

A Nova Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo: Alguns Princípios Fundamentais

Resumo

Apresentam-se, neste pequeno texto, alguns princípios fundamentais da Nova Lei de Bases da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Independentemente do mérito das soluções nela consagradas – e algumas delas são, seguramente, positivas –, subsistem muitas dúvidas sobre a necessidade e oportunidade da reforma trazida por aquela lei. Se, quanto à parte respeitante ao direito e política de solos, dúvidas inexistem sobre a necessidade e urgência de legislar, devido à evidente desatualização e inadequação da lei anterior, com quase quarenta anos de vigência, sobram muitas no que respeita à necessidade e utilidade de alterar as atuais bases gerais do regime jurídico do ordenamento do território e do urbanismo.

1. Introdução

A Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, veio estabelecer as novas bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Pensada, inicialmente, para rever e atualizar a velha lei dos solos, constante do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 313/80, de 19 de agosto, 400/84, de 31 de dezembro, e 307/2009, de 23 de outubro, aquela lei alargou o seu âmbito de aplicação, passando a condensar também as linhas mestras da política de ordenamento do território e de urbanismo. Daí que a sua norma revogatória, constante do artigo 83.º, abranja, para além de outros diplomas, a antiga lei dos solos e a anterior lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, aprovada pela Lei n.º 49/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto.

A nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (doravante, LBPSOTU) alicerçou-se, segundo a Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 183/XII, na imperiosa necessidade de “definir instrumentos que permitam disciplinar, reconduzir e induzir a correta distribuição do solo rústico e urbano e a execução eficiente dos planos territoriais, evitando o aumento excessivo e irracional dos perímetros urbanos, assegurando a salvaguarda dos valores naturais, e promovendo a exploração dos recursos florestais e agrícolas, bem como o melhor aproveitamento dos recursos do solo urbano, centrado na reabilitação dos fogos existentes, em detrimento de nova construção, e na regeneração de áreas do território”.

A LBPSOTU abrange sete partes (Títulos), a saber: Título I (disposições gerais: artigos 1.º a 8.º); Título II (política de solos: artigos 9.º a 36.º); Título III (sistema de gestão territorial: artigos 37.º a 57.º); Título IV (operações urbanísticas: artigos 58.º a 61.º); Título V (regime económico e financeiro: artigos 62.º a 73.º); Título VI (publicidade e registo: artigos 74.º e 75.º); e Título VII (disposições transitórias e finais: artigos 76.º a 84.º). Infere-se da análise da LBPSOTU que são quatro os grandes temas tratados e desenvolvidos: o da *política de solos*

(o qual se divide no regime urbanístico da propriedade do solo e na política pública dos solos); o do sistema de gestão territorial; o das operações urbanísticas ou do urbanismo operacional; e o do regime econômico e financeiro (tema transversal a todos os outros, no qual se incluem o financiamento de infraestruturas urbanísticas, os instrumentos equitativos e a 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).

A LBPSOTU, apesar da sua extensão, condensa apenas os princípios reitores da disciplina jurídica das matérias nele abrangidas, carecendo os mesmos de ser desenvolvidos em diplomas legais complementares, indicando o artigo 81.º daquela lei os que reveem o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJGT), o regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE) — revisão entretanto já concretizada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro — e o regime aplicável ao cadastro predial e respetivos diplomas regulamentares. O mencionado artigo 81.º fixa o prazo de seis meses a contar da entrada em vigor daquela lei (a qual se verificou, nos termos do artigo 84.º, decorridos 30 dias após a data da sua publicação) para que essa revisão tenha lugar.

2. Alguns princípios fundamentais

A LBPSOTU mantém-se fiel a muitos princípios que vêm constituindo o travejamento jurídico do direito do ordenamento do território e do urbanismo português. Estamos, por isso, perante uma lei reformadora, não face a uma lei revolucionária.

A mesma encerra, no entanto, um naipe importante de *princípios fundamentais inovadores*. É ao breve escrutínio de alguns deles que vamos dedicar as linhas subseqüentes.

2.1. O princípio da integração das políticas de solos, de ordenamento do território e de urbanismo

Numa primeira análise do diploma sobre o qual estamos a debruçar a nossa atenção, verifica-se que o legislador optou por dedicar cerca de um terço dos artigos à *política de solos*, a qual, logo em sede da definição do seu objeto (artigo 1.º, n.º 1), antecede as temáticas do ordenamento do território e do urbanismo. A isto acresce que a LBPSOTU prescreve, no seu artigo 27.º, que a gestão territorial (que constitui uma parte importante do ordenamento do território e do urbanismo) é um meio de intervenção administrativa no solo e contribui para a realização dos objetivos de política pública de solos e de regulação fundiária ao nível nacional, regional e local.

Em face do que vem de ser referido, poderá colocar-se a questão de saber se o regime do solo — tanto no seu regime propriamente dito, como nas políticas públicas do solo — assume naquela lei um papel *preponderante* face às temáticas do ordenamento do território e do urbanismo, passando estas a ser um *mero instrumento* ao serviço daquele e não, como vem sendo geralmente entendido, que o *direito e política de solos* não é mais do que uma *parte* ou um *capítulo* do direito do ordenamento do território e do urbanismo. E a questão ora posta ganha mais força se considerarmos que a origem da presente lei se encontrava na intenção de reformulação da antiga Lei dos Solos e se atentarmos nas palavras de um dos proeminentes membros da Comissão de Elaboração da Proposta de Lei (VASCO PEREIRA DA SILVA) em sede do respetivo procedimento legislativo (concretamente, em audição na Comissão Parlamentar do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local), segundo as quais “(...) a lei do

solo estava a surgir depois de outras leis, que eram, de alguma maneira, conformadoras do sistema, e, por outro, havia a ideia de dar de alguma maneira alguma preponderância à lei do solo, um pouco no quadro daquilo que era a experiência espanhola, que é fazer da lei do solo a grande lei em matéria do urbanismo e do ordenamento do território e não apenas as questões que são tratadas na nossa lei do solo de 1976 (...)”.

Não obstante tudo o que acaba de ser referido, ao que acresce a própria sistematização da lei, propendemos a considerar que a tese de *preponderância* da política de solos em relação à política de ordenamento do território e de urbanismo deverá ser rejeitada. O que a LBPSOTU faz é algo completamente diferente: uma *integração* daquelas três políticas (às quais poderemos juntar a do ambiente), com base numa visão global, ao serviço de um conjunto de *fins comuns* (enumerados no artigo 2.º) e obedecendo a um leque alargado de *princípios gerais* (indicados no artigo 3.º). Podemos, por isso, falar de um *princípio da integração* das políticas de solos, de ordenamento do território e de urbanismo como o primeiro princípio fundamental da nova lei.

Esta influência *recíproca e circular* daquelas três políticas pode colher-se em mais alguns argumentos. Em primeiro lugar, por um lado, o facto de o território sobre o qual o direito e a política de solos irão operar estar, todo ele, coberto por instrumentos de gestão territorial a executar (ainda que os mesmos tenham que ser objeto de atualização na decorrência da LBPSOTU) e, por outro lado, a perspetivação da LBPSOTU como um todo, trazendo à memória os seus objetivos de definição de instrumentos aptos à correta distribuição do solo, de execução eficiente de planos territoriais, de contenção dos perímetros urbanos, de melhor aproveitamento do solo, de reabilitação e regeneração do território, tudo objetivos tradicionalmente associados a uma política de ordenamento do território e de urbanismo. Na verdade, ao cabo e ao resto, o que se pretende com todas as normas constantes da LBPSOTU mais não é do que o racional, proporcional e equilibrado ordenamento do território (nacional e europeu), a que, por imperativo constitucional (mormente, o artigo 65.º da Constituição) e legal (artigo 5.º daquela lei) todos têm direito, situação para a qual é necessário lançar mão de instrumentos ou medidas como aquelas que constituem o direito e política de solos.

Em *segundo lugar*, o artigo 9.º do diploma (o primeiro do título respeitante à política de solos), onde é clarificado que o uso do solo se realiza no âmbito dos limites previstos na Constituição, na lei, nos planos territoriais e em conformidade com a respetiva classificação e qualificação, as quais, por sua vez, traduzem uma opção de planeamento (artigo 10.º, n.º 3).

Em *terceiro lugar*, o artigo 13.º, n.º 1, no qual se consigna que os proprietários do solo têm o direito de o utilizar de acordo com a sua natureza e com observância do previsto nos programas e planos territoriais.

Em *quarto lugar*, o artigo 16.º, no qual é vincada a ideia de que a administração pode impor ao proprietário do imóvel a realização das operações urbanísticas necessárias à execução de um plano, sob pena de expropriação ou venda forçada.

Em *quinto lugar*, é estabelecida a possibilidade de reserva de solo para infraestruturas urbanísticas, equipamentos e espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva, mas determina-se a obrigação da respetiva aquisição no prazo estabelecido no plano territorial ou no instrumento de programação, findo o qual aquela reserva caduca (artigo 18.º). É também definido que o dimensionamento, fracionamento, emparcelamento e reparcelamento da

propriedade do solo se realiza de acordo com o previsto nos planos (artigo 19.º) e que o uso do solo é determinado exclusivamente pelos planos territoriais no âmbito de uma operação urbanística concreta (artigo 22.º, n.ºs 1 e 2).

Em sétimo lugar, estabelece-se que os bens imóveis do domínio privado do Estado, das regiões autónomas e autarquias locais podem ser afetos à prossecução de finalidades de política pública de solos, com vista (entre outras coisas) à execução programada dos programas e planos territoriais [artigo 23.º alínea e)].

Por último, não deixa a LBPSOTU de indicar, entre outras, a execução dos programas e planos territoriais, a reabilitação e regeneração do território, a reestruturação de prédios rústicos e urbanos e a preservação e valorização do património natural, cultural e paisagístico, que são finalidades típicas de uma política de ordenamento do território, como finalidades do direito de preferência do Estado, regiões autónomas e autarquias locais (artigo 29.º). E o mesmo vale, *mutatis mutandis*, para outros meios de intervenção administrativa nos solos, como a expropriação por utilidade pública, a venda forçada e o arrendamento forçado de bens imóveis (artigos 34.º a 36.º).

2.2. O princípio da classificação do “solo rústico” e “solo urbano”

Um dos princípios fundamentais respeitantes ao *estatuto jurídico do solo* ou ao *regime urbanístico do direito de propriedade do solo* é o da nova classificação do solo — que determina, segundo o artigo 10.º, n.º 1, “o destino básico do solo, com respeito pela sua natureza (...)” — em “solo rústico” e “solo urbano”. O primeiro é “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” [artigo 10.º, n.º 2, alínea a)]. O segundo é “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação” [artigo 10.º, n.º 2, alínea b)].

Esta nova classificação do solo em “rústico” e “urbano”— retomando a terminologia adotada pelo Código do Imposto Municipal Sobre Imóveis — constitui uma importante inovação da LBPSOTU, cujos traços marcantes são os seguintes: a tendencial coincidência entre a classificação do solo determinante do seu destino básico e a *natureza do mesmo*, o que aponta para a necessidade da consideração na classificação do solo das suas características intrínsecas, da sua situação factual e da sua inserção na natureza e na paisagem, em conformidade com o princípio da *vinculação situacional* do solo; o alargamento do conceito de “solo rústico”; e o estreitamento da noção de “solo urbano”, passando este a abranger somente “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado”, com o conseqüente desaparecimento do conceito de solo urbano daquele ao qual era “reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação” e do solo “cuja urbanização fosse programada”, como resultava do artigo 72.º, n.º 2, alínea b), do RJIGT.

2.3. O princípio da aquisição gradual das faculdades urbanísticas

O artigo 15.º, n.º 1, da LBPSOTU encerra um terceiro princípio importante — claramente inspirado na *Ley de Suelo* espanhola de 2008: o de que a aquisição das faculdades urbanís-

ticas que integram o conteúdo do aproveitamento do solo urbano ou o conteúdo urbanístico do direito de propriedade do solo 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. Daqui resultam duas consequências: a de que o denominado “jus aedificandi” não integra o conteúdo essencial do direito de propriedade do solo, é antes uma faculdade atribuída pelo ordenamento jurídico urbanístico, designadamente pelos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal; e a de que a aquisição do “jus aedificandi” e a sua concretização através da edificação não ocorrem instantaneamente, mas de modo gradual e sucessivo, pressupondo a prática de vários atos administrativos, em especial os atos de controlo prévio das operações urbanísticas, e o cumprimento de vários ónus e deveres jurídicos pelos particulares.

O n.º 2 do mesmo artigo determina, porém, que a inexistência das faculdades urbanísticas não prejudica o disposto na lei em matéria de justa indemnização devida por expropriação, o que aponta para o respeito dos critérios de determinação da justa indemnização constantes do Código das Expropriações, os quais, ancorando-se em todos os elementos objetivos determinadores do seu valor, têm como finalidade alcançar o *valor de mercado normativamente entendido do solo* objeto de expropriação.

2.4. O princípio da compensação ou indemnização das expropriações de sacrifício de natureza urbanística

O artigo 17.º consagra um quarto princípio fundamental no domínio do direito do urbanismo. Consiste em que o sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados (n.º 1) ou qualquer sacrifício imposto aos proprietários do solo que tenha um efeito equivalente a uma expropriação (n.º 3) devem ser acompanhados de compensação ou de indemnização, conforme os casos. No que respeita aos sacrifícios do primeiro tipo, adianta o n.º 1 daquele preceito que eles só podem ter lugar nos casos expressamente previstos na lei ou nos planos territoriais aplicáveis e mediante o pagamento de compensação (no caso da existência de mecanismos adequados de perequação de benefícios e encargos resultantes dos planos territoriais) ou indemnização.

Por sua vez, o n.º 2 do artigo 17.º estatui que a referida compensação ou indemnização é prevista, obrigatoriamente e de forma expressa, no plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal que fundamenta a imposição do sacrifício, nomeadamente através da definição de mecanismos de perequação deles resultantes.

No que respeita ao segundo tipo de expropriações de sacrifício de índole urbanística, o n.º 3 do artigo 17.º refere que são acompanhadas de indemnização, tendo em conta a inadequação, por via de regra, dos mecanismos de perequação para a compensação dos mesmos.

2.5. O princípio da caducidade das reservas de solo

O artigo 18.º, n.º 1, considera um quinto princípio inovador de grande relevo. Traduz-se no seguinte: a reserva de solo para infraestruturas urbanísticas, equipamentos e espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva, que tenha por objeto propriedade privada determina a obrigatoriedade da respetiva aquisição pela Administração Pública no prazo estabelecido no plano territorial ou no instrumento da programação, findo o qual aquela reserva *caduca*, desde que o atraso não seja imputável à falta de iniciativa do proprietário

ou ao incumprimento dos respetivos ónus ou deveres urbanísticos. Na falta de fixação do prazo de caducidade, a reserva caduca no prazo de cinco anos contados da data da entrada em vigor do respetivo plano territorial (n.º 2 do artigo 18.º).

Criticamos o facto de o artigo 18.º, n.º 1, não prescrever que, no caso de o plano territorial ou o instrumento de programação preverem um prazo de caducidade, este nunca poderá ultrapassar um prazo razoável, cujo limite não deverá ultrapassar os cinco anos.

2.6. O princípio da desmaterialização do “*jus aedificandi*” ou da sua dissociação em relação ao direito de propriedade do solo

O artigo 20.º, n.º 2 corporiza um sexto princípio fundamental, embora o mesmo já resultava implicitamente do RJIGT, ainda em vigor. Tem a ver com o seguinte: a edificabilidade pode ser objeto de direitos subjetivos autónomos do solo, nomeadamente para viabilizar a transferência de edificabilidade, nos termos da lei.

Essa transferência de edificabilidade está regulada no artigo 21.º, determinando o n.º 1 deste preceito que os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal podem permitir que a edificabilidade por eles atribuída a um lote ou parcela de terreno seja transferida para outros lotes ou parcelas, visando prosseguir, designadamente, as seguintes finalidades: conservação da natureza e da biodiversidade; salvaguarda do património material, cultural ou paisagístico; prevenção ou minimização de riscos coletivos inerentes a acidentes graves ou catástrofes e de riscos ambientais; reabilitação ou regeneração; dotação adequada em infraestruturas, equipamentos, espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva; habitação com fins sociais; e eficiência na utilização dos recursos e eficiência energética. De realçar que a transferência de edificabilidade deve ser objeto de inscrição no registo predial do lote ou da parcela de terreno a que essa edificabilidade estava atribuída, ficando o lote ou parcela de terreno emissor da edificabilidade desprovido da faculdade de construção (artigo 21.º, n.º 3).

2.7. O princípio da ampliação dos meios de intervenção da Administração Pública no solo

Os artigos 26.º a 36.º da LBPSOTU encerram um sétimo princípio fundamental: o do *alargamento*, em relação à legislação anterior, dos instrumentos de política pública de solos de que podem lançar mão o Estado, as regiões autónomas dos Açores e da Madeira e as autarquias locais. Para além dos instrumentos tradicionais do *direito de preferência urbanística* (artigo 29.º), do *direito de superfície* (artigo 30.º), das *servidões administrativas* (artigo 33.º) e da *expropriação por utilidade pública* (artigo 34.º), fornece-nos aquela lei outros instrumentos, tais como a *transação de bens do domínio privado* do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais (artigo 28.º), a *cedência de utilização de bens do domínio privado* daqueles entes públicos (artigo 31.º), a *concessão da utilização e exploração de bens do domínio público* das mesmas entidades (artigo 32.º), a *venda forçada* de solos de propriedade privada (artigo 35.º) e o *arrendamento forçado* e a *disponibilização de prédios na bolsa de terras* (artigo 36.º).

Este amplo leque de instrumentos de política pública de solos revela-nos claramente que, no domínio dos solos, do ordenamento do território e do urbanismo, a Administração Pública assume uma natureza *intervencionista*, bem longe do paradigma do *estado regulador*. O que demonstra que as matérias do ordenamento do território e do urbanismo constituem, como vimos afirmando em vários escritos, uma *tarefa* ou uma *função pública*.

2.8. O princípio da distinção entre programas e planos

O oitavo princípio fundamental da LBPSOTU diz respeito à *estrutura* do sistema de gestão territorial. Este organiza-se num quadro de interação coordenada que se reconduz aos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal, em função da natureza e da incidência territorial dos interesses públicos prosseguidos (artigo 38.º, n.º 2), e materializa-se em *programas*, que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento, sendo, por isso, *instrumentos de orientação*, que se limitam, em regra, a fixar *opções gerais* no que respeita à organização do território por eles abrangido e a estabelecer *diretivas* quanto ao ordenamento do espaço, a desenvolver e a densificar em planos, não tendo, por isso, idoneidade para definir as *modalidades e intensidades* de uso, ocupação e transformação do solo [artigo 38.º, n.º 1, alínea a)], e em *planos*, que condensam opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território e definem o uso do solo, assumindo, assim, a natureza de *instrumentos de afetação* do espaço [artigo 38.º, n.º 1, alínea b)].

Esta distinção entre *programas* e *planos* percorre transversalmente todo o sistema de gestão territorial gizado pela nova lei. Os primeiros vinculam apenas as entidades públicas (quer a entidade pública que os aprovou, quer os restantes entes públicos), enquanto os segundos vinculam, para além das entidades públicas, ainda, direta e imediatamente, os particulares, isto é, têm *eficácia plurisubjetiva* (artigo 46.º, n.ºs 1 e 2). O número 3 do artigo 46.º estabelece, porém, que as normas legais ou regulamentares em matéria de recursos florestais, mesmo que constem de *programas*, vinculam direta e imediatamente particulares, disposição esta que coloca a questão da *eficácia plurisubjetiva* de todos os vigentes planos de ordenamento e gestão florestal.

Os *programas* podem ser de âmbito *nacional, regional e intermunicipal* (artigos 40.º a 42.º). Os primeiros definem o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional e para a sua integração na União Europeia, estabelecendo as diretrizes a considerar a nível regional e a compatibilização das políticas públicas sectoriais do Estado, bem como, na medida do necessário, a salvaguarda de valores e recursos de reconhecido interesse nacional, e abrangem o *programa nacional da política de ordenamento do território, os programas sectoriais e os programas especiais* (que compreendem os programas da orla costeira, os programas das áreas protegidas, os programas de albufeiras de águas públicas e os programas dos estuários).

O programa nacional da política de ordenamento do território — mantendo o artigo 77.º em vigor o atual PNPOT, aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, até à sua alteração ou revisão — estabelece, em concretização das opções europeias de desenvolvimento territorial e do quadro de referência europeu: as opções estratégicas de organização do território nacional e o modelo de estruturação territorial, tendo em conta o sistema urbano, as infraestruturas e os equipamentos de utilização coletiva de interesse nacional, bem como as áreas de interesse nacional em termos de defesa nacional e segurança pública, agrícolas, florestais, ambientais, patrimoniais e económicas, de exploração de recursos geológicos e de aproveitamento das energias renováveis; e as grandes opções de investimento público, com impacto territorial significativo, suas prioridades e programação, em articulação com as estratégias definidas para aplicação dos fundos europeus e nacionais (artigo 40.º, n.º 2). Por sua vez, os *programas sectoriais* estabelecem, no âmbito nacional e de acordo com as políticas sectoriais da União Europeia, a incidência territorial da *programação ou concretização*

de políticas públicas dos diversos sectores da administração central do Estado, nomeadamente, nos domínios da defesa, segurança pública, prevenção de riscos, ambiente, recursos hídricos, conservação da natureza e da biodiversidade, transportes, comunicações, energia, cultura, saúde, turismo, agricultura, florestas, comércio ou indústria (n.º 3 do artigo 40.º).

Por fim, os *programas especiais* constituem um meio de intervenção do Governo e visam a prossecução de objetivos considerados indispensáveis à tutela de interesses públicos e de recursos de relevância nacional com repercussão territorial, estabelecendo exclusivamente regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais através de medidas que estabelecem ações permitidas, condicionadas ou interditas em função dos objetivos de cada programa, prevalecendo sobre os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal (n.º 4 do artigo 40.º). Estranha-se que, tendo os agora programas especiais estes objetivos e este conteúdo, lhes tenha sido retirada a *eficácia plurisubjetiva*, que era essencial para garantir a observância nas operações urbanísticas das suas prescrições.

Os segundos, isto é, os *programas de âmbito regional* são os agora denominados *programas regionais*, que substituem os atuais PROT, os quais continuam em vigor até à sua alteração ou revisão, como decorre do artigo 79.º da LBPSOTU. Os mesmos estabelecem: as opções estratégicas de organização do território regional e o respetivo modelo de estruturação territorial, tendo em conta o sistema urbano, as infraestruturas e os equipamentos de utilização coletiva de interesse regional, bem como as áreas de interesse regional em termos agrícolas, florestais, ambientais, ecológicos e económicos, integrando as redes nacionais de infraestruturas, de mobilidade e de equipamentos de utilização coletiva com expressão regional; e as grandes opções de investimento público, com impacte territorial significativo, suas prioridades e programação, em articulação com as estratégias definidas para a aplicação dos fundos europeus e nacionais. Os mesmos constituem o quadro de referência estratégico para a elaboração dos programas intermunicipais e dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal (artigo 41.º, nos 1 e 2).

Os terceiros, ou seja, os *programas de âmbito intermunicipal*, são de elaboração facultativa e abrangem dois ou mais municípios territorialmente contíguos integrados na mesma comunidade intermunicipal, salvo situações excecionais, autorizadas pelo membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território, após parecer das comissões de coordenação e desenvolvimento regional (artigo 42.º, n.º 1). Quer isto dizer que os programas intermunicipais ou abrangem todos os municípios integrados na mesma comunidade intermunicipal, havendo, assim, um novo nível de ordenamento do espaço correspondente ao território dos municípios que fazem parte da mesma comunidade intermunicipal, e cabendo aos respetivos órgãos representativos a competência para a sua aprovação, ou abrangem dois ou mais municípios territorialmente contíguos integrados na mesma comunidade intermunicipal, havendo, neste caso, a constituição de uma *associação de municípios* para o fim específico da elaboração e aprovação do *programa intermunicipal*. De qualquer modo, a LBPSOTU veio reforçar o associativismo municipal no âmbito do ordenamento e do planeamento do espaço, não só através da previsão dos *programas intermunicipais*, como também dos *planos territoriais* de âmbito intermunicipal, que englobam os planos diretores intermunicipais, os planos de urbanização intermunicipais e os planos de pormenor intermunicipais (artigo 42.º, n.º 4).

Os programas intermunicipais asseguram a articulação entre o programa regional e os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, no caso de áreas que, pela

interdependência estrutural ou funcional ou pela existência de áreas homogêneas de risco, necessitem de uma ação integrada de planejamento e condensam as opções estratégicas de organização do território intermunicipal e de investimento público, suas prioridades e programação, em articulação com as estratégias definidas nos programas territoriais de âmbito nacional, sectorial e regional, definindo orientações para os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal.

No tocante aos *planos territoriais* — dotados, como se realçou, de *eficácia plurisubjetiva* — podem ser de âmbito intermunicipal ou de âmbito municipal. Os primeiros são, como dissemos, o plano diretor intermunicipal, o plano de urbanização intermunicipal e o plano de pormenor intermunicipal. O plano diretor intermunicipal estabelece, de modo coordenado, a estratégia de desenvolvimento territorial intermunicipal, o modelo territorial intermunicipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva locais e as relações de interdependência entre dois ou mais municípios territorialmente contíguos. Por sua vez, os planos de urbanização e os planos de pormenor intermunicipais abrangem parte do território contíguo dos municípios a que respeitam (artigo 42.º, n.º 5 e 6).

No que respeita aos *planos territoriais de âmbito intermunicipal*, há que realçar três notas: a primeira é que a aprovação de um plano diretor intermunicipal dispensa a elaboração de planos diretores municipais e substitui-os (artigo 42.º, n.º 5, *in fine*); a segunda consiste em que a existência de um plano diretor, de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor de âmbito intermunicipal exclui a possibilidade de existência, ao nível municipal, de planos territoriais do mesmo tipo, na área por eles abrangida, sem prejuízo das regras relativas à dinâmica de planos territoriais (artigo 44.º n.º 5). A terceira traduz-se em que a existência de um plano intermunicipal não prejudica o direito de cada município gerir autonomamente o seu território de acordo com o previsto nesse plano (artigo 42.º, n.º 7).

Quanto aos *planos territoriais de âmbito municipal*, estabelecem nos termos da Constituição e da lei, de acordo com as diretrizes estratégicas de âmbito regional, e com opções próprias de desenvolvimento estratégico local, o regime de uso do solo e a respetiva execução e continuam a abarcar os planos diretores municipais, os planos de urbanização e os planos de pormenor (artigo 43.º, n.os 1 e 2). O plano diretor municipal é de elaboração obrigatória, salvo se houver um plano diretor intermunicipal, e estabelece, nomeadamente, a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos. Por seu lado, o plano de urbanização desenvolve e concretiza o plano diretor municipal e estrutura a ocupação do solo e o seu aproveitamento, definindo a localização das infraestruturas e dos equipamentos coletivos principais. E o plano de pormenor desenvolve e concretiza o plano diretor municipal, definindo a localização e a volumetria das edificações, a forma e organização dos espaços de utilização coletiva e o traçado das infraestruturas.

2.9. O princípio da concentração no plano diretor municipal de todas as regras respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo

Se, no domínio das *relações* entre programas e planos territoriais, a LBPSOTU não trouxe novidades relevantes, continuando em vigor os princípios da *hierarquia*, da *contracorrente* e da *articulação*, isto não obstante a falta de rigor de várias normas constantes do artigo 44.º, e se é reafirmado o princípio da *tipicidade* de programas e planos, como resulta do artigo

80.º, nos termos do qual “todos os instrumentos de gestão territorial vigentes devem ser reconduzidos, no âmbito do sistema de planeamento estabelecido pela presente lei e no prazo e condições a estabelecer em legislação complementar, ao tipo de programa ou plano territorial que se revele adequado ao âmbito de aplicação específica”, há um nono princípio importante trazido por aquela lei: o de que o plano diretor municipal (ou intermunicipal, caso exista e o substitua) *deve concentrar ou ser a síntese de todas as regras definidoras do regime de ocupação, uso e transformação do solo por eles abrangido*.

Se este princípio já existia, em decorrência dos princípios da *legalidade* e da *hierarquia* dos planos e, bem assim, do princípio de que o plano diretor municipal devia acolher todas as servidões e restrições de utilidade pública que estabelecessem condicionantes ao seu conteúdo, o mesmo ganhou uma ênfase particular em face, sobretudo, do desaparecimento da *eficácia plurisubjetiva* dos planos especiais. São manifestações impressivas daquele *princípio da concentração* os artigos 46.º, n.os 4 a 6, e 78.º da LBPSOTU.

Assim, o artigo 46.º, n.º 4, prescreve que “os programas territoriais que prossigam objetivos de interesse nacional ou regional, cujo conteúdo em função da sua incidência territorial urbanística deva ser vertido em plano diretor intermunicipal ou municipal e em outros planos territoriais, estabelecem, ouvidos a associação de municípios ou os municípios abrangidos, o prazo para a atualização destes planos e indicam expressamente as normas a alterar, nos termos da lei”. O n.º 5 do mesmo preceito estatui que, findo um tal prazo, se a associação de municípios ou o município não tiver procedido à referida atualização, suspendem-se as normas do plano territorial intermunicipal ou municipal que deveriam ter sido alteradas, não podendo, na área abrangida, haver lugar à prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a alteração do uso do solo, enquanto durar a suspensão. E o n.º 6 do mesmo artigo vai mais longe ainda, prescrevendo que, sem prejuízo de outras sanções previstas na lei, a falta de iniciativa, por parte de associação de municípios ou município, tendente a desencadear o procedimento de atualização do plano intermunicipal ou municipal, bem como o atraso da mesma atualização por facto imputável às referidas entidades, implica a rejeição de candidaturas de projetos a benefícios ou subsídios outorgados por entidades ou serviços públicos nacionais ou comunitários, bem como a não celebração de contratos-programa, até à regularização da situação.

Por seu lado, o artigo 78.º da LBPSOTU determina, no seu n.º 1, que o conteúdo dos planos especiais de ordenamento do território em vigor deve ser vertido, nos termos da lei, no plano diretor intermunicipal ou municipal e em outros planos intermunicipais ou municipais aplicáveis à área abrangida pelos planos especiais, no prazo máximo de três anos, a contar da data da entrada em vigor da lei. O n.º 2 do mesmo artigo preceitua que “compete às comissões de coordenação e desenvolvimento regional, com o apoio das entidades responsáveis pela elaboração dos planos especiais de ordenamento do território em vigor e das associações de municípios e municípios abrangidos por aqueles, a identificação, no prazo de um ano a contar da data da entrada em vigor da presente lei, das normas relativas aos regimes de salvaguarda de recursos territoriais e valores naturais diretamente vinculativas dos particulares que devam ser integradas em plano intermunicipal ou municipal”. O n.º 3 do artigo 78.º prescreve que as normas identificadas pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional nos termos do número anterior são comunicadas à associação de municípios ou município em causa, para efeitos de atualização dos planos intermunicipais e municipais, sendo aplicável o disposto no n.º 4 do artigo 46.º da LBPSOTU. Finalmente o n.º 4 do artigo 78.º estabelece que, findo o prazo de três anos, os planos especiais continuam a vigorar,

mas deixam de vincular direta e imediatamente os particulares, sem prejuízo do disposto nos n.os 5 e 6 do artigo 46.º da LBPSOTU.

2.10. O princípio da distinção entre execução sistemática e não sistemática de planos territoriais

Depois de estatuir, no artigo 54.º, n.º 1, que “a promoção da execução dos programas e planos territoriais é uma tarefa pública, cabendo ao Estado, às regiões autónomas ou às autarquias locais a sua programação e coordenação”, a LBPSOTU distingue claramente, no seu artigo 55.º, a *execução sistemática* e não sistemática de planos territoriais (resultando implicitamente dos artigos 54.º a 57.º, enquadrados no capítulo dedicado à “execução dos programas e planos territoriais”, uma preferência pela *execução sistemática*).

De harmonia com o que dispõe o n.º 1 do artigo 55.º, “a execução sistemática consiste na realização, mediante programação municipal, de operações urbanísticas integradas, tendo em vista a transformação, reabilitação ou regeneração ordenada do território abrangido”. Por seu lado, segundo o n.º 2 do mesmo preceito, “a execução não sistemática é efetuada sem necessidade de prévia delimitação de unidades de execução, por intermédio de operações urbanísticas a realizar nos termos da lei”. Por fim, o n.º 3 do artigo 55.º determina que “a execução sistemática dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal é concretizada através de políticas urbanas integradas, nomeadamente, mediante a aquisição ou disponibilização de terrenos, operações de transformação fundiária e formas de parceria ou contratualização que incentivem a concertação dos diversos interesses em presença, no âmbito de unidades de execução delimitadas nos termos da lei.”

2.11. O princípio da obrigação da constituição de um fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística

Uma das grandes novidades da LBPSOTU é a previsão de um *regime económico e financeiro*, que se desdobra em três capítulos (artigos 62.º a 71.º): o do financiamento de infraestruturas urbanísticas (artigos 62.º e 63.º); o dos instrumentos equitativos (artigos 64.º a 66.º); e o da 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.

Ora, quanto ao primeiro, aquela lei, depois de determinar, no seu artigo 62.º, n.º 1, que “a execução de infraestruturas urbanísticas e de equipamentos de utilização coletiva pelo Estado, pelas regiões autónomas e pelas autarquias locais obedecem a critérios de eficiência e sustentabilidade financeira, sem prejuízo da coesão territorial”, e de estatuir, no n.º 3 do mesmo preceito, que os municípios elaboram obrigatoriamente um *programa de financiamento urbanístico* que integra o programa plurianual de investimentos municipais na execução, na manutenção e no reforço das infraestruturas e a previsão de custos de gestão urbana e identifica, de forma explícita, as fontes de financiamento para cada um dos compromissos previstos, impõe aos municípios, no n.º 4 do artigo 62.º a constituição um *fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística*. São afetas a este fundo receitas resultantes da redistribuição de mais-valias, com vista a promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e a prestação de serviços ambientais, sem prejuízo do município poder afetar outras receitas urbanísticas a este fundo, com vista a promover a criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público.

2.12. O princípio da redistribuição equitativa de benefícios e encargos resultantes dos planos territoriais

Trata-se de um princípio mais amplo e mais ambicioso do que o princípio da *perequação compensatória* dos planos municipais entre os proprietários dos solos, consagrado na legislação anterior, e cujo objetivo é garantir a igualdade de tratamento entre os proprietários do solo abrangidos por um mesmo plano dotado de eficácia plurisubjetiva. Com este novo princípio pretende-se, além daquela finalidade, fazer participar o conjunto dos cidadãos abrangidos por um plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal das mais-valias gerais atribuídas por um tal instrumento de planeamento.

Assim o n.º 2 do artigo 64.º determina que os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal contêm instrumentos de redistribuição equitativa de benefícios e encargos deles resultantes. Uma tal redistribuição de benefícios e encargos a efetivar no âmbito dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal deve tomar como referência unidades de execução, mas considerando a globalidade de território por eles abrangida (artigo 64.º, n.º 3). Acresce que a redistribuição de benefícios e encargos aplica-se a todas as operações urbanísticas sistemáticas e não sistemáticas que ocorram no território em causa, concretizando a afetação das mais-valias decorrentes do plano ou de ato administrativo (artigo 65.º, n.º 4).

Nesta linha de um *novo figurino* da redistribuição de benefícios e encargos, o artigo 66.º elenca *três tipos* de mecanismos de redistribuição de benefícios e encargos: afetação social de mais-valias gerais atribuídas pelo plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal; distribuição dos benefícios e encargos decorrentes do plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal entre os proprietários fundiários; e contribuição com áreas para a implementação, instalação e renovação de infraestruturas, equipamentos, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva.

3. Nota conclusiva

Não pretendemos, ao encerrar este singelo artigo, pronunciar-nos sobre o mérito das soluções consagradas na LBPSOTU (e algumas delas suscitam seguramente o nosso aplauso), mas somente deixar registadas breves palavras sobre a *necessidade* e *oportunidade* da reforma trazida por aquela lei. Se, quanto à parte respeitante ao *direito e política de solos*, não temos quaisquer dúvidas sobre a necessidade e urgência de legislar, devido à evidente desatualização e inadequação da lei anterior, com quase quarenta anos de vigência, sobram-nos muitas no que respeita à necessidade e utilidade de alterar as bases gerais do regime jurídico do ordenamento do território e do urbanismo.

De facto, num período em que se assiste a um movimento de *simplificação administrativa*, em todos os domínios da Administração Pública, com especial destaque para o ordenamento do território e o urbanismo, como corolário dos princípios constitucionais da *desburocratização* e da *eficácia* na organização e funcionamento da Administração Pública, condensados no artigo 267.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição, bem como uma das formas de concretização de um modelo de melhoria da prestação e gestão dos serviços públicos orientado para a economicidade, eficiência e eficácia, torna-se incompreensível a intensificação da *instabilidade* e da *complexidade normativa* a que têm estado sujeitas aquelas duas matérias. Em decorrência da LBPSOTU, várias modificações legislativas e regulamentares se seguirão, bem como um aturado trabalho de alteração e adaptação de inúmeros instrumentos de programação e

planeamento territorial, com grave prejuízo para *eficácia* do regime jurídico do ordenamento do território e do urbanismo.

Parafraçando o Relatório do Conseil d'État Francês, de 1992, intitulado "*L'Urbanisme, pour un Droit Plus Efficace*", poderemos dizer que o grande problema do direito do ordenamento do território e do urbanismo português não é o da *falta* e da *desatualização* do direito, mas o da *eficácia* do mesmo. É sabido que é mais fácil alterar a legislação do que criar as condições para a sua aplicação criteriosa aos problemas concretos da vida. E a constante instabilidade e complexidade normativa, de que é exemplo a nova LBPSOTU, agrava sobremaneira a *ineficácia* do direito do ordenamento do território e do urbanismo português.

Palavras-Chave: Lei de Bases Gerais; Política de Solos; Política de Ordenamento do Território; Política de Urbanismo; Princípios Fundamentais; Simplificação Administrativa; Instabilidade e Complexidade Normativa.

Fernando Alves Correia

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra