à estabilização dos usos do solo e à procedimentalização das dinâmicas das alterações de uso, com cálculo e explicitação das mais-valias, assim como a definição dos critérios para a sua parametrização e distribuição.

A limitação do solo urbanizável ao estritamente necessário para satisfazer as necessidades reais implica um protagonismo quase absoluto do Estado e dos Municípios na promoção das novas urbanizações. Por outro lado, obriga a assegurar uma distribuição do produto final, de modo a garantir uma relação de equilíbrio entre a oferta e a procura. Este equilíbrio pressupõe que se assegure a produção suficiente de solo devidamente adaptado para as actividades produtivas e para a habitação, o que só é possível com uma parte em regime de oferta pública.

Não se adianta nada quando se repete de forma pleonástica, cansativa e desviante que o solo é um recurso natural escasso e não-renovável, que é necessário assegurar o uso racional dos recursos naturais, a coesão social, a protecção do meio ambiente e obedecer ao princípio do desenvolvimento sustentável. Esta catequese feita de lugares comuns e, convenhamos, de

despudorado oportunismo, permite que o conteúdo fundamental da lei não provoque alterações estruturais, deixando que tudo fique quase na mesma.

É necessário estabelecer uma base conceptual lógica para a taxonomia dos usos do solo, onde se distinga meio urbano e meio rústico:

- o meio urbano corresponde ao território que está dentro dos perímetros urbanos, observando que dentro de um perímetro urbano podem existir prédios rústicos, prédios urbanos e o domínio público;
- o meio rústico corresponde ao negativo dos perímetros urbanos e compõe-se de prédios rústicos, prédios urbanos e espaços que são do domínio público. É importante observar que, ao contrário do que por vezes se pensa, o meio rústico não é nada homogéneo, sendo o uso agrícola muito diferente do regime do uso florestal e este, por sua vez, é também diferente do estatuto das áreas classificadas.

A relação entre o meio rústico, os perímetros urbanos, os prédios urbanos e os prédios rústicos implica um processo de classificação taxonómica regressiva.

A análise do território trabalha sobre a interpretação da sua base geográfica, informada sobre a estrutura geológica e geomorfológica, mas, para efeitos de classificação em planeamento urbanístico, é fundamental distinguir e separar claramente as competências e responsabilidades inerentes à classificação analítica e à classificação propositiva. Se a primeira é eminentemente técnica, a segunda é essencialmente política.

As unidades territoriais, na sua expressão mais elementar, classificam-se ao nível das categorias de uso do solo, que pode ser urbano, agrícola, silvestre ou espaços-canal. O agrupamento de diversas unidades territoriais, entre as quais se observa um sentido de interdependência forte, identifica-se como um agregado que se classifica ao nível da classe de uso do solo. Assim, podemos dizer que a classe de uso do solo é constituída por um agregado de categorias de uso do solo onde a categoria de uso dominante dá o nome à classe.

Esta operação de ordenamento compósito do mosaico territorial e paisagístico deve ser acompanhada de uma gestão fundiária que neutralize os interesses dos proprietários relativamente a eventuais mais-valias ou menos-valias geradas por alterações de uso ou de utilização do solo contempladas na classificação propositiva. A procedimentalização que assegura esta neutralização dos interesses económicos e financeiros em sede de mais-valias é uma questão-chave que a Lei dos Solos não pode deixar de tratar.

A obrigação do Estado de estabelecer critérios de determinação do valor fundiário para as diferentes classes de uso do solo decorre da sua competência em matéria de declaração de utilidade pública, o que implica o direito à expropriação, com justa indemnização. Paralelamente, tem também o Estado responsabilidades na regulação do mercado imobiliário e, constitucionalmente, estão-lhe cometidas as tarefas de:

- *«assegurar o direito à habitação», com base numa «política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar»;*
- *definir «regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística».*
- *promover o «combate às actividades especulativas e às práticas comerciais restritivas».*

Convenhamos que um empresário florestal dificilmente poderá amortizar um capital fundiário superior a 1.500€/hectare e pressupõe-se que a dimensão da exploração tenha escala para permitir a sua sustentabilidade. Acresce que as explorações florestais privadas não prescindem do apoio técnico regular dos serviços competentes do Estado, prestados a fundo perdido no âmbito do Regime Florestal parcial. Por sua vez, o Estado, para estruturar e manter os seus serviços com elevado nível técnico e científico e com eficácia, necessita de dispor de amplos perímetros florestais integrados no estatuto das matas nacionais (Regime Florestal total). Fora deste contexto não é possível assegurar o ordenamento dos espaços silvestres,

onde estão integrados mais de 60% dos cursos de água. As unidades territoriais da categoria de uso silvestre devem, por princípio, ser despovoadas.

Uma empresa agrícola dificilmente consegue amortizar um capital fundiário com valores superiores a 10.000€/hectare. No caso da exploração agrícola, a parcela que contém o centro de lavoura (parcela autónoma), onde se localiza o conjunto de benfeitorias, que inclui a casa do agricultor e outros edifícios de apoio, está sujeita a uma procura que vai muito para além do universo dos agricultores. Estes prédios mistos são particularmente apetecidos para serem transformados em residências de vilegiatura de uma população que nada tem a ver com a actividade agrícola. O facto do sistema de planeamento não identificar nem salvaguardar a unidade do conjunto de parcelas que estruturam a exploração agrícola permite que a parcela autónoma seja alienada por um preço “urbano” e “turístico” (completamente fora da banda dos preços do solo agrícola e, portanto, inacessível aos agricultores) e não consciencializa o facto das parcelas dependentes ficarem em estado de abandono, sem o suporte do centro de lavoura e, por isso, susceptíveis de poderem vir a ser (quaisquer delas) ocupadas com novos centros de lavoura que, por sua vez, valorizam sobremaneira o prédio, dando origem a construção dispersa e destruindo a estrutura fundiária dos espaços de uso agrícola.

O diploma da Reserva Agrícola Nacional legitima e fomenta a dispersão do povoamento também com a consideração bizarra de que os proprietários em “situação de extrema necessidade”, mesmo sem serem agricultores, podem construir uma habitação pequenina fora dos perímetros urbanos, em prédios rústicos isolados, agravando a construção dispersa. É surpreendente que um cidadão economicamente fragilizado tenha meios para construir uma moradia unifamiliar, com custos agravados para levar até lá as redes de infraestruturas básicas. A pobreza passa a ser um estatuto que confere o direito de desordenar o território. O legislador revela um preconceito ideológico que raia o absurdo, porquanto o problema da habitação de famílias carenciadas recomenda a todos os títulos que estas — por razões de mobilidade e de integração social — residam dentro dos aglomerados urbanos. Há uma dimensão grotesca no espírito destes diplomas legais ao visionarem o território nacional como uma imensa favela.

Façamos as contas à promoção de solo urbano a partir de um prédio rústico com vários pressupostos quanto ao preço a pagar ao proprietário do solo rústico<sup>3</sup>:

1.º Cenário O solo onde se vai promover o empreendimento está classificado como urbanizável em PDM, com um índice de construção 0,6 e destinado à habitação. Perante esta informação prévia, o proprietário outorga-se o direito de construir 6.000m<sup>2</sup> distribuídos por cerca de 60 fogos equivalentes. Partindo do princípio de que os encargos de urbanização, no seu conjunto, e incluindo o valor do solo rústico, vão orçar em cerca de 150€/m<sup>2</sup> de construção autorizada, portanto, 15.000€/fogo, 900.000€ no conjunto, e que a venda dos lotes, avaliados com base no valor de 400€/m<sup>2</sup> de construção licenciada, resulta que o valor de mercado do prédio aponta para 2.400.000€, o que se traduz numa margem de lucro da ordem dos 1.500.000€, que contrasta com o valor inicial do prédio rústico, o qual andaria, quando muito, pelos 10.000€.

Note-se que na margem de lucro se somam e confundem o lucro propriamente dito, assim como eventuais prejuízos, com as mais-valias simples. Perante estas expectativas, os proprietários do solo rústico inflacionam o preço do solo, procurando absorver as mais-valias e entrar na margem de lucro dos promotores. É ainda de sublinhar a repercussão negativa que o agravamento do preço do solo tem sobre as empresas da construção civil que, estando em concorrência quase perfeita, vêm seriamente restringidas as suas margens de lucro. O agravamento dos preços do imobiliário no consumidor final deve-se também, principalmente, ao elevado preço do solo.

O PDM, ao classificar o solo como urbanizável, inflaciona-o imediatamente, beneficiando o seu proprietário. Se, à partida, o proprietário não for o promotor e não tiver urgência em vender, o mais certo é o terreno ficar expectante e inacessível aos promotores, tão inflacionado está o seu preço.

---

<sup>3</sup> Por uma questão de facilidade de contas, fazemos o exercício para 1 hectare.

2.º Cenário O PDM classifica o solo como rústico, de uso agrícola ou silvestre, sem as condicionantes da RAN e da REN, e explicitamente considera a possibilidade de nesses solos ocorrerem empreendimentos turísticos, grandes superfícies comerciais e pólos industriais, dependendo de uma decisão do Município e da aprovação da CCDR. Estes terrenos passam a ter um valor muito volátil, entrando num mercado difuso onde o valor do terreno depende do programa e da capacidade dos promotores, nomeadamente na condução do processo de licenciamento de modo a reduzir a incerteza e os custos de contexto.

Os regulamentos dos PDM que contemplam esta operação eufemisticamente dizem que em tais circunstâncias não se podem fazer urbanizações, no entanto a expressão e o efeito de tais empreendimentos são em tudo equivalentes aos de uma urbanização.

Atenda-se a que a Reserva Agrícola, a Reserva Ecológica e a própria Rede Natura se prestam aqui a legitimar este tipo de "classificação de uso do solo" na senda nefasta dos "planos negativos" que se caracterizam por desprezar o estudo dos problemas, não apresentar soluções e servirem de instrumento de proibição cega e de chantagem sobre a economia do território.

3.º Cenário Os caminhos iluminados pela Reserva Agrícola que podem levar à "sorte grande". Enquanto membro do Conselho Nacional da Reserva Agrícola, sobre um dos muitos casos caricatos que ali chegam, fiz a seguinte declaração de voto que é elucidativa:

*«O requerente possui dois prédios rústicos, um em nome da empresa e outro em nome pessoal, totalizando ambos 21 hectares.*

*Há uns anos a empresa adquiriu uma estrutura de metal e vidro destinada a estufas para a produção hortícola intensiva, tendo este empreendimento sido devidamente licenciado pelo Ministério da Economia. Este projecto empresarial não teve sucesso económico e, presentemente, as estufas encontram-se em estado de abandono e de degradação avançados.*

*O requerente pretende que seja autorizada a reconversão do espaço das estufas de uso agrícola em armazéns e naves de uso industrial, o que implica uma autorização excepcional de alteração do uso agrícola para o uso industrial no espaço da Reserva Agrícola Nacional. Na prática, esta autorização, ao ser dada, confere definitivamente a este espaço o uso industrial.*

*A Câmara Municipal da Azambuja não se opõe a esta autorização e, sob o ponto de vista técnico, não há qualquer impossibilidade material que impeça esta reconversão de uso.*

*Os membros do Conselho Nacional da Reserva Agrícola, do qual faço parte, não vêm qualquer razão técnica que obste a esta alteração de uso, estando na esfera dos seus poderes discricionários decidir favorável ou desfavoravelmente sobre a pretensão apresentada. A pretensão foi decidida favoravelmente por unanimidade. Note-se que neste órgão os membros só dispõem do voto a favor ou contra, não havendo lugar à abstenção.*

*Este caso exemplifica a forma como se coloca num órgão técnico-administrativo o poder de, quase arbitrariamente, se deliberar sobre a valorização ou a não-valorização de um terreno, em sede de mais-valias, em montantes que, no caso vertente, se podem estimar na ordem de 1.500.000€ (um milhão e quinhentos mil euros).*

*A apreciação em causa é do foro eminentemente político-económico e carece de uma procedimentalização delicada no que diz respeito ao cálculo, parametrização e distribuição de mais-valias, considerando os interesses, os valores e os direitos envolvidos no processo. A lei ignora em absoluto estes aspectos-chave da questão, entregando, porventura sem ter consciência disso, um poder imenso, impróprio e deslocado ao Conselho Nacional da Reserva Agrícola, e, concomitantemente, aos técnicos que traçaram a carta da RAN e às Comissões Regionais de Reserva Agrícola que, em primeira instância, apreciam este tipo de processos e que os podem preliminarmente deferir ou indeferir.*

*Este poder aberrante está disseminado por inúmeros organismos da Administração Pública, que interferem e disputam as decisões sobre o planeamento do território à sombra de figuras como a da Reserva Ecológica, das avaliações de impacte ambiental, da Rede Natura 2000, entre outras, passíveis de, mais ou menos directamente, decidirem dar ou sonegar mais-valias.*

*Como tenho insistentemente observado, este tipo de diplomas encobre com um manto pretensamente ecologista e tecnocrático uma realidade económico-territorial onde se exercem poderes soltos, sem qualquer controlo, escrutínio e sobretudo sem regras no que diz respeito à questão muito séria da emissão de mais e de menos-valias, envolvendo avultadas quantias de dinheiro.*

*É espantoso que esta questão, em tudo semelhante à emissão de moeda, não tenha qualquer procedimentalização e seja candidamente tratada pela lei e pela Administração Pública na perspectiva pedológica da protecção do solo agrícola».*

O processo de alteração do uso do solo apresenta-se como uma das principais questões da Lei dos Solos, concretamente no que diz respeito ao controlo das mais-valias, às garantias de expropriação e à racionalização da distribuição e composição dos espaços urbanos em contraponto com a compartimentação das unidades agro-florestais.

Se, na prática, a legislação posterior a 1965 atribuiu ao sector privado, muito especialmente aos proprietários do solo, o direito de urbanizar, a tendência actual do Direito tende a declarar que o direito de urbanizar e mesmo o direito de construir já não estão na esfera das prerrogativas directas do proprietário do solo. No entanto não vai até às últimas consequências, na medida em que reconhece aos proprietários do solo a faculdade de participar nas «*actuações de transformação urbanística (...) num regime de equitativa distribuição de benefícios e encargos entre todos os proprietários na proporção da sua participação*».

Para que a Lei dos Solos possa alcançar alguma clarividência, deve reconhecer que acima do direito da propriedade e sobrepondo-se a ele estão os seguintes direitos:

- O direito das famílias à habitação, a preços razoáveis e sempre comparados com o seu rendimento médio;
- A competência do Estado para proteger e gerir racionalmente os recursos naturais;
- A competência do Estado para estabelecer usos do solo imperativos no que diz respeito às áreas classificadas, ao uso florestal e ao uso urbano (o uso agrícola tem um carácter indicativo).

A procura de solo para utilização directa, visando satisfazer necessidades primárias de habitação e de produção, deve merecer uma atenção destacada em todo o processo de regulação territorial.

A procura de solo para ser explorado através de prédios de rendimento sofreu um profundo abalo com a concorrência resultante do crédito hipotecário facilitado e "democratizado". Neste quadro, os proprietários de prédios de rendimento têm uma margem de actuação reduzida que foi agravada por todo o historial associado ao congelamento e à limitação das rendas. A questão complica-se quando se constata que, para haver regulação do mercado, é necessário que cerca de 20% do parque imobiliário (dirigido a todas as utilizações e a todos os segmentos da procura) seja gerido em regime de oferta pública para arrendamento, constituindo-se com uma alternativa apetecível sempre que a oferta para venda esteja a praticar preços especulativos.

O planeamento deve impossibilitar a prática da procura de imóveis para entesouramento passivo, isto é, para serem deixados em estado de abandono e de ruína, apostando na inflação dos preços no mercado ou na configuração de desenvolvimentos virtuais que sirvam para legitimar operações de crédito hipotecário com activos sobreavaliados.

O planeamento do território deve comprometer-se com a implementação no terreno de relações de presença, de utilização e de exploração que assegurem a

prosseção dos usos do solo com as melhores práticas. As prerrogativas da propriedade privada: ou estão em conformidade com os usos do solo determinados em sede dos planos territoriais; ou compete ao Estado e aos Municípios actuar no sentido de estabelecer essa conformidade através da afectação do uso do solo. Sempre que o proprietário se sinta de algum modo prejudicado ou simplesmente desinteressado em alterar o estatuto jurídico do seu prédio ou tratá-lo de acordo com o estabelecido nos planos territoriais, este deve sempre ter o direito à expropriação com justa indemnização. Esta regra obriga o planeamento a verificar a viabilidade e o interesse dos próprios planos, na medida em que os confronta com os resultados da sua aplicação. Os problemas do actual modelo de planeamento do território estão no carácter abstracto dos conteúdos, no recurso sistemático a conceitos indeterminados e na ausência de compromissos com os resultados e efeitos sobre a sociedade e o território.

Os planos necessitam de mais engenharia, mais arquitectura, mais concepção paisagística, mais avaliação económica e financeira, mais desenho para mostrar e demonstrar em imagem os resultados esperados no terreno, defendendo-se dos conteúdos oportunistas que se escondem por detrás de enunciados tautológicos. A repetição de inventários, de dados estatísticos, de estudos de caracterização (muitas vezes marginais aos objectivos) torna os planos prolixos, pesados, dispendiosos e inúteis, senão mesmo nefastos. Este desequilíbrio de conteúdos caracteriza-se também pela incapacidade crítica, imprecisão dos diagnósticos incoerência conceptual e ausência de imaginação criativa. Como observa pertinentemente o Professor Manuel Costa Lobo, os PDM esgotam-se nas análises sectoriais e não se dá a atenção devida aos conceitos de síntese e às propostas do plano.

Se quisermos fazer uma listagem sumária dos principais temas a tratar numa Lei dos Solos teríamos de considerar, entre outros:

1. A construção de um corpo teórico que assegure a coerência dos conceitos e princípios que alicerçam a axiomática da lógica territorial;

2. Desenvolver uma análise crítica das estruturas territoriais existentes no país, atendendo ao historial dos regimes do solo e dos sistemas de planeamento que lhes dão suporte;
3. Elaborar uma base taxonómica para a classificação dos usos do solo;
4. Clarificar o processo de classificação e de afectação dos usos do solo, distinguindo os usos imperativos dos indicativos. Precisar no corpo da lei o âmbito, as competências e prerrogativas inerentes aos direitos de urbanizar e de construir.
5. Explanação dos direitos e deveres dos sujeitos directamente envolvidos ou afectados pelas políticas de solo e pelos planos territoriais. Atende-se aqui, em primeiro lugar, à esfera do interesse público, aos direitos gerais de cidadania, às condições de garantia necessárias para assegurar a participação informada e esclarecida; em segundo lugar às condições que assegurem a disponibilização do território para a habitação e para as actividades produtivas; por fim, há que dar o correcto enquadramento ao estatuto da propriedade privada do solo, definindo os seus direitos e deveres sempre no respeito pela garantia da integridade patrimonial da propriedade;
6. Demarcação das atribuições e competências das instituições do Estado e dos Municípios em matéria de planeamento e gestão do território e observar a sua correspondência com os direitos das pessoas e a efectiva capacidade de controlo das situações no território de modo a garantir o cumprimento da função social da propriedade imobiliária.
7. Elaboração de um código de avaliações com critérios para a determinação do valor justo do solo para efeitos expropriatórios e de responsabilidade patrimonial da Administração Pública. Desenvolver instrumentos reguladores do mercado imobiliário de modo a induzir e sustentar a sua segmentação em função dos usos do solo;
8. Enquadramento da política fiscal relativa à propriedade imobiliária;
9. Regime sancionatório para infracções urbanísticas ou contra os planos territoriais em geral.

Sem subestimar a importância teórica do Urbanismo e do Direito Comparado, uma Lei dos Solos deve ser concebida como instrumento específico para ser aplicado numa realidade social, geográfica e política, e daí a necessidade de contextualizar a lei, observando a estrutura da propriedade e do povoamento, o comportamento do mercado fundiário e as políticas a adoptar para o sector agro-florestal e para o sistema urbano.

Lisboa, 8 de Outubro de 2009