

## **AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DA LEI DOS SOLOS**

**(Decreto Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro)**

### **1. QUESTÕES METODOLÓGICAS:**

Mais do que elaborar o diagnóstico da aplicação da Lei dos Solos (LS) desde a data da sua aplicação, importa avaliar a sua eficácia no momento presente atendendo a quatro questões:

- **Dos objectivos**
  - Os objectivos que presidiram à redacção da LS em 1976 mantêm-se ou justifica-se a alteração das suas disposições por força de uma nova realidade?
  
- **Dos resultados da aplicação e da articulação com outra legislação**
  - Qual foi a utilização efectiva dos diferentes instrumentos que a Lei consagra e quais os resultados?
  - Mantêm-se válidas ou actuais as disposições da LS face à panóplia de legislação conexa entretanto publicada?
  
- **Das capacidades institucionais dos protagonistas**
  - Têm, sobretudo os municípios, capacidade para a instituição e aplicação da Lei nas componentes mais importantes?

## 2. DOS OBJECTIVOS

Tendo a Lei dos Solos sido aprovada pouco mais de dois anos após o 25 de Abril de 1974 e na sequência da publicação da CRP, é natural que as suas preocupações residissem, essencialmente, em instituir normas relativas à aquisição e disponibilização de solos pelas entidades da Administração Central e Local e ao “*controle e superintendência dos empreendimentos de iniciativa privada*”, isto é, reforçando o seu poder de intervenção directa nas acções de uso, ocupação e transformação do solo com o fim de assegurar as necessárias áreas para expansão dos aglomerados urbanos e levar a efeito programas de eliminação das graves carências de habitação que então se verificavam.

Recorde-se o texto originário do n.º 4, do artigo 65.º, da CRP, entretanto alterado: “*O Estado e as Autarquias Locais exercerão efectivo controle do parque imobiliário, procederão à necessária nacionalização e municipalização dos solos urbanos e definirão o respectivo direito de utilização.*”

Compreendem-se melhor aquelas preocupações se tivermos presente o contexto não só político, mas também social e económico de então: estavam em curso os fenómenos de concentração urbana associados “à procura da cidade” pela população rural e dos territórios interiores com a crescente urbanização sem regra – e em grande parte clandestina – das periferias das principais cidades, essencialmente Lisboa e Porto, e com a inevitável especulação fundiária e imobiliária. Agudizavam-se os problemas de carência de habitação e urgência, como o quadro político de então o exigia, a sua resolução.

É assim que o objectivo da LS a que alude o seu preâmbulo tenha sido “*...a preocupação de dotar a Administração de instrumentos eficazes para, por um lado, evitar a especulação imobiliária e, por outro lado, permitir a rápida solução do problema habitacional, na sequência dos novos dispositivos constitucionais*”.

As preocupações que hoje se colocam a uma política de solos não são muito diferentes das que presidiram à elaboração da actual LS em 1976, conquanto no tocante à produção de habitação o enquadramento e as próprias necessidades não sejam os mesmos, nomeadamente por, entre outros, existir uma maior diversidade dos agentes responsáveis pela sua produção, ser indispensável a articulação da política de habitação com a política de reabilitação, terem sido criados incentivos à dinamização do mercado de arrendamento, se verificar uma diminuição acentuada do peso dos estratos sociais de população sem capacidade financeira para aquisição de habitação própria em qualquer regime e um abrandamento global da pressão demográfica.

De igual modo, a **questão prioritária já não é a de assegurar as áreas de expansão dos aglomerados urbanos necessárias à sua organização e funcionamento e à satisfação da sua dinâmica demográfica e económica, mas sim a de dinamizar a revitalização e regeneração das áreas interiores ao seu perímetro e colmatar os 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.

Isto sem prejuízo, evidentemente, de no âmbito da actividade de planificação se definirem áreas de expansão urbana em resposta às demandas de crescimento e desenvolvimento e às necessidades de qualificação urbana ou mesmo no âmbito de uma estratégia de gestão de oportunidades não previamente programadas.

**Mas a questão fundamental continua a colocar-se na disponibilização de solo urbano essencial à construção da cidade.**

Enquanto as mais-valias fundiárias e imobiliárias decorrentes do processo de planificação e urbanização não forem recuperadas pelas colectividades ou municípios, como seus representantes, manter-se-á a especulação que tem conduzido:

- **Ao excessivo peso do preço dos terrenos no produto final da habitação** (e de outros usos), com a consequente degradação desse mesmo produto para manter as margens de benefício usuais num mercado gradualmente mais competitivo;
- **À localização periférica de novos equipamentos urbanos em relação aos seus potenciais utentes**, com a ocupação de terrenos em solo rural e preferencialmente, na procura de menores encargos de aquisição, em áreas de Reserva Agrícola Nacional ou outras com aptidão e vocação para fins não urbanos;
- **À existência de terrenos vazios em áreas urbanizadas**, não permitindo o devido retorno dos investimentos públicos feitos ao nível das infra-estruturas e equipamentos, potenciando o surgimento de ocupações não desejáveis e não permitindo aproveitar os benefícios da Cidade coesa e consolidada;
- **Ao sucessivo adiamento de investimentos na produção de espaço público social**, de lazer ou comunicacional e, consequentemente, à desejada valorização do ambiente urbano e correspondente melhoria de qualidade de vida;
- **À manutenção do desejo de que todo e qualquer terreno seja incluído em solo urbano** através dos instrumentos de planeamento dos territórios municipais, pois só assim há aforramento e se assegura, aparentemente, para sempre um valor elevado para um dado terreno;

- **Ao estímulo das tendências dispersivas das construções** para usos urbanos (habitação, mas também indústria, armazenagem, comércio, etc.).

Se bem que o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), na parte dedicada à execução de planeamento territorial, sistemas de execução e mecanismos de perequação compensatória, permita, no campo dos princípios e intenções, ultrapassar a retenção dos solos com fins especulativos e promover a sua disponibilização para fins públicos, **na prática tais desejos esbarram na total desarticulação entre os diferentes diplomas que intervêm nesta matéria**, nomeadamente o RJIGT, o Código das Expropriações e o Código sobre o Imposto Municipal sobre Imóveis, para além da legislação dispersa e de pouca ou nula aplicabilidade efectiva, como a relativa à associação de administração com os particulares, às áreas de desenvolvimento urbano prioritário e às áreas de construção prioritária.

À desarticulação entre aqueles diplomas estão associadas as diferentes formas de determinação do valor dos prédios, o que implica, por exemplo, que o 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.

E esta questão do valor do solo está, citando Isabel Moraes Cardoso, **“...na ausência de um estatuto urbanístico do direito da propriedade privada do solo, definido de forma coerente e unitária, que esclareça o estatuto das diversas situações da propriedade imobiliária, e defina os direitos e deveres dos particulares, em especial quanto à distinção entre a urbanização e o direito de edificar”** e que, acrescentamos nós, **incremente a participação da comunidade nas mais valias geradas pela acção urbanística dos poderes públicos.**

### 3. DOS RESULTADOS DA APLICAÇÃO

No quadro seguinte (cujos dados foram disponibilizados pela DGOT.DU) sintetiza-se a aplicação dos principais instrumentos estabelecidos na Lei dos Solos desde a sua entrada em vigor, de 1977 a 2006, distinguindo-se a aplicação no Continente e nas Regiões Autónomas, destacando-se os totais quinquenais.

Ano	Medidas Preventivas			Zona de Defesa e Controle Urbanos			Direito de Preferência			Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística			TOTAL
	Continente	Regiões Autónomas	Total	Continente	Regiões Autónomas	Total	Continente	Regiões Autónomas	Total	Continente	Regiões Autónomas	Total	
1977	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2
1978	6	0	6	1	0	1	3	0	3	3	0	3	13
1979	3	0	3	0	0	0	1	0	1	4	0	4	8
1980	3	2	5	0	0	0	3	0	3	0	0	0	8
1981	5	2	7	0	0	0	5	0	5	0	0	0	12
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>22</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>43</b>
1982	13	6	19	0	0	0	8	5	13	1	1	2	34
1983	6	5	11	0	0	0	6	5	11	0	0	0	22
1984	12	7	19	0	0	0	14	9	23	4	0	4	46
1985	17	2	19	0	0	0	13	1	14	2	0	2	35
1986	8	0	8	2	0	2	0	2	2	7	0	7	19
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>20</b>	<b>76</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>41</b>	<b>22</b>	<b>63</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>156</b>
1987	5	1	6	0	0	0	0	1	1	2	2	4	11
1988	0	9	9	0	0	0	2	3	5	3	0	3	17
1989	7	2	9	0	0	0	0	0	0	2	0	2	11
1990	2	3	5	0	0	0	0	2	2	0	0	0	7
1991	0	3	3	0	0	0	1	1	2	1	0	1	6
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>32</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>52</b>
1992	1	3	4	0	0	0	0	0	0	4	0	4	8
1993	2	2	4	1	0	1	1	0	1	1	0	1	7
1994	1	1	2	0	0	0	1	0	1	0	0	0	3
1995	0	0	0	1	0	1	2	0	2	1	0	1	4
1996	0	6	6	0	0	0	4	1	5	5	0	5	16
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>38</b>
1997	0	5	5	0	0	0	6	0	6	6	0	6	17
1998	0	2	2	0	0	0	0	0	0	5	0	5	7
1999	0	2	2	0	0	0	8	0	8	11	0	11	21
2000	0	4	4	0	0	0	1	0	1	1	0	1	6
2001	0	4	4	0	0	0	4	0	4	5	0	5	13
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>19</b>	<b>28</b>	<b>0</b>	<b>28</b>	<b>64</b>
2002	0	2	2	0	0	0	5	0	5	5	0	5	12
2003	0	3	3	0	0	0	11	0	11	8	0	8	22
2004	0	3	3	0	0	0	6	0	6	5	0	5	14
2005	0	2	2	0	0	0	3	0	3	2	0	2	7
2006	1	9	10	0	0	0	2	0	2	1	0	1	13
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>27</b>	<b>21</b>	<b>0</b>	<b>21</b>	<b>68</b>
<b>TOTAL</b>	<b>93</b>	<b>90</b>	<b>183</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>110</b>	<b>30</b>	<b>140</b>	<b>90</b>	<b>3</b>	<b>93</b>	<b>421</b>

Fonte: DGOT.DU

Algumas notas à leitura dos resultados:

- A prática da elaboração dos PMOT nas Regiões Autónomas está desfasada da do Continente, razão pela qual a aplicação de Medidas Preventivas ao abrigo da Lei dos Solos perdurou muito mais que no Continente;
- A partir de 1990 o regime jurídico das Medidas Preventivas associadas ao planeamento municipal passou a regular-se pelo Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, em articulação e complemento com a Lei dos Solos;

- Com a revogação do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março e entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, o regime de Medidas Preventivas da Lei dos Solos deixa de se aplicar aos Planos Municipais de Ordenamento do Território;
- É de todo o interesse que estes dados sejam mais desagregados quer territorialmente, quer pelos diferentes tipos de organismos públicos que os adoptaram, o que deverá suceder em desenvolvimento posterior.

Para melhor análise dos resultados constantes do quadro, proceder-se-á à leitura dos dados por cada um dos instrumentos estabelecidos na Lei dos Solos.

#### a) Medidas Preventivas

Da quebra radical do número de casos de estabelecimento de Medidas Preventivas a partir da entrada em vigor, no Continente, do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, depreende-se que a **figura é muito pouco utilizada fora do contexto da dinâmica de Planos Municipais de Ordenamento do Território.**

Conclui-se também que os projectos de empreendimentos públicos raramente recorrem ao instrumento de Medidas Preventivas. Porventura tal facto deve-se – o que convém esclarecer – à eventual possibilidade de recurso a outras figuras legais que permitem, sectorialmente, alcançar os mesmos objectivos.

Como exemplo cite-se a instituição de faixas *non-aedificandi* de protecção cautelar de futuras vias rodoviárias do PRN que vigoram desde a publicação do Despacho de aprovação do respectivo estudo prévio até à aprovação do projecto de execução e da planta parcelar de expropriações, sem qualquer prazo limite da respectiva vigência. Trata-se de medidas cautelares materialmente equivalentes às Medidas Preventivas da Lei dos Solos e que abarcam áreas territoriais muito significativas.

Parece evidente que **as Medidas Preventivas instituídas pela Lei dos Solos deveriam ter abrangência universal**, sem prejuízo da sua adaptação às especificidades sectoriais. Questão de particular sensibilidade é a do prazo de vigência das Medidas Preventivas, cujo regime deverá ser da competência da Lei dos Solos, no sentido de balizar limites temporais a partir dos quais terão forçosamente ou de caducar ou de conferirem direito a expropriação de sacrifício.

### **b) Zona de Defesa e Controle Urbanos**

Constata-se, desde logo, **a quase nula utilização deste instrumento** que, nas Regiões Autónomas, nunca foi empregue.

Podemos inferir que há duas razões fundamentais para esta situação:

- Em primeiro lugar, a sua estrita dependência de decisão governamental, numa matéria que progressivamente se tem afirmado como de competência dos municípios (política de ordenamento urbanístico), pese embora a aparente intenção de descentralizar a decisão para os municípios pelo artigo 10º do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março, frustrada pelo facto do Governo nunca ter procedido à regulamentação de tais competências;
- Em segundo lugar, **a “violência” do regime de condicionamento das actividades e alterações de uso do solo**, subjacente a este instrumento, e **por tempo indeterminado**, terá demovido os próprios municípios de proporem a sua adopção.

Note-se que a obrigatoriedade da sua delimitação em cada sede de distrito e aglomerado urbano com mais de 25.000 habitantes não foi cumprida pelo próprio Governo.

Este instrumento está ainda prejudicado pela cobertura da totalidade do território nacional por disciplina de uso do solo por via de obrigatoriedade de Planos Directores Municipais.

### **c) Direito de Preferência**

A sua utilização é constante ao longo do tempo, embora com predominância em dois períodos: primeira metade dos anos 80 e no último decénio, aqui reforçada como instrumento de execução de Plano Municipal de Ordenamento do Território por via do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, num contexto de “imposição” de intervenção activa dos municípios na execução dos planos.

**Trata-se de um instrumento de indiscutível pertinência** pela faculdade de **permitir à Administração estimular a “moralização” dos preços praticados nas transacções entre particulares**, seja por aproximar os valores declarados para efeitos fiscais dos efectivamente praticados, seja por inibir valores especulativos por receio de intervenção pública.

Por outro lado, **o direito de preferência é um instrumento muito mais flexível e operacional na aquisição de solos que a expropriação.**

#### **d) Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística**

A excepcionalidade de poderes que a delimitação de uma área crítica de recuperação e reconversão urbanística determina, como efeito directo e imediato – declaração de utilidade pública com faculdade de posse administrativa, ocupação temporária de terrenos e a realização de obras de beneficiação, reparação e demolição – faz deste instrumento um dos mais utilizados pelos municípios. Eventualmente a possibilidade do exercício do direito de preferência nas áreas críticas, terá sido outro motivo para o recurso frequente a este instrumento.

O Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, reafirma a sua importância ao criar uma modalidade específica de Plano de Pormenor para as áreas críticas (Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana).

De qualquer forma, **a excepcionalidade da figura aconselharia à limitação temporal do exercício dos poderes que ela confere**, tanto mais que não é estritamente exigido o recurso a instrumentos de planeamento ou de projecto para o seu enquadramento, fundamentação e programação de execução.

#### **e) Direito de Superfície**

Desconhecendo dados sobre a utilização deste instrumento e a sua evolução temporal, o articulado actual não suscita qualquer observação de fundo, continuando a detectar-se virtualidades na mesma que aconselham a sua manutenção.

**f) Associação da Administração com os Particulares**

Duvidamos da aplicabilidade efectiva desta associação, à semelhança do que aconteceu com **as áreas de desenvolvimento urbano prioritário (adup) e áreas de construção prioritária (acp)** que, possuindo também a figura da associação entre a administração e os particulares, **nunca tiveram qualquer registo da sua utilização, pelo que há que ponderar a sua revogação nos termos actuais.**

No que toca ao decreto que regulamenta a Associação da Administração com os Particulares (Decreto n.º 15/77, de 18 de Fevereiro) a disposição mais relevante é a que afirma, no seu artigo 4º, que “a associação se destina somente a produzir efeitos sobre os seus associados, não tem personalidade jurídica, firma ou denominação social, nem património colectivo, não representando para com terceiros individualidade jurídica diferente da Administração”. Esta é, sem sombra de dúvida, uma das razões porque este tipo de associação não tem acolhimento, tendo sido preferível, à semelhança do que aconteceu em Espanha, que tivesse carácter jurídico.

Salientem-se as principais desvantagens da Associação da Administração com os Particulares que se têm traduzido na nula receptividade deste tipo de contratualização:

- Necessidade de adesão de proprietários detentores de pelo menos 2/3 da área abrangida;
- Expropriação de todos os terrenos cujos proprietários tenham recusado fazer parte da associação;
- Burocracia e autorizações:
  - Obriga a autorização governamental caso haja recusa de participação de alguns dos proprietários ou se for deduzida qualquer reclamação contra a operação;
  - O auto de constituição deverá conter a assinatura de todos os interessados;
- A associação não tem personalidade jurídica própria – face a terceiros não se distingue da autarquia;
- A autarquia passa a deter a propriedade plena dos imóveis, cabendo-lhe proceder aos trabalhos de urbanização, ao loteamento e à posterior cedência dos lotes de terreno para a realização dos empreendimentos previstos, o que pressupõe uma elevada capacidade financeira e vocação e organização de agente imobiliário.

Sem colocar em dúvida o interesse de enquadrar as parcerias entre a administração e os particulares para os fins de execução dos planos municipais de ordenamento do território – relembrando a plena cobertura do território nacional por PMOT – **a sua regulamentação terá mais cabimento no domínio da operacionalização dos mecanismos e instrumentos de execução dos planos.**

**g) Cedência de direitos sobre os terrenos pela administração**

São aplicáveis as observações produzidas em relação ao direito de superfície, com o qual esta figura se articula.

**h) Restrição à demolição de edifícios**

A manterem-se disposições neste domínio, **devem ser direccionadas no sentido de privilegiar a reabilitação do edifício pré-existente em relação à construção nova**, independentemente do seu uso, sem prejuízo da sua necessidade para execução de planos.

Em nossa opinião, **deve ser equacionada a auscultação pública na decisão da demolição de imóveis com significado urbano por razões que não sejam de interesse público**, por razões idênticas à discussão pública prevista para as operações urbanísticas no Regulamento Jurídico da Urbanização e Edificação.

**i) Restrições de Utilização de Edifícios para as actividades comerciais ou industriais e profissões liberais**

Esta matéria **é claramente do âmbito dos PMOT**, principalmente no contexto da cobertura do território nacional por Planos Directores Municipais.

#### **j) Disposições diversas sobre expropriações**

Este articulado está textualmente transcrito no RJIGT, pelo que não faz sentido, nesta conformação, na Lei dos Solos.

Contudo, não pode a Lei dos Solos, à semelhança do que se passa em Espanha, deixar de **instituir um regime específico de expropriação por razões de execução do planeamento territorial e urbanístico, nos termos do qual o valor da expropriação não tem que ter em conta as mais valias expectáveis em função das propostas do Plano, mas assentarem na sua vinculação situacional de facto.**

#### **k) Realojamento**

Sem prejuízo das adaptações necessárias e devendo ser ponderada a inclusão desta matéria na Lei dos Solos, nada temos de especial a assinalar.

#### **l) Fundo Municipal de Urbanização**

Conquanto extinto pelo regime jurídico das finanças locais, **seria interessante a promoção do debate sobre a pertinência e interesse da existência de um fundo desta natureza** por:

- A política urbanística municipal centrar-se mais na geração de receitas para financiamento do município e não para a prossecução do melhor ordenamento territorial e urbanístico;
- As receitas desta natureza assentarem na conveniência de substituição de obrigações urbanísticas por “compensações” monetárias que obviamente deveriam ser utilizadas na prossecução da própria política urbanística.

#### 4. DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DOS PROTAGONISTAS

A insuficiente e pouca sistemática utilização dos instrumentos estabelecidos pela actual Lei dos Solos assenta, na nossa opinião, genericamente, nos seguintes factores fundamentais:

- **A frequente falta de vontade política de os utilizar ou operacionalizar, tanto por parte da administração local como da central;**
- **Manifesta centralização das instâncias de decisão e da excessiva complexidade e morosidade burocrática dos procedimentos;**
- **Evidente desfasamento entre as exigências da capacidade e operacionalidade técnica inerentes a alguns dos instrumentos e os recursos efectivamente disponíveis nas instâncias administrativas;**
- **A desarticulação legislativa entre os diplomas aplicáveis (Código de Expropriações, RJGT, RJUE) agravada pelas lacunas de legislação específica conexas, especialmente relevante na consecução dos procedimentos;**
- **Incapacidade financeira da administração para a utilização de alguns dos instrumentos nos termos em que a lei os conformou.**

Não deixa de ser significativo e algo irónico que uma lei que marcadamente pretendia respostas numa situação de ausência generalizada de planeamento, **tenha assistido a uma densificação da utilização de alguns dos seus instrumentos com a crescente cultura de planeamento formal**, nomeadamente ilustrada pelo facto de na generalidade do território não existirem áreas não disciplinadas por plano de natureza urbanística.

O que nos conduz a afirmar que não existe falta de capacidade técnica por parte da administração na aplicação da Lei dos Solos, pese embora se verifiquem preocupantes estrangimentos no âmbito da capacidade financeira, que exigem as devidas medidas correctoras, como tivemos oportunidade de referir.

Porto, Setembro de 2007