

# Especialistas pedem alterações antes da entrada em vigor da Lei dos Solos

Consensualmente positivo em termos gerais, o documento de revisão da Lei de Bases da Política dos Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo recentemente aprovado pelo Parlamento, está a ser criticado a vários níveis por académicos, profissionais e associações. Questões como a afectação de mais-valias, sanções para autarquias que não adaptem em três anos os PDM e a necessidade da publicação de diplomas complementares são alguns dos pontos para que se clamam alterações. A entrada em vigor da lei está prevista ainda para o primeiro semestre do ano.

Cerca de quatro anos depois de publicados os primeiros estudos, duas ministras passadas, numerosos pareceres de especialistas, académicos e associações recebidos, está prestes a ver a luz do dia a nova Lei de Bases da Política dos Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo.

É pelo menos essa a promessa do Governo, que viu no final de Novembro passado o novo diploma, que virá substituir uma Lei de Solos inequivocamente ultrapassada (data de 1976) aliando-a à revisão da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (de 1998), aprovado pela Assembleia da República. O ministro do Ambiente, Jorge Moreira da Silva, actual detentor da pasta, veio entretanto afirmar que a entrada em vigor está prevista ainda para a primeira metade deste ano.

Apesar da consensual necessidade de revisão desta lei, foi porém uma reacção de descrença e receio aquela que a notícia provocou entre profissionais e especialistas. «Estamos a discutir na "especialidade" uma proposta que é não é claro para mim que tenha neste momento condições para ser aprovada na generalidade. Não tem seguramente a qualidade técnica legislativa exigível a uma lei de bases, mas não tem também coerência

PEDRO NUNES



Ministro Jorge Moreira da Silva diz que entrada em vigor da lei deve acontecer neste primeiro semestre



pectância uma proposta que é não é claro para mim que tenha neste momento condições para ser aprovada na generalidade. Não tem seguramente a qualidade técnica legislativa exigível a uma lei de bases, mas não tem também coerência política, nem gera o nível mínimo de consenso que julgo indispensável à aprovação de um diploma desta natureza», aponta Cláudio Monteiro, presidente da Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção (ADURBEM) e um dos membros da comissão responsável pela elaboração do ante-projecto da lei.

De um modo geral, a revisão que se propõe é reconhecida como positiva, nomeadamente na curva que dá do caminho da expansão urbana para o da contenção dos perímetros e reabilitação do seu interior. «Não poderia ser diferente», comenta José António Lameiras, coordenador da Especialização de Planeamento e Ordenamento do Território da Ordem dos Engenheiros (OE). De facto, se à data de 1976 as movimentações no país pediam uma lei que permitisse resolver grandes carências de habitação e necessidade de expansão das áreas urbanas, hoje, ainda que continue a haver lugar para novas construções, a prioridade é «a de reabilitar e revitalizar as áreas interiores aos seus perímetros», sublinha.

«Temos seis milhões de casas para quatro milhões de famílias e 800 000 fogos devolutos, e temos centenas de milhares

Ministro Jorge Moreira da Silva diz que entrada em vigor da lei deve acontecer neste primeiro semestre

de prédios a necessitar de obras profundas de reparação ou qualificação», principalmente a nível do seu comportamento térmico, destaca no mesmo sentido o grupo de trabalho de Ordenamento do Território e Mobilidade do Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente (GEOTA).

No entanto, alerta, apesar de anunciar uma mudança para uma gestão racional do solo, a lei corre o risco de não o conseguir, uma vez que «não se compromete na forma como propõe que tal aconteça nem define os princípios que deverão ser respeitados para atingir os objectivos enunciados».

### Mais-valias ficam por resolver

Há na verdade uma série de cartões vermelhos levantadas pelos especialistas ao longo do texto da lei, quer pelo que se diz, quer pelo que não se diz – como é o caso da questão das mais-valias. No seu artigo 68.º a lei fala no valor do solo, remetendo a sua definição para diplomas futuros, e aponta para uma «redistribuição de benefícios e encargos decorrentes de planos territoriais». Não discordando de que o tema seja tratado em lei específica, Jor-

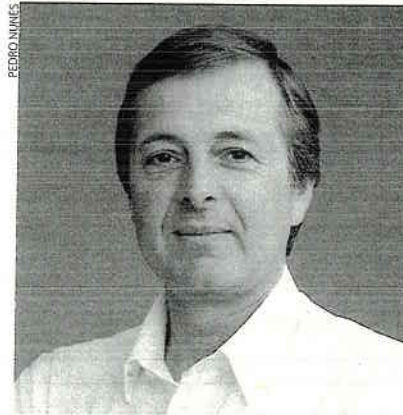
ge Carvalho, professor na Universidade de Aveiro, e Fernanda Paula Oliveira, professora na Universidade de Coimbra, ambos urbanistas, no parecer que remeteram à Assembleia, consideram incontornável, tratando-se esta de uma questão fundamental, o estabelecimento desde já da percentagem de mais-valias a afectar à função social, a cargo da Administração. «Hipótese razoável, na linha do velho encargo de mais-valia (Lei 2030), seria centrar nos 50 por cento», propõem.

Na opinião de Jorge Carvalho, o facto de esta questão não vir explicitada na lei virá não só contribuir para que os proprietários continuem a ser os grandes beneficiados com a reclassificação de solo rural (agora denominado «rústico») em solo urbano, como é prova de que a questão foi mal avaliada pelo legislador: «Se não há capacidade para dar resposta às questões fundamentais é porque estas não foram consideradas fundamentais.» «Essa [a questão das mais-valias] foi uma das grandes causas do desordenamento, com um florescente tráfico de influências entre decisores e especuladores», salienta por seu lado o GEOTA, concordando que «não fica de todo resolvida» com a

nova lei. E aponta como solução possível aquela que é proposta no parecer emitido pelo Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS): que se torne obrigatória a disponibilização de informação estatística na transmissão de terrenos e outros bens imóveis, incluindo características físicas, localização, utilização, valor de transmissão e data. «Estas estatísticas são essenciais para se efectuarem avaliações imobiliárias realistas», assinala o CNADS, «constituindo também uma medida muito importante em termos de transparência do sistema de planeamento e de prevenção de corrupção».

Jorge Carvalho vai mais longe na questão do valor do solo, advogando não apenas a afectação das mais-valias mas também a compensação das menos-valias: «Quando existem restrições ambientais que inibem o uso do solo, seja para efeitos de urbanização, seja sequer para usos agrícolas correntes, devem existir compensações.» Esta situação acabou por ficar aquém das expectativas, como comenta José António Lameiras. «Aguardava-se que fosse prevista com carácter obrigatório a compensação, por exemplo,





Ricardo Pedrosa Gomes



José Lameiras



Pedro Guimarães



Cláudio Monteiro

dos proprietários de terrenos abrangidos pelos serviços de ecossistemas», mas de uma versão anterior que disponha que a lei deve estabelecer mecanismos de distribuição de encargos e benefícios, «passou-se para uma mesma disposição em que o “deve” deu lugar ao “pode”».

### Oportunidade perdida no ambiente

A salvaguarda dos valores ambientais acaba por ser, na opinião do GEOTA, uma das maiores «lacunas» da actual proposta de lei. Para a Associação Portuguesa dos Arquitectos Paisagistas (APAP), segundo o parecer enviado, é a falta de consideração pela Reserva Ecológica Nacional (REN) um dos principais motivos de preocupação, considerando-se que «é encarada de forma redutora», exclusivamente em matéria de prevenção de riscos. A equipa do Colégio da Especialidade de Urbanismo da Ordem dos Arquitectos (OA) desvaloriza a desatenção à REN, mas sublinha que houve uma «oportunidade perdida» para cerzir as questões da edificação às matérias de base do ambiente. «O solo é um recurso na sua globalidade, e não interessa tão só distinguir se pode ou não construir, e esta Lei de Bases trata apenas matérias relativas à construção e as demais são

rímetros urbanos e a reabilitação das cidades», afirmou Moreira da Silva. Para muitos dos especialistas ouvidos, esta redefinição de categorias e consequente eliminação da de solo urbanizável não passa de uma falácia. «O solo urbanizável nunca deixará de existir, qualquer que seja o seu regime jurídico. A menos que se pense que o território nunca mais será passível de ser urbanizado», explica Cláudio Monteiro. «O solo urbanizável é aquele que, não estando urbanizado, tem vocação para tal ou lhe é reconhecida a possibilidade de o vir a ser, e isso não desapareceu», desenvolve Jorge Carvalho, acrescentando que, da sua perspectiva, a classificação que falta na lei é sim a de solo rústico/urbano, que espelhe as várias situações de ocupação fragmenta e dispersa existentes no país. Quanto aos efeitos esperados no mercado da reabilitação, o representante da OE é optimista, «conquanto haja disposições nesta proposta de lei que devam ser reavaliadas ou devidamente explicitadas», nomeadamente com a obrigatoriedade de identificação das áreas a reabilitar nos programas e planos territoriais, a possibilidade de venda ou arrendamento forçados pelas autarquias ou a transferência de edificabilidade de um prédio para outro.

não é por não se poder construir que se vai reabilitar. Há que criar incentivos e formas de financiamento que vimos reclamando há muito.» Paralelamente, salienta Jorge Carvalho, é necessário alterar também as práticas municipais, garantindo que os projectos de reabilitação avançam não de forma casuística, mas integrados em programas.

### Autarquias sob pressão

As autarquias surgem particularmente focadas nesta proposta de lei, sendo uma das directrizes centrais a da concentração nos Planos Directores Municipais (PDM) de todas as regras vinculativas para os particulares, até agora dispersas por planos e programas regionais, sectoriais e especiais. Após a entrada em vigor da lei, as autarquias terão três anos para fazer esta adaptação dos PDM, sob pena de ficarem impedidas de candidatar projectos a benefícios ou subsídios públicos nacionais ou comunitários. Dadas as dificuldades publicamente conhecidas que envolvem quaisquer medidas nos PDM, a Associação Nacional de Municípios (ANMP) veio desde logo considerar esta ameaça de punição uma solução não «equilibrada, justa e legalmente admissível», lê-se no comunicado publicado. «É conferida grande responsa-

das suas linhas àquelas pré-definidas nos planos especiais. «As autarquias deverão e terão de se tornar mais operacionais», afirma por seu lado Pedro Guimarães, presidente da Associação dos Urbanistas Portugueses (AUP), qualificando como «inaceitável que os planos se continuem a prolongar nos tempos».

A possibilidade de as autarquias se aliarem na produção de planos e programas intermunicipais é outra das novidades desta lei envolvendo o poder local, esta sim consensualmente aceite como positiva, no sentido em que permite o «aproveitamento de sinergias e a integração de políticas urbanísticas de espaços de características semelhantes, podendo mesmo vir a ser o embrião da associação de concelhos», revela Pedro Guimarães. Mas apesar do bom fundo na opção, esta acaba por ser outra das áreas em que não são esperadas grandes alterações, como coloca Cláudio Monteiro: «Em teoria, ela apresenta as vantagens inerentes à ampliação da escala, mas na prática vejo com cepticismo que o planeamento intermunicipal venha a ser uma realidade.»

Já quanto a que venha a ser realidade a entrada em vigor ainda na primeira metade deste ano, as opiniões diferem, parecendo por exemplo à OE «perfeitamente



satensão à REN, mas sublinha que houve uma «oportunidade perdida» para cerzir as questões da edificação às matérias de base do ambiente. «O solo é um recurso na sua globalidade, e não interessa tão só distinguir se pode ou não construir, e esta Lei de Bases trata apenas matérias relativas à construção e as demais são totalmente esquecidas», argumenta.

Levanta-se igualmente a questão sobre se o solo colocado no interior dos perímetros urbanos é classificado como urbano ou rústico, dada a eliminação da categoria de solo urbanizável, através do qual o Governo pretende limitar «a existência de terrenos expectantes, promovendo-se a contenção dos pe-

devam ser reavaliadas ou devidamente explicitadas», nomeadamente com a obrigatoriedade de identificação das áreas a reabilitar nos programas e planos territoriais, a possibilidade de venda ou arrendamento forçados pelas autarquias ou a transferência de edificabilidade de um prédio para outro. No entanto, Ricardo Pedrosa Gomes, presidente da Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas e Serviços (AECOPS), não acredita que o mercado poderá arrancar em força sem outro tipo de incentivos: «Não nos parece que seja através da proibição ou limitação da construção nova que se promove a reabilitação urbana, pois

Dadas as dificuldades publicamente conhecidas que envolvem quaisquer medidas nos PDM, a Associação Nacional de Municípios (ANMP) veio desde logo considerar esta ameaça de punição uma solução não «equilibrada, justa e legalmente admissível», lê-se no comunicado publicado. «É conferida grande responsabilidade às autarquias sem serem previstas medidas de apoio para este processo», como a disponibilização de tecnologias de informação que permitissem uma uniformização de processos, contesta igualmente o GEOTA. No entanto, Jorge Carvalho considera que esta é «uma questão menor», na medida em que os PDM já tinham indicações de adaptação

inerentes à ampliação da escala, mas na prática vejo com cepticismo que o planeamento intermunicipal venha a ser uma realidade.»

Já quanto a que venha a ser realidade a entrada em vigor ainda na primeira metade deste ano, as opiniões diferem, parecendo por exemplo à OE «perfeitamente razoável», enquanto a AECOPS duvida de que o processo esteja concluído sequer nesta legislatura. O problema principal está na necessidade de publicação prévia de diplomas complementares (ver caixa). Depois, resta saber se, quando publicada, conseguirá reunir o consenso que, tratando-se de uma Lei de Bases, todos esperam que tenha.

## «Jurídica e politicamente inaceitável» a espera por diplomas complementares

«A presente lei entra em vigor na data da entrada em vigor dos diplomas que revêm o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial e o regime jurídico da urbanização e edificação.» É desta forma que, no seu artigo 84.º, é encerrada a proposta de lei em discussão, provocando uma das suas maiores perplexidades.

«Uma Lei de Bases é isso mesmo: estabelece as bases dos regimes jurídicos subseqüentes e de nível inferior, e constituem

bases estáveis e consolidadas do quadro legal», destaca o Colégio da Especialidade de Urbanismo na OA. «Apenas se pode entender tal intenção normativa se o conteúdo previsto pelo legislador para tais diplomas se adivinhar controverso e efetivamente vier a concretizar as bases que agora não são estabelecidas ou “alterar” as que aqui são timidamente desenhadas», desenvolve. Nesse sentido, Cláudio Monteiro considera «jurídica e politicamente

inaceitável» que se subordine a entrada em vigor da lei de bases à aprovação destes regimes.

Já Jorge Carvalho coloca o dedo noutra ferida, pois, da sua perspectiva, os diplomas que mais careciam de ser revistos e articulados com esta lei não são o RJGT ou o RJUE, mas sim o Código das Expropriações, que está a ser revisito, sim, mas à parte deste processo, sob coordenação do Ministério da Justiça.

«Arriscamos a ter um Código de Expropriações ao lado, o que é um absurdo», comenta. E questiona: «Imagine-se o que acontece se for mais rentável para um proprietário não cumprir a lei e ser expropriado do que o contrário.» Além disso, tendo-se já percebido o impacto da fiscalidade do imobiliário sobre as dinâmicas de ocupação de solo, o especialista propõe também uma revisão na área da legislação fiscal.