

LEI DE BASES DO SOLO, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E URBANISMO

Jorge Carvalho¹ e Fernanda Paula Oliveira²
novembro de 2013

Tendo dado entrada na Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 183/XII (que visa estabelecer as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo), o presente documento tem como objetivo apresentar uma reflexão crítica sobre alguns aspetos do seu conteúdo, com o intuito de poder ser ponderada pelos grupos parlamentares com assento na Assembleia da República e, deste modo, contribuir para que a lei que venha a ser aprovada resolva os problemas que efetivamente se colocam nestes domínios.

Refira-se que a avaliação global que fazemos desta Proposta de Lei é positiva, uma vez que assume o que tem que assumir: integrando conteúdos até agora dispersos por vários diplomas legais; definindo, pela primeira vez, o estatuto do direito de propriedade dos solos; reforçando as orientações já existentes nos domínios da programação e execução dos planos, um dos aspetos críticos do atual sistema de ordenamento.

Contudo - esta é a nossa opinião – esta Proposta de Lei não altera nem resolve problemas essenciais da legislação em vigor, que têm originado consequências muito negativas na ocupação do território.

O presente documento incide, precisamente, sobre essas questões essenciais. Procura identificá-las e, em consequência, sugerir as alterações à presente Proposta de Lei que consideramos necessárias para tornar eficazes e operativas as políticas públicas do solo, do ordenamento do território e do urbanismo, superando as dificuldades que se lhes colocam.

¹ Urbanista e professor de Urbanismo na Universidade de Aveiro.

² Urbanista e professora de Direito na Universidade de Coimbra.

I. Classificação do solo (artigo 10.º)

i. O quadro legal em vigor estabelece que a classificação do solo se traduz na diferenciação dicotómica obrigatória entre solo rural e solo urbano, a qual é estabelecida em plano de ordenamento (concretamente em plano municipal).

Tal dicotomia tem-se revelado desconforme à realidade territorial e, tal como tem sido praticada, nociva ao seu ordenamento.

É sabido que o crescimento edificatório ocorrido nos últimos 30 anos em Portugal foi excessivo e desadequado. O número de alojamentos cresceu 2,5 milhões, enquanto o aumento do número de famílias pouco ultrapassou 1 milhão. Investiu-se quase apenas em edifícios novos, enquanto na média europeia o investimento em reabilitação e renovação representou 60%.

É sabido também que os planos em vigor integram, na sua grande maioria, perímetros urbanos de enorme admissibilidade edificatória, ainda maior quando confrontados com a atual regressão demográfica e económica.

Perante esta situação, a Proposta de Lei em apreço assume, no seu preâmbulo, a necessidade de evitar “*o aumento excessivo e irracional dos perímetros urbanos*” e de promover “*a reabilitação dos fogos existentes ... e a regeneração*”. Acrescenta que só “*podem ser classificados como solo urbano os terrenos considerados indispensáveis para a urbanização e edificação, constituídos por espaços total ou parcialmente infraestruturados*”.

Esta orientação, muito consensual nos meios técnicos, ganharia em ter formulação expressa no artigo 10.º.

ii. É sabido que a realidade da ocupação dispersa e fragmentada constitui uma realidade crescente e incontornável, ocupando grandes áreas do território.

A Proposta de Lei, na linha do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e de outros documentos oficiais (PNPOT, Política de Cidades, os diversos PROT), estabelece o objetivo de “*conter a expansão urbana e a ocupação dispersa*” [art.º 2.º, alínea f)].

Afigura-se ainda consensual que a ocupação dispersa existente deve ser assumida e ordenada e que, face à sua dimensão, a solução não passa pela sua crescente urbanização, mas sobretudo pela sua contenção e estabilização.

Manter, como faz o art.º 10.º, a obrigação de que todo o solo seja classificado como rústico ou urbano, ofusca a realidade territorial e também, portanto, uma qualquer solução.

Sugere-se, então, a criação de uma outra classe, a de “*solo rústico/urbano*”, que assuma e estabilize essa mistura de usos, visando a sua compatibilização e qualificação.

iii. É sabido que a transformação do solo rústico em urbano gera, a nível de mercado, um grande aumento do respetivo valor (a isto, à frente, se voltará).

Esta transformação tem expressão jurídica/administrativa e tem expressão física concreta. Importa que esta última seja clara e bem especificada, para que a primeira – em grande parte decorrente do conteúdo da Proposta de Lei em apreço – com ela se possa compaginar de forma transparente.

Utilizando linguagem corrente, um solo urbano é aquele que está infraestruturado, parcelado (para fins edificatórios) e edificado (em cada uma das parcelas).

Um solo apenas edificado não deverá, ao contrário do que refere o art.º 10.º, ser considerado urbano; dito de outra forma, na perspetiva do ordenamento do território não tem sentido considerar como solo urbano uma edificação existente no meio de uma herdade.

Urbanizar engloba, então, os atos de infraestruturar, parcelar e, *in fine*, edificar. Assim sendo, logo se percebe, face à atual ocupação do território, que existe muito solo parcialmente urbanizado. Caracteriza toda a ocupação dispersa. E mesmo em contexto francamente urbano existe solo não totalmente urbanizado. No quadro do que genericamente se pode considerar solo urbano seria útil, então, distinguir situações de maior ou menor grau de urbanização. Só assim se poderá entender a “*aquisição gradual de faculdades urbanísticas*” (referida no artigo 15.º) e regular a conseqüente afetação de mais-valias decorrentes dessa transformação.

iv. Em consonância com as razões invocadas anteriormente (*i. a iii*), sugere-se a alteração do art.º 10.º, que assim poderia passar a ter a seguinte redação:

Artigo 10.º
Classificação e qualificação do solo

1 - A classificação do solo determina o destino básico do solo, com respeito pela sua natureza, e **reporta-se à** distinção entre solo rústico e solo urbano.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, entende-se por:

a) «Solo rústico», aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano **ou como rústico/urbano**;

b) «Solo urbano», o que está **totalmente urbanizado e edificado, o que estando parcialmente urbanizado e edificado seja destinado à colmatação urbana, e o que não estando urbanizado nem edificado seja destinado à urbanização, sendo esses destinos estabelecidos em plano territorial.**

c) «Solo rústico/urbano», o que estando parcialmente urbanizado e edificado seja destinado por plano territorial à coexistência de funções rústicas e urbanas.

3- Considera-se urbanizado e edificado o solo que está infraestruturado e parcelado para usos urbanos, com edificação em cada parcela.

4 - A classificação e reclassificação do solo como urbano devem ser feitas de forma a evitar dimensão excessiva de perímetros urbanos, a fomentar a reabilitação e regeneração urbanas e a procurar a rentabilização de infraestruturas, sendo que o solo a urbanizar deve reduzir-se ao indispensável, traduzindo uma opção global de planeamento.

5 - A qualificação do solo define, com respeito pela sua classificação, o conteúdo do seu aproveitamento por referência às potencialidades de desenvolvimento do território.

II. Afetação de mais-valias originadas pela classificação do solo como urbano e pela sua consequente transformação (artigos 13.º, 15.º, 67.º a 69.º e 71.º)

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

Perante esta deficiência do sistema de ordenamento em vigor, esta Proposta de Lei estabelece (artigo 64.º, n.º 6) que os planos territoriais “*fundamentam o processo de formação de mais-valias fundiárias e definem os critérios para a*

sua parametrização e redistribuição”, referindo ainda [artigo 66.º a)] que um dos tipos de redistribuição será o da “*afetação social de mais-valias*”.

O propósito é retomado no artigo 68.º (relativo ao “*valor do solo*”), mas remetendo-o para lei futura. Não se discorda que o tema seja tratado em lei específica, nem que sejam os planos territoriais a estabelecer a parametrização e a exata redistribuição de mais-valias. Mas afigura-se necessário, já que se trata de uma questão fundamental, que esta Lei estabeleça orientação sobre a percentagem de mais-valias a afetar à função social, a cargo da Administração. Ainda neste âmbito há que referir que o teor do artigo 69.º n.º4 se afigura incompreensível. Antes de mais, os fins e princípios de ordenamento de território e o conteúdo dos planos surgem bem especificados neste diploma e neles não constam, antes pelo contrário, o “*propósito*” de valorização fundiária. Essa valorização acontece, de facto, nomeadamente em toda a transformação do solo rural em urbano, e ocorre independentemente de qualquer propósito.

Além disso, importa referir que não considerar na avaliação do solo as expectativas decorrentes do plano é desconforme à realidade do mercado imobiliário e é contrário ao conteúdo do artigo 71.º.

Afigura-se mais sensato assumir a mais-valia de facto originada e fixar critérios para a sua distribuição. Hipótese razoável, na linha do velho encargo de mais-valia (Lei 2030), seria centrar nos 50% a mais-valia afeta à função social, admitindo ajustes decorrentes de política municipal.

Em conformidade com os argumentos expostos, sugere-se alteração dos artigos 68.º e 69.º.

Artigo 68.º
Valor do solo

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

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

Artigo 69.º
Critérios gerais para a avaliação do solo

1 - O solo é avaliado pelo método de avaliação mais apropriado, tendo em consideração a sua situação concreta.

2 - A avaliação do solo faz-se de acordo com os métodos comparativo de valores de mercado, de capitalização do rendimento ou de custo de reposição, a definir em lei.

3 - A avaliação das edificações tem em conta o respetivo estado de conservação.

4 - **[eliminado]**

ii. É sabido que o mercado fundiário e imobiliário é por natureza especulativo, porque sujeito entesouramento, porque muito sujeito a externalidades e porque muito pouco transparente, desde logo porque dependente (sem poder deixar de o ser) de decisões da Administração.

Esta Proposta de Lei aponta como fins [artigo 2º alíneas a) e b)] “*a organização eficiente do mercado fundiário e imobiliário*” e a “*prevenção da especulação imobiliária*”. Para tal, é fundamental que a Administração procure tornar o mercado mais transparente, o que poderá ser alcançado através de:

- Cálculo e afetação, claros e rigorosos, das mais-valias fundiárias.
- Avaliação pública coerente e transparente, consentânea com o funcionamento do mercado.
- Clarificação do processo de urbanização do solo, suas sucessivas etapas, respetivos investimentos e valorizações.

Sendo que o primeiro tema já foi abordado, passemos aos seguintes.

iii. A redação do artigo 71.º da Proposta de Lei, relativo à “*avaliação do solo urbano*”, não responde às questões de fundo, revela incoerências, não origina transparência. Em concreto:

- É completamente omissa quanto à afetação da mais-valia.
- Confunde edificabilidade, edificabilidade média e edificabilidade concreta. As duas primeiras decorrem do plano, a última de licença. Face ao princípio da equidade, toda a avaliação deve reportar-se à edificabilidade média, salvo quando exista licença. O texto da alínea a) do nº2 revela-se incongruente.
- Incompreensível é também a alínea b) do nº 2. Porquê deduzir “*o valor das obrigações para a realização de edificabilidade concreta*” ao “*valor do edificado existente*”? Tais obrigações são, no essencial, obras de

urbanização. Estas não devem ser deduzidas ao valor do edificado existente, mas ao valor da edificabilidade.

- Benfeitorias, quando se aborda o solo urbano, reduzem-se no essencial a edificações. Em lei de bases, basta considerar o solo não edificado e as edificações existentes (estas associadas às parcelas com que estão ou a que podem ser associadas).

Sugere-se, assim, uma outra redação para o artigo 71.

Artigo 71.º
Avaliação do solo urbano

1 - O solo urbano não edificado é avaliado com base no valor da respetiva edificabilidade, com dedução dos correspondentes encargos de urbanização e da parcela de mais-valia afeta à função social.

2 – Para efeitos do número 1, o valor da edificabilidade é calculado tendo por base:

a) A edificabilidade média estabelecida ou decorrente de plano territorial de âmbito municipal ou intermunicipal, salvo existência de licença urbanística em vigor, caso em que é considerada a edificabilidade por ela definida.

b) O valor unitário da edificabilidade, calculado com base no método comparativo de valores de mercado

3 – Existindo edificação em situação legal, esta é associada ao respetivo lote urbano (o existente, ou parcela para tal adequada), sendo avaliados em conjunto com base no método comparativo de valores de mercado

iv. Para que o mercado fundiário e imobiliário se torne mais transparente é fundamental que a avaliação pública do solo seja clara, rigorosa e consentânea com valores de mercado. Para tal deveria ser unitária (independente do fim a que se destina) e deveria ser bem divulgada.

Nada disto se passa atualmente. As avaliações associadas à expropriação por utilidade pública têm-se traduzido em valores muito diferentes para propriedades similares. As avaliações para efeitos fiscais, no âmbito do IMI, constituem um universo à parte.

O artigo 67.º, sobre o “*âmbito da aplicação*” da avaliação, não responde a estas deficiências. Não engloba a fiscalidade e nem sequer refere a expropriação por utilidade pública.

Não enquadrar o valor da indemnização devida por expropriação no âmbito desta Lei seria totalmente absurdo. Repare-se que a arquitetura do diploma relativo à Execução (Capítulo 4º) se traduz nas seguintes orientações:

- Programação pública;
- Dever de concretização dos proprietários, nomeadamente através de contratualização, no âmbito de unidades de execução;
- Incumprimento desse dever dos proprietários superado através de expropriação ou de venda forçada (artigo 16 n.º2);
- Na venda forçada, perante falta de acordo do proprietário, adoção do valor de indemnização por expropriação (artigo 35.º n.º6).

Ou seja, em última análise tudo depende do valor da indemnização por expropriação. Voltando ao artigo 67.º, seria absurdo que este valor fosse superior ao “*valor fundiário para efeitos de execução do plano*”; constituiria um prémio, um estímulo, ao incumprimento dos proprietários. O valor da indemnização por expropriação não pode deixar de estar incluído neste artigo.

E muito bom seria, para a melhoria do funcionamento do mercado, que também a avaliação para efeitos fiscais adotasse a mesma norma, a de uma avaliação pública unitária para todos os fins.

Sugerem-se, assim, alterações na redação do artigo 67.º.

Artigo 67.º
Âmbito de aplicação

1 - O disposto no presente capítulo aplica-se à avaliação do solo, das instalações, das construções, edificações e outras benfeitorias, bem como dos direitos legalmente constituídos sobre ou em conexão com o solo e benfeitorias que suporta.

2 - A avaliação, nos termos do número anterior, tem por objeto a determinação:

a) Do valor fundiário para efeitos de execução dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, na ausência de acordo entre os interessados;

*b) Do preço a pagar ao proprietário na **expropriação por utilidade pública** e na venda ou no arrendamento forçados, nos termos da lei.*

c) Do valor de imóveis para efeitos fiscais.

v. A avaliação do solo é particularmente exigente nos processos de urbanização, já que origina importantes mais-valias.

Importa, por isso, precisar as diferentes fases e componentes desse processo, físicos e legais, os quais exigem investimento e vão criando renda fundiária. Para tal, haveria que precisar o conteúdo do artigo 15.º.

E haveria, também, que alterar radicalmente o seu n.º 2. A aquisição sucessiva de faculdades urbanísticas não pode deixar de influenciar o valor do solo, a nível

do mercado e a nível legal, e também, portanto, na indemnização devida por expropriação.

Sugere-se, em consequência, alterações na redação do artigo 15.º.

Artigo 15.º
Aquisição gradual das faculdades urbanísticas

1 - A aquisição das faculdades urbanísticas que integram o conteúdo do aproveitamento do solo urbano é efetuada de forma sucessiva e gradual e está sujeita ao cumprimento dos ónus e deveres urbanísticos estabelecidos na lei e nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipais aplicáveis.

2 - Na aquisição de atividades urbanísticas adotam-se, como referencial, as seguintes etapas sequenciais:

a) Solo não urbanizado;

b) Solo com licença de urbanização (para realização de obras de urbanização e loteamento urbano);

c) Solo urbanizado (infraestruturado e loteado);

d) Solo urbanizado com licença de obras (para edificação);

e) Solo urbanizado edificado.

3 - A avaliação do solo considera a situação de cada prédio, referenciada a estas etapas.

Na mesma linha, de clareza na aquisição gradual de faculdades urbanísticas, sugere-se que o direito de edificar em solo urbano só exista após conclusão do processo de urbanização.

Tal implicaria a alteração do artigo 13.º.

Artigo 13.º
Direitos dos proprietários

1 - Os proprietários do solo têm o direito a utilizar o solo de acordo com a sua natureza, e em observância do previsto nos programas e planos territoriais, traduzida na exploração, diretamente ou por terceiros, das potencialidades produtivas desse solo, de acordo com o princípio da economia do solo, sem prejuízo das regras aplicáveis à defesa nacional e segurança.

2 - Os proprietários do solo urbano têm designadamente, os seguintes direitos, nos termos e condições previstos na lei:

a) Promover, quando necessário, a reabilitação e renovação urbanas;

*b) **Urbanizar, realizando obras de urbanização e loteamento urbano;***

*c) **Edificar, quando o solo esteja urbanizado;***

d) Utilizar as edificações.

vi. Uma nota, ainda, a sugerir correção do que se supõe ser um lapso: no n.º 2 do artigo 14.º “*proprietários urbanos*” em vez de “*proprietários*”.

III. Articulação desta Lei com a demais legislação em vigor (artigos 81.º e 84.º)

i. A presente Proposta de Lei visa fornecer as bases gerais para a política dos solos, do ordenamento do território e do urbanismo. Parte das suas disposições terão (como refere o artigo 81.º) de ser desenvolvidas e concretizadas no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (o caso, a título de exemplo, das disposições atinentes aos tipos de planos e respetiva eficácia jurídica) e no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (o caso das disposições referentes às operações urbanísticas).

É precisamente esta natureza, de lei de bases e de enquadramento de futuros diplomas legais, que torna fundamental a sua imediata entrada em vigor, não fazendo sentido, do ponto de vista jurídico, que esta eficácia fique dependente da entrada em vigor dos respetivos diplomas de desenvolvimento, a não ser no que se refere aos instrumentos de gestão territorial. Sugere-se, por isso, a seguinte redação para o artigo 84.º

Artigo 84.º
Início de vigência

*A presente lei **entra em vigor no dia seguinte à sua publicação no Diário da República, exceto no que se refere aos instrumentos de gestão territorial, cujo novo regime fica dependente da revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.***

ii. Fundamental é, ainda, que exista uma articulação da presente Proposta de Lei com o Código de Expropriações. A necessidade desta articulação coloca-se essencialmente ao nível da avaliação do solo. Como referido supra, a avaliação para efeitos de expropriações não pode ser feita à margem da avaliação do solo para efeitos da presente Proposta de Lei, designadamente, para efeitos da execução dos planos.

Refira-se que, em nossa opinião, é no âmbito de uma lei de solos e não de um código das expropriações, que as questões da respetiva avaliação devem ser respondidas, tanto mais que a expropriação de bens imóveis apenas pode ser determinada para fins que se adequem aos planos municipais em vigor. Tal significa, nesta ótica, porque o território nacional se encontra praticamente

coberto de planos, que as expropriações se apresentam como instrumentos de execução dos planos.

iii. De há muito que os especialistas vinham chamando a atenção para o impacto que a fiscalidade sobre o imobiliário origina nas dinâmicas de ocupação do solo e para a necessidade de a utilizar como instrumento de ordenamento. Vários passos já foram dados nesse sentido, visando sobretudo a reabilitação urbana.

A presente Proposta de Lei assume claramente, no seu preâmbulo, a vontade de articular “*o ordenamento do território com os instrumentos fiscais que incidem sobre o imobiliário, enquanto instrumento de política de solos, a fim de racionalizar a tributação, tornando-a justa e adequada ao objetivo de aproveitamento dos recursos do solo*”. E avança com orientações para tal no seu artigo 63.º.

Falta-lhe assumir uma avaliação pública unitária para todos os efeitos legais (conforme *supra*) e de perspetivar as correspondentes alterações legislativas.

Sugere-se, em consequência, que o artigo 81.º tenha a seguinte redação:

Artigo 81.º
Legislação complementar

*No prazo de seis meses a contar da data da entrada em vigor da presente lei são aprovados os diplomas legais complementares que reveem o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, o regime jurídico da urbanização e edificação, **o código das expropriações, a legislação fiscal pertinente** e o regime aplicável ao registo cadastral.*