

# COMENTÁRIOS À PROPOSTA DA LEI N.º 183/XII

*Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo*

Professor Doutor Sidónio Pardal

## I. Introdução

A feitura desta lei devia partir de uma análise crítica do que aconteceu nos últimos 50 anos no planeamento do território. Justifica-se uma reflexão jurídica com perspectiva histórica, consciencializando memórias, saberes e experiências que abarquem o Plano da Baixa Pombalina como primeiro exercício de reparcelamento perequativo, a Lei de João Crisóstomo de 1864 que, na altura, instituiu a venda forçada e a sua procedimentalização, o “Projecto de Lei de Fomento Rural” de Oliveira Martins (1887), a Lei do Regime Florestal de 1900 e 1901, a legislação urbanística de Duarte Pacheco 1934 e a sua revisão de 1944, a liberalização dos loteamentos de 1965 e toda a legislação produzida depois da Lei de Solos de 1976. Este estudo e reflexão crítica ajudariam a compreender a actual realidade territorial do país, nomeadamente o comportamento do mercado fundiário e a sua relação com o sistema de planos e de condicionantes que, bem vistas as coisas, deu cobertura a uma administração problemática dos recursos territoriais e da estruturação das redes urbanas permitindo, também, a formação de crédito hipotecário sobre activos altamente sobrevalorizados. Sem esta base crítica aprofundada, será difícil progredir neste processo legislativo.

A qualidade do planeamento, com ou sem planos formais, avalia-se pelos resultados materializados no terreno daí a necessidade do legislador ter um conhecimento profundo e directo das realidades sectoriais dos espaços silvestres/florestais, agrícolas e urbanos. Sem menosprezar a importância da vertente jurídica e económica que confere segurança e harmonia às relações sócio-territoriais, convenhamos que a estética, a funcionalidade e a valorização do património arquitectónico e paisagístico são a prova final do sucesso ou fracasso do

planeamento. Se a feitura da legislação em causa não tiver em conta a materialidade substantiva do trabalho do urbanismo, entra-se numa abstração desviada da essência da questão.

Se, por um lado, há uma tradição meritória do urbanismo alicerçada nas Engenharias e nas Arquitecturas e que está na base do conforto de que disfrutamos hoje nas sociedades mais desenvolvidas, não deixa de ser pertinente criticar algumas das práticas do planeamento subordinado a planos fechados. Estes planos cobrem-se de uma falsa racionalidade, são elaborados com base em modelos redutores da realidade, marcados por uma legitimidade pseudocientífica, diríamos mesmo por uma tecnocracia fraudulenta e falhada. Este modelo está ultrapassado, sendo altura de se criar um novo conceito de **planeamento dinâmico**, apoiado em “desdobramentos”, designação que se sugere como sinónimo de “planos abertos” desenvolvidos em permanência e respondendo em tempo real às necessidades e desafios socio-territoriais. Não confundir este conceito de planeamento contínuo, apoiado em planos abertos, com os conceitos de “planos flexíveis” ou “planos de geometria variável” menos transparentes e permeáveis a arbitrariedades.

É altura de pôr fim a um planeamento dogmático, negativo e proibicionista, que domina na administração do território desde os anos 70 e que curiosamente coexistiu com a desregulamentação do crédito hipotecário e o desordenamento urbano.

A proposta de lei não refere concretamente, nem responde ao actual estado de crise em cuja origem o problema da economia do território. Esta situação só pode ser superada através de um estudo e investigação à altura de produzir teoria e de disciplinar uma prática construtiva. Num oportuno artigo de Manuel Delgado no El País de 18 de Janeiro de 2014, intitulado “Lo urbano como desacato”, sobre o livro de Henri Lefevre “La production de l’espace”<sup>1</sup>, é referido o contributo da teoria urbana lefevriana para o “desmascaramiento de tecnologias y de saberes que, presumiéndose assépticos e imparciales, asumen la tarea de generar espácios en que se concreten las relaciones de poder y de producción, espácios destinados a someter, si es necessário mediante la fuerza, tanto los usos ordinários de la ciudad como la riqueza de códigos que los organizan. Esos espácios son espácios falsos y

---

<sup>1</sup> Lefevre, Henri. *La production de l’espace*. Paris: Anthropos, 1974.

falsificadores, aunque se disfracen tras lenguajes técnicos que los hacen incuestionables. Son los espáacios de los planificadores, de los tecnocratas, de la mayoría de urbanistas y arquitectos, de los administradores y de los administrativos.”

A elaboração de uma nova Lei de Solos deve ter como referência uma visão ordenada do território, os princípios de demarcação dos usos do solo observando as suas diferenças e especificidades, o regime para cada um dos usos do solo e os critérios de localização e de relação das utilizações. Conceptualmente, é importante esclarecer e consensualizar os significados de **ocupação, uso, utilização e função** aplicados aos espaços territoriais.

Neste quadro, a lei ajudaria a definir as políticas para cada uso do solo: silvestre/florestal, agrícola e urbano e a forma como se distribuem as múltiplas utilizações que estruturam os sistema socioterritorial.

Seria de esperar que a equipa que, durante anos, trabalhou nesta proposta de lei apresentasse um relatório de fundamentação teórica e explanação das questões de Urbanismo, de Direito, de Economia do Território, de Sociologia e de outros domínios do conhecimento que aqui são convocados numa perspectiva interdisciplinar.

## **II. Comentários à exposição de motivos**

A “política de ordenamento do território e de urbanismo” acolhe “uma visão integrada da gestão do território” aberta a um trabalho interdisciplinar, atendendo à dimensão sistémica da relação da sociedade com a sua base territorial.

A proposta de lei visa “definir instrumentos que permitam disciplinar” (...) “a correcta distribuição do solo rústico e urbano” (...) “evitando o aumento excessivo e irracional dos perímetros urbanos”. O controlo da expansão urbana prende-se com o conceito de “áreas urbanizáveis” e da especificação e constituição do direito de urbanizar e do direito de construir.

A “reabilitação dos fogos existentes” e do edificado em geral assim como a “regeneração de áreas do território” requer uma responsabilidade de tratamento e de utilização criteriosa dos espaços.

Na exposição de motivos é referida a necessidade de uma correcta distribuição do solo rústico e urbano o que, sendo necessário, só por si é vago e insuficiente. A lei de bases deve estabelecer, à partida, uma segmentação conceptual dos usos do solo que reconheça e alicerce as diferenças entre os usos silvestre/florestal, agrícola e urbano. Estariam, assim, criadas as condições para dar enquadramento a uma política florestal para uso dos espaços silvestres, a uma política agrária envolvendo a sustentabilidade das explorações agrícolas e a uma política urbana com vista a otimizar o sistema urbano e a estrutura do povoamento com os seus aglomerados.

Tem sentido e é necessária a diferenciação entre **meio rústico** e **meio urbano**. Note-se, contudo, que não se trata aqui de identificar ainda usos do solo. O “rústico” não é um uso. Os usos do solo são: uso silvestre/florestal, uso agrícola e uso urbano. A classificação do solo obedece a uma lógica de recorrência e é necessário distinguir: meio, uso, utilização, função e ocupação. É também importante distinguir e densificar os conceitos de classificação e de afectação. Propomos que a afectação consista em estabelecer uma conformidade entre o estatuto jurídico da propriedade e a classificação que lhe é atribuída em sede de plano territorial.

A demarcação entre meio rústico e meio urbano como primeiro acto classificativo é correcta mas a lei de bases deve passar ao segundo nível de demarcação, observando os usos do solo que são três: silvestre/florestal; agrícola e urbano, referidos a unidades territoriais significantes.

O meio rústico é um conceito de espaço ainda muito agregado que comporta em si dois usos do solo, o silvestre, onde se inclui o florestal, e o agrícola. Uma das falhas desta proposta de lei é confundir e utilizar como sinónimos ocupação, uso, utilização e função. Curiosamente não trata e quase não refere as questões relativas à política florestal e à política agrária, as quais requerem estatutos e prerrogativas de propriedade diferentes, veja-se o “Regime Florestal” que, ao enquadrar um prédio privado em “**regime florestal parcial**”, estabelece um condicionamento *sui generis*, cujo enquadramento não pode deixar de ser tido em consideração numa lei de solos.

O contraponto entre o meio urbano e o meio rústico não está ainda no nível da classificação dos usos do solo que são, a saber, o uso silvestre, o uso agrícola e o uso urbano. O conceito de rústico não se refere a um uso do solo, não tem sentido

referir “o uso rústico do solo”, trata-se de um estatuto de simples contraponto aos perímetros urbanos. O rústico é simplesmente o negativo dos perímetros urbanos.

A questão da classificação e reclassificação do solo requer um aprofundamento lógico e taxonómico sob pena de se tornar confuso e incontrolável o tratamento desta questão na lei e na prática do planeamento.

“Racionalizar a tributação”, a legitimidade do imposto sobre a propriedade imobiliária, é indissociável da capacidade contributiva fundamentada no rendimento real ou presumido, com elevado grau de probabilidade de ocorrência, do prédio em causa. O desligamento entre o valor fiscal, o valor de rendimento e do rendimento em si assumido no IML viola os princípios do Direito. Não é legítimo tributar um bem que objectivamente não está em condições de gerar rendimento.

O mérito dos instrumentos de “reforço dos mecanismos de perequação, prevendo-se a transferência de aproveitamento” só pode ser avaliado casuisticamente. Em qualquer caso, a recuperação do conceito de COS (coeficiente de ocupação do solo) é preocupante porquanto se trata de um conceito que surgiu episodicamente em França nos anos 70 e que não tem sentido, na medida em que pressupõe um direito generalizado e insustentável de urbanização e de construção.

O objectivo de disciplinar os processos de criação de solo urbano associado à aquisição de faculdades urbanísticas pede, à partida, um esclarecimento sobre quem tem a responsabilidade e a competência para decidir e conduzir a expansão urbana, nomeadamente nos casos em que há lugar a uma alteração do uso do solo de rústico para urbano.

O regime que vigora desde 1965 dá origem a situações caricatas como a que a seguir se descreve:

- I. O promotor da urbanização, proprietário do solo rústico, apresenta uma pretensão com estudo de loteamento à Câmara Municipal;
- II. A Câmara Municipal viabiliza a pretensão do promotor;
- III. O promotor desenvolve a apresenta o processo de loteamento e os projectos de infraestruturas;

- IV. A Câmara Municipal aprova os projectos e firma um contrato de urbanização com o respectivo alvará e emite as licenças para as obras de infraestruturização contra o pagamento de taxas e a apresentação de garantias;
- V. O promotor procede de imediato ao registo provisório dos lotes na conservatória e nas finanças e pode efectuar a venda dos mesmos (os compradores de lotes, de edifícios ou de fracções em urbanizações inacabadas não se apercebem de que a propriedade urbana que estão a adquirir tem um registo provisório;
- VI. Os proprietários dos lotes podem apresentar projectos de edifícios à Câmara Municipal, a qual pode licenciar as obras sem a urbanização estar completada (há casos em que se chegou a passar licenças de utilização para os edifícios em urbanizações cujas infraestruturas não estão ainda recepcionadas);
- VII. O promotor pode abandonar a urbanização inconcluída, fugindo às suas responsabilidades e deixando a Câmara Municipal em confronto com os proprietários dos lotes e dos edifícios com famílias e empresas residentes, tendo por suporte as garantias bancárias geralmente insuficientes;
- VIII. Formalmente, o alvará e a licença de urbanização caducam, ficando sem se perceber bem quais as consequências desta situação sobre terceiros: proprietários dos lotes, dos edifícios, de fracções ou inquilinos.

Qual é a esfera dos direitos adquiridos e das legítimas expectativas dos proprietários? A confusão dilui e põe em causa os direitos e alimenta ilusões, com tudo o que isso tem de risco e de perigo. O que são “legítimas expectativas”? Esta terminologia não tem cabimento no Direito e nos planos, os quais devem ser claros na explicitação de direitos, de condições e de deveres, sem deixar margem para indeterminações e expectativas que remetem para o domínio dos jogos de sorte e de azar.

A venda forçada é um acto sancionatório sobre “proprietários de prédios urbanos que não cumpram os ónus e deveres” inerentes ao estatuto da propriedade. Esta figura da venda forçada nada tem a ver com a expropriação por utilidade pública,

daí causar perplexidade a seguinte frase que se encontra na “Exposição de Motivos”: “a venda forçada de prédios urbanos cujos proprietários não cumpram os ónus e deveres a que estão obrigados por plano territorial. A aplicação destes instrumentos tem lugar, apenas, por motivo de utilidade pública devidamente justificado”. O incumprimento tem a ver com o estado do prédio em si em termos de degradação, de abandono e de total ausência de utilização. Não tem sentido invocar aqui “ónus e deveres a que estão obrigados por plano territorial”. Criaria, aqui, uma desigualdade flagrante entre os prédios que estão “obrigados” por planos territoriais e os outros sobre os quais não impende tal obrigação.

É de louvar o objectivo de “promover a simplificação, a segurança jurídica e a protecção da confiança”, nomeadamente para reformular o sistema de planeamento vigente que é propício a alimentar conflitualidades e contenciosos. É importante cultivar um relacionamento de transparência e de confiança entre a esfera pública e a esfera privada. Um serviço público de planeamento do território deve ser amigo do cidadão, ajudá-lo a resolver as suas necessidades de habitação e de utilização das redes de equipamentos e serviços públicos que dão suporte à vida no seu quotidiano. O planeamento do território deve ser uma estrutura apoiante e facilitadora do trabalho de adaptação dos espaços às necessidades sociais e não uma burocracia obstaculizadora, cara e obscura.

É correcto o propósito de **reforçar o papel do Plano Director Municipal (PDM)** mas é errado pretender integrar no PDM conteúdos que só são possíveis de equacionar, conceber e regular em sede de Plano de Pormenor, daí não ser aceitável que os PDM transcendam o seu papel de regulamento administrativo, apenas vinculativo da administração pública, para passarem a ser “**vinculativos dos particulares**”, alimentando a famigerada figura dos “direitos adquiridos”.

O PDM deve manter-se como regulamento administrativo não vinculativo dos particulares sob pena de criar direitos de urbanização e de construção nas áreas classificadas como urbanizáveis e com os parâmetros estabelecidos no regulamento. Esta proposta de lei presta-se, assim, a fazer as alterações necessárias para que tudo fique na mesma. É correcto que o PDM seja o único plano de classificação e afectação do uso do solo, sendo nele plasmados os conteúdos determinísticos dos diversos planos de nível nacional e regional, mas isso não pode

levar a assumir que “o cidadão apenas estará obrigado a consultar um único plano para conhecer com segurança o que lhe é permitido fazer em termos de operações urbanísticas”. A ser assim está-se a legitimar direitos de urbanizar a partir do PDM, o que é um gravíssimo erro. O direito de urbanizar não deve ficar na esfera jurídica dos particulares, titulares do direito de propriedade de solos urbanizáveis. Esta interpretação de pretensos “direitos adquiridos” a partir de planos territoriais está na origem do desordenamento do território e de grandes conflitualidades, nomeadamente no sector financeiro. A determinação de direitos em termos de operações urbanísticas só deve ocorrer a partir de regras e contextos definidos em planos de urbanização e planos de pormenor, numa escala já próxima da execução, e tratados com base em autorizações casuísticas formalmente assumidas como delegação de competências municipais através de alvarás de loteamento. O ideal seria que o Município, ou em casos excepcionais o Estado, assumissem as operações de urbanização como aconteceu na Expo 98, criando também assim as condições mais favoráveis para a iniciativa privada poder realizar os seus empreendimentos de construção com regras transparentes, seguras e com condições financeiras altamente favoráveis, particularmente no que diz respeito ao preço do solo urbanizado e à qualidade urbanística.

O PDM não é, portanto, o nível de planeamento apropriado para definir operações urbanísticas, tal compete ao Plano de Pormenor (faz falta a figura do plano geral de urbanização, PGU) e, por maioria de razão, este princípio ganha acrescido sentido quando se pretende “erradicar o denominado solo urbanizável”, pretensão esta que, pelos vistos, foi abandonada. Ou não?

O artigo 46.º, no seu ponto 3, define o âmbito do PDM, do Plano de Urbanização (PU) e do Plano de Pormenor (PP) e estas três figuras são indispensáveis para dar a conhecer com segurança os direitos de desenvolvimento sobre o território, não sendo sustentável o propósito de concentrar toda a informação relativa ao processo de urbanização e aos putativos direitos de urbanização no PDM.

A lei deve deixar claro que os conteúdos do PDM não permitem que ele se substitua aos PU e aos PP, legitimando uma administração difusa e burocratizada à margem de uma fundamentação expressa em trabalhos de desenho e composição, como se exige nas boas práticas do urbanismo.

A proposta de lei entra em contradição quando quer vincular os particulares aos conteúdos vagos do PDM, conferindo-lhes aí direitos para depois vir dizer que pretende desenvolver mecanismos de execução “sempre que as condições de realização da operação urbanística se encontrem suficientemente definidas, tendo por contrapartida o reforço dos mecanismos de responsabilização e de controlo sucessivo.”

É louvável que a lei consagre o “dever dos Municípios integrarem nos planos territoriais as normas com impacte no uso do solo”. O PDM deveria ser o único plano de classificação do uso do solo mas é necessário esclarecer o que se entende por “uso do solo” e qual é a lógica taxonómica subjacente à sua classificação e reclassificação. Há um atraso teórico neste domínio. O exercício de revisão do PDM do Montijo apresenta uma proposta inovadora e estruturada para a classificação dos usos dos solo e a sua articulação com as utilizações.<sup>2</sup>

É meritório o propósito de moderar o poder e o protagonismo deslocados dos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT). Seria desejável que eles, simplesmente, fossem suprimidos, na linha da crítica que lhes é feita no Direito comparado por Parejo Alfonso e Garcia de Enterría<sup>3</sup> que, sem hesitações, os denominam de “prática fraudulenta”.

É necessário e urgente estabelecer **“mecanismos de regularização de operações urbanísticas, permitindo desbloquear situações de impasse cuja manutenção se revelava negativa para o interesse público urbanístico e ambiental e desproporcionadamente gravosa para os particulares”**. A vontade anunciada pelo legislador é inconsequente e não tem correspondência no conteúdo da proposta de lei.

Seria saudável que a lei valorizasse o urbanismo como disciplina qualificadora das estruturas físicas do território, privilegiando o plano imagem, a composição arquitectónica e a vertente funcional, estética e económica do sistema socioterritorial e simplificando o acesso das famílias à habitação e das empresas aos espaços necessários para a sua laboração. A proposta de lei amplia a vertente

---

<sup>2</sup> Ver páginas 64 a 86 do Livro “Revisão do Plano Director Municipal – Anotações”, disponível no site [www.sidoniopardal.com](http://www.sidoniopardal.com).

<sup>3 3</sup> In Enterría, G. & Alfonso, Parejo. *Lecciones de derecho urbanístico*. Madrid: Civitas Ediciones, 1981. Pág. 234.

jurisdicional do planeamento do território em detrimento dos processos da arquitectura e da engenharia e agudiza o peso da burocracia e a conflitualidade.

Um objectivo fundamental desta lei deveria ser o reconhecimento do direito das populações residentes ao território, a uma habitação condigna e a espaços de trabalho confortáveis, seguros e funcionais, devidamente adaptados às actividades económicas neles instaladas. Esta harmonia entre a sociedade e o seu território é uma condição basilar para a salvaguarda e valorização dos recursos naturais.

### III. Normativo

#### **Artigo 4.º**

No artigo 4.º, o direito da propriedade justifica um maior aprofundamento do tema e desdobramentos tendo em conta a complexidade das relações de ocupação, apropriação, uso e utilização do território e o sistema de planeamento que nas últimas décadas se multiplicou em directivas, planos, condicionantes e outros requisitos cujo tratamento não se compadece com o simplismo do articulado. Há que atender, desde logo, à diferença entre propriedade privada do Estado, dos municípios e dos particulares e, por sua vez, a propriedade pública do Estado e dos municípios pode ser disponível ou indisponível. A evolução do sistema de planeamento nas últimas décadas teceu novas relações entre a sociedade e o território que convocam formas de utilização e de comercialização envolvendo complexas regras de interdependência que devem ser trabalhadas e esclarecidas nos planos territoriais e na sua gestão, observando sempre os direitos da propriedade.

Nas últimas décadas multiplicaram-se os planos, os regulamentos, os regimes e as directivas, num crescendo de figuras e de instrumentos que limitam e reconfiguram os direitos da propriedade. Como é que toda esta rede de condicionantes se compagina com os clássicos **direitos reais** da propriedade? A falta de esclarecimento sobre este tema conduz a abusos quer por parte dos proprietários, em prejuízo do interesse público, quer por parte do Estado e dos Municípios sobre os legítimos direitos dos proprietários, dando assim azo a conflitos que não podem ter lugar num Estado de Direito.

São centenas de milhares os “proprietários” de prédios que não estão urbanisticamente resolvidos porque as redes de infra-estruturas não foram acabadas e devidamente recebidas pela Câmara Municipal não tendo, por isso, licença de utilização e estando com o registo de propriedade provisória. A venda destes prédios ocorreu com graves falhas de informação. Os compradores não se aperceberam de que não estavam a assumir a propriedade plena do bem que estavam a adquirir, este é apenas um exemplo da confusão que reina em torno “do direito da propriedade privada do solo”.

No ponto 3 do artigo 4.º é convocado, e bem, o Código das Expropriações mas falha o desenvolvimento das normas a aplicar em sede de processo expropriatório, tendo em conta que o actual Código das Expropriações padece de profundas desadequações e a revisão que está em curso, ao que se sabe, conflitua com o propósito de conferir razoabilidade aos valores da expropriação.

É necessária uma legislação que clarifique e defenda os direitos da propriedade imobiliária, os quais têm sido profundamente erodidos nas últimas décadas por condicionantes e dependências entre as quais se destacam as relativas às redes urbanas, administradas em regime de monopólio natural.

A carga fiscal sobre o património imobiliário urbano com a reforma de 2003 (IMI e IMT) desligou-se do rendimento do prédio, factor que atestava a capacidade contributiva, instalando uma filosofia fiscal abusiva sobre os direitos da propriedade e subordinando o proprietário a obrigações que lembram a propriedade feudal em que o detentor dos direitos de utilização fica obrigado a pagar, “partilhar”, os rendimentos da propriedade com o detentor dos direitos dominiais sobre a mesma. A análise desta questão de direito é séria e pertinente.

### **Artigo 9.º**

O que é que se entende por “Regime do Solo”? Na nossa história legislativa existe a figura do “Regime Florestal”, a qual devia ser considerada e reflectida neste ponto, considerando a densidade do conceito e a sua pertinência na política florestal. Qual é a posição desta lei em relação ao Regime Florestal? Revoga-o ou, simplesmente o ignora?

A propriedade fundiária carece de enquadramentos no regime específico do uso do solo em causa, a saber: o silvestre/florestal, o agrícola e o urbano.

### **Artigo 10.º**

No artigo 10.º a classificação do solo é uma matéria chave desta lei e o legislador não consegue apresentar um critério taxonómico coerente e suficiente.

É correcto distinguir o meio rústico do meio urbano e depois, em recorrência, devem ser demarcadas e distinguidas as unidades territoriais das diversas categorias de uso do solo. Seguidamente analisar-se os agregados de unidades territoriais com forte interdependência. O agregado é uma classe de uso do solo, a qual assume a designação da categoria de uso dominante dentro do agregado.

Dentro das categorias de uso do solo ocorrem as utilizações. A utilização habitacional, hoteleira ou industrial, qualquer uma delas pode ocorrer dentro de qualquer categoria de uso do solo com sentido e proporcionalidade que não ponha em causa a estrutura do uso na unidade territorial sob pena de ser necessário assumir uma alteração do uso do solo.

A propriedade de um prédio afecto ao uso florestal carece de enquadramento, explicitação de prerrogativas e de regras específicas compaginadas com a gestão dos recursos silvestres e com o ciclo de vida dos povoamentos arbóreos que para algumas espécies ultrapassa os 100 anos. Entre outros factores, estes horizontes temporais condicionam o estatuto da propriedade florestal a qual, pela sua natureza, tem necessariamente de ser tratada obedecendo ao carácter imperativo do uso florestal. Note-se que o uso agrícola não é um uso imperativo, sendo o agricultor livre de conduzir a exploração agrícola como bem entender, procurando a maior rentabilidade. O Estado não pode obrigar o agricultor a fazer esta ou aquela cultura e portanto o uso agrícola não é imperativo. Já o uso urbano tem um carácter imperativo corroborado pela figura da “imposição administrativa” aplicada à implementação de urbanizações a partir de planos de pormenor. Estas diferenças e especificidades da propriedade silvestre/florestal, agrícola e urbana deviam ser matricialmente tratadas na lei e na política de solos.

### **Artigo 11.º**

Nas restrições de utilidade pública deviam ser clarificadas as figuras da Reserva Agrícola Nacional e da Reserva Ecológica Nacional que são condicionantes absurdas e fraudulentas. É inaceitável que cartogramas de génese técnico-administrativa, com uma fundamentação pseudo-científica e elaborados com grande discricionariedade, para não dizer arbitrariedade, se imponham *ab initio* como invariantes a que os planos têm que obedecer.

Chamando o ponto 3 do art.º 4.º onde se refere que “a imposição de restrições ao direito de propriedade privada e aos demais direitos relativos ao solo está sujeita ao pagamento da justa indemnização” abre-se caminho à reivindicação de indemnizações ou compensações a favor dos proprietários de prédios limitados nos seus direitos pelos regimes da RAN e da REN! Note-se que estes regimes, sem qualquer razão, podem perturbar as explorações agrícolas e florestais na sua funcionalidade primária, criando um conflito, sem qualquer sentido, com os legítimos e tradicionais direitos da propriedade rústica.

As servidões e restrições de utilidade pública, quando não interferem com as prerrogativas da propriedade no contexto da sua normal utilização e exploração, não atingindo portanto, os direitos da propriedade constituídos, não têm que dar lugar a indemnizações.

## **Artigo 12.º**

A aplicação do conceito de reabilitação e de regeneração não apenas ao meio urbano mas também ao meio rústico, pressupondo acções sobre espaços de uso agrícola e florestal é acertada. No entanto, deveria ir-se mais longe procurando debelar os impedimentos reais à reabilitação urbana e à utilização de terrenos rústicos em estado de abandono, sonogados à sua função social e a criar externalidades negativas que prejudicam os prédios vizinhos.

A indisponibilidade do solo e o desinteresse dos proprietários de prédios em ruínas e em estado de abandono em recuperá-los, utilizá-los ou vendê-los, optando por manter a sua degradação *sine die*, é o principal problema que impede a reabilitação. A falta de conhecimento e de esclarecimento sobre a formação do valor do solo e sobre a banda do valor justo, o qual deve ter como referência o

valor normal de rendimento, é uma das explicações para o facto de haver tantos prédios degradados fora do mercado. A incerteza, a desconfiança dos planos e o clima de especulação vivido nas últimas décadas são também factores que desorientam os proprietários dificultando a determinação e aceitação do valor razoável do prédio. Uma normalização dos preços do solo contribuiria de forma relevante para activar a reabilitação levada a cabo, em grande parte, pela iniciativa privada, sem necessidade de subsídio pública, a qual poderia ter um carácter complementar.

### Artigo 13.º

A lei devia clarificar se o direito de urbanizar é, ou não, uma prerrogativa da propriedade privada. Partindo do princípio de que não é, não tem sentido colocar o direito de edificar (*alínea a)* em solo urbano como equiparado ao direito de realizar obras de urbanização (*alínea c)*). A realização de obras de urbanização é uma competência municipal que pode ser delegada num promotor privado, o que está longe de querer dizer que faça parte dos direitos dos proprietários.

“O direito de utilizar o solo de acordo com a sua natureza”. Aqui a designação de *natureza* é um conceito indeterminado que estabelece a confusão. Deveria antes dizer-se: “de acordo com os usos e as utilizações que enquadram o estatuto jurídico do prédio em causa, em observância do estipulado nos programas e planos territoriais plenamente eficazes”. Coloca-se aqui a questão dos programas e planos respeitarem e assegurarem as condições de Direito para a normal prossecução das suas previsões e determinações.

Na alínea c) do ponto 2 do artigo 13.º – Refere que um dos direitos dos proprietários é “realizar obras de urbanização” fica aqui implícito, ou mesmo explícito, que o direito de urbanizar passa a ser uma prerrogativa da propriedade o que subverte o princípio de que o direito de urbanizar é uma prerrogativa iminentemente pública e municipal. A redacção adoptada confunde proprietários com promotores de urbanizações. Convínhamos que se trata de figuras e estatutos completamente distintos. A realização de obras de infraestruturas urbanas públicas “realizar obras de urbanização” é uma competência iminentemente municipal que pode ser delegada em promotores privados com base no **alvará de urbanização**

sendo a responsabilidade da urbanização do município o qual irá receber e gerir as infraestruturas realizadas ou delegar, concessionar a sua gestão a terceiros prevalecendo sempre o carácter público dos espaços e dos serviços das redes de infraestruturas urbanas.

A legislação em vigor e a nova proposta de lei não clarificam as diferenças entre o direito de urbanizar e o direito de edificar. Não se entende se o direito de urbanizar é uma prerrogativa ou não da propriedade privada dos solos classificados como urbanizáveis. Cultiva-se uma ambiguidade estrutural, é e não é, fazendo depender a aquisição dos direitos de urbanizar de um processo quase arbitrário. Devia ser assumido de forma inequívoca que a urbanização é uma competência municipal a qual pode, a título excepcional, ser delegada num promotor privado através do “alvará de loteamento” mas a responsabilidade de todo o processo deve ser sempre do Município o qual responde perante terceiros, nomeadamente os compradores dos lotes do empreendimento que, em última instância, confiam no Município para a conclusão das infraestruturas urbanas e demais elementos estruturais da urbanização. É perverso que a legislação esteja a desvirtuar esta ordem, transferindo para os compradores dos lotes, com direitos de propriedade provisórios e dependentes da conclusão da urbanização, a responsabilidade de completar as infraestruturas em caso de incumprimento do urbanizador.

#### **Artigo 14.º**

Não é sustentável nem tem lógica o disposto nas alíneas b), c) e d) do ponto 2 quando se diz ser um dever dos proprietários “ceder áreas”, “comparticipar nos custos da construção” e “colaborar no desenvolvimento de infra-estruturas”. É absurdo considera tal com dever dos proprietários. Poderão ser deveres do promotor da urbanização, mas não dos proprietários em sentido geral, como é referido na proposta de lei. É preciso não confundir o estatuto de proprietário com o de promotor imobiliário. Note-se que os direitos de construção decorrentes da aplicação dos respectivos índices às áreas de cedência reverteram a favor do promotor, pelo que não há lugar a qualquer sacrifício de direitos do promotor/proprietário. Em boa verdade, não há aqui qualquer favor da parte do promotor para com o Município.

## **Artigo 15.º**

Existe uma contradição entre o disposto neste artigo com os artigos anteriores, no que respeita aos conceitos de direitos de edificar e urbanizar. A lei devia trabalhar sobre a diferença entre o conceito de autorização e de licença. A urbanização está pendente de uma autorização que é discricionariamente decidida, podendo ou não ser concedida; A licença decorre da verificação dos pressupostos do exercício de um direito. É o caso do direito de edificar em prédios urbanos, em cuja base registral está constituído esse direito, estando a construção apenas pendente de uma licença que não pode ser negada desde que se cumpram todos os requisitos formais, objectivamente pré-definidos. A urbanização é uma competência e responsabilidade municipal que por vontade do Município, pode ser delegada num promotor privado. Estamos perante uma delegação de competências e não um direito do particular, a não ser que o legislador queira que a urbanização passe a constituir um direito da propriedade privada. Há uma indeterminação e uma confusão no texto da proposta de lei, sobre esta matéria. O legislador não quer clarificar a questão e isso tem consequências gravíssimas em todo o processo de planeamento.

## **Artigo 16.º**

A Administração tem procedimentos que decorrem da lei e das instruções que recebe dos respectivos órgãos políticos não sendo portanto próprio a lei dizer que a Administração tem o poder de “impor ao proprietário”. Este conceito administrativista não se enquadra dentro da concepção de um Estado Democrático. A Administração não tem poder político, executa apenas o que a lei ou o poder político de direito determinam. Ao dizer-se que a “Administração pode impor ao proprietário do imóvel a realização de operações urbanísticas” pressupõe-se um poder discriminatório e quase de vontade subjectiva que não pode democraticamente ser colocado na esfera administrativa e escamoteia o facto da Administração Pública estar na dependência dos órgãos políticos que, esses sim, podem decidir e impor com base no poder que democraticamente lhes foi outorgado.

Escamoteia-se o facto de se estar a reconhecer aos privados o direito de urbanizar, dizendo que se lhes impõe a realização dessa operação, ficando sempre um grande poder de reserva na esfera da burocracia administrativa e da elaboração dos planos territoriais.

### **Artigo 17.º**

O artigo 17.º presta-se a práticas descontroladas e oportunistas para capturar “compensações e indemnizações”. Se por um lado está fora de causa, o justo direito à expropriação com justa indemnização dos proprietários, que de algum modo sejam sacrificados ou penalizados nos seus direitos preexistentes e juridicamente consolidados. A compensação exige sempre um procedimento transparente que não pode ser diluído em outras figuras como a da perequação.

Este artigo, cruzado com o artigo 11.º “Restrições de Utilidade Pública” pode abrir vários contenciosos e pedidos de compensação e de indemnização que colocarão em situação muito desconfortável os Municípios e o Estado a pretexto de sacrifícios de direitos pré-existentes. Figuras aberrantes como as da Reserva Agrícola Nacional e da Reserva Ecológica Nacional e mesmo os exageros da Rede Natura poderão, a coberto deste articulado, dar origem a compensações?!

### **Artigo 18.º**

A reserva de solo merece o tratamento que lhe é dado apenas nos casos em que se prejudique a sua normal exploração no quadro dos direitos constituídos e das utilizações instaladas legalmente. Em qualquer caso, justifica-se que a lei procure obstar à prática de expropriações indirectas, violando os direitos da propriedade.

### **Artigo 19.º**

Não deve ser referido nem utilizado o conceito de unidade mínima de cultura em solo rústico, por se tratar de um conceito deslocado e muito negativo, que tem servido de pretexto para a divisão indiscriminada da propriedade rústica e para o desordenamento territorial, praticando autênticas urbanizações clandestinas sem base infraestrutural, dando origem às chamadas “quintinhas”. Veja-se o exemplo do

que aconteceu na Serra da Boa Viagem, a norte da Figueira da Foz, e nos concelhos da margem sul do Tejo nos anos 70.

Em vez do fraccionamento deve ser assumidamente fomentado o emparcelamento da propriedade rústica, para benefício de escala das explorações agrícolas e florestais e ainda identificar as parcelas de uma exploração agrícola como um agregado cadastral indivisível.

### **Artigos 20.º e 21.º**

Por princípio, não é aceitável o direito geral e abstracto de transferência de direitos de edificabilidade. Tal só deve ter lugar no interior de unidades de execução onde existam uma continuidade e contiguidade territorial entre os prédios envolvidos na operação.

Em casos excepcionais e devidamente identificados e organizados, os Municípios poderão recorrer a este conceito para trazer à posse municipal terrenos para parques e jardins ou para equipamentos sociais, como é referido na alínea e), sendo estes a razão de partida para a operação e nunca a sobredensificação da construção.

### **Artigo 22.º**

Os pontos 3, 4 e 5 prestam-se a confusões e a alimentar, perversamente, direitos de reversão e os inerentes conflitos e pedidos de indemnização em prejuízo dos Municípios e do Estado.

### **Artigo 23.º**

É fundamental que esta lei vise a regulação do mercado de solo, tendo em vista a “prevenção da especulação fundiária e a regulação do respectivo valor”. Estes assuntos fulcrais, não têm aqui, infelizmente, qualquer tratamento consequente. Objectivamente, esta proposta de lei mantém o mercado como ele sempre esteve, não apresentando qualquer contributo substantivo. A especulação fundiária é um fenómeno complexo onde muitos ganharam e muitos perderam e, em parte, está na origem da crise financeira de 2008. A proposta de lei não mostra nenhuma percepção do que, efectivamente, aconteceu, nem propõe medidas de regulação

do mercado se solos. Seria importante referir como exemplo o Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de Maio, que cria as ADUP (Áreas de Desenvolvimento Urbanístico Prioritário) e ACP (Áreas de Construção Prioritária) o qual refere, no artigo 12.º, que o valor dos terrenos rústicos colocados à disposição dos Municípios para urbanizar deve corresponder a 7% do valor final da área edificável.

É também importante ter-se como referência para uma política de solo que o custo da habitação se situe entre os 10 a 20% do rendimento familiar. Em regra a floresta não consegue amortizar um capital fundiário superior a 0,20€/m<sup>2</sup> e a agricultura não amortiza um capital fundiário superior a 1,5€/m<sup>2</sup>. Estas parametrizações de referência deviam ser consideradas na lei para concretamente contribuir para a regulação do mercado do solo.

É também importante tratar a questão do crédito hipotecário observando o crédito aos promotores, aos construtores, aos compradores do produto final e aos simples proprietários que valorizam os seus prédios com base em direitos fundamentados em planos e projectos.

A relação do crédito hipotecário com os planos territoriais é um assunto da maior delicadeza e importância que está por analisar. Evita tratar-se directamente a questão, não existe uma abordagem urbanística e financeira séria que diga a verdade sobre este assunto. O crédito à habitação estima-se ser da ordem dos 120 mil milhões de euros. O crédito caucionado por terrenos urbanizáveis, por lotes urbanos ainda não edificados e por prédios não acabados estima-se que seja superior a 80 mil milhões de euros. Este último crédito tem imparidades muito elevadas, não sendo clara a forma como irá ser resolvido e quais as consequências que terá no sistema financeiro. Por todas as razões deveria ser posta em prática uma política de utilização dos instrumentos de planeamento para reprogramar, qualificar e segurar o valor e sempre que possível valorizar os activos territoriais que estão a caucionar crédito hipotecário.

### **Artigo 25.º**

São de grande gravidade os prejuízos financeiros e outros constrangimentos causados às Autarquias e ao Estado devido à utilização maximalista e deslocada do direito de reversão de áreas de cedência. Há que distinguir as áreas de cedência em

processos de urbanização, as quais devem ficar na posse do Município ou do Estado para os fins que se entendam, das áreas expropriadas por utilidade pública para determinadas utilizações. Note-se que o proprietário/promotor já beneficiou de todos os direitos de construção desses espaços “cedidos”. Não confundir estas áreas de cedência com terrenos ou prédios ou edifícios que tenham vindo à posse pública em processos de expropriação para fins específicos de utilidade pública. Neste último caso existe um enquadramento diferente, onde de qualquer forma devem ser acautelados com equilíbrio os direitos do Estado e das Autarquias, a ponto de ser possível reconverter um equipamento ou espaço público mantendo-o no domínio da utilidade pública, sem direito de reversão a qual só devia ser invocado no caso desse espaço estar a ser devolvido à utilização privada.

Há casos de urbanizações que não procederam ao registo das áreas de cedência em nome da Câmara Municipal, tendo-se mantido, não se sabe bem como, os terrenos de cedência registados em nome dos promotores, lesando gravemente os direitos dos municípios. Era importante fazer o levantamento destes casos e clarificar o que está aqui em falta.

A feitura de uma lei de solos deve trabalhar também numa base indutiva partindo do particular para o geral o que obriga o legislador a conhecer detalhadamente a realidade territorial e as suas circunstâncias procurando dar enquadramento a soluções.

### **Artigo 35.º**

A venda forçada deve ser aplicada apenas aos prédios urbanos cujos proprietários não cumpram os seus deveres de conservação, asseio, limpeza e outros inerentes à melhor e mais rentável utilização. Seria aqui pertinente visitar a Lei de João Crisóstomo de 1864. A venda forçada é um acto de algum modo sancionatório de um proprietário incumpridor e em caso algum deve ser equiparado ou de algum modo associado à expropriação. O desligamento absoluto entre a venda forçada e a expropriação é fundamental sob pena do ónus da medida acabar por onerar o erário público. Na venda forçada, ao proprietário assiste o direito de receber integralmente o valor realizado em hasta pública.

O adquirente de prédios em hasta pública em venda forçada deve ter um prazo para normalizar a situação do prédio sob pena de haver lugar a nova venda forçada, devendo aqui o proprietário penalizado numa percentagem, não inferior a 20% do preço da transacção em nova venda forçada. Isto só será possível em articulação com o Código das Expropriações sob pena de ter de envolver uma revisão constitucional.

A venda forçada é menos lesiva da propriedade e mais resolvida do que o arrendamento forçado. Em qualquer dos casos, está-se perante um acto sancionatório que deve ser desligado da expropriação, a qual não é um acto sancionatório, pelo contrário, é um dos alicerces da defesa e salvaguarda da propriedade privada. A Constituição, na sua versão actual, não dá enquadramento à venda forçada nem ao arrendamento forçado, pelo que a aplicação destes regimes sancionatórios acaba por remeter para a expropriação, estabelecendo uma contradição onde prevalece o direito à expropriação com elevado risco para a entidade pública que recorra à venda forçada. A confusão é grande e arriscada para os Municípios e outras entidades públicas que se venham a confrontar com a obrigação de pagar a justa indemnização determinada judicialmente, num processo de expropriação.

Para haver lugar à venda forçada terá, também, de ser definido o conceito de valor correspondente – **valor de venda forçada** – de modo a salvaguardar condições que garantam que o preço da transacção se posicione numa banda aceitável. Seria muito grave que a venda forçada viesse a provocar fenómenos deflacionistas nos valores de mercado. Há que ter, sempre aqui, em consideração um **valor justo**.

Nesta proposta de lei a venda forçada é referida pela primeira vez no art.º 16.º para a “imposição de realização de operações urbanísticas”. Para este fim específico, não tem sentido a aplicação da venda forçada, considerando que a sua aplicação tem um carácter sancionatório de um proprietário que está em incumprimento. Ora, acontece que não faz parte das obrigações da propriedade privada, a realização de operações urbanísticas, a quais por princípio são uma competência eminentemente municipal. Neste contexto, da operacionalização de urbanizações, o proprietário tem o direito de não estar interessado em assumir esse processo e de invocar o direito à expropriação, que é uma prerrogativa

fundamental do direito da propriedade privada. O conceito de expropriação vigente no Direito português pressupõe sempre a utilidade pública, em nome da qual se vai sacrificar a propriedade privada, compensando o proprietário com uma justa indemnização.

A venda forçada não tem que invocar o interesse público, na medida em que a utilização física do prédio em causa se confronta, de forma irresolúvel, com a propriedade privada, convocando por isso o direito à justa indemnização. A venda forçada justifica-se tão-só pelo facto do prédio em causa se encontrar num estado de degradação e de abandono, gerador de externalidades negativas que prejudicam os vizinhos e a imagem urbana, e não respeitam a função social e o sentido útil da propriedade imobiliária. Estamos perante um acto de desleixo que justifica uma intervenção do Estado no sentido de normalizar um comportamento de correcto tratamento de um bem que, sendo privado, tem de respeitar relações de enquadramento, de segurança e de racionalidade do sistema socioterritorial. Pode, no entanto, acontecer que o prédio degradado esteja ocupado pelo proprietário ou por inquilinos a pagar rendas irrisórias e, neste caso, o proprietário, não tendo meios para reabilitar o prédio, não pode, por essa simples razão, ser privado do seu prédio que utiliza, embora com dificuldades. Nestas circunstâncias, seria profundamente injusto e desproporcionada a aplicação da venda forçada. Há aqui uma dimensão humana e casuística que é complexa e que a lei não pode escamotear.

No art.º 35.º (Venda Forçada) começa por se fazer referência aos “proprietários que não cumprem os ónus e deveres” que não são os que estão previstos nos planos mas os que estruturam o direito da propriedade, englobando as suas prerrogativas e obrigações inerentes a esse estatuto.

Enquanto a expropriação é um direito que assiste à propriedade, como garante de salvaguarda das suas prerrogativas, a venda forçada, pelo contrário, configura-se como um acto sancionatório sobre proprietários incumpridores. A confusão destes dois termos como se fossem sinónimos é um erro primário de lógica conceptual, inadmissível na redação jurídica.

A venda forçada só pode ser assumida como um acto sancionatório sobre proprietários incumpridores e deve explicitar que na sua primeira aplicação a um

determinado prédio (1.ª venda forçada), o montante realizado em hasta pública é razoável que seja integralmente entregue ao proprietário incumpridor. O adquirente desta primeira venda forçada em hasta pública deve conhecer claramente o programa de reabilitação a cumprir e os prazos estabelecidos. No caso de não cumprir as obras de reabilitação dentro desses prazos, proceder-se-ia a uma segunda venda forçada em hasta pública havendo, aqui, razão para uma penalização que consistiria em este proprietário receber apenas uma parte do montante, revertendo a outra parte a favor do Município.

Colocar o direito à expropriação como complemento da venda forçada, mais que uma contradição, é um absurdo, na medida em que se começa por um acto sancionatório que culmina na atribuição de um prémio de justa indemnização!

A título especulativo, poderia o legislador desdobrar o conceito de expropriação em dois vectores:

- I. **Expropriação por utilidade pública** — visa assegurar o respeito pelos direitos da propriedade privada em todos os processos em que um determinado prédio tenha de vir à posse pública. Neste caso, deve ser claramente explicitado que o proprietário tem direito a uma justa indemnização, tendo em conta não apenas o valor de mercado do prédio, mas também o seu valor de substituição a que deve acrescer os outros prejuízos e incómodos causados ao proprietário pela perda do bem;

Nesta sede, deveria ser claramente explicitado que o direito de urbanizar não é uma prerrogativa da propriedade privada e, conseqüentemente, que os proprietários de terrenos rústicos eventualmente urbanizáveis não beneficiem das mais-valias simples, em sede de expropriação. Para que tal seja instituído de uma forma justa, a urbanização deveria passar a ser uma competência exclusivamente pública, à semelhança do que vigorou entre 1934 e 1965.

- II. **Expropriação por incumprimento dos deveres do proprietário em matéria de normal conservação objectivamente comprovado pelo estado de degradação do prédio** — neste caso, a lei deveria confinar o procedimento à venda forçada em hasta pública, explicitando que o proprietário em causa

apenas tem direito ao montante realizado nessa hasta pública. Deveriam aqui ser ponderadas e contextualizadas as diferenças de responsabilidade entre o proprietário da primeira venda forçada e as responsabilidades de proprietários de posteriores vendas forçadas sobre o mesmo prédio, considerando que nas segundas vendas forçadas os proprietários devem ser confrontados com um acréscimo de responsabilidades, assumidas no acto da licitação e aquisição em hasta pública de venda forçada. Obviamente que aqui a lei deve ser peremptória a dizer que não há lugar a qualquer recurso ou indemnização.

### **Artigo 36.º**

O arrendamento forçado deve limitar-se aos prédios rústicos de utilização agrícola e florestal abandonados há mais de 2 anos, e a renda a praticar deve ser determinada por tabelas a publicar regularmente.

Quanto aos prédios sem dono conhecido, tem sentido que passem para a posse do Estado ou das Autarquias com base num *ad perpetuam rei memoriam* para serem objecto de apropriação/utilização pelo Município ou arrendamento ou venda em hasta pública, ficando o montante em depósito, durante 5 anos, para eventuais proprietários que venham a reclamar e demonstrar o direito à propriedade.

### **Artigo 38.º**

A proposta de lei dá nota da necessidade de concentrar no PDM os conteúdos essenciais e determinantes do ordenamento do território, trazendo e projectando no PDM os contributos e instruções provenientes dos programas de nível nacional e regional.

Pressupõe-se que, ao retirar a designação de plano dos PROT, que passam a ser programas e não planos, se pretende optar por uma aplicação dos conteúdos dos PROT aos PDM.

Estamos perante uma proposta de alteração estrutural que se afigura muito positiva mas mantém-se um nível elevado de confusão porque não se assume que nestas circunstâncias o PDM mais do que nunca passa necessariamente a ser um plano

partilhado entre o Governo e o Município, o que exige uma estreita cooperação e interacção política, administrativa e técnica.

Nos termos da lei não se assume esta cooperação pelo contrário o artigo 46º nos seus pontos 5 e 6 revela, da parte do legislador, centralismo e hostilidade aos municípios ao referir a obrigação unilateral destes procederem a actualizações em obediência aos “programas” sob pena de sofrerem sanções.

O conceito de planeamento e de planos e já agora também dos programas é marcadamente estático e não compaginável com a dinâmica sócio-territorial dos tempos actuais.

#### **Artigo 54.º**

O artigo 54.º é de uma incompreensível violência e desrespeito da propriedade privada ao sustentar que o proprietário tem o dever de concretizar os objectivos definidos nos planos, a exigência é abusiva e absurda. A terminologia também é surpreendente: “os particulares têm o dever”?!?! Quem são os particulares: os proprietários ou os promotores?

#### **Artigo 59.º**

Regularização de operações urbanísticas merece desenvolvimentos e particularizações com vista a compreender, enquadrar e ajudar a resolver as inúmeras situações de propriedade não resolvidas em urbanizações inacabadas, lotes inviáveis e construções habitadas ou ocupadas por actividades económicas, comerciais, de apoio à agricultura e outras que não reúnam as condições regulamentares para terem licença de utilização. Os regulamentos são aqui muitas vezes maximalistas, desadequados à realidade nacional e às circunstâncias locais e particulares das próprias empresas. Esta lei deveria ir aqui muito mais longe, no sentido de abrir caminhos para resolver esta situação de insegurança que prejudica a desejada harmonia e conforto sócio territorial.

No negócio das urbanizações só se fala dos casos de sucesso e dos promotores que ganharam fortunas, ignorando-se aqueles que se arruinaram, que são muitos, e que se encontram a braços com a situação crítica de estarem presos a propriedades economicamente inviáveis e sujeitas a encargos fiscais insuportáveis que os

conduzirão à falência. É urgente criar processos de reformatação de urbanizações e mesmo de lotes, de modo a ajustá-los às necessidades sociais e ao mercado.

#### **Artigo 64.º**

No artigo 64.º em que se visa a redistribuição de benefícios e encargos tem um tratamento ingénuo porque confunde os benefícios e encargos normais de um investimento e de um negócio onde se esperam lucros e também onde podem ocorrer prejuízos misturando aí a questão das mais-valias simples que são aquelas que decorrem da classificação do solo em planos territoriais ou de decisões políticas plasmadas em actos administrativos. A lei vai no sentido de não fazer uma separação entre os justos lucros do investimento privado ou dos seus eventuais prejuízos desligando-os das mais-valias, nestas circunstâncias o processo pode resvalar para a criação de mais impostos ou taxas a pretexto de “tributar mais-valias” e assim ir agravar ainda mais o preço do solo.

Lembremos que deixou de haver parametrização e retenção de mais-valias simples a partir de 1965, o que permitiu grandes operações especulativas. A carga fiscal e o custo dos encargos urbanísticos, envolvendo taxas e licenças de urbanização e construção, geraram um extraordinário agravamento dos custos finais do imobiliário. A liberalização dos loteamentos e a forma como se estabelecem condicionantes e restrições de utilidade pública geram perversidades que inquinam o funcionamento do mercado imobiliário, tornando-o viscoso, obscuro, arriscado e especulativo. Esta realidade não é consciencializada e tratada na proposta de lei.

Nos artigos 68.º e 69.º o Capítulo III, da avaliação, é frustrantemente incipiente. O ponto 4 tem um discurso correcto mas que entra em contradição com o disposto no artigo 17.º desta proposta de lei, ignorando sempre outras leis complementares como seja o código das expropriações, o que está em vigor e o texto da nova proposta de lei para este código.

#### **Artigo 69.º**

Há diversos conceitos de valor e o mesmo prédio assume diversos valores dependendo da finalidade. Há o valor de seguro, o valor de caução, o valor contabilístico, o valor de mercado, o valor fiscal e outros. Os critérios gerais para a

avaliação do solo devem ter esta diversidade em consideração e não atender apenas ao valor de mercado.

No ponto 4 entende-se que o legislador pretende que não sejam considerados, nos critérios gerais de avaliação do solo, “os valores potenciais correspondentes a expectativas decorrentes do uso de solo ou da utilização de edificações previstos nos planos territoriais”. Convenhamos que é praticamente impossível que os agentes de mercado façam esta abstração. Acontece que, logo no art.º 71.º, o legislador estipula que o valor do solo urbano corresponde ao “aproveitamento ou edificabilidade concreta estabelecidos pelo plano aplicável ou, na sua ausência, ao valor referente à edificabilidade média definida no plano territorial”. Como, no quadro da lei, o solo urbanizável se confunde com o solo urbano, há aqui uma flagrante contradição.

### **Artigo 78.º**

O artigo 78º ao manter a figura dos planos especiais está em contradição com o ponto 3 do artigo 48º que refere programas especiais e não planos. Há décadas que o direito do urbanismo considera esta figura de planos ou programas especiais como uma “prática fraudulenta” como referem Garcia de Enterría e Parejo Alfonso nas “Lecciones de Derecho Urbanístico”<sup>4</sup>.

### NOTA FINAL

O ordenamento do território estabiliza-se com base numa clara arrumação dos usos do solo (silvestre, agrícola e urbano).

Todo o território necessita de cuidados de condução e manutenção que, por sua vez, carecem de ser financeiramente sustentáveis pelo rendimento da exploração associada ao uso instalado. A disfunção do parcelamento, a divisão da propriedade sem critérios de estruturação fundiária das explorações agrícolas e florestais e a proliferação de prédios abandonados e sem sentido útil, desvaloriza o território e empobrece o país.

---

<sup>4</sup> In Enterría, G. & Alfonso, Parejo. *Lecciones de derecho urbanístico*. Madrid: Civitas Ediciones, 1981. Pág. 234.

A estabilidade do meio rústico depende do seu enquadramento em explorações florestais e agrícolas bem dimensionadas e rentáveis. Escamotear esta lógica, recorrendo a embustes como as da Reserva Agrícola e Reserva Ecológica, é um comportamento irracional que defrauda o país.

Março de 2014



(Professor Doutor Sidónio Pardal)