

PREPARAÇÃO DA

NOVA LEI DO SOLO

Documento Técnico DGOTDU 3/2011

Estudo da Articulação da Lei dos Solos com o Sistema de Gestão Territorial

Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo

Fernanda Paula Oliveira

2011

Ficha Técnica

Título

Estudo da Articulação da Lei dos Solos com o Sistema de Gestão Territorial

Estudo de Enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo

2011

Autoria

Fernanda Paula Oliveira

Edição

Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
Campo Grande, 50, 1749-014 Lisboa - Portugal

© Propriedade da DGOTDU – Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2011

Reservados todos os direitos de acordo com a legislação em vigor

O conteúdo deste documento é da responsabilidade dos seus autores. Quaisquer pedidos de esclarecimento, observações ou sugestões devem ser dirigidos à DGOTDU, Campo Grande, 50, 1749-014 Lisboa – Portugal, Tel. +351.21.782.50.00, Fax +351.21.782.50.03, novaleidosolo@dgotdu.pt

**ESTUDO DA ARTICULAÇÃO DA LEI DOS SOLOS COM O
SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL**

Fernanda Paula Oliveira

Índice

1. Objectivos do estudo	5
2. Definição prévia de âmbito.....	7
3. O direito do ordenamento do território e do urbanismo	9
3.1. Considerações introdutórias.....	9
3.2. Os problemas de ordenamento do território/ urbanismo em Portugal.....	9
3.3. A superação dos problemas	16
4. A Lei dos solos e a execução dos instrumentos de planeamento.....	21
5. A Lei dos solos e as expropriações urbanísticas.....	26
6. A Lei dos Solos, o estatuto dos solos e o regime jurídico da propriedade, em especial dos solos urbanos	32
7. A Lei dos Solos e a articulação entre o RJGT e o RJUE e o regime da reabilitação urbana.....	35
8. A recuperação das mais-valias decorrentes do planeamento e intervenção pública no mercado dos solos.....	38
9. Súmula das questões directamente relacionadas com sistema de gestão territorial que devem ser integradas numa lei dos solos de forma a torna-lo operativo e eficaz.	40
10. Configuração possível para a nova Lei dos Solos	47

1. Objectivos do estudo

a) O presente documento consubstancia o estudo da articulação de uma nova lei dos solos com o sistema de gestão territorial vigente em Portugal.

Corresponde a um dos três estudos prévios com que se iniciam os trabalhos para a preparação da nova Lei dos Solos, com o objectivo de contribuir para a constituição de um quadro de referência para o desenvolvimento do conteúdo da nova lei.

Pretende a DGOTDU que este estudo:

- Avalie as possíveis formas de integração de uma nova lei para a política de solos no quadro jurídico que regula o ordenamento do território e o urbanismo;
- Problematize qual o tipo de diploma legal mais adequado ao estabelecimento de princípios e normativos em matéria de direito do solo e quais as implicações sobre o quadro jurídico em vigor no âmbito do ordenamento do território e urbanismo (LBOTU, RJIGT e legislação complementar) e
- Forneça possíveis soluções alternativas e formule recomendações sobre o caminho mais conveniente a adoptar.

O seu âmbito de incidência e conteúdo são limitados à identificação dos núcleos problemáticos que, devendo ser integrados numa futura lei de solos, tenham relevo ou repercussão directa na política de ordenamento do território e de urbanismo, mais concretamente, no *sistema de gestão territorial em vigor*.

Não se destina, pois, a identificar as matérias (todas as matérias) que devam integrar uma lei dos solos, nem as suas implicações na globalidade do ordenamento jurídico, mas tão só identificar:

- as exigências que o sistema de gestão territorial em vigor reclama de uma lei dos solos com vista a tornar-se mais *operativo e eficaz*;
- as temáticas que devem integrar necessariamente uma lei dos solos da perspectiva das disciplinas do ordenamento do território e do urbanismo, face à *ausência* ou *deficiência* de regulação actual;
- as implicações que a regulamentação destas temáticas terão no sistema de gestão territorial vigente.

b) Um primeiro pressuposto de que se parte na elaboração deste estudo, é o de

que o regime jurídico dos solos se apresenta como *instrumental* do ordenamento do território e urbanismo, já que ordenar o espaço significa, necessariamente, localizar e articular, de forma racional, infra-estruturas, espaços públicos, edifícios e outros usos, apresentando-se o solo como o *recurso base* ou de *suporte* a todas estas actividades.¹

Ora, um dos instrumentos fundamentais para regular e ordenar o território são os *planos*, cujo regime está amplamente dependente do que o direito dos solos estabelecer quanto à conformação do direito de propriedade.

Para além disso, e porque a execução do planeamento ainda faz parte do processo de planeamento, enquanto processo fundamental para a concretização de uma eficaz política de ordenamento do território e de urbanismo, os instrumentos de direito dos solos apresentam uma valência indesmentível como instrumentos de *execução dos planos*.

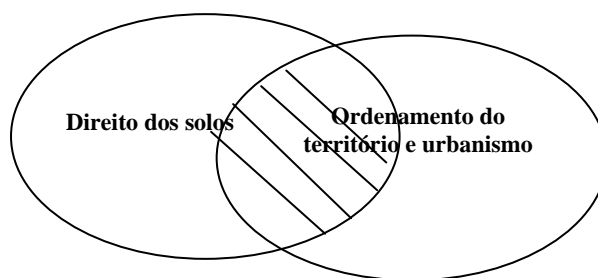
Com base em apenas estes dois exemplos pode concluir-se existir, a vários títulos, uma *ligação estrita* e profunda entre o direito dos solos e os direitos do ordenamento do território e do urbanismo, a qual não pode deixar de ser devidamente ponderada e tida em consideração na elaboração da futura lei.

Refira-se, a terminar estas primeiras observações, que o âmbito limitado do presente estudo não pode fazer esquecer que o direito dos solos e o direito do ordenamento do território não têm conteúdos coincidentes; há áreas do direito dos solos que vão para lá das questões estritamente urbanísticas e de ordenamento do território, bem como há questões atinentes a estas políticas que passam à margem de uma lei de solos. Este facto não deve fazer esquecer, porém, que é com as políticas públicas de ordenamento do território e urbanismo que a política de solos mais interfere, sendo pressupostos básicos desta, com relevo para aquilo que aqui interessa, dois princípios fundamentais: por um lado o da *garantia constitucional do direito de propriedade privada dos solos*, por outro o reconhecimento às entidades públicas do *poder de expropriar* aqueles sempre que se revelem necessários à satisfação de fins de utilidade pública, de se *apropriarem* deles quando tal for exigido pelo interesse público e ainda de *intervirem* nos mesmos de acordo com os meios e as formas definidas na lei por motivo de interesse público. Estas são, pois, duas problemáticas centrais do direito dos solos: o da sua *titularidade* (propriedade privada) e o da

¹ Para além desta *função de suporte*, é também reconhecido aos solos, por norma, uma *função ambiental* (necessária aos equilíbrios ecológicos e, em última instância, à sobrevivência do Homem) e uma *função produtiva* (agricultura, exploração florestal, extracção mineral). Uma vez que o ordenamento do território se cruza e visa coordenar os vários interesses que têm repercussão sobre o território, designadamente o ambiental, o florestal, e o agrícola, todas as referidas dimensões dos solos interessam a esta política pública.

respectiva *disponibilidade* quando que se revelem indispensáveis para a prossecução de interesses públicos (designadamente urbanísticos e de ocupação do território). E estas são também questões que interessam necessariamente nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo.²

Assim, havendo uma ligação íntima entre estas políticas públicas, o presente estudo incidirá sobre as áreas em que as mesmas têm um âmbito de interferência ou intersecção.



2. Definição prévia de âmbito

a) Para a reflexão prévia que se pretende com este estudo, a DGOTDU indicou ser desde já intenção que o novo regime jurídico dos solos aborde as seguintes matérias:

- (a) *Estatuto básico de cidadania em relação ao solo*: o conceito de solo e das suas funções básicas; a utilização racional do solo à luz dos princípios do desenvolvimento sustentável e da equidade e coesão territoriais (em articulação com a LBOTU e a Lei de Bases do Ambiente) e os direitos e deveres dos cidadãos na sua relação com o solo (rural e urbano);
- (b) *O conteúdo do direito da propriedade do solo*, em articulação com os regimes de uso e estatutos do solo: direitos e deveres dos proprietários do solo e a sua relação com os direitos e deveres de urbanizar e de edificar;
- (c) *Princípios fundamentais reguladores da valoração económica dos solos* e os critérios e procedimentos de *repartição dos custos de urbanização e de repartição de mais-valias* o âmbito do enquadramento da elaboração e execução dos instrumentos de planeamento territorial e de outras intervenções de interesse público;
- (d) *O regime da responsabilidade patrimonial do Estado*, as formas de

² Sobre estes princípios como pressupostos da política dos solos cfr. Cfr. Fernando Alves CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 797-798.

contratualização com privados e as *parcerias público-privadas* a propósito dos mecanismos de intervenção da administração pública nos solos e de cooperação com os privados.

Não pode deixar de se realçar, desde já, que a regulamentação da totalidade destas matérias é reclamada pelo sistema de gestão territorial em vigor, tendo, deste modo, importantes repercussões no ordenamento do território e no urbanismo.

Não deixaremos, por isso, ao longo do presente trabalho, de lhes fazer referência, quer para explicitar a necessidade do seu tratamento como pressuposto indispensável à eficácia do sistema de gestão territorial quer para apontar pistas sobre a forma como as mesmas devem merecer tratamento numa futura Lei de Solos.

b) Mais. De acordo com os dados fornecidos pela DGOTDU, não está ainda definida a *densidade regulatória* desta lei, estando em aberto duas opções possíveis:

- (a) Assumir uma densidade mais vasta e aprofundada em determinados domínios, enquadrando normativamente as lacunas da ordem jurídica existentes, dispondo assim de um conteúdo misto: definição das bases e dos princípios gerais e regulação das novas matérias carecidas de enquadramento normativo;
- (b) Deixar o seu desenvolvimento para diplomas de concretização, através, simultaneamente, da elaboração e aprovação dos novos diplomas considerados imprescindíveis e da alteração dos existentes (v.g. RJGT, RJUE, Código Civil, Código do Registo Predial, Código das Expropriações, Códigos Tributários, etc.).

A opção a seu propósito está dependente da ponderação que venha a resultar dos estudos em curso e das conclusões a que nos mesmos se chegue quanto às interações que o novo regime do solo irá estabelecer com a legislação existente, tendo presente que a principal razão de ser do novo regime é a de criar as condições necessárias para suprir as insuficiências actuais no que concerne à política de solos.

Para a condução deste estudo foram-nos disponibilizados vários documentos preparatórios já existentes, designadamente os que foram elaborados no anterior Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades para debate do tema, os quais apontam já pistas importantes na temática objecto do presente estudo e para as quais aqui remetemos expressamente.

3. O direito do ordenamento do território e do urbanismo

3.1. Considerações introdutórias

De forma a dar uma resposta cabal às questões para que o presente estudo deve fornecer resposta, não podemos deixar de referir, ainda que de forma breve, as *questões* e as *dificuldades* que se foram colocando nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo e que desembocaram, em 1999, num conjunto de *reformas legislativas* muito importantes, instituidoras do que hoje se designa por *sistema de gestão territorial*. Estas reformas ocorreram, praticamente todas, à margem da Lei dos Solos em vigor desde 1976 (com algumas alterações posteriores) que, deste modo, se foi tornando cada vez mais *desactualizada* e *desarticulada* do sistema então criado.

A identificação das várias questões integradas na Lei dos Solos cuja regulação se encontra *desactualizada* bem assim como daquelas em que existe uma *desarticulação* clara com o sistema de gestão territorial, torna-se uma tarefa relevante se se pretender aprovar uma Lei de Solos que tenha utilidade prática e que resolva os problemas que se colocam ao sistema de gestão territorial de forma torna-lo mais eficaz.

Antes, porém, de nos debruçarmos sobre estas questões, convém ter presente os problemas que a ocupação do território foi suscitando ao longo dos últimos anos e a forma como os mesmos foram sendo enfrentados pelo legislador, de modo a percebermos que papel desempenha uma Lei de Solos na resolução dos mesmos.

3.2. Os problemas de ordenamento do território/urbanismo em Portugal

a) Uma correcta percepção dos problemas que se foram colocando ao ordenamento do território (e ao urbanismo) em Portugal, pressupõe que se tenha em consideração aqueles que se consideram ser os seus elementos de *estabilidade* e os seus factores de *instabilidade*.

No primeiro grupo integram-se *o território* (com as fronteiras do país há séculos estabilizadas, se bem que em articulação constante com as fronteiras decorrentes dos tratados da União Europeia); a *rede urbana* e ainda os *municípios* enquanto elemento da organização e gestão do território. No segundo grupo encontram-se a *população* (com taxas de crescimento muito baixas) e os *níveis supra municipais da gestão do território*.

Para além destes factores, deve ainda ter-se presente a situação urbanística (ainda actual), não resolvida ou mesmo potenciada pelos instrumentos de

planeamento que foram sendo elaborados, principalmente pelos designados planos directores municipais de primeira geração. Esta é caracterizada pelo:

- Reforço da litoralização e da aceleração do processo de urbanização;
- Abandono e degradação dos centros históricos, com a deslocação da população para periferias sub-equipadas e desqualificadas;
- Urbanização indisciplinada e com tendências dispersivas (densidade populacional elevada fora de alguns perímetros urbanos), com um alargamento sobredimensionado e irrealista destes perímetros;
- Aumento do número de fogos devolutos e degradados dentro dos perímetros urbanos dos grandes centros e o seu congestionamento durante o dia;
- Irrracional ocupação dos solos, fruto de iniciativas privadas que surgem desgarradas, sem articulação e carentes de movimentos associativistas e de parcerias público-privadas de relevo, consistindo quase sempre em licenciamentos isolados;
- Deficiências e insuficiências nas infra-estruturas urbanas e nos equipamentos e espaços públicos;
- Falta de articulação de planos de municípios vizinhos e dos planos em geral;
- Realização de operações urbanísticas ilegais;
- Frequente e indesejável segregação social do espaço;
- Perda de identidade de algumas periferias urbanas e, em situações mais flagrantes, também dos centros urbanos;
- Marginalização de extensas áreas rurais ou perda das suas características tradicionais;
- Inflexibilidade de grande parte do regime de conservação da natureza (durante muito tempo um regime de “tudo ou nada”, devido à inexistência de regimes intermédios em zonas tampão).³

Acresce, as dificuldades decorrentes da *instabilidade dos vários níveis da Administração do território*. Com efeito, muitos dos problemas apontados foram e continuam a ser potenciados por questões de ordem organizatória, como:

- a instabilidade dos Ministérios que tutelam estes domínios (com mudanças

³ Sobre estes aspectos *vide* Fernanda Paula OLIVEIRA, “Ponto da situação em matéria de planeamento do território; avaliação geral do processo de planeamento e suas perspectivas”, *in. O Direito e a Cooperação Ibérica II*, II Ciclo de Conferências, Centro de Estudos Ibéricos, 2006.

sucessivas ou frequentes dos ministros responsáveis por este sector ou com diferentes formas de estruturação interna separando, muitas vezes, atribuições estritamente relacionadas)⁴;

- a existência de diversas instituições sobrepostas territorialmente, todas com atribuições sobre as mesmas áreas territoriais e com competências planificadoras⁵;
- a deficiente articulação e cooperação entre municípios e entre estes e os restantes níveis de administração do território;
- a ausência de organismos de monitorização e avaliação das medidas adoptadas e o difícil enquadramento jurídico de algumas entidades criadas nestes domínios: o caso das comissões que acompanham a elaboração dos instrumentos de gestão territorial.
- a instabilidade dos níveis supra municipais de Administração do território, de que é exemplo a criação, a certa altura, de novas figuras de associativismo intermunicipal — *grandes áreas metropolitanas* (GAM) e *comunidades urbanas* (ComUrb) — , que criaram alguns “desarranjos” do ponto de vista do ordenamento do território, já que em nada promoveram, muito pelo contrário, o cumprimento dos seus objectivos mais importantes: coesão territorial e social, correcção das assimetrias regionais, promoção e valorização integrada das diversidades do território nacional, coordenação e concertação entre as várias entidades intervenientes no território.

Muitas das dificuldades atrás referidas foram explicitadas no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)⁶, em cujo Relatório se faz um

⁴ Por exemplo, integrando em diferentes ministérios, como já sucedeu, as atribuições referentes ao ordenamento do território e as atinentes ao desenvolvimento regional, quando se trata de atribuições interdependentes que deveriam estar sempre sob a tutela do mesmo ministro.

⁵ Exemplo de uma situação deste tipo foi a que decorreu do reconhecimento pela lei, simultaneamente às grandes áreas metropolitanas e às comissões de coordenação e desenvolvimento regional, do poder de elaborar planos regionais de ordenamento do território. Com efeito, a Lei n.º 10/2003, entretanto já revogada, atribuía às grandes áreas metropolitanas (GAM) a “...*promoção e a elaboração dos planos regionais de ordenamento do território* ...”, norma que, contudo, não excluía a relevância do disposto no artigo 55.º do RJIGT, que cometia a competência da elaboração destes instrumentos de planeamento às comissões de coordenação e desenvolvimento regional, na sequência da decisão de elaboração tomada por intermédio de Resolução do Conselho de Ministros. Esta *coincidência de atribuições* decorreu do facto de, por um lado, a criação destas novas figuras organizatórias de base territorial não ter determinado a extinção das comissões de coordenação e desenvolvimento regional e de, por outro lado, não se ter procedido à alteração das competências que em matéria de ordenamento e planeamento a lei assinalava a estas últimas, tendo, por isso, estes órgãos desconcentrados do Estado mantido as competências específicas e próprias na elaboração dos planos regionais em simultâneo com poderes equivalentes reconhecidos às GAMs

⁶ Aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, Rectificada posteriormente pelas Declarações de Rectificação n.º 80-A/2007, de 7 de Setembro e n.º 103-A/2007, de 2 de Novembro

diagnostico da ocupação territorial do país nos últimos 30 anos, levando à identificação de “24 problemas para o ordenamento do território em Portugal” organizados em seis grandes núcleos problemáticos: *recursos naturais e gestão de riscos* (1.); *desenvolvimento urbano* (2.); *transportes, energia e alterações climáticas* (3.); *competitividade dos territórios* (4.); *infra-estruturas e serviços colectivos* (5.); e *cultura cívica, planeamento e gestão territorial* (6.).

Alguns deles dizem directamente respeito ao sistema urbano e ao processo de urbanização, a saber:

- A expansão urbana desordenada e correspondentes efeitos na fragmentação e desqualificação do tecido urbano e do espaço envolvente;
- A expansão desordenada das áreas metropolitanas e outras áreas urbanas, invadindo e fragmentando os espaços abertos, afectando a sua qualidade e potencial ecológico, paisagístico e produtivo e encarecendo as infra-estruturas e a prestação de serviços públicos;
- O despovoamento e fragilização demográfica de vastas áreas;
- O insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e da sua articulação com espaços rurais envolventes enfraquecendo a competitividade e a coesão territorial do país;
- A degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades e persistência de importantes segmentos da população sem acesso condigno a habitação, agravando disparidades sociais intra-urbanas;
- A insuficiência de políticas públicas e de cultura cívica no acolhimento e integração de imigrantes, acentuando a segregação espacial e exclusão social nas áreas urbanas.

b) Estes problemas, que se poderia afirmar terem na sua base a *ausência de planeamento*, não foram, curiosamente, superados com o incremento deste, sendo frequentemente consequência dos planos entretanto elaborados e dos *defeitos e insuficiências* que lhe são frequentemente imputados, bem como dos resultados que os mesmos tiveram na ocupação do território.

Muitos desses *defeitos e insuficiências* são resultado de dificuldades sentidas no próprio processo de planeamento devidos:

- à ausência de um instrumento integrador de carácter regional prévio à sua elaboração;

- às imprecisões, incorrecções e insuficiências existentes em instrumentos de planeamento e de desenvolvimento sectorial que lhes serviram de base, nomeadamente no que se refere à delimitação incorrecta e temporalmente desfasada das áreas da Reserva Agrícola e Ecológica Nacionais, por exemplo;
- à ausência de uma actuação homogénea no acompanhamento, por parte da Administração central — havendo, por exemplo, divergências de actuação entre as várias CCDR na elaboração destes instrumentos, de forma a dar o mesmo enquadramento e valoração a questões similares;
- à desarticulação dos próprios serviços municipais que os elaboraram ou que por eles foram responsáveis na fase de implementação, descoordenação esta que também se fez sentir entre o próprio município e as equipas externas que se encontravam a elaborar o plano, quando as houve;
- à inexperiência dos serviços municipais em matéria de planeamento e informação deficiente e tecnicamente desactualizada na elaboração dos instrumentos de gestão territorial de imputação municipal, designadamente ao nível da cartografia e da incompletude do registo da propriedade fundiária do terreno.

c) Um processo de planeamento com estas dificuldades conduziu à elaboração de planos dotados de um conjunto de *defeitos* e de *insuficiências*.⁷

Assim, e desde logo, os planos directores municipais de primeira geração não se revelaram *suficientemente estruturantes das cidades*, surgindo neles, em regra, insuficientemente explicitados os equipamentos, as redes de circulação, a estrutura ecológica e as centralidades, que ficaram, sobretudo, mais sujeitos a protecções do que a soluções formais e funcionais de relacionamento com a envolvente.

Por seu lado, tais planos directores municipais sujeitaram certas áreas, por vezes incluídas em centros urbanos, a “*reservas de urbanização*” cujo conteúdo deveria ter sido definido por planos mais concretos, que nunca chegaram, contudo, a ser elaborados, tendo promovido o surgimento de *áreas vazias no interior das cidades*.

Para além do mais, acabaram por dissociar as questões da habitação das do

⁷ Referir-nos-emos, aqui, apenas aos planos directores municipais, não porque tenham sido os únicos instrumentos de planeamento municipal a ser elaborados — na verdade muitos municípios elaboraram e fizeram entrar em vigor planos de urbanização e planos de pormenor, a partir dos quais promovem a respectiva gestão urbanística —, mas porque são o nível de planeamento municipal que se encontra praticamente concretizado em todo o país. De facto, relativamente aos restantes níveis de planeamento municipal fala-se num *défice da sua existência*, apelando-se para a necessidade de se promover a respectiva elaboração de uma forma mais sistemática. Neste sentido, *vide* Isabel Morães CARDOSO, “Défice de Planos de Urbanização e de Planos de Pormenor”, in *Arquitecturas*, N.º 7, Dezembro de 2005, pp. 41 e 42.

planeamento urbanístico, tendo sido caracterizados pela falta de integração da programação da construção de habitação, em especial a destinada a classes desprotegidas, e promovido o crescimento da cidade em extensão em vez de ter incentivado o potencial habitacional e construtivo já existente.

Acresce que não integraram, em regra, uma *estratégia previamente definida e plenamente estruturada*: esta estratégia era, ainda que raramente, integrada no próprio plano director municipal, que ainda assim a apresentava em linhas de desenvolvimento generalistas e frequentemente não concretizadas em acções específicas.

A consequência mais visível deste tipo de planos directores municipais foi a promoção de um crescimento urbanístico *casuístico e disperso* devido a um conjunto de razões, das quais destacamos:

- amplas admissibilidades construtivas neles constantes, não sujeitas a condicionantes ou programação;
- ausência de iniciativas públicas fundiárias (directas ou de dinamização de processos societários);
- admissibilidade de iniciativas privadas dentro dos limites da respectiva propriedade e de licenciamentos dispersos e desgarrados (desde que conformes com PDM).

Acresce não terem os planos directores municipais incluído orientações executórias, desconsiderando, assim, o momento e os termos posteriores da sua *execução*, bem como a avaliação dos *meios financeiros* necessários para a concretização do que neles se dispunha, tendo aqueles instrumentos desconsiderado, em regra, o momento e os termos da sua operacionalização.⁸

Esta falta de *programação*, aliada à previsão de *amplas admissibilidades construtivas* (previsão sobredimensionada das áreas de expansão) e à ausência de intervenção dos órgãos do município no controlo do processo urbano, veio a ter repercussões negativas traduzidas na *dispersão da ocupação urbanística pelo território* e, em consequência, numa *irracional expansão das infra-estruturas* que a servem.

⁸ Para mais desenvolvimentos sobre estas insuficiências vide Jorge CARVALHO, *Ordenar a Cidade*, Coimbra, Quarteto, 2003, pp. 365 e ss e Jorge CARVALHO/Fernanda Paula OLIVEIRA, *Perequação, Taxas e Cedências. Administração Urbanística em Portugal*, Coimbra, Almedina, 2005 (2.^a Reimpressão da edição de Fevereiro de 2003), pp. 9 e ss.

Sobre as causas que estiveram subjacentes a algumas das deficiências dos planos directores municipais de primeira geração vide Fernanda Paula OLIVEIRA, “Os caminhos a «direito» para um urbanismo operativo” in, *RevCEDOUA*, n.º 14, 2006, p. 10 a 13. e “Ponto da situação em matéria de planeamento do território; avaliação geral do processo de planeamento e suas perspectivas”, *cit.*

Ao contrário do que se possa pensar, a responsabilidade por uma ocupação territorial deste tipo não pode, contudo, ser imputada em exclusivo aos municípios, enquanto autores daquele tipo de planeamento. Com efeito, a dispersão provocada pelos planos municipais não decorreu de uma opção consciente destas entidades, tendo sido, antes, e em grande medida, o resultado das *insuficiências da legislação urbanística* que conformou os planos directores municipais de primeira geração, e, muito particularmente, da política dos solos existente, melhor dito, da sua *ausência* ou *insuficiência*.⁹

Com efeito, o facto de as opções de planeamento incidirem sobre solos que são *propriedade privada*, não dispendo os municípios, ora por ausência de previsões legais adequadas ora por dificuldades de operacionalização dos instrumentos constantes da lei, dos meios que lhes permitam (ou tenham permitido) obter, no *momento oportuno*, os solos necessários para os *fins pretendidos* e por *preços adequados* (instrumentos de política de solos), fez com que os municípios tenham previsto, por *precaução*, perímetros urbanos excessivos, isto é, acima das suas necessidades reais: uma previsão dos perímetros urbanos na estrita medida dessas necessidades — e na ausência de mecanismos que obrigassem os proprietários a

⁹ Por política de solos entende-se, aqui, o conjunto de acções e de intervenções *voluntaristas* da Administração pública no *mercado dos solos* com a finalidade de garantir a disponibilização, no *momento oportuno*, dos *solos necessários* para os *fins pretendidos* e por *preços adequados*. Em última instância tal política visa, essencialmente, no que toca ao ordenamento do território e urbanismo: (1) responder ao aumento da procura de solos para fins urbanísticos — isto é para efeitos de urbanização e edificação —, designadamente por intermédio de medidas de incentivo e de controlo da oferta de solos por iniciativa dos privados; (2) contrariar fenómenos de especulação através, designadamente, de medidas penalizadoras dos fenómenos de retenção fundiária; (3) satisfazer as necessidades das pessoas colectivas públicas de terrenos necessários para espaços verdes públicos e de utilização colectiva, equipamentos e infra-estruturas; (4) conter a expansão urbanística incentivando, em seu detrimento, o preenchimento de espaços vazios subaproveitados no interior dos perímetros urbanos e a reconstrução e a reabilitação urbanas; (5) constituir mercados ou patrimónios públicos de solo, que tornem a Administração apta a intervir no mercado com o fim de corrigir as respectivas disfunções e, em simultâneo, assegurem a possibilidade de realização ou promoção de operações urbanísticas para satisfação de carências sociais específicas; (6) garantir a participação dos privados nos processos de transformação urbanística e de reabilitação e regeneração urbanas em condições de concorrência, transparência e publicidade. Cfr., Fernanda Paula OLIVEIRA, “Política dos solos” in *Dicionário Histórico do Ministério das Obras Públicas, 1852/2004*, 2007 e Fernando Alves CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 861

Todos estes objectivos podem ser reconduzidos a três: (1) *desenvolvimento e ordenamento* (prosecução de objectivos de desenvolvimento e de um processo ordenado de crescimento e transformação da cidade e do território); (2) *distribuição da renda fundiária* (designadamente permitindo a apropriação pela Administração de uma parte da renda fundiária tendo em atenção a necessidade de financiamento das infra-estruturas e equipamentos públicos); (3) *contenção dos preços* praticados no mercado fundiário e imobiliário. Cfr. Jorge de CARVALHO, *Ordenar a Cidade*, cit., p. 288.

Actualmente, em face das dificuldades económico-financeiras das entidades públicas e perante um novo paradigma de Administração — fala-se hoje de um Estado meramente *Regulador, Garantidor, Promotor e Orientador* —, a política de solos já não passará tanto por uma intervenção directa das entidades públicas no mercado dos solos, mas pela assunção de uma tarefa de *orientação* das diversas iniciativas privadas.

libertar os solos para os fins pretendidos, poderia conduzir a fenómenos de maior *retenção* e, conseqüentemente, de maior *especulação fundiária*.¹⁰

A definição de amplos perímetros urbanos, nos quais se encontravam integrados não apenas os solos já urbanizados, mas também aqueles que *aditem* urbanização e edificação, foi a forma encontrada para evitar o referido fenómeno da especulação dos solos urbanos.

No entanto, um planeamento deste tipo — que *admite* (de forma ampla) ocupação urbanística sem, contudo, a *programar* —, potenciou o surgimento *casuístico* (ao sabor das iniciativas dos promotores e de acordo com os seus próprios *timigs*), de operações urbanísticas, em regra concretizadas nos *limites da propriedade de cada um*, bem como de *licenciamentos dispersos e desgarrados* uns dos outros (ainda que conformes com os planos directores municipais em vigor), desordenando, deste modo, o território

Assim, uma das causas para o “desordenamento” do território consistiu, precisamente, na existência de um tipo de planeamento que teve na sua base uma política fundiária praticamente *inexistente* ou *deficiente*, juntamente com uma *deficiente fiscalidade urbanística* que favorecia a tendência para a especulação imobiliária.

3.3. A superação dos problemas

a) Resulta do referido, que uma das causas para o “desordenamento” do território português esteve na ausência de uma Lei de Solos que fornecesse às entidades públicas os instrumentos necessários e adequados para fazer face aos problemas que se lhe colocavam.

A reforma legislativa que permitisse contrariar esta tendência e resolver os problemas apontados não se iniciou, contudo, pela Lei dos Solos, mas, essencialmente, pela legislação atinente ao planeamento do território, enquanto instrumento indispensável ao ordenamento territorial: inicialmente com a aprovação de uma *Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo* (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto) — que estabeleceu as bases gerais de um sistema que se veio a designar de *gestão territorial* — logo seguida de três diplomas fundamentais nesta matéria, os quais, contudo, não surgiram articulados entre si (nem se articularam, tão pouco, com a Lei dos Solos

¹⁰ Cfr., o nosso “Política dos solos” *cit.*,.

vigente): O *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial* (RJIGT¹¹); o *Regime Jurídico de Urbanização e Edificação* (RJUE¹²) e o *Código das Expropriações*¹³, todos de 1999.

Particular relevo assume o RJIGT, que veio, não apenas, definir o *regime aplicável aos vários instrumentos de gestão territorial* (de nível nacional, regional e municipal), mas também, e principalmente, o regime referente à sua *operacionalização* (que se apresentava como uma novidade no nosso ordenamento jurídico).

Assim, com especial importância para as questões que aqui nos ocupam, passou a prever-se que, para além da definição, pelos planos, das regras atinentes à ocupação, uso e transformação do território, os municípios passem também a *programar* as várias intervenções neles previstas e a reconhecer que o limite da propriedade de cada um não é a unidade territorial apropriada para a concretização de intervenções urbanísticas racionais e integradas, donde ser fundamental incentivar (e “empurrar”) os proprietários para *processos associativos* com vista a concretizar projectos urbanísticos de dimensão adequada a um crescimento harmonioso da *urbe*.

As palavras de ordem para a concretização de um novo modelo de ocupação territorial que se pretende instituir passam, assim, a ser as de *programação*, de promoção ou condicionamento das operações urbanísticas a *soluções de conjunto* e de promoção de *parcerias* entre privados e destes com a Administração na concretização dos planos.

Tudo no sentido de implementar um *novo modelo de ocupação territorial* com o qual se pretende, de acordo com as orientações constantes desta legislação e de um conjunto de programas estratégicos elaborados à sua luz [como o Programa Nacional

¹¹ Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, pela Lei n.º 56/2007, de 31 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro e pelo Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7 de Agosto.

¹² Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Julho. O referido diploma foi entretanto objecto de alterações promovidas pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro e pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Março (que incidiram sobre o seu artigo 112.º), pelo Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto (que alterou o artigo 92.º e previu que o prazo previsto no n.º 2 do artigo 71.º para requerer a emissão do alvará não corresse na pendência das acções de aquisição ou denúncia previstas no referido decreto-lei), pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro (a qual promoveu uma alteração mais profunda a este regime, com o intuito de dar cumprimento a objectivos de simplificação procedimental), pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro (que revogou o n.º 9 do artigo 107.º) e pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Junho (o qual alterou o artigo 49.º). Recentemente foi ainda objecto de alterações pontuais efectuadas pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de Março.

¹³ Aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, com a última alteração efectuada pela Lei n.º 56/2008, de 4 de Setembro.

da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)¹⁴]:

- (a) *conter (consolidar)* perímetros urbanos;
- (b) *preencher (colmatar) espaços vazios* dentro dos perímetros existentes¹⁵;
- (c) fornecer instrumentos adequados para *reforçar e revitalizar os centros das cidades*, designadamente os centros históricos.

Tudo com o intuito de inverter as tendências expansionistas dos perímetros e dispersivas da ocupação

b) Toda esta reforma foi, curiosamente, *operada à margem da Lei dos Solos*, não obstante o n.º 2 do artigo 16.º da LBOTU ter determinado que:

“2 - Para a execução coordenada e programada dos instrumentos de planeamento territorial, os meios de política de solos a estabelecer na lei devem contemplar, nomeadamente, modos de aquisição ou disponibilização de terrenos, mecanismos de transformação fundiária e formas de parceria ou contratualização, que incentivem a concertação dos diversos interesses.

Foi, no entanto, no RJGT, e não na Lei dos Solos, que se vieram regulamentar alguns dos instrumentos de política de solos referidos naquele normativo da LBOTU. Assim:

α) O funcionamento de *mecanismos de perequação de benefícios e encargos* decorrentes dos planos (artigos 135.º a 142.º do RJGT) pode determinar o pagamento de *compensações em espécie*, isto é, de compensações através da *cedência de terrenos*, as quais funcionam, desta forma, como *modos de aquisição e disponibilização de terrenos*, concorrendo para uma exigência indispensável em matéria de direito de solos: a constituição de *reservas públicas de solos*, as quais podem ser utilizadas com vista:

- à regularização dos preços praticados no mercado;
- à correcção das demais disfunções que aí se verificam;
- à instalação de infra-estruturas e equipamentos de utilização colectiva;
- à execução de empreendimentos urbanísticos de iniciativa pública.

Com efeito, os mecanismos de perequação, enquanto mecanismos destinados a corrigir ou atenuar as desigualdades introduzidas, em termos de aproveitamento urbanístico, pelos instrumentos de planeamento, assenta, genericamente, na definição

¹⁴ O PNPOT integra no objectivo estratégico 3 (“*promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e coesão territoriais*”) o objectivo específico “*promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico do continente, contrariar a construção dispersa, estruturar a urbanização difusa e incentivar o reforço das centralidades intra-urbanas*”. (sublinhados nossos).

¹⁵ Neste caso, as necessidades urbanísticas são satisfeitas com a *mobilização dos solos expectantes dentro dos perímetros urbanos* (nos quais devem ser concretizados projectos que os considerem de forma global e integrada).

de um *aproveitamento padrão* e de um *encargo padrão* reconhecidos ou atribuídos a todos os proprietários de igual forma e, em caso de desvio a estes, do funcionamento de correcções e/ou compensações que tanto poderão ser em dinheiro como em espécie.

Técnicas Perequativas	Entre proprietários	Com o Município
Em terreno	Associação de proprietários	- Cedências de terreno
Em numerário	Transferência de índices	- Taxas - Compensações

Ora, a instituição de técnicas perequativas *entre os proprietários e o município*, através da *cedência de terreno* dão resposta àquela exigência da LBOTU: de criação de mecanismo que funcionem como *modos de aquisição* ou *disponibilização de terrenos*.

β) Por sua vez, o *reparcelamento do solo urbano* regulado nos artigos 131.º a 134.º do RJGT, consiste numa operação de transformação fundiária destinada a ajustar o cadastro existente (em regra irregular ou muito fragmentado) às previsões constantes do plano, correspondendo aos *mecanismos de transformação fundiária* referidos no artigo 16.º da LBOTU, como mecanismos indispensáveis à execução dos planos, em especial, dos planos municipais de ordenamento do território.

A este instrumento, acrescem, com o mesmo objectivo, os *planos de pormenor com efeitos registais* admitidos mais recentemente pelo RJGT (após as alterações do Decreto-Lei n.º 316/2007) os quais, traduzindo-se, embora, em instrumentos de planeamento, podem, contudo, proceder directamente à transformação fundiária da sua área de intervenção, dispensando posteriores actos de controlo preventivo das operações urbanísticas (reparcelamentos ou loteamentos) que a visam alcançar (artigos 92.º-A e 131.º, n.º 10 do RJGT).

γ) Também as *formas de parceria* ou *contratualização* em matéria de execução dos instrumentos de planeamento, que a LBOTU refere como instrumentos de política dos solos a consagrar e regulamentar, se encontram reguladas, com algum pormenor, no RJGT.

Com efeito, este diploma disciplina vários tipos de contratos celebrados entre os particulares e a administração no âmbito da *execução sistemática dos planos*, visando concertar a concretização das opções urbanísticas previamente determinadas nos instrumentos de planeamento territorial.

A este propósito assumem particular relevo os contratos celebrados no âmbito dos sistemas de compensação, cooperação e de imposição administrativa. Assim, no sistema de compensação, será celebrado um contrato de urbanização que regula os direitos e as obrigações entre os participantes na execução da intervenção urbanística a concretizar na unidade de execução previamente delimitada pela câmara municipal (artigo 122.º, n.º 2); no sistema de cooperação, o contrato de urbanização a celebrar pode envolver apenas os proprietários e os promotores da intervenção urbanística ou estes, o município e outras entidades interessadas na execução do plano (artigo 123.º, n.º 2), e, por fim, no sistema de imposição administrativa, embora a lei não lhe faça referência expressa, pode ocorrer contratação entre os proprietários e a câmara, já que o recurso a este sistema pode ser fundamentado não apenas na oposição ou recusa dos proprietários na execução do plano — hipótese em que terá de se lançar mão dos mecanismos expropriativos —, mas também no desinteresse ou incapacidade destes em assumirem a execução programada pelo município, situação em que poderão, mediante instrumentos contratuais adequados, autorizar aquele a actuar por vez deles, conferindo-lhe a legitimidade necessária para poder intervir nos seus terrenos e concretizar a intervenção urbanística por ele prevista e programada. Acresce a possibilidade de celebração de contratos entre a Administração e os concessionários da urbanização, nos termos previstos no artigo 124.º do RJGT.

Também os contratos celebrados no âmbito de *operações de reparcelamento*, enquanto instrumento de execução dos planos, se apresentam como “*formas de parceria ou contratualização*” em matéria de execução dos planos exigidas pela LBOTU, a que acresce a elaboração de *programas de acção territorial* — instrumentos de contratação entre todas as entidades (públicas ou privadas) interessadas na execução dos instrumentos de planeamento territorial — previstos quer na LBOTU (artigo 17.º) quer no RJGT (artigo 121.º).

δ) Foi também no âmbito do RJGT que se introduziram várias soluções e instrumentos destinados a superar as principais entropias que os planos directores municipais de primeira geração anteriormente referidas geraram no território e a superar a ausência de instrumentos de política de solos que permitam disponibilizar terrenos (que são propriedade privada) no momento e nos locais necessários para os fins pretendidos.

Estas soluções passaram pela introdução de mecanismos de *programação* das intervenções previstas nos planos (com identificação daquelas que assumem

prioridade absoluta e que, por isso, têm mesmo de acontecer num determinado lapso temporal; das intervenções *desejáveis* e daquelas que apenas são *admissíveis*, mas que, na óptica do município, apenas devem ser realizadas em determinadas condições). A possibilidade de adopção dos sistemas de *imposição administrativa*, de *cooperação* e de *compensação* respondem a estas exigências.¹⁶

Mais, passa a prever-se que a execução dos planos funcione dentro de *unidades de execução*, de forma a que as áreas destinadas a projectos urbanísticos não coincidam com o limite da propriedade de cada um — que não apresenta, em regra, a dimensão adequada para intervenções que garantam um desenvolvimento urbano harmonioso —, incentivando ou “empurrando, assim, por esta via, os proprietários para *processos associativos*.”¹⁷

Todas estas soluções avançadas pelo RJIGT permitem aos municípios a disponibilização de solos para a concretização dos projectos ou empreendimentos previstos nos planos municipais, fazendo com que as previsões destes deixem de estar na dependência das iniciativas privadas, cujos *timings* nem sempre coincidem com os dos municípios. Apresentam-se, assim, como importantes instrumentos de *aquisição* ou *disponibilização de terrenos* a que a LBOTU se refere.

Conclui-se, assim, que o RJIGT, na parte dedicada à execução de planeamento territorial, sistemas de execução e mecanismos de perequação compensatória, permite, no campo dos princípios e intenções, fazer face e responder aos fenómenos de retenção dos solos com fins especulativos e promover a sua disponibilização para fins públicos. O que significa que uma parte importante da regulamentação constante do RJIGT integra matérias específicas e próprias de uma Lei de Solos.

4. A Lei dos solos e a execução dos instrumentos de planeamento

a) Do que vem de se referir, podemos concluir, desde já, que as reformas legislativas operadas em 1999 pelo RJIGT em concretização da LBOTU, visaram dar resposta aos problemas colocados no âmbito do processo de planeamento decorrentes da ausência de instrumentos de política de solos que permitissem tornar os instrumentos de planeamento territorial efectivamente operativos.

¹⁶ Sobre as situações que justificam o recurso a cada um destes sistemas de execução e a sua definição em articulação com a programação das prioridades definidas pelo município *vide* Fernanda Paula OLIVEIRA, *As virtualidades das unidades de execução num novo modelo de ocupação do território*, *cit.*

¹⁷ Por a área da unidade de execução não corresponder (ou não dever corresponder), em regra ao limite da propriedade de um só interessado, a delimitação da mesma exige a promoção de *projectos conjuntos*.

Ou seja, esta reforma não deixou de ser a confirmação de que uma eficaz *política de ocupação territorial* (de ordenamento do território e de urbanismo) necessita de uma eficiente *política de solos*, que se apresenta, assim, como um pressuposto indispensável daquela, mas também a confirmação de que os meios de política fundiária regulados na Lei dos Solos não eram adequados a dar resposta às novas exigências: que já não são a *expansão*, mas a *contenção e colmatação*; já não são a *nova edificação (expansão)*, mas antes a *reabilitação e renovação urbanas*.¹⁸⁻¹⁹

Foi, de facto, no âmbito daqueles diplomas, e não no da Lei dos Solos, que se definiram os principais *mecanismos de política de solos* indispensáveis à concretização (execução) dos planos municipais.

Não obstante a clara interferência das matérias tratadas no RJIGT com o direito dos solos, não deixa fazer sentido a opção então tomada de as integrar naquele diploma legal. Com efeito, o que se pretendeu com este diploma, foi a agregação ou tratamento unitário (numa lógica de codificação²⁰), de *todas as questões atinentes ao planeamento*, designadamente:

- a identificação dos interesses públicos com repercussão territorial que por eles devem ser considerados;
- a identificação dos vários instrumentos de planeamento nos diversos níveis de interesses (nacionais, regionais e municipais);
- a forma do respectivo relacionamento;
- o correspondente procedimento de elaboração;
- o seu conteúdo material e documental;
- a dinâmica a que estão sujeitos (designadamente os procedimento de revisão, de alteração e de suspensão);
- as medidas cautelares da sua elaboração;
- a respectiva execução;

¹⁸ Com efeito, a Lei dos Solos ainda em vigor tem um âmbito de incidência muito limitado, prestando exclusiva atenção ao problema da disponibilidade de solos para *expansão* dos aglomerados urbanos e, particularmente, para fazer face à *carência habitacional* registada à época e, por isso, para dar resposta às exigências de nova urbanização..

¹⁹ Como afirma Jorge de Carvalho, com a reforma do sistema operada pelo RJIGT veio dar-se resposta à necessidade de uma política de solos forte, ainda que diferente: “*perene e persistente; inventiva, perspectivada de forma global, mas aplicada especialmente a cada uma das diversas partes da cidade; articulando uma multiplicidade de propriedades, agentes, recursos e dinâmicas, públicos e privados; utilizando de forma complementar instrumentos impositivos, associativos, negociais*”. Cfr. Jorge de CARVALHO, *Ordenar a Cidade, cit.*, , p. 287.

²⁰ Sobre a elaboração do RJIGT numa lógica de codificação cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA, “A Realidade Actual: a Dispersão da Legislação do Urbanismo e as Soluções de Unificação de Alguns Regimes Jurídicos”, in *Actas do Colóquio Internacional Um Código do Urbanismo Para Portugal?*, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2003.

- os instrumentos de perequação e
- as indemnizações pelas restrições por eles determinadas.

Ou seja, não obstante o relevo dos instrumentos de política dos solos na *execução e operacionalização* dos instrumentos de planeamento, o seu tratamento foi feito, por clara opção do legislador, *à margem da Lei dos Solos*, por se pretender o tratamento integrado, feito no âmbito de um mesmo diploma legal, de todas as questões directamente relacionadas com os instrumentos de planeamento.²¹

Não pode, porém, deixar de se chamar a atenção para o facto de esta reforma legal, por ter operado à margem da Lei dos Solos, ter tornado esta lei ainda mais *desactualizada* do que já se encontrava, provocando uma *desarticulação* do seu conteúdo regulador com estes novos regimes normativos entretanto aprovados em matéria de ordenamento do território e urbanismo (designadamente, a LBOTU e o RJIGT).

Compreende-se, assim, que uma das medidas prioritárias apontada no PNPOT seja, precisamente, a “*revisão e actualização da legislação dos solos, em coerência com os restantes regimes legais e fiscais*” (sublinhado nosso)

Exemplo da referida desarticulação no âmbito da execução dos planos é a que se denota em matéria de *parcerias e formas de associativismo entre proprietários e a Administração*. Assim, apesar de o RJIGT prever e regular com pormenor um conjunto de parcerias e formas de associativismo de particulares com a Administração no domínio da execução dos planos (designadamente no âmbito dos sistemas e unidades de execução e das operações de reparcelamento), continua a ter consagração e regulação na Lei dos Solos, sem que tivesse sido feita qualquer articulação com aquele diploma, a figura da *Associação de Administração com os Particulares*, permanecendo, ainda, em vigor, em legislação dispersa, as figuras das *áreas de*

²¹ O próprio PNPOT parece confirmar que o RJIGT resolveu já as questões atinentes à execução dos planos e perequação de benefícios e encargos, apenas faltando a sua dinamização. Com efeito, este relevante instrumento de gestão territorial identifica, no seu *Programa de Acção*, como medida prioritária para a concretização do seu objectivo estratégico 3 (“Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territorial”), a “*dinamização da aplicação dos diversos mecanismos de execução dos instrumentos de gestão territorial previstos no Decreto-Lei 380/99, nomeadamente promovendo um urbanismo programado e de parcerias e operações urbanísticas perequativas e com auto-sustentabilidade financeira*” (sublinhado nosso). A forma como esta medida está explicitada corresponde a um claro reconhecimento de que a legislação em vigor (precisamente o RJIGT) contém já mecanismos deste tipo, pelo que, mais do que a *alteração da legislação*, terá de se promover (dinamizar) uma *mudança das práticas*, em especial dos nossos municípios, que devem “convencer-se” da necessidade (indispensabilidade) de os utilizarem.

desenvolvimento urbano prioritário e as *áreas de construção prioritária*²² que visam objectivos idênticos aos sistemas de execução por cooperação ou imposição administrativa (embora sem nunca terem tido aplicação prática).

Mais, as *medidas preventivas* para salvaguarda da elaboração de instrumentos de planeamento passam a constar do RJIGT (sem que tenha sido alterada a Lei dos Solos que, neste aspecto particular se encontra revogada), mas manteve-se na Lei dos Solos o regime aplicável às *medidas preventivas de salvaguarda de outros projectos de empreendimento público*, a qual apresenta, sem que existam motivos para tal, uma regulamentação aparentemente distinta da daquelas, designadamente em matéria dos limites temporais de vigência e de eventuais efeitos indemnizatórios quando estas medidas sejam renovadas ao fim de três anos.

Também o *direito de preferência*, enquanto instrumento de política dos solos, se encontra previsto na Lei dos Solos e no RJIGT (aqui como instrumento de execução dos planos).

b) Em face desta *desarticulação* (de que aqui apenas apresentamos alguns exemplos), torna-se indispensável questionar, num momento em que se procede à revisão da Lei dos Solos, que caminho seguir:

- a integração de todos os instrumentos de política dos solos com relevo no ordenamento do território nesta lei ou
- a manutenção da sua regulação na legislação a que directamente diz respeito, como sucede com a problemática da execução dos instrumentos de planeamento que se encontram integrados no RJIGT.

A nós parece-nos, tendo em consideração a multiplicidade de regimes dispersos onde o direito dos solos tem relevo, que a integração na Lei dos Solos de toda e cada uma dessas regulamentações específicas, transformando esta lei numa *codificação de todo o direito dos solos*, torná-la-ia não só demasiado extensa e de difícil de utilização, como deslocaria para fora da legislação específica um conjunto de regulamentação que apenas a ela diz respeito ou que nela tem particulares especificidades.

Consideramos, por isso, fazer sentido manter os instrumentos de política dos solos dispersos pela várias legislações a que directamente respeitam, com as especificidades por elas exigidas — donde se apontar no sentido da *manutenção, em*

²² Cfr. Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 210/83, de 23 de Maio.

cada concreto regime (por exemplo, no âmbito do RJIGT), das questões de política dos solos que a ele concretamente dizem respeito (v.g. a manutenção, no RJIGT, dos mecanismos de política de solos com relevo imediato no âmbito execução dos planos) —, mas integrando numa Lei dos Solos os *princípios fundamentais* e o *regime base comum* dos mesmos.

Veja-se, a título de exemplo, o caso das medidas preventivas. O regime básico deste mecanismo cautelar de *planos em elaboração e de projectos em curso de decisão* poderia constar da lei dos Solos, integrando-se no RJIGT apenas os aspectos relativamente aos quais aquelas medidas assumissem especificidade. Caso se conclua que essas especificidades não existem, bastaria que no RJIGT se procedesse a uma mera remissão para o regime da Lei dos Solos.²³

O mesmo valeria para os restantes casos: sendo certo, por exemplo, que o *direito de preferência* pode ter um âmbito de aplicação mais amplo do que como mero instrumento de execução dos planos, justificar-se-á a introdução na Lei dos Solos de um seu *regime comum*, aplicável a todas as situações em que este instrumento tivesse aplicação (em matéria de execução de plano, de reabilitação urbana, etc.), reservando-se para cada regime concreto as especificidades que a figura aí assume.

Relativamente a algumas das medidas actualmente constantes da Lei dos Solos que se venha a concluir terem um âmbito de aplicação coincidente com instrumentos constantes do RJIGT — o caso, por exemplo, da *Associação da Administração com os Proprietários dos Solos*, cuja existência parece ter sido consumida pelas *figuras associativas* aliadas aos *sistemas* e às *unidades de execução* e pelo *reparcelamento do solo urbano* — a solução passaria por as excluir da regulamentação da Lei dos Solos. A não ser que se concluísse ter este instrumento um âmbito de aplicação mais amplo do que como instrumento de execução dos planos (o que não parece que suceda), situação em que continuaria a justificar-se a regulamentação desta figura. Neste caso,

²³ A regulamentação que veio a ser introduzida no RJIGT a propósito desta medida cautelar, mais clara e actual do que a que constava da Lei dos Solos, justifica-se igualmente quando esteja em causa acautelar projectos de empreendimentos públicos (por exemplo, o projecto do TGV ou do aeroporto de Lisboa). Poderia assim a alteração da lei dos solos passar por estender aquele regime a estes projectos. Note-se que esta é já a interpretação que vem sendo feita do ponto de vista jurídico, aplicando-se, a mais das vezes, o regime previsto no RJIGT às medidas preventivas previstas na Lei dos Solos, dada a analogia de situações.

Por seu lado, o RJIGT determina que a *decisão realização e de localização de grandes empreendimentos públicos com incidência territorial* tem natureza de *plano sectorial* [cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 35.º], com a conseqüente sua não vinculatividade directa em relação aos particulares e, por isso, fora do alcance das medidas preventivas, que, em princípio, estão reservadas para os planos dotados de eficácia plurisubjectiva (cfr. n.º 1 e n.º 9 do artigo 107.º do RJIGT), o que terá necessariamente implicações na legitimidade para a manutenção, à luz da Lei dos Solos, de medidas preventivas para este tipo de projectos.

porém, tornar-se-ia necessário reformular este mecanismo de forma a tornar as dificuldades que estiveram na base de uma sua utilização nula em mais de 30 anos da respectiva previsão legal.

Mais, não pode ignorar-se que este, como outros instrumentos consagrados na Lei dos Solos, tinham como função prioritária assegurar *áreas de expansão dos aglomerados urbanos* necessárias à sua organização e funcionamento e à satisfação da sua dinâmica demográfica e económica, quando os objectivos actuais das políticas de ordenamento do território já não são, como afirmámos, estes, mas sim a *dinamização da revitalização e regeneração das áreas interiores dos perímetros urbanos* e a *colmatação dos vazios urbanos*, na sua maioria correspondentes a situações de imobilismo especulativo, numa lógica da integral e racional valorização das infra-estruturas e serviços públicos existentes. Por isso, uma sua eventual manutenção implicará sempre um necessário ajustamento destes instrumentos aos novos objectivos a que a política de solos deve dar resposta.

Refira-se ainda, no que concerne aos instrumentos de execução regulados no RJIGT (e que, como afirmámos, aí devem permanecer dada a coerência global deste diploma e a sua aplicação tendencial a todas as questões de planeamento do território, de que a execução é parte integrante), que se torna necessário introduzir, em relação a algumas delas, esclarecimentos e correcções, as quais devem ser feitas não apenas no RJIGT, mas também em legislação com ele conexas, sem o que a sua operacionalidade pode ser posta em causa. É o que sucede com a figura dos *reparcelamentos urbanos*, que tem suscitado várias dúvidas de ordem prática, designadamente ao nível do *registo* e das questões de *cariz fiscal*, sem o esclarecimento das quais a sua aplicação prática e operacionalização podem tornar-se mais problemáticas. O estabelecimento, numa Lei dos Solos, dos *princípios básicos* referentes a estas questões poderá ter um papel relevante a este propósito, facilitando uma melhor articulação entre as várias legislações conexas mobilizáveis para a execução dos instrumentos de planeamento.

5. A Lei dos solos e as expropriações urbanísticas

Vistas estas questões — de cruzamento da política de solos com a execução dos planos —, incidamos agora a nossa atenção sobre outras áreas onde a Lei dos Solos é passível de ser mobilizada, começando pelo domínio das expropriações por utilidade pública.

a) Um dos instrumentos típicos de aquisição e disponibilização dos solos à Administração e, por isso, um instrumento característico de política fundiária, são as expropriações por utilidade pública. Por isso a actual Lei dos Solos integra ainda algumas “*disposições diversas*” sobre este instituto, não obstante poder concluir-se, de uma leitura cruzada destas disposições com as constantes do RJGIT — onde as expropriações, enquanto instrumento de execução dos planos, também têm regulamentação —, que aquelas normas da Lei dos Solos se encontrarem tacitamente revogadas, por terem sido consumidas pelas normas do RJGIT (cfr. os seus artigos 128.º-129.º).

Para além do mais, as expropriações por utilidade pública são, entre nós, de há muito, objecto de tratamento sistemático em códigos das expropriações, o que diminui grandemente a importância do seu tratamento no âmbito de uma lei dos solos.

Note-se, porém, que embora o actual Código das Expropriações date, como o RJGIT, de 1999, estes dois diplomas legais não se encontram articulados entre si, o que não deixa de ser um entrave a uma política de ordenamento do território e de urbanismo que se pretenda eficaz: muito embora, como se referiu, o RJGIT, na parte dedicada à execução dos planos, sistemas de execução e mecanismos de perequação compensatória, tenha criado condições que permitam, de certa forma, contrariar o fenómeno da *retenção dos solos com fins especulativos* e promover a sua *disponibilização para fins públicos*, este objectivos esbarram, na prática, com alguma desarticulação com o Código das Expropriações a vários propósitos em que as expropriações se relacionam com o fenómeno planificador.

b) Antes de mais, essa desarticulação ocorre em matéria de *classificação dos solos*, sendo diferente aquela que vale para efeitos de planeamento da que tem relevo para efeitos do cálculo de indemnização quando os mesmos solos são objecto de expropriação para a execução das disposições dos planos, não existindo uma *uniformidade de critérios* a este propósito.

Assim, de acordo com o RJGIT, os solos são classificados, para efeitos da definição do regime de uso dos solos, em *urbanos* e *rurais*, cada um deles integrando diversas categorias.²⁴ Já para efeitos do cálculo da indemnização por expropriação o

²⁴ Nos termos dos artigos 71.º a 73.º do RJGIT, o regime de usos do solo é definido nos planos municipais através das tarefas da respectiva *classificação e qualificação*. Pela primeira o plano define o destino *básico dos solos*, através da recondução das várias parcelas às classes do solo urbano e rural. Pela segunda o plano municipal determina, dentro de cada uma daquelas classes, as diversas *categorias em função do uso dominante* nelas admitido (isto é, do uso que predominantemente pode ser instalado e desenvolvido), fixando os respectivos uso e, quando possível, edificabilidade (categorias funcionais). O Decreto Regulamentar n.º 11/2009, que fixa os *critérios gerais* (uniformes) a que os municípios se devem ater para o efeito, considera, para além de *categorias funcionais*, *categorais operativas* de uso do solo em função do seu grau de urbanização e de consolidação morfo-tipológica bem como do grau de programação municipal da urbanização e da edificação.

Código das Expropriações classifica-os em *solo apto para construção* e *solo para outros fins*, classificação que, contudo, não tem correspondência com aquela outra.

QUADRO 2 – *Classificação e qualificação do solo nos Instrumentos de Gestão Territorial*

Classificação (Artº 72º DL 380/99)	solo ...	
	... rural	... urbano
Qualificação (Artº 73º DL 380/99)	espaços ...	
	... agrícolas	... urbanizados
	... florestais de produção	
	... florestais de conservação	
	... de exploração mineira	
	... de agro-indústrias	... de urbanização programada
	... de indústrias silvícolas	
	... de indústrias de valorização de produtos minerais	
... naturais	... de estrutura ecológica urbana	
... para infra-estruturas não urbanas		
... rurais de usos múltiplos		

QUADRO 3 – *Classificação dos solos no Código das Expropriações*

Classificação dos solos para efeitos de indemnização por expropriação	Solos aptos para construção	Solos para outros fins
	<ul style="list-style-type: none"> - Solos dotados de certas infra-estruturas urbanísticas - Solos integrados em núcleo urbano - Solo qualificado como área destinada a edificação e urbanização em plano municipal de ordenamento do território - Solo abrangido por alvará de loteamento ou de licença de construção em vigor no momento da declaração da utilidade pública, desde que o processo respectivo se tenha iniciado antes da data da notificação da resolução de expropriar referida no artigo 10.º do Código das Expropriações 	Os restantes

Pode assim suceder que um solo seja classificado de rural pelo plano director municipal em vigor, mas integre a categoria dos solos aptos para construção para efeitos expropriativos (por dispor de infra-estruturas mínimas).

Pode também suceder que um município, na sua tarefa de planeamento territorial, decida destinar para zona verde e de lazer solos que, por natureza, isto é, dadas as suas características objectivas, estão mais vocacionados para esses fins (solos sobre que incidem condicionantes de ordem natural, como linhas de água, vales profundos, etc., que não denotavam já, independentemente da opção planificadora, qualquer vocação edificatória). Uma leitura literal do n.º 12 do artigo 26.º, que manda atender, para a determinação do calculo edificatório à edificabilidade média que existe ou é possível existir numa envolvente de 300m (considerando o solo, nestes casos, como *apto para construção*), penaliza estes municípios, que se podem ver “forçados” por aquela disposição do Código das Expropriações, a adquirir como detendo capacidade edificativa, terrenos claramente dela desprovidos, Assim, sendo certo que em causa poderão estar solos “*afectos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio*

do sistema urbano”, os quais, nos termos da alínea c) do n.º 4 do artigo 73.º do RJIGT, têm a *qualificação de urbanos*, desempenhando uma *função de melhoria da qualidade urbana* da cidade em que se integram, não poderá, na avaliação que deles for feita para efeitos indemnizatórios, deixar de se ter em consideração as suas especiais características (designadamente a sua natural inaptidão edificatória). Uma solução diferente penalizaria os municípios cujas decisões planeadoras (e de política territorial) assentassem em critérios razoáveis e bem fundamentados.

Todos estes exemplos denotam a necessidade de se proceder a uma revisão da legislação envolvida, de forma a *uniformizar conceitos em matéria de classificação de solos*. Logo veremos se esta revisão se deve ficar pelos correspectivos normativos (RJIGT e Código das Expropriações) ou se uma Lei de Solos pode ter uma palavra a dizer.

c) É igualmente visível a falta de articulação do Código das Expropriações com o RJIGT a outros propósitos que se prendem, todos, com a *avaliação dos terrenos para efeitos do cálculo da indemnização por expropriação*. Designadamente, não consta do artigo 26.º do Código das Expropriações como se deve atender aos mecanismos de perequação quando a parcela expropriada está a eles sujeita, nem define este Código como proceder quanto a parcela objecto de expropriação foi anteriormente sujeita a uma expropriação do plano (artigo 143.º do RJIGT) em consequência da qual tenha já sido paga a correspondente indemnização.

Igualmente óbvia é a falta de consideração, por parte do Código das Expropriações, sobre a forma como deve ser feita a *avaliação dos solos* quando a expropriação funciona como um instrumento de execução dos planos sempre não seja possível contar com a colaboração dos proprietários ou quando os proprietários a possam exigir como única forma de os seus terrenos serem disponibilizados para a execução de planos, nomeadamente para concretização do parcelamento preconizado em planos de pormenor.

De facto de uma leitura atenta do Código das Expropriações fica-se com a percepção de que o respectivo legislador desconhece toda a realidade do planeamento — isto é, da sua *execução*, da *perequação de benefícios e encargos*, das *expropriações do plano*, etc —, operando à margem de todas essas realidades. A articulação parece ter sido remetida para o RJIGT, que se limita, por sua vez, de forma redutora a determinar a obrigatoriedade de aplicar o Código das Expropriações “*com as necessárias adaptações*” nas diversas situações de avaliação referidas no

QUADRO 2.²⁵

Ou seja, não obstante exista uma inequívoca relação entre *sistemas de execução e expropriações*, com a necessidade de se proceder à determinação de *valores de avaliação* dos prédios em muitas das situações geradas pela execução programada e compensatória de benefícios e encargos dos processos de urbanização, o RJGT limita-se a formular uma remissão genérica para o Código das Expropriações (cfr. Quadro seguinte), cujas disposições, por sua vez, parecem não conhecer esta realidade, definindo regras que necessitam das “devidas adaptações” nunca devidamente explicitadas. O que não poderá deixar de funcionar como um entrave à eficaz execução dos planos municipais.

Sistema ou Instrumento de Execução	Expropriação	Avaliação (critérios)	Norma do R J I C
Sistema de compensação			
• Valorização prévia dos prédios	-----	Sim (CE, com adaptações)	artº 122º, n
• Valorização final dos prédios	-----	Sim (CE ou outros)	
Sistema de cooperação	Talvez	Idem	artº 12
Sistema de imposição administrativa	Talvez/Sim	Idem	artº 12
Direito de preferência	-----	Sim (CE, com adaptações)	artº 126º
Demolição de edifícios	-----	Talvez	artº 12
Expropriação	Sim	Sim (CE)	artº 12
Reestruturação fundiária	É possível	Sim (CE)	artº 129º
Direito à expropriação (regularização de estremas)	É possível	Sim (CE)	artº 13
Reparcelamento			
• de iniciativa dos proprietários	-----	Sim (CE ou outros)	artº 132º, n
• de iniciativa da Câmara Municipal	É possível	Sim (CE)	artº 131º
Dever de indemnização	"Equivalente a"	Sim (CE)	artº 143º

Esta desarticulação, em especial no que concerne às diferentes formas de *determinação do valor dos prédios*, pode ter como consequência, por exemplo, que o

²⁵ Esta solução, para além do mais, peca por ter ignorado algumas experiências portuguesas bem sucedidas que elaboraram modelos de *valorização inicial* e de *valorização líquida* dos terrenos bastante completos e bem fundamentados, certamente mais apropriados do que os que resultam da aplicação das regras do Código das Expropriações. Também os n.ºs 3 e 4 do artigo 122.º, preconizam que a valorização prévia é proporcional ao que resulta da aplicação do Código das Expropriações (com as necessárias adaptações e sempre tendo presente a “cláusula de escape” por este permitida), impedindo a possibilidade de aplicar modelos de avaliação mais elaborados, que enfatizem a vinculação situacional dos terrenos. Surpreendentemente, o RJGT nada dispõe sobre os métodos valorativos a adoptar na avaliação final dos terrenos (a não ser, no plano dos princípios gerais, os aspectos que se podem repescar nas disposições do n.º 3 do artigo 132º, mesmo quando não haja reparcelamento, ou seja, que a valorização deve considerar a localização, a dimensão e a configuração dos lotes).

valor de um prédio determinado pelo Código de Expropriações numa unidade de execução estabelecida em plano municipal de ordenamento do território possa ser radicalmente diferente do valor determinado em função dos mecanismos perequativos resultantes da acção planificatória e, por maioria de razão, do valor estabelecido para efeitos fiscais.

d) Em face do que foi referido resulta, desde logo, que a eficácia do sistema de gestão territorial e a sua efectiva operacionalização dependem de uma adequada articulação, que não existe, entre o RJIGT e o Código das Expropriações. A tão propalada execução programada dos planos depende desta articulação (para além, obviamente da previsão de mecanismos, designadamente de cariz financeiro, que permitam aos municípios intervir na regulação do mercado de solos).

Esta articulação deve ser promovida, desde logo e antes de mais, através de alterações a efectuar em cada um destes regimes (RJIGT e Código das Expropriações), a qual deve ser antecedida de uma explicitação das áreas de interferência e de influência recíprocas, de forma a fornecer uma nova regulamentação, mais adequada à resolução dos problemas que se colocam.

Pode, porém, caber à Lei dos Solos uma importante função em prol da articulação daqueles regimes, de forma a garantir um sistema de gestão territorial mais eficiente e operativo. A sua intervenção não deve ocorrer, contudo, ao nível das *soluções pontuais*, mas dos *princípios* e dos *fundamentos gerais* que permitam servir de base às soluções a plasmar ora no RJIT ora no Código das Expropriações, consoante se entenda mais apropriado.

e) Pode (deve), assim, a Lei dos Solos definir os *princípios* e os *critérios* (coordenadas) de *valoração dos solos* aplicáveis em todas as situações (operações) em que tal valoração se mostre necessária, designadamente:

- (i) em matéria *perequação compensatória* e situações de determinação do valor dos solos no quadro da *execução do planeamento territorial*;
- (ii) no que concerne à fixação da *justa indemnização* nos casos de expropriação por utilidade pública, qualquer que seja a respectiva finalidade (execução de planos ou outra);
- (iii) na determinação da responsabilidade patrimonial da Administração Pública pelos demais *sacrifícios lícitos* perpetradas ao direito de propriedade fundiária (designadamente no domínio do artigo 143.º do RJIGT);

- (iv) na fixação do *preço* a pagar ao proprietário nos casos em que a lei venha a permitir, como sucede no regime jurídico da reabilitação urbana, a *venda forçada*.

f) Por sua vez, a Lei dos Solos pode ter um papel importante na articulação e harmonização das várias *classificações dos solos* que valem para fins distintos: para efeitos do *regime dos solos a definir pelos planos*; para fins de *cálculo da indemnização por expropriação*; para efeitos *fiscais* e, até, para efeitos *registais* a que a maioria das operações de intervenção no território devem estar sujeitas.²⁶

Esta importante tarefa pode ser levada a cabo em articulação com aquela outra, a que a Lei dos Solos deve proceder: de definição do *estatuto jurídico dos solos urbanos e rurais* onde se integra a definição do *conteúdo do direito da propriedade do solo*. Dado o seu relevo, far-lhe-emos aqui uma breve referência autónoma.

6. A Lei dos Solos, o estatuto dos solos e o regime jurídico da propriedade, em especial dos solos urbanos

O *conteúdo do direito da propriedade do solo* é, de facto, um dos temas centrais do direito dos solos, apresentando-se como um pressuposto de qualquer

²⁶ Com efeito, a classificação entre *solos rurais* e *solos urbanos*, relevante para efeitos urbanísticos e que inscreve a afectação dos mesmos, exigida à luz dos imperativos de ordenamento do território, não se identifica com a caracterização que é feita, em termos civilísticos, entre *prédios rústicos*, *prédios urbanos* e *prédios mistos*, que tem importância no âmbito do contrato de arrendamento e na determinação da matéria colectável sobre a qual vai incidir a tributação sobre os imóveis.

Nos termos previstos no artigo 204.º do Código Civil, “*entende-se por prédio rústico uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica, e por prédio urbano qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro*”. Os prédios mistos correspondem àqueles que incluem, como objecto unitário, uma parte rústica e uma parte urbana.

Ora, é esta menção de cariz civilista que deve constar da descrição dos prédios, sendo ela a relevante, então, para efeitos da sua identificação física, económica e fiscal [artigo 82.º, n.º 1, alínea b), do Código de Registo Predial].

Atenta esta classificação, pode afirmar-se que dentro do perímetro urbano, como tal delineado no âmbito dos planos municipais de ordenamento do território, podem encontrar-se prédios rústicos (sobretudo se estivermos a falar de solos de urbanização programada), enquanto que em solos rurais é possível encontrar prédios urbanos ou mistos (basta que neles tenha sido realizada uma edificação admitida pelo plano).

Em todo o caso, se é certo que esta caracterização é distinta daquela que anima a temática dos planos, não é indiferente a afectação que estes façam de um determinado terreno, alterando as possibilidades da sua utilização, já que esta pode determinar uma alteração não só da configuração como do estatuto dos prédios para efeitos registrais e mesmo fiscais. Assim, caso num prédio rústico seja admitida, de acordo com as normas jus-urbanísticas, a construção de um prédio com dois pisos, tal significa a transmutação da natureza do mesmo que, de rústico, passará a urbano, com as consequentes alterações em termos de registo.

Mesmo que as normas do plano não afectem a natureza do prédio, como acontece se um prédio rústico é integrado numa área urbanizada verde agrícola, o Parecer da Direcção-Geral de Registos e Notariado R.P.73/97.DSJ.CT., esclarece que tal classificação “*deve ser levada à descrição, nos termos do artigo 90.º, n.º 1 do Código do Registo Predial*”.

política de ordenamento do território e de urbanismo: sendo os solos o substrato destas políticas, os mesmos são, na sua grande maioria, *propriedade privada*, tornando-se indispensável determinar, com relevo para a efectivação daquelas políticas, qual é o seu conteúdo, isto é, que faculdades estão nele integradas, em especial quando se trata de solos urbanos.²⁷ Uma das questões que aqui se coloca é a de saber se o direito de propriedade dos *solos urbanos* integra o *ius aedificandi* (direitos de *urbanizar*, de *lotear* e de *construir*) ou se estas são, antes, faculdades que acrescem à esfera jurídica dos proprietários por acto público (plano ou acto autorizativo, consoante as teses), questão que tem um relevo fundamental a vários propósitos, designadamente, a título de exemplo, quando à determinação das restrições operadas pelos planos que têm consequências indemnizatórias.²⁸

Desse estatuto deve constar expressamente o reconhecimento da existência de um limite intrínseco ao direito de propriedade privada — a *função social* que desempenham (de que a sua *vinculação situacional* é parte integrante)²⁹ —, o qual estará na base da determinação, pela Lei dos Solos, dos *direitos (faculdades)* e dos *deveres* dos respectivos proprietários, os quais, por sua vez, devem ser diferenciados em função da classe ou categoria dos solos em causa.

Assim, e a título de exemplo, em matéria de *solos rurais*, deverá estabelecer-se o correlativo direito e dever da respectiva utilização em conformidade com a sua natureza, essencialmente traduzida na exploração da aptidão produtiva desses solos e, em certos casos, na preservação dos valores naturais que aí residam. O que não impede que excepcionalmente sejam admitidos usos específicos de interesse público e social, desde logo, para fins de desenvolvimento do meio rural.

Por seu turno, quanto aos *solos urbanizáveis*, entende-se necessário regular o respectivo processo de urbanização, impondo-se aos proprietários abrangidos, eventualmente substituídos por terceiros, o dever de contribuição para os custos inerentes, mediante a atribuição das áreas necessárias para espaços verdes e de utilização colectiva, a sustentação económica ou a realização das obras indispensáveis à instalação de infra-estruturas viárias e equipamentos, bem como a contribuição para

²⁷ Parte-se, aqui do pressuposto de que a Constituição dá a abertura para uma diferenciação dos regimes de direito de propriedade, designadamente em função do tipo de bem em causa. É assim possível identificar-se um estatuto jurídico para os *solos rurais*, um estatuto para a propriedade dos *solos urbanizáveis* e um estatuto para a propriedade respeitante aos *solos urbanizados*.

²⁸ O tratamento desta questão na Lei dos Solos permitirá dar o devido enquadramento e fundamentação, por exemplo, ao disposto no artigo 143.º do RJIGT, o qual poderá necessitar de ajustamentos e alterações na sequência do que aquela lei determinar a este propósito.

²⁹ Tem-se entendido que este limite está implícito no texto constitucional, mas seria importante que o mesmo resultasse expressamente afirmado na Lei dos Solos.

o desenvolvimento do nível de infra-estruturação geral.

Por último, relativamente aos *solos urbanos*, impõe-se igualmente a compensação das autoridades municipais pela prévia dotação de determinada área com as infra-estruturas e equipamentos necessários e, eventualmente, pela necessidade de reforço ou renovação dessas infra-estruturas, bem como o dever de efectivo exercício das faculdades de aproveitamento urbanístico que lhes são reconhecidas, dentro do prazo eventualmente estabelecido, e sob pena de actuação de mecanismos potencialmente ablatórios dos respectivos direitos.

Ainda a este propósito, consideramos que a lei dos solos deverá *sistematizar todos os referidos direito e deveres*, ainda que os mesmos surjam já referidos noutros diplomas legais. É o que sucede, a título de exemplo, com o disposto no n.º 2 do artigo 118.º do RJGT, de acordo com o qual “...os *particulares têm o dever de concretizarem e adequarem as suas pretensões às metas e prioridades neles estabelecidas*” e o estatuído no n.º 3 do mesmo preceito, que estabelece *o dever dos particulares participarem no financiamento da execução dos sistemas gerais das infra-estruturas públicas*. É, ainda, o caso das obrigações impostas pelo RJUE aos promotores de operações urbanísticas com impacto relevante, de previsão de áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos; de cedência de algumas dessas áreas para o domínio municipal e de realização das correspondentes obras de urbanização, bem como a imposição de encargos e tributos, tendo em vista o reforço das infra-estruturas gerais ou a compensação dos municípios pelas áreas públicas não previstas, todos eles consagrados no RJUE.

O cumprimento destas obrigações constitui, normalmente, condição necessária ao exercício das faculdades urbanísticas reconhecidas aos proprietários³⁰, sendo que a respectiva inobservância poderá legitimar a intervenção expropriativa dos poderes públicos.

Não poderá, contudo, esquecer-se que, para além dos proprietários dos solos, existem outros intervenientes no mercado imobiliário (uma vez que nem sempre o proprietário é empresário, podem ainda intervir os *promotores-urbanizadores* e os *promotores-construtores*), cujos direitos e deveres devem ser igualmente definidos, assim como os direitos e deveres de cidadania em relação ao solo.

³⁰ Refira-se, a este propósito, que a Lei dos Solos Espanhola define uma concepção estatutária do direito de propriedade do solo (urbano), que não inclui o direito de urbanizar, estatuindo um regime de *aquisição gradual das faculdades de urbanizar e edificar*, dependente do cumprimento de um conjunto de deveres.

Uma sistematização coerente das regras relativas ao *estatuto jurídico dos solos* que integre todas estas questões permitirá, assim, definir os princípios gerais que devem enquadrar outros diplomas legais que disciplinam a matéria.³¹

7. A Lei dos Solos e a articulação entre o RJIGT e o RJUE e o regime da reabilitação urbana

Para além das questões referidas, a Lei dos Solos pode ter, ainda, um importante relevo na definição do *modelo de gestão urbanística* a adoptar.

a) A gestão urbanística corresponde, *grosso modo*, ao conjunto das actividades relacionadas com a concreta ocupação, uso e transformação dos solos, quer sejam realizadas directamente pela Administração Pública, quer pelos particulares sob a direcção, promoção, coordenação ou controlo daquela³².

Existem, no entanto, várias lógicas, distintas, de perspectivar a gestão urbanística, sendo que em função de cada uma delas, se apresentam como prioritários diferentes instrumentos postos à disposição da Administração municipal.

A mais tradicional é, já o dissemos, a que é feita pelos municípios “*a reboque*” de iniciativas privadas: situação típica em que os interessados, designadamente proprietários dos solos, lhe apresentam, para apreciação e controlo prévios, projectos para a realização das mais variadas operações urbanísticas (loteamentos urbanos, obras de urbanização, obras de edificação, etc.), procedendo a Administração municipal à emissão dos correspondentes *actos de controlo preventivo e fiscalizando*, posteriormente, a sua concretização.

Os mais relevantes actos que se reconduzem a este tipo de gestão (actos administrativos de gestão urbanística) são os que se encontram regulados no *Regime Jurídico de Urbanização e Edificação* — licenciamentos, admissões de comunicações prévias, autorizações, actos de tutela de legalidade, etc.—, embora aí também se enquadrem actos relativos a operações em que a iniciativa pertence a entidades públicas, designadamente, aos municípios, já que, por vezes, a intervenção urbanística

³¹ Para mais desenvolvimentos sobre as questões que se colocam a propósito da definição do regime urbanístico do direito de propriedade do solo cfr. Fernando Alves CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo, cit.*, pp. 800 e ss. Aí se encontra uma referência desenvolvida às várias questões que se colocam a propósito desta temática: (1) a garantia individual e institucional do direito de propriedade privada; (2) a diferenciação do conceito de propriedade; (3) a definição do conteúdo e limites do direito de propriedade pela lei; (4.) a função, vinculação ou obrigação social da propriedade privada; (5) os efeitos do planeamento sobre a propriedade privada do solos e; (6) o conteúdo urbanístico do direito de propriedade privada (o *ius aedificandi*), com exposição das diferentes teses sobre esta temática.

³² Cfr. CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. II, Coimbra, Almedina, p.21.

nos solos é promovida pela própria Administração mediante a realização de obras de urbanização, construção de equipamentos colectivos, construção de habitação social e económica, etc., necessitando, para o efeito, de desencadear os competentes procedimentos de apreciação prévia dos respectivos projectos.

Uma lógica mais recente de gestão urbanística, a que já fizemos referência, aponta para um papel mais *activo* dos municípios, que passam a *programar* e a *coordenar* as várias intervenções no território, assumindo a este propósito especial relevância as formas referidas de *execução sistemática* dos planos por intermédio da delimitação de *unidades de execução*.

Qualquer destes dois modelos está vocacionado para a concretização de operações urbanísticas de *nova urbanização* ou *edificação*, muito embora o relevo crescente seja conferido actualmente à *reabilitação urbana*.

De acordo com o novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, também a concretização de operações de reabilitação urbana aponta para a necessária *programação pública* das intervenções a efectuar (de acordo com a sua ordem de prioridades e não em consonância com os *timings* dos proprietários), para a *delimitação de áreas que apontem para intervenções integradas* (áreas de reabilitação urbana e unidades de intervenção ou de execução) e para a *promoção de parcerias* entre privados e destes com a Administração ou com terceiros na concretização das operações em causa.

Por este motivo a reabilitação urbana, posiciona-se também como uma via para contrariar o modelo de desenvolvimento urbanístico assente na expansão urbana (com todos os custos inerentes: territoriais, financeiros, ambientais e, mesmo, sociais), permitindo a consolidação e ocupação do já edificado integradamente com a intervenção em espaços expectantes dentro das cidades.

Apresenta-se, deste modo, como uma forma de gestão urbanística que obedece à mesma lógica (ao mesmo paradigma) da gestão urbanística para que aponta o RJIGT: uma lógica de execução sistemática e não de apreciação casuística dos projectos que parece decorrer do RJUE (execução assistemática), muito embora vocacionada para intervenções no existente.

b) Do afirmado resulta que o modelo de gestão urbanística para que aponta o RJIGT (em consonância com a que decorre do RJRU), não está articulado com aquele que consta do RJUE.

Trata-se, de facto, de duas lógicas de gestão urbanística distintas que se

apresentam como antagónicas e dificilmente conciliáveis entre si, sendo certo, para além do mais, que o RJGIT determina expressamente, no seu artigo 119.º, que os *planos* e as *operações urbanísticas* (estas, precisamente, aquelas que se encontram reguladas no RJUE), são executadas *através dos sistemas* de compensação, cooperação e imposição administrativa, os quais funcionam no interior de *unidades de execução* previamente delimitadas pelas câmaras municipais.

Assim, muito embora o RJGIT e o RJUE tenham sido elaborados em simultâneo, parecem desarticulados entre si quanto ao modelo de gestão urbanística para que apontam, permitindo um (o RJUE) um tipo de gestão (assistemática) que o outro (o RJGIT) parece impedir, ao impor como forma de execução dos planos e operações urbanísticas a execução sistemática.

Ora, também a este propósito, considera-se que a Lei dos Solos pode ter uma palavra a dizer no sentido de promover a articulação e harmonização destes diplomas legais (incluindo o da reabilitação urbana) e, por essa via, a articulação e harmonização dos *vários modelos de gestão* para que cada um deles aponta.

Pode, com efeito, esta lei desempenhar um importante papel na delimitação das situações em que a execução deva ser feita de *forma sistemática* e aquela em que se admite uma *execução assistemática*, bem como as situações que apelam para operações de *nova urbanização/edificação* e aquelas em que é a reabilitação urbana que tem aplicação.

Esta articulação deve, a nosso ver, ser feita estabelecendo uma relação entre o modelo de gestão a mobilizar e as categorias do solo urbano que estão em causa — devendo, por isso, esta questão ser tratada a propósito do *estatuto jurídico dos distintos tipos de solo* —, a qual pode ser feita nos seguintes termos:

- *nos solos urbanizados (bem) consolidados*, a gestão urbanística processar-se-á preferentemente por intermédio de operações urbanísticas realizadas nos termos do RJUE;
- *nos solos urbanizados a consolidar (colmatar)*, a gestão deve ser operada por intermédio da prévia delimitação de unidades de execução nos termos do RJGIT, quando se justifique que as intervenções sejam suportadas por uma solução integrada de conjunto (v.g. quando existe um espaço vazio no meio da cidade que deve ser preenchida por um projecto conjunto);
- *nas solos urbanizados (mal ou deficientemente) consolidados* (designadamente degradados) ou a *renovar*, a gestão deve ser feita por intermédio de *áreas de reabilitação urbana* nos termos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana,

as quais poderão, eventualmente, abranger em parte zonas de colmatação;³³

- *Nas zonas (solos) de urbanização programada (zonas urbanizáveis)*, a gestão operará por intermédio de unidades de execução a delimitar pelo município nos termos do RJGT. Pode, contudo admitir-se uma gestão feita por intermédio de operações urbanísticas avulsas nos termos do RJUE quando estejam em causa parcelas situadas em contiguidade com a zona urbanizada ou com áreas que tenham adquirido características semelhantes àquela através de acções de urbanização ou edificação e desde que o município considere que as soluções propostas asseguram uma correcta articulação formal e funcional com a zona urbanizada e não prejudicam o ordenamento urbanístico da área envolvente.

8. A recuperação das mais-valias decorrentes do planeamento e intervenção pública no mercado dos solos

Outro dos temas centrais do direito dos solos prende-se com as questões das mais-valias decorrentes dos processos de planeamento e ordenamento do território e com os mecanismos de intervenção da Administração no mercado dos solos. Veja-se, de forma sumária, o relevo que aqui assumem.

a) A desigualdade é inerente ao planeamento; faz parte da sua essência: os planos atribuem diferentes capacidades de utilização a terrenos com condições similares criando, deste modo, fortes desigualdades no que respeita à evolução das respectivas rendas fundiárias.

Ora, a distribuição da renda fundiária é um dos objectivos de qualquer política de solos.

O actual sistema de gestão territorial deu já cumprimento a parte desta exigência: a sua concretização passa, desde logo, pela previsão (e adopção) de mecanismos perequativos (RJGT, artigos 135.º e ss.).

No entanto, ela não é suficiente para satisfazer aquele desiderato.

Com efeito, o artigo 137.º, alínea a) do RJGT, ao determinar que um dos objectivos da perequação é a “*redistribuição das mais-valias atribuídas pelo plano aos particulares*”, parece admitir que os proprietários têm o direito a “encaixar” nos

³³ Relevante a este propósito é o facto a reabilitação urbana integrar agora a gestão urbanística corrente do território: de regime excepcional (com o que constava do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio) o Decreto-Lei n.º 307/2009 passou a integrar uma das formas normais de actuação dos municípios e de gestão urbanística destes, embora esteja aqui pressuposta uma nova forma de gestão urbanística: programada e coordenada (comandada) pelos órgãos municipais.

seus patrimónios, *todas* as mais-valias geradas pelos processos de ordenamento do território e urbanismo (isto é, geradas pelos planos ou por outras intervenções públicas), sendo apenas necessário garantir que todos participam nelas de forma equitativa.

Ora, um sistema de gestão territorial que se pretenda eficaz não se poderá ficar por aqui: numa óptica de financiamento da cidade e de equidade social, deve determinar que uma parte da renda fundiária gerada pela decisão pública deve ser *apropriada* (adquirida) pela Administração; apenas a restante renda fundiária deverá ser distribuída entre os proprietários por intermédio dos mecanismos de perequação.

Somente desta forma será possível contrariar os fenómenos de especulação fundiária, aliados aos da retenção, *i.é.*, de não disponibilização dos solos para as necessidades mais prementes do ponto de vista do ordenamento do território e de urbanismo. Por isso se afirma que uma eficaz política de ordenamento do território depende da existência de instrumentos de política fundiária que permitam a recuperação das mais-valias geradas pela actuação pública. Esta é, indiscutivelmente, uma das questões materiais a integrar numa futura Lei dos Solos, cuja inexistência até ao momento tem sido um dos entraves ao eficaz funcionamento do sistema de gestão territorial.

b) Deverá também esta lei identificar os principais mecanismos de intervenção da Administração pública nos solos (ainda que remeta o seu regime para legislação específica), designadamente:

- (1) medidas de estímulo e de controlo da oferta de solos por parte dos privados;
- (2) formas de colaboração da Administração com os proprietários na urbanização dos solos;
- (3) mecanismos de desincentivo à retenção de solos urbanos pelos proprietários, de modo a incrementar a oferta deste tipo de bens³⁴ e
- (4) formas de aquisição de solos pela administração: (a) meios de direito privado; (b) expropriação por utilidade pública; (c) direito de preferência;

³⁴ Muitos destes mecanismos terão de ser de carácter fiscal. Por exemplo, no ordenamento jurídico brasileiro estão previstos instrumentos jurídicos voltados especificamente para o combate à retenção de solos urbanos com fins especulativos, de entre os quais consta um de natureza fiscal. Assim, o § 4 do artigo 182.º da Constituição brasileira confere “*ao Poder público municipal, mediante lei específica para a área incluída no plano director, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário de solo não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I(...); II. Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo; III. (...)*”

(c) cedências urbanísticas (, designadamente no âmbito do funcionamento de mecanismos de perequação; no âmbito do licenciamento de operações urbanísticas³⁵, etc.).³⁶

9. Súmula das questões directamente relacionadas com sistema de gestão territorial que devem ser integradas numa lei dos solos de forma a torna-lo operativo e eficaz.

a) Com particular relevo no âmbito do presente Estudo, resulta claro que uma Lei dos solos deve consagrar mecanismos eficazes de *coordenação* ou de *ligação* com a matéria do ordenamento do território e do urbanismo, nos mais variados domínios.

Identificamos, ao longo deste estudo, algumas das temáticas que aí devem ser integradas para garantir este desiderato. Enunciamo-las, agora, aqui, de forma sucinta, de forma a analisar, posteriormente, de que forma aí devem ser tratados.

1. Definição dos *princípios básicos* e do *regime comum* dos instrumentos de política de solos que possam ter uma aplicação transversal a vários regimes, sem prejuízo da manutenção em cada um deles, da regulamentação específica (v.g. o caso das *medidas preventivas* que tanto acautelam *planos em elaboração* como *projectos de empreendimentos públicos em curso de decisão*
2. Definição dos *princípios* e dos *critérios* de *valoração dos solos* aplicáveis em todas as situações em que tal valoração se mostre necessária, designadamente:
 - (i) em matéria de execução dos *mecanismos de perequação compensatória*
 - (ii) noutras situações de determinação do valor dos solos no quadro da *execução do planeamento territorial*;

³⁵ O regime em vigor permite exigir cedências de terrenos sempre que esteja em causa uma *operação de loteamento*, uma *operação com impacte semelhante a um loteamento* (a partir do Decreto-Lei n.º 555/99) ou uma *operação com impacte urbanístico relevante* (aditada pela Lei n.º 60/2007), fazendo, contudo, depender estas últimas situações de regulamentação municipal. Tem vindo, assim, a alargar-se a possibilidade de formulação desta exigência de cedências, reconhecendo-se que qualquer operação gera impactes territoriais em termos de necessidades colectivas, pelo que deve contribuir proporcionalmente para a sua satisfação. Sendo esta uma realidade indesmentível, seria de ponderar a integração, na Lei dos Solos, de um princípio de *obrigação geral de cedências* (isto é, da possibilidade da sua exigência no âmbito de qualquer operação urbanística, independentemente da sua qualificação), admitindo-se que os municípios a dispensassem quando aquelas operações tivessem menor relevo urbanístico ou por questões de ordem política. Tal significaria uma inversão da regra actualmente em vigor. Assim, da não exigibilidade destas cedências, com excepção dos loteamentos e das operações com impacte semelhante a um loteamento ou com impacte urbanístico relevante, passaríamos para a sua exigência como regra.

³⁶ Sobre estes vários mecanismos de intervenção da Administração nos solos cfr.. Fernando Alves CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, *cit.*, pp. 863 e ss.

- (iii) na fixação da *justa indemnização* nos casos de expropriação por utilidade pública, qualquer que seja a respectiva finalidade (execução de planos ou outra);
 - (iv) na determinação da responsabilidade patrimonial da Administração Pública pelos demais *sacrifícios lícitos* perpetradas ao direito de propriedade fundiária (designadamente no domínio do artigo 143.º do RJIGT);
 - (v) na fixação do *preço* a pagar ao proprietário nos casos em que a lei venha a permitir, como sucede no regime jurídico da reabilitação urbana, a *venda forçada*.
3. A sistematização coerente das regras relativas ao *estatuto jurídico dos solos* ou uma *enumeração dos princípios gerais* que dê um enquadramento a outros diplomas legais que disciplinem a matéria. Neste âmbito a Lei dos Solos deverá:
- Proceder à articulação e harmonização das várias *classificações dos solos* estabelecidas no ordenamento jurídico, as quais se apresentam como muito variadas: *classificação para efeitos de planeamento territorial* (solos urbanos e rurais); para fins de *cálculo da indemnização por expropriação* (solos aptos para construção e solos para outros fins) para efeitos *fiscais* e, até, para efeitos *registais* (solos rústicos, urbanos e mistos).
- Ainda que se conclua pela necessidade da manutenção destas distintas classificações deve resultar claro como devem as mesmas ser harmonizadas, de forma a evitar entropias e dificuldades no funcionamento do sistema.
- Definir do *conteúdo do direito da propriedade do solo*, designadamente:
 - integrando no seu conteúdo intrínseco a *função social dos solos* (e a *vinculação situacional* que é parte integrante desta);
 - tomando posição em relação à problemática do *ius aedificandi*;
 - definindo os *direitos (faculdades)* e os *deveres* dos respectivos proprietários, os quais deverão ser diferenciados consoante a classe ou categoria de solos em causa;
 - determinando os direitos e deveres de outros intervenientes no

mercado imobiliário para além do proprietário (que nem sempre é empresário, podendo, por isso, intervir ainda nos processos urbanísticos os *promotores-urbanizadores* e os *promotores-construtores*), cujos direitos e deveres devem ser igualmente definidos e

- enumerando os *direitos e deveres de cidadania* em relação ao solo.
 - Articular e harmonizar os *vários modelos e instrumentos de gestão urbanística* para que o RJIGT o RJUE e os RJRU apontam, delimitando as situações em que a execução deve ser feita de *forma sistemática* e aquela em que se admite uma *execução assistemática*, bem como as situações que apelam para operações de *nova urbanização/edificação* ou antes para operações de reabilitação urbana. Esta articulação deve ser feita pelo estabelecimento de uma relação íntima entre o tipo de instrumentos de gestão a mobilizar e as categorias do solo urbano que estão em causa.
4. Consagrar o princípio da *constituição de bolsas* ou *de reservas de terrenos da Administração*, com vista a evitar a especulação fundiária, a regularizar os preços praticados no mercado e a corrigir as demais disfunções que aí se verificam, bem assim como a permitir a instalação de infra-estruturas e equipamentos de utilização colectiva e a execução de empreendimentos urbanísticos de iniciativa pública. Deve ainda, a este propósito, identificar-se sistematicamente os instrumentos que contribuem para este desiderato, ainda se trate de instrumentos já consagrados em legislação dispersa (v.g. mecanismos de perequação, cedências para o domínio municipal e no âmbito dos processos de licenciamento, etc.).

Estas reservas deverão integrar, por princípio, o *domínio privado* da Administração, na medida em que se justifica um regime relativamente flexível, designadamente em termos de transacção (v.g permitindo, por exemplo, ser permutados com terrenos privados necessários à prossecução de finalidades públicas), mas garantido a sua afectação a fins de utilidade pública que levaram à sua aquisição: regular o mercado imobiliário, obter reservas de solo para actuações de iniciativa pública e facilitar a execução dos instrumentos de gestão territorial com proprietários. Trata-se, por isso, de um *património reservado* (domínio privado indisponível) da Administração, destinado ao cumprimento destas finalidades, devendo impor-se, por força da

garantia constitucional da propriedade privada, a previsão de adequados mecanismos de reversão sempre que ocorra desvio destes fins. A este propósito deverá ser feita a adequada articulação entre o que venha a integrar-se numa futura lei dos solos com o regime constante do 280/2007, de 7 de Agosto, que estabelece o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público.

5. Identificar e regular os *instrumentos administrativos de intervenção dos poderes públicos nos solos e no mercado de solos* (intervenção pública no mercado fundiário) com o objectivo de retorno das mais-valias que a acção urbanística dos poderes públicos gera para a sociedade. Com efeito, um sistema de ordenamento do território justo e equitativo pressupõe necessariamente que a legislação reconheça e garanta a participação da comunidade nas mais-valias geradas pela acção dos poderes públicos.
6. Identificar os instrumentos de política fiscal (ainda que a sua regulamentação caiba a legislação específica) que podem ser utilizados para promover ou incentivar — se necessário, mediante a imposição de gravames de diversa natureza ou então mediante a criação de benefícios — o aumento da oferta de solos pelos privados e, bem assim, a disponibilização de terrenos à satisfação de necessidades colectivas.

Quer as medidas referidas em 5. quer as enunciadas em 6. devem respeitar os imperativos constitucionais da *proporcionalidade* (nas suas vertentes da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), da *igualdade*, da *segurança jurídica* e da *protecção da confiança*.

b) A todas estas temáticas que fizemos referência ao longo do presente estudo, acrescentamos mais duas que podem ter um relevo indiscutível em matéria de ordenamento do território e de urbanismo, isto é, no âmbito do sistema de gestão territorial e que sistematicamente podem ser inseridas numa Lei de Solos.

α) A primeira prende-se com os *programas de acção territorial*, que assumem um relevo indiscutível em matéria de execução dos planos (é neste âmbito que eles são objecto de regulação pelo RJGIT), mas que podem também, nos termos previstos na LBOTU, ter um relevo mais amplo: na própria definição da política de ordenamento do território. Trata-se de instrumentos de concertação de interesses que enquadram intervenções e investimentos de entidades públicas e privadas com vista à transformação do território, definindo os objectivos a atingir e o escalonamento

temporal das acções e investimentos.

Uma vez que estes *programas de acção territorial* se podem perspectivar como importantes instrumentos para a execução de planos territoriais e de disponibilização de solos com vista à ocupação racional do território, mas também com relevo na reabilitação urbana e em outros domínios para que tenham potencialidade, não seria despiciendo o seu tratamento mais pormenorizado na Lei dos Solos, de forma a activar as suas virtualidades, a potenciar a sua aplicação prática e a fornecer um tratamento sistemático e unitário à utilização desta figura nos vários domínios em que ela pode ser mobilizada.

β) A outra prende-se com a necessidade cada vez mais premente de, pelo menos em relação a terminadas matérias, serem definidos pela lei, *standards* urbanísticos: preceitos legais que não têm por objectivo regular de forma directa o uso do solo, correspondendo unicamente a instrumentos de redução da discricionariedade do planificador, impondo-lhe limites precisos na hora de estabelecer as regras de uso do solo.³⁷

Em causa estarão directivas dirigidas pelo legislador ao ente planificador que estabelecem *indicadores*, em regra directamente relacionados com a densidade populacional e com o tipo de uso, os quais assentam em indicadores numéricos, normalmente *limiares mínimos* a cumprir no planeamento de forma a satisfazer necessidades ou exigências sociais (parques urbanos, espaços verdes, zonas desportivas e de recreio, aparcamentos, centros culturais, equipamentos escolares, religiosos, etc.).

No ordenamento jurídico português não se encontram muitos exemplos de *standars urbanísticos* de planeamento. Talvez por esse facto a doutrina tem vindo a defender a necessidade de se desenvolverem neste domínio *standards* concretos que tenham em consideração as necessidades sociais e territoriais de cada município (designadamente para zonas verdes, de recreio, de lazer, centros culturais, religiosos e assistenciais e à habitação social), que poderão passar pela sua fixação em *mínimos* e *máximos* de modo a permitir uma adequação territorial e social às necessidades de

³⁷ Para Eva DESDENTADO DAROCA, os standards urbanísticos são “*critérios materiais de ordenação que asseguram mínimos inderrogáveis de qualidade de vida no espaço urbano não directamente aplicáveis, já que operam como limites à discricionariedade do planificador na medida em que este não pode violar os referidos mínimos*”. Cfr. *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico. Construcción Teórica y Análisis Jurisprudencial*, Madrid, Arazandi Editorial, 2.^a Edição, 1999, pp. 352 e 353.

cada comunidade, naturalmente diversas nos vários pontos do país.³⁸ A fixação de alguns destes *standards* é exigida pelo princípio do desenvolvimento sustentável: *standards* quantitativos para a construção de habitação social (dimensão social da sustentabilidade) ou *standards* de cariz ambiental que definem áreas mínimas para a criação de zonas verdes e de lazer para as áreas abrangidas pelos planos (vertente ambiental da sustentabilidade).

Estes *standards* limitam a ampla discricionariedade que existe na elaboração dos instrumentos de planeamento, assegurando uma efectiva protecção dos interesses públicos considerados relevantes.

γ) Tudo quanto foi afirmado torna claro que a Lei dos Solos actualmente em vigor se encontra *desactualizada*, é *insuficiente* para dar resposta às modernas exigências das políticas de ordenamento do território e de urbanismo e está *desarticulada* da legislação destes domínios.

- *A desactualização da Lei dos solos em matéria de ordenamento do território e urbanismo*

A desactualização da actual Lei dos Solos decorre, no seu essencial, de as circunstâncias políticas, sociais, económicas e jurídico-constitucionais que estiveram subjacentes á sua elaboração e aprovação, serem diferentes das actualmente existentes. As novas preocupações, de *contenção da dispersão*, da *colmatação de espaços vazios dentro dos perímetros*, de *revitalização urbana*, etc., não encontram eco na Lei dos Solos.

Esta desactualização decorre ainda de muitos dos instrumentos previstos na lei dos solos terem tido, pelos mais variados motivos — desde a sua ineficácia para atingir os objectivos pretendidos, passando pelas excessivas exigências procedimentais e terminando na falta de capacidade da Administração para os implementar, — reduzida ou nula utilização prática: por exemplo, as zonas de defesa

³⁸ Ao contrário do que sucede entre nós, a legislação urbanística Espanhola tem muitos exemplos de *standards urbanísticos* que limitam a ampla discricionariedade de planeamento. Estes *standards* assumem particular relevo em matéria de classificação/qualificação dos solos, estabelecendo quase sempre máximos que visam limitar as densidade e edificabilidades admissíveis. Por exemplo, a legislação Andaluza determina que quando o uso característico do solo urbano não consolidado ou urbanizável seja o residencial, a ocupação não poderá ser superior a 75 vivendas por hectare e a edificabilidade a um metro quadrado por metro quadrado de terreno. Por sua vez, quando o uso característico seja o turístico, determina-se que não se deverá superar a edificabilidade de 0,3 metros quadrados por metro quadrado de terreno. Para uma perspectiva de vários exemplos destes na legislação autonómica espanhola *vide* DESDENTADO DAROCA, Eva, “Ultimas Tendencias en la Reducción y Control de la Discrecionalidad del Planeamiento Urbanístico”, *in* AA.VV. El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Madrid, Editorial Reus, 2008, pp. 221 e ss.

e controlo urbanos, embora obrigatórias nas sedes de distrito e aglomerados urbanos com mais de 25.000 habitantes, nunca foi delimitada nem nunca foi formalizada qualquer Associação da Administração com os Particulares.

Acresce que muitos dos instrumentos previstos na Lei dos Solos tinham razão de ser num diferente contexto de ocupação territorial: de ausência de planeamento enquanto actividade levada a cabo de forma sistemática. Com a cobertura do território nacional por instrumentos de planeamento (em especial com a obrigatoriedade da elaboração de planos directores municipais) grande parte daqueles instrumentos perdeu a sua razão de ser (o caso, por exemplo, das zonas de defesa e controle urbanos ou das restrições de utilização de edifícios para actividades comerciais ou industriais e profissões liberais). Ou seja, grande parte do regime constante da lei dos Solos deixou de fazer sentido no contexto actual de definição do regime de uso do solo através de planos de ordenamento

Mais, a regulamentação de alguns dos instrumentos previstos na Lei dos Solos foi integrada em regimes jurídicos posteriores (isto não obstante não se ter procedido a uma revogação expressa ou articulação com as suas normas: especial relevo assumem aqui os objectivos e princípios definidos pela LBOTU assim como toda a regulamentação constante do RJGT, que tornou desadequados alguns dos instrumentos de política de solos, designadamente para a execução dos planos. Também as áreas críticas de recuperação e reconversão urbanísticas se apresentam como figuras a prazo, após a entrada em vigor em 2009 do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana.

Conclusão 1: Torna-se necessária uma nova Lei dos Solos que responda às necessidades actuais das políticas de ordenamento do território e de urbanismo.

- *A ausência de regulamentação de questões relevantes neste domínio*

A Lei dos Solos portuguesa nunca conteve um estatuto jurídico do solo associado a direitos e deveres dos respectivos ou proprietários nem formulou princípios gerais para serem posteriormente retomados por outros diplomas. Mais, a Lei dos Solos não contém qualquer preocupação no que concerne à matéria urbanística e de ordenamento do território, pelo que a disciplina jurídica do planeamento urbanístico em Portugal foi evoluindo à margem de qualquer definição do estatuto unitário dos solos objecto de propriedade privada, de que os planos vinculativos dos particulares, fundamentalmente os municipais, são o principal

instrumento conformador.

Conclusão 2: Torna-se necessária uma nova Lei dos Solos que regule o estatuto urbanístico da propriedade do solo de forma consistente e unitária.

- *A sua desarticulação com a legislação atinente ao sistema de gestão territorial (legislação urbanística e de ordenamento do território)*

A desarticulação aqui referida ocorre a vários títulos: em matéria dos instrumentos de execução dos planos; da valorização dos solos para os vários efeitos relevantes; da articulação entre a execução sistemática e assistemática dos planos; de classificação dos solos para distintas finalidades etc.

Conclusão 3: Torna-se necessária uma nova Lei dos Solos que enquadre e dê unidade sistemática aos vários instrumentos de política dos solos integrados em legislação dispersa e específica.

10. Configuração possível para a nova Lei dos Solos

Atento tudo o que foi referido ao longo do presente estudo, no qual se indicia já aquela que consideramos ser a melhor opção quanto à configuração que a Lei dos Solos deve assumir, sintetizamos no presente ponto, as ideias essenciais a reter a este propósito.

Assim, e antes de mais, consideramos dever ser de afastar a opção de transformar a Lei dos Solos num diploma agregador de todo o direito dos solos e, tendencialmente, de partes significativas do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo. Como afirmámos, tendo em consideração a multiplicidade de regimes dispersos onde o direito dos solos tem relevo, a integração na Lei dos Solos de *toda e cada uma* dessas regulamentações específicas, transformando esta lei numa *codificação de todo o direito dos solos*, tornaria esta lei não apenas demasiado extensa e de difícil de utilização, como deslocaria para fora da legislação específica um conjunto de regulamentação que apenas a ela diz respeito ou que nela tem particulares especificidades.

A nós parece-nos, pois, que a solução mais adequada deverá passar pela manutenção dos instrumentos de política dos solos dispersos pelos vários diplomas (regimes) a que directamente respeitam, com as especificidades por eles exigidas — mantendo, por exemplo, no âmbito do RJGT, as questões de política dos solos

referentes à execução dos planos.

Nesta lógica, à Lei dos Solos deverá ser reservada uma importante função de *harmonização* desses vários regimes os quais nem sempre estão, como vimos, devidamente articulados entre si no que respeita à política de solos que lhe deve estar subjacente.

E esta tarefa de harmonização deve ser levada a cabo, antes de mais, através da definição dos *princípios fundamentais da política de solos* relevantes neste domínio [articulando-se estes princípios com os constantes da LBOTU, os quais devem ser adaptados (concretizados) no domínio específico do direito dos solos].

Mas deve resultar, igualmente, da definição pela Lei dos Solos, o *regime base comum* aos vários instrumentos de política de solos quando tenham um âmbito de aplicação transversal (v.g. as medidas preventivas, que visam salvaguardar quer planos quer projectos de empreendimentos públicos; o direito de preferência, que pode ser utilizado quer como instrumento de execução dos planos quer no domínio da reabilitação urbana), ficando reservada para cada regime a regulamentação das especificidades que cada um destes instrumentos aí detém.

Esta função — de definição dos princípios básicos desta política e do regime comuns a vários instrumentos que assumem distintas valências, enquadra-se bem na estrutura típica de uma *lei de enquadramento* que defina as *opções político-legislativas fundamentais relativas ao Direito dos Solos* e estabeleça os *grandes princípios* que o devem reger, bem assim como a *articulação entre as suas componentes*. Cada um destes aspectos deverá ser objecto de desenvolvimento por diplomas de concretização, sendo certo que grande parte deles já existem, pelo que aquele desenvolvimento passará, essencialmente, pela alteração, correcção ou adaptação do regime jurídico deles constantes (v.g. RJGT, RJUE, Código Civil, Código do Registo Predial, Código das Expropriações, Códigos Tributários, etc.).

Afirmar que a Lei dos Solos deve assumir a natureza de uma *lei de enquadramento*, não significa, porém, afirmar que a mesma deve ter necessariamente um conteúdo regulador de reduzida densidade.

Pelo contrário, tal conteúdo pode e deve encerrar uma regulamentação mais aprofundada em determinadas matérias, não se ficando apenas pela definição dos princípios básico que a enquadram. É o que deverá suceder, por exemplo, na parte referente à definição do *estatuto dos solos* — v.g. conteúdo e limites do direito de propriedade dos solos, densificação dos direitos e deveres de urbanizar e edificar, etc.

Apenas desta forma a Lei dos Solos se apresentará como agregadora de vários

regimes jurídicos com relevo (RJIGT, Código das Expropriações, RJRU), interagindo com eles, fornecendo-lhe instrumentos que permitam e viabilizem a respectiva operatividade e, ao mesmo tempo, que integra lacunas da ordem jurídica existente.

Ou seja, e em suma, deve a Lei dos Solos definir as *bases*, mas também a *regulamentação fundamental* do direito dos solos que *enquadre, harmonize* mas, principalmente, *articule* os vários regimes existentes que concretizam o sistema de gestão territorial em vigor no ordenamento jurídico português.