

Assembleia da República
Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos,
de Ordenamento do Território e de Urbanismo
LBGPPSOTU | Proposta de lei nº 183/XII/3.ª

Audição da Ad Urbem
Associação para o Desenvolvimento
do Direito do Urbanismo e da Construção
Fernando Gonçalves [[cv](#)] & Anja Bothe [[cv](#)]

Lisboa, 11 de fevereiro de 2014

Estatuto da Ad Urbem | 1994

IUSTA LEX URBEM AUGET

A lei justa faz crescer a cidade

Artigo 2.º - Atribuições

São atribuições da AD URBEM:

- a) Promover, a nível nacional, o progresso dos conhecimentos teóricos e práticos nos domínios do direito do urbanismo e da construção;
- b) Promover e apoiar o estudo científico das políticas alternativas de urbanismo e construção, como políticas públicas, quer no âmbito nacional quer internacional;
- c) Contribuir para uma maior consciência cívica dos direitos urbanísticos dos cidadãos; [...]



Organização da apresentação

1. Considerações gerais
2. Inovações
3. Lacunas e omissões
4. Sugestões



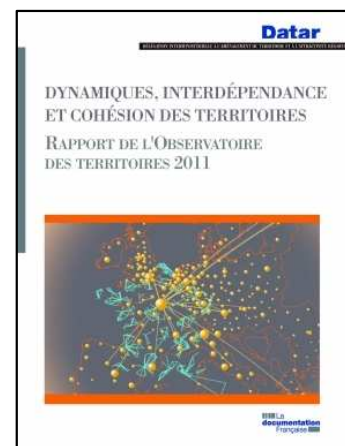
1. Considerações gerais

- 1.1 Face à génese da proposta, a lei de bases **carece de legitimidade política e técnica.**
- 1.2 Em princípio, a Ad Urbem, inclina-se para um **parecer globalmente desfavorável.**



1.1 Falta de legitimidade política e técnica

- A. A proposta de lei não foi precedida pelos devidos oito (8) **relatórios sobre o estado de ordenamento do território nacional**, sujeitos a discussão pública e aprovação pela Assembleia da República.
- B. Embora criado nas páginas do *Diário da República*, o **Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo**, continua inactivo.
 - > [DGT](#)
 - > Exemplo francês [DATAR](#)



1.2 Parecer globalmente desfavorável

- A. Dos três modelos possíveis (o suíço, o italiano e o espanhol) o legislador escolheu o mais problemático: o que vigora no país vizinho e cujo expoente foi atingido na Comunidade Valenciana, tendo merecido uma fortíssima condenação do Parlamento Europeu.
- B. Perante este facto, a Ad Urbem tem dificuldades em acompanhar uma proposta de leicujas fontes afastam Portugal do padrão europeu, muito embora reconheça que a proposta de lei propõe inovações que podem servir de base à correcção da sua deficiente estrutura.



2. Inovações

- 2.1 Transferências de aproveitamento do solo**
- 2.2 Dicotomia solo rural/solo urbano**
- 2.3 Criação do “âmbito” intermunicipal**
- 2.4 Programas de equipamentos intermunicipais**
- 2.5 Monopólio municipal do zonamento do solo**
- 2.6 Dispensa de licença em áreas abrangidas por PP**



2.1 Transferências de aproveitamento do solo

Exposição de motivos: Prevê-se a transferência de aproveitamento como forma de flexibilização das finalidades de planeamento territorial, promovendo a justa distribuição dos encargos e benefícios.

- A. A técnica de **transferência de aproveitamento** (*Transfer of Development Rights*, TDR) teve origem nos Estados Unidos e a sua transposição para a Europa têm-se revelado bastante problemática. [\[1\]](#)
- B. Embora novos e de difícil aplicação, os TDR já são conhecidos no meio técnico português. [\[2\]](#)
- C. Para além das finalidades previstas na proposta de lei, a transferência de edificabilidade pode revelar-se útil na correção dos efeitos negativos da **dispersão urbana**.



2.2 Dicotomia solo rural/solo urbano (i)

Exposição de motivos: Ao nível do estatuto jurídico do solo, reforça-se a classificação do solo em duas classes: solo urbano e solo rústico.

- A. A distinção entre **solo urbano e solo rural** [e a extinção da classe de solo urbanizável] foi uma das inovações da actual lei de bases que suscitou mais polémica.
- B. Entretanto, a “classe” de **solo urbanizável** foi “represtinada” por um simples decreto regulamentar. [[DR 11/2009](#)]
- C. A proposta de lei repõe a dicotomia estabelecida em 1998, em consonância com as dicotomias que vigoram na Dinamarca (áreas urbanas/áreas rurais), na França (áreas urbanas/áreas naturais), na Alemanha (áreas interiores/áreas exteriores).



2.2 Dicotomia solo rural/solo urbano (ii)

- D. Aliás, a referida dicotomia encabeça a política de ordenamento territorial consagrada no [EDEC](#), **Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário**, cuja aprovação, em 1997, coincidiu com a abertura da discussão pública da proposta de LBPOTU.
- E. O EDEC privilegia o tratamento dos seguintes quatro domínios:
 - (i) evolução das zonas urbanas, (ii) evolução das zonas rurais, (iii) transportes e (iv) património natural e cultural.
- F. A referida dicotomia permanece actual, estando presente nos documentos prospectivos respeitantes à **European Territorial Vision 2050**. [[Projecto em curso no ESPON](#)]
- G. A troca rural/rústico parece-nos ser uma opção “rústica”.



2.3 Criação do “âmbito” intermunicipal (i)

Exposição de motivos: O sistema de gestão territorial organiza-se num quadro de interação coordenada que se reconduz ao âmbito nacional, regional, **intermunicipal** e municipal, em função da natureza e incidência territorial dos interesses públicos prosseguidos.

- A. Em rigor, o “âmbito” intermunicipal não é idêntico aos restantes âmbitos, uma vez não corresponde a uma circunscrição administrativa gerida por uma pessoa colectiva de base territorial.
- B. A área de actuação das instituições intermunicipais é de geometria variável ao longo do tempo, uma vez que corresponder a uma pontual conjuntura de interesses que estão na base da associação livre dos municípios. >>



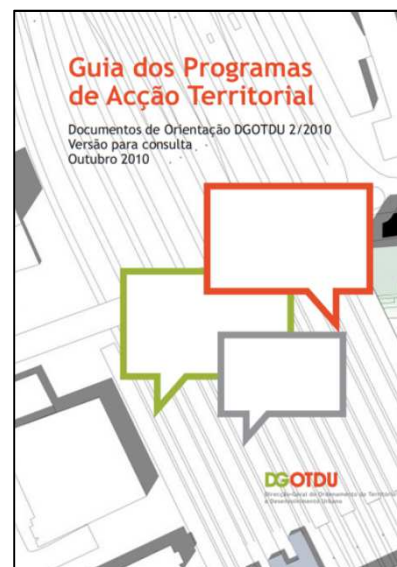
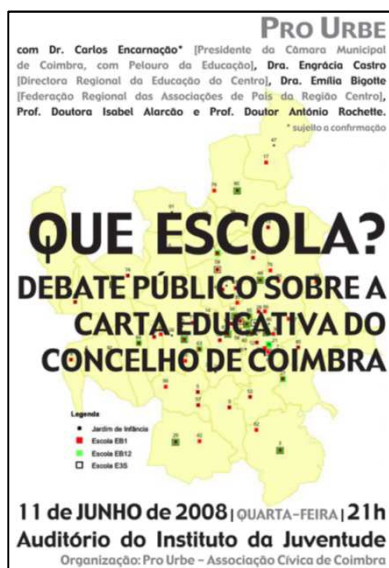
2.3 Criação do “âmbito” intermunicipal (ii)

- C. Pela sua instabilidade territorial e por não ser administrados por órgãos directamente eleitos, os planos intermunicipais não devem ter um valor igual ou superior ao dos planos municipais.
- D. Não quer isto dizer que estajamos em desacordo com a consagração do plano director intermunicipal, PDIM, uma figura com potencialidades, atendendo à aposta da União Europeia nas chamadas **regiões funcionais**. [[CES](#)]
- E. O conteúdo material do futuro PDIM deve saber aproveitar as valências do PDM que fazem sentido a uma escala regional (vg. redes de infraestruturas geridas em comum), combinando-as com as competências de gestão de áreas agrícolas e florestais, até agora reservadas aos serviços do Estado, dando, assim, um novo impulso ao **desenvolvimento rural**.



2.4 Programas de equipamentos intermunicipais

- A. Os programas intermunicipais parecem ser destino prioritário dos subsídios dos fundos estruturais. A nova lei de bases devia combater a proliferação de programas e evitar, por exemplo, a coexistência de novos **programas territoriais** com os anteriores **programas territoriais de desenvolvimento do QREN**.



Audição da AD URBEM | 11 fevereiro 2013

Assembleia da República | Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

2.5 Monopólio municipal do zonamento do solo

Exposição de motivos : Os programas territoriais não podem estabelecer usos do solo, o que traduz maior responsabilidade das autarquias locais em matéria de planeamento.

- A. A lei de bases vigente atribui ao município a competência para estabelecer o **regime de uso do solo (e das águas)**. [1]
- B. A solução de reservar, para o município, o zonamento do solo inspira-se nas leis urbanísticas dos países europeus com **sistemas de planeamento descentralizados**, como no caso da Alemanha. [2]
- C. Mais concretamente, a redacção vigente é tributária da da **Lei do Planeamento e da Construção vigente** na Suécia. [3]
- D. O legislador está pois em boa companhia. Pena é que as **águas** tenham caído pelo caminho.



2.7 Dispensa de licença em áreas abrangidas por PP

Exposição de motivos: Estabelecer condições para a adoção de procedimentos de controlo prévio expeditos, 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.

- A. Recuperar as disposições da versão originária do RJUE que dispensavam a outorga de licença no caso de contruções realizadas ao abrigo de plano de pormenor, substituindo esse acto por uma simples autorização.
- B. Reecorde-se que esta inovação inspira-se na Lei da Construção do Cantão de Berna, cujo último número do artigo 88.º, sob a epígrafe **2.4 Plans de quartier - 1. Définition et portée**, dispunha o seguinte:

Le plan de quartier a valeur de permis de construire lorsqu'il définit le projet avec la précision d'un tel permis.



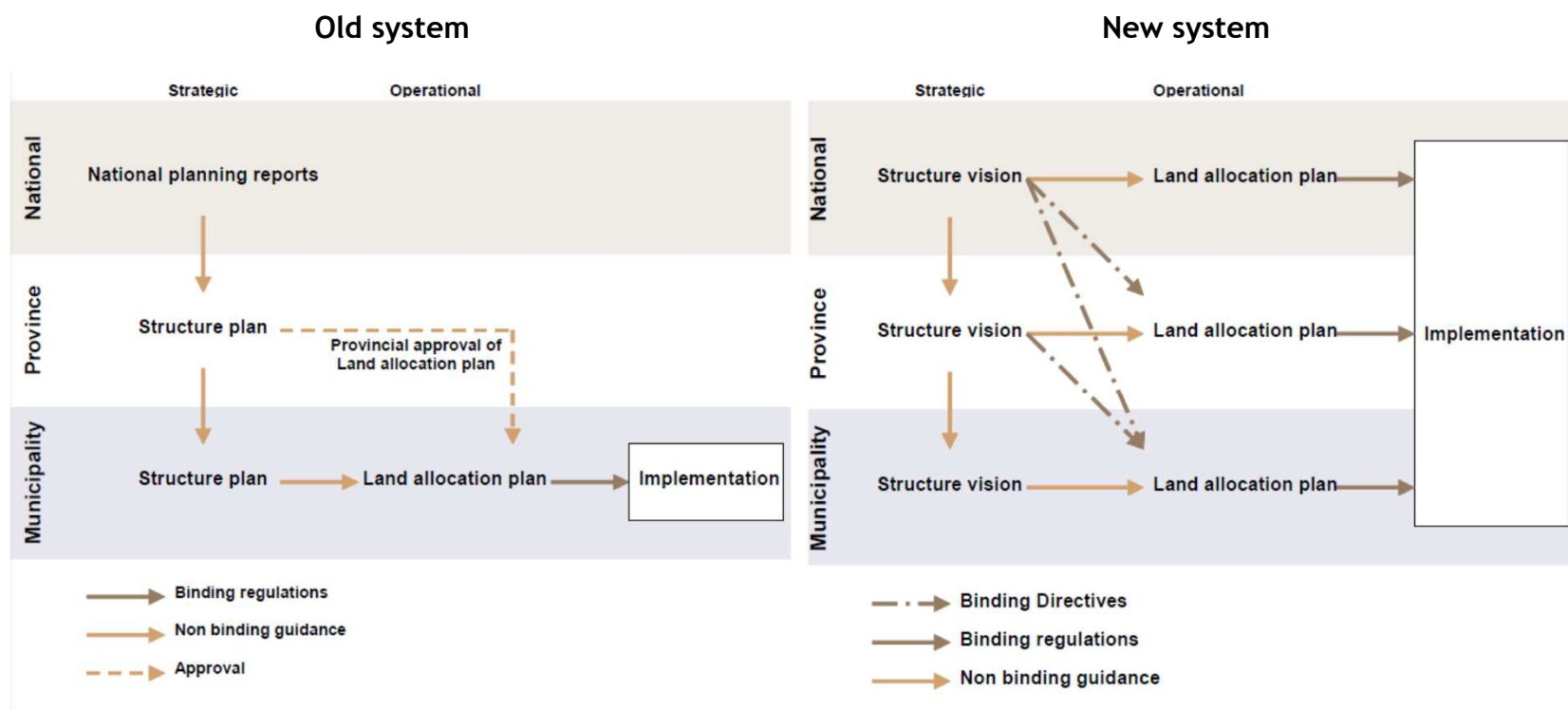
3. Lacunas e omissões

- 3.1 Sistema de planeamento em “cascata”
- 3.2 Onde está o **plano especial de reabilitação urbana**, PERU?
- 3.3 Projectos de interesse nacional e medidas preventivas
- 3.3 Alienação do património do Estado e dos municípios



3.1 Sistema de planeamento em “cascata”

- A. A proposta de lei continua a pensar em termos de planeamento em “cascata”, um modelo que a Holanda superou com a reforma da Lei do planeamento operada em 2006.



3.2 Repensar o estatuto do projecto de loteamento

- A. Pela primeira vez, o **projecto de operação de loteamento**, POU, convive, em pé de igualdade, com o **plano de pormenor**.
- B. Daqui em diante será mais difícil estas duas figuras ignorarem-se mutuamente.



3.3 Planos de ordenamento rural

- A. O plano de urbanização, PU, está vocacionado para intervir nas áreas urbanas, nas suas franjas rurais e nas áreas rurais destinadas a ser urbanizadas. Ficam de fora, e sem plano situado ao mesmo nível do PU, as áreas rurais não destinadas a urbanização. Ora, em determinadas circunstâncias, essas áreas podem necessitar de um plano de ordenamento rural.
- B. Para superar esta menorização do espaço rural, sugere-se que o PU seja substituído por uma nova figura: o **plano local de uso do solo, PLUS**, com possibilidade de intervir quer em espaços urbanos quer rurais.
- C. Se Portugal adoptar políticas efectivas de combate à dispersão urbana, os PLUS seriam um instrumento útil para atingir esse objectivo.



3.2 Onde está o PERU?

- A. O RJIGT qualifica o **plano de pormenor de reabilitação urbana**, PPRU, como uma modalidade específica de plano de plano de pormenor, PP. Com o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, o PPRU ficou sujeito a uma metodologia e ganhou um conteúdo bem mais desenvolvidos do que a sua matriz.
- B. Na prática, isto significa que a modalidade específica de PP deu lugar a um verdadeiro **plano especial de reabilitação urbana**, PERU, cuja concepção desafia a lógica integradora que é timbre das figuras de plano de ordenamento território.
- C. A proposta de lei não melhora esta situação, antes a agrava com considerações circulares sobre regeneração e reabilitação urbana, dificilmente compreensíveis para um especialista na matéria. [ver Nota]



3.3 Alienação do património do Estado e dos municípios

- A. Ao longo da vigência da **Lei dos Solos** de 1976, o art. 5.º - alienação de terrenos pretencentes à Administração -, foi objecto de numerodas alterações.
- B. O art. 15.º do regime das **áreas de desenvolvimento urbano prioritário**, ADUP, e das **áreas de construção prioritária**, ACP, regula a inclusão dos terrenos dos municípios nestas operações.
- C. A proposta de lei de bases nada dispõe sobre esta matéria.
- D. Entretanto, o **regime jurídico do património imobiliário público** (Lei 10/2007, de 6 de março) ignora os instrumentos de gestão territorial, situação que contrasta com o **Federal Land Policy and Management Act**, FLPMA 1976, que condiciona a venda de terrenos federais à previa existência de um plano de uso do solo.

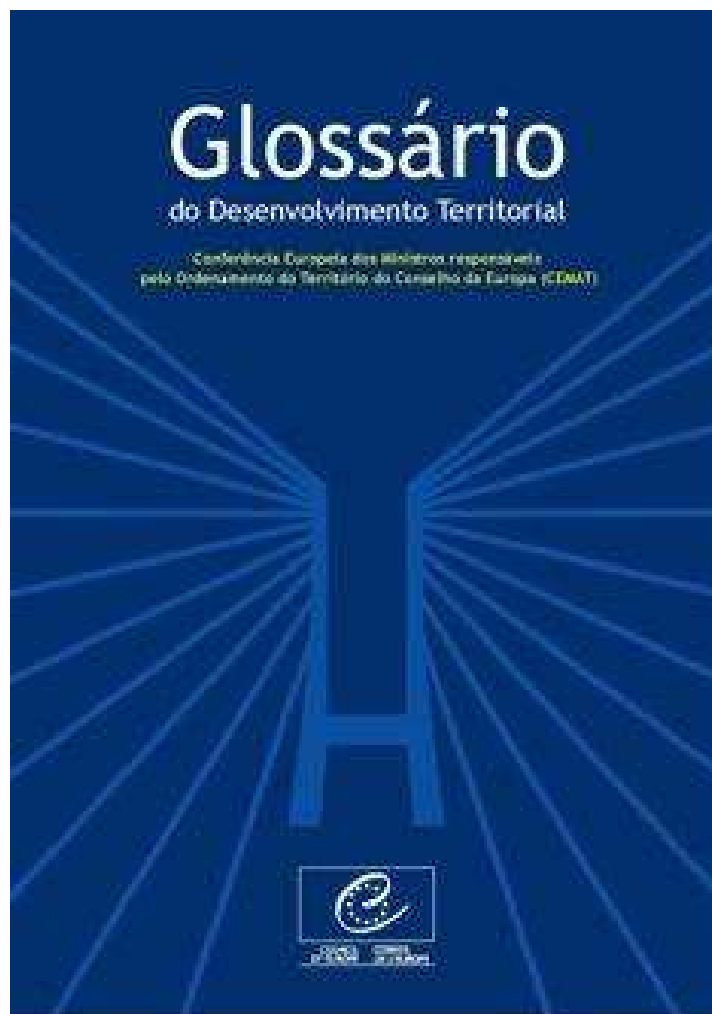


4. Sugestões

- 4.1 Actualizar e simplificar a designação da lei de bases **LBGPPSOTU**,
para
LBGPPSOTU, abreviadamente designada por
Lei de bases do desenvolvimento territorial
LBSD
- 4.2 Satisfazer a crítica da ANMP - designadamente quando esta afirma que “parece-nos curial que articulado [cuide] em primeiro do sistema de planeamento territorial e urbanismo, para depois, sim, tratar da política dos solos” -, reordenando não apenas o articulado, mas também o título da lei (**LBGPPSOTU > LBGPPOTUS**).



Desenvolvimento territorial



Audição da Ad URBEM | 11 fevereiro 2013

Assembleia da República | Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local