

Conferência sobre a Proposta de Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo

Resumo das intervenções da 3ª Mesa Redonda Gestão urbanística e regime económico-financeiro

A. 1ª INTERVENÇÃO - PROF. DOUTORA FERNANDA PAULA OLIVEIRA

1. A Professora Doutora FERNANDA PAULA OLIVEIRA começou por afirmar que o corte das matérias levou a alguns problemas de sistematização do projecto de LEI DE BASES DA POLÍTICA PÚBLICA DE SOLOS, DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO URBANISMO (doravante, o “projecto”). Ainda assim, considerou que o projecto é globalmente positivo, ao abordar vários aspectos importantes, como a contenção de perímetros, a reabilitação urbana, o reforço das orientações já existentes ao nível da programação, o estatuto da propriedade dos solos, a programação da execução dos planos, entre outros.

2. De entre os aspectos enunciados, procurou focar na sua intervenção, em especial, a matéria da *execução programada dos planos* — aspecto cujo esquecimento levou precisamente a alguma dispersão urbanística —, notando que este tipo de execução também é gestão urbanística, mas que, não obstante tratar-se de um ponto abordado no projecto, o seu tratamento acabou por se afigurar demasiado curto.

Em sequência, salientou que é em relação ao solo urbanizável que a execução programada interessa particularmente, mas colocou a seguinte questão: se o solo urbanizável desaparece, de que serve, então, a execução programada? A este respeito, notou que, na verdade, o solo urbanizável não acabou, como pode ser comprovado pelo artigo 10.º do projecto, pelo que a execução continua a ser relevante em tais casos. Com efeito, a execução programada pode ser *sistemática* ou *não sistemática*, que se refere a operações concretas em solo já urbanizado — este último tipo de execução programada continua a interessar no presente.

Referiu ainda que a eliminação de várias normas nesta matéria da versão final do projecto tornou o projecto apresentado algo incongruente (cfr., por exemplo, artigo 60.º do projecto).

3. Além dos aspectos mencionados, a autora fez ainda alguns comentários esparsos sobre o projecto.

Referiu que o legislador resolveu efectuar uma distinção nova entre os conceitos de reabilitação e regeneração, sem que se perceba exactamente porquê e de forma contrária aos conceitos existentes no regime jurídico da reabilitação urbana e já razoavelmente estabilizados, o que pode implicar alguma confusão.

Também afirmou que o legislador decidiu criar um procedimento excepcional de legalização de operações urbanísticas (cfr. artigo 59.º do projecto). Porém, considerou resultarem algumas dúvidas deste novo mecanismo: por exemplo, questionou sobre como tratar os casos dos promotores que não conseguiram acabar processos, bem como no que consiste uma obra inacabada? Estes aspectos são importantes, mas não parecem ter sido desenvolvidos de forma suficiente.

Por fim, mencionou ainda que o regime de invalidades existente ao nível da gestão urbanística merecia ser repensado, no entanto nada é dito no projecto acerca deste aspecto.

B. 2ª INTERVENÇÃO - PROF. DOUTOR JORGE CARVALHO

4. O Professor Doutor JORGE CARVALHO iniciou a sua intervenção, que se focou no *regime económico-financeiro*, afirmando que o nosso sistema de ordenamento do território tem sido ineficaz, pelo que algo tem de ser alterado. Na sua opinião, as mudanças têm de acontecer especialmente ao nível das práticas e não das leis. A decisão política foi, porém, no sentido de se alterar a lei.

5. Em seguida, notou que o solo tem uma *função social*, por exemplo, ambiental, produtiva, de construção, entre outras. Não obstante este facto, lembrou que o direito de propriedade colide com esta função.

Em face disto, na opinião do autor, erguem-se aqui duas grandes questões:

(i) Devem ou não os proprietários dos terrenos ser remunerados por isso?

(ii) Quem deve ficar com as mais-valias na transformação do solo rural em solo urbano? O Estado ou os proprietários?

6. No que toca à primeira questão, começou por referir que é necessário explicitar as externalidades ambientais existentes, bem como os direitos existentes para que se saiba como compensar e o que compensar. Considerou, nesta sede, que

se são criadas restrições a este nível, à partida os proprietários devem ser remunerados por essa razão. De qualquer forma, salientou que, em princípio, aqueles que retiram mais-valias deviam também pagar por isso.

7. No que concerne à segunda questão, realçou que, como ainda existe solo urbanizável, é importante proceder à sua avaliação pública unitária para todos os fins. Referiu, acerca disto, que aquando do cálculo das mais-valias, os proprietários têm usufruído das mais-valias por omissão. Contudo, considerou que devia haver uma repartição destas mais-valias entre os proprietários e o Estado.

Mais: na sua opinião, a repartição das mais-valias deveria ser feita numa proporção de 50% para os proprietários e 50% para o Estado. A avaliação do solo devia ser feita nesta medida, sempre em termos médios, ao contrário, todavia, daquilo que parece decorrer do projecto.

8. Por fim, o autor ainda salientou que é impensável que esta lei de bases não se articule com as demais leis que estão a ser revistas, como o Regime das Expropriações. Enfim, afirmou que as considerações acerca do modo de cálculo das mais-valias deve, obviamente, ser estendida às expropriações por utilidade pública.

C. 3ª INTERVENÇÃO - PROF. DOUTOR CARLOS LOBO

9. O Professor Doutor CARLOS LOBO também centrou a sua intervenção no *regime económico-financeiro*, e começou por afirmar, no que respeita às principais inovações do projecto, que se tomou, pela primeira vez, consciência de que as matérias urbanísticas também têm uma vertente económica.

Continuou afirmando que as mais-valias, a especulação, etc. são criadas pela acção estatal. Como exemplo, mencionou que nas últimas décadas se verificou a expansão dos núcleos urbanos. Contudo, o Estado concedeu subsídios precisamente para fazer tal expansão. Aliás, na sua opinião, os centros históricos implodiram precisamente por isto. Enfim, a gestão urbana e do território apenas foi tratada em sede administrativa, o que levou às incongruências que referiu.

10. Seguidamente, considerou existirem, nesta sede, várias questões relevantes a fazer. De entre os vários aspectos referidos pelo autor na sua intervenção, enunciaremos as que se seguem.

Em primeiro lugar, afirmou que a gestão urbanística é uma questão económica; mais, o Direito do Urbanismo é também Direito Económico. Nesta medida, cabe ao Estado resolver eventuais problemas de desigualdades que possam vir a ser criados a este nível. Afirmou ainda que importa, por um lado, não criar distorções de mercado e, por outro, proceder à sua correcção.

Em segundo lugar, procurou salientar a ideia de transparência. Esta ideia é fundamental ao nível da avaliação pública do solo que considerou ser essencial e que deve ser feita no que se refere ao *(i)* valor do solo e ao *(ii)* valor das rendas.

Em terceiro lugar, afirmou que o Imposto Municipal sobre Imóveis (“IMI”) tem também de ser um imposto urbanístico. Com efeito, em sua opinião, faltam, neste âmbito, contribuições especiais a pagar por *(i)* projectos especiais e, bem assim, por *(ii)* projectos ambientalmente danosos. Em face disto, notou que a taxa que substituir a Taxa Municipal pela Realização de Infra-Estruturas Urbanística (“TRIUI”) tem de contemplar estas contribuições. Em suma, afirmou que quem quiser expandir tem de pagar por isso.

Em quarto lugar, realçou ainda a vertente redistributiva no que respeita ao regime económico-financeiro. Há, na sua opinião, que criar um terceiro nível de perequação, ao nível do qual se proceda à incorporação das mais-valias fundiárias criadas pela reclassificação do solo. Neste âmbito, em sentido próximo de JORGE CARVALHO, referiu que é possível pensar numa repartição das mais-valias em que 60% a 80% revertem para os proprietários, ficando na margem de discricionariedade dos municípios a definição exacta do valor de mais-valia a reverter para os proprietários na sua circunscrição territorial.

D. 4ª INTERVENÇÃO - MESTRE ANDRÉ FOLQUE

11. O Mestre ANDRÉ FOLQUE iniciou a sua intervenção referindo que o artigo 24.º do projecto, relativo às formas de aquisição da propriedade, poderia também utilizar a figura constante do artigo 1345.º do Código Civil, de acordo com a qual “[a]s coisas imóveis sem dono conhecido consideram-se do património do Estado”.

12. Em seguida, questionou-se sobre o que esperar desta lei de bases em matéria de urbanismo? Na sua opinião, mais do que os modestos quatro artigos existentes no capítulo referente à matéria de gestão urbanística.

Considerou que faltam no projecto, desde logo, os grandes princípios de Direito do Urbanismo. Continuou notando que a lei não tem necessariamente de ser curta, uma vez que tem conteúdo normativo e até como forma de evitar a

possibilidade de emissão de alguns regulamentos independentes que possam vir a usurpar o seu espaço. Enfim, a seu ver, o urbanismo aparece nesta lei como uma espécie de "parente pobre", o que é notório em virtude da falta de densidade normativa em sede de gestão urbanística, comparativamente com outras matérias.

13. Depois, notou também que, além do que referiu, o projecto contém algumas imprecisões formais, como a constante do artigo 14.º, alínea *b*), do projecto, em que se confundem os conceitos de ónus e de deveres. Por outro lado, o projecto ignora a figura dos loteamentos, não obstante a sua referência a lotes.

14. Voltando à ideia de que deveriam ter sido enunciados no projecto os princípios gerais de urbanismo, avançou vários exemplos, nomeadamente: *(i)* o princípio geral da precedência da urbanização sobre a edificação; *(ii)* o princípio da natureza estritamente pública dos actos de controlo urbanístico; *(iii)* o princípio da taxatividade dos motivos de indeferimento; e o *(iv)* princípio da proibição de edificação dispersa. Além destes princípios, considerou que deveriam também ter sido tocados os seguintes pontos: *(i)* ponderação da reconfiguração do loteamento urbano (articulação entre a posição dos proprietários dos lotes à luz do que acontece no âmbito da propriedade horizontal); *(ii)* distinção entre sanções urbanísticas e tutela da legalidade.

15. Em seguida, questionou se não se deveria identificar genericamente o acto permissivo como licença e resolver algumas das críticas que têm sido feitas à figura da comunicação prévia.

16. Finalmente, terminou a sua intervenção aludindo, de forma muito crítica, a nova figura da regularização de obras (cfr. artigo 59.º do projecto), que afirmou nem sequer ser, na verdade, totalmente inovadora, uma vez que o artigo 167.º do RGEU já a refere. Afirmou que lhe provoca muitas dúvidas, no âmbito desta figura, a articulação entre a possibilidade de regularização dentro da legalidade (isto é, com respeito pelos planos e demais normas em vigor à data em que as operações urbanísticas tenham lugar) e o princípio da proporcionalidade (cfr. n.º 2 do artigo 59.º do projecto). Afirmou ainda que o n.º 3 do artigo 59.º do projecto é criticável em vários aspectos, desde logo porque não é claro no que consiste o conceito de impossibilidade, assim como as obras que estão aqui em causa.

E. 5ª INTERVENÇÃO - MESTRE ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA

17. O Mestre ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA começou a sua intervenção afirmando que o projecto de lei de bases pouco diz sobre a matéria de gestão urbanística, o que lhe dificulta a sua intervenção.

18. Em sequência, afirmou que a grande questão neste âmbito consiste, no fundo, em saber o que exigir da lei de bases sobre esta matéria. O Decreto-Lei 555/99, de 16 de Dezembro — que aprovou o actual REGIME JURÍDICO DA URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO —, traçava um modelo que foi sendo alterado sem grande coerência, o que transfigurou o modelo inicial. Na sua opinião, a lei de bases devia precisamente avançar os traços desse modelo.

O importante aqui, considerou, é encontrar um modelo que, por um lado, assegure a posição dos proprietários e, por outro, a função social da propriedade. Porém, o artigo 58.º do projecto nada diz acerca disto; não dá quaisquer orientações substantivas a esse nível.

19. Além do referido, considerou ainda que falta no projecto o tratamento da matéria da legalidade dos actos de gestão urbanística, regime que não combinou bem as ideias ligadas à posição dos proprietários e à função social da propriedade.

Quanto à execução do planeamento refere que o projecto se limitou a consagrar algumas poucas normas sem grande conteúdo. Em sua opinião, devia, pelo menos, ter-se consagrado no projecto alguns princípios de orientação para o legislador e que servissem de parâmetro de controlo.

Posteriormente, criticou o artigo 58.º, n.º 7, do projecto, que teria, a seu ver, uma redacção demasiado aberta, sem pressupostos. Ora, ao nível interpretativo, tal abertura excessiva levará a um alargamento do âmbito da norma.

Finalizou a sua intervenção elogiando, ao contrário de ANDRÉ FOLQUE, o artigo 59.º do projecto, que considerou uma disposição interessante. Enfim, com este dispositivo pretende o legislador resolver alguns problemas concretos existentes ao nível do regime de gestão urbanística, que é muito rígido.

F. SÍNTESE CONCLUSIVA DA 3ª MESA REDONDA

20. Em face das intervenções que acabámos de descrever, faremos agora uma breve síntese conclusiva das ideias mais importantes expostas.

21. Considerações genéricas sobre o projecto:

- (i) O projecto é globalmente positivo, em virtude, desde logo, de abordar vários aspectos importantes, como a contenção de perímetros, a reabilitação urbana, o reforço das orientações já existentes ao nível da programação, o estatuto da propriedade dos solos, a programação da execução dos planos, entre outros.
- (ii) Contudo, o projecto apresenta alguns problemas ao nível da sistematização, provocados pelos cortes efectuados na versão ora apresentada, assim como algumas imprecisões formais e conceptuais que importa rever (*e.g.*, a confusão entre os conceitos de ónus e de dever ou a confusa distinção entre os conceitos de reabilitação e de regeneração).

22. Considerações específicas sobre o regime económico-financeiro:

- (i) O solo tem uma *função social* que deve ser conjugada com o direito de propriedade. A esta luz, por um lado, devem os particulares que vêm o seu direito de propriedade restringido ser remunerados por isso, e, por outro, aqueles que prossigam actividades que colidam com a função social do solo (por exemplo, actividades poluentes) devem pagar por isso.
- (ii) Importa proceder à avaliação pública do solo, sempre com respeito pelo princípio da transparência, nomeadamente no que se refere ao valor do solo e ao valor das rendas.
- (iii) Acresce a isto que as mais-valias decorrentes da avaliação do solo devem ser repartidas entre o Estado e os particulares. Não há um consenso sobre a medida desta repartição, apontando uns para uma divisão de 50% para ambas as partes, enquanto outros consideram caber aos particulares uma percentagem maior, entre, por exemplo, 60% a 80%; escolha que deverá ser deixada aos municípios.
- (iv) A presente lei de bases deverá articular-se com as demais leis que estão a ser revistas, como o Regime das Expropriações, e, nessa

medida, a título de exemplo, o cálculo das mais-valias nesta sede deverá ser semelhante ao criado pela lei de bases.

23. Considerações específicas sobre o regime relativo à gestão urbanística:
- (i) O capítulo referente à matéria da gestão urbanística peca por escassa.
 - (ii) Podiam e deviam ter sido enunciados os princípios gerais atinentes à matéria da gestão urbanística, de forma a traçar um modelo genérico nesta matéria e a dar alguns elementos de orientação para o legislador e, bem assim, parâmetros de controlo das atividades prosseguidas neste âmbito (a título de exemplo, são de referir os princípios da precedência da urbanização sobre a edificação; da natureza estritamente pública dos actos de controlo urbanístico; da taxatividade dos motivos de indeferimento; e da proibição de edificação dispersa).
 - (iii) O legislador podia ter aproveitado esta oportunidade para resolver as críticas que têm sido efectuadas, em especial, à distinção conceptual entre as figuras da licença e da autorização prévia.
 - (iv) Podia, de igual modo, ter-se aproveitado este momento para rever o sistema de invalidades em matéria urbanística.
 - (v) Se é positiva a referência à reabilitação urbana, o que destaca a sua actual relevância no paradigma urbanístico, não se percebe exactamente a razão para divergir concetualmente daquilo que se encontra já estabilizado ao nível do regime jurídico aplicável à reabilitação urbana.
 - (vi) Muito embora tenham sido endereçadas algumas críticas ao mecanismo de regularização de obras ilegais, parece esta figura poder vir a mostrar-se especialmente interessante na resolução de problemas práticos que se verificam todos os dias ao nível da gestão urbanística; ainda assim, a redacção da respectiva disposição deverá ser melhorada.

Relator
Jorge Silva Sampaio