

LEI DE BASES

perante os grandes problemas e
desafios de Ordenamento

Jorge Carvalho

set 2014, Colóquio sobre a LBSOTU, CCDRC, Coimbra

LEI DE BASES,

perante os grandes problemas e desafios de Ordenamento

I. ORDENAMENTO, desafios genéricos

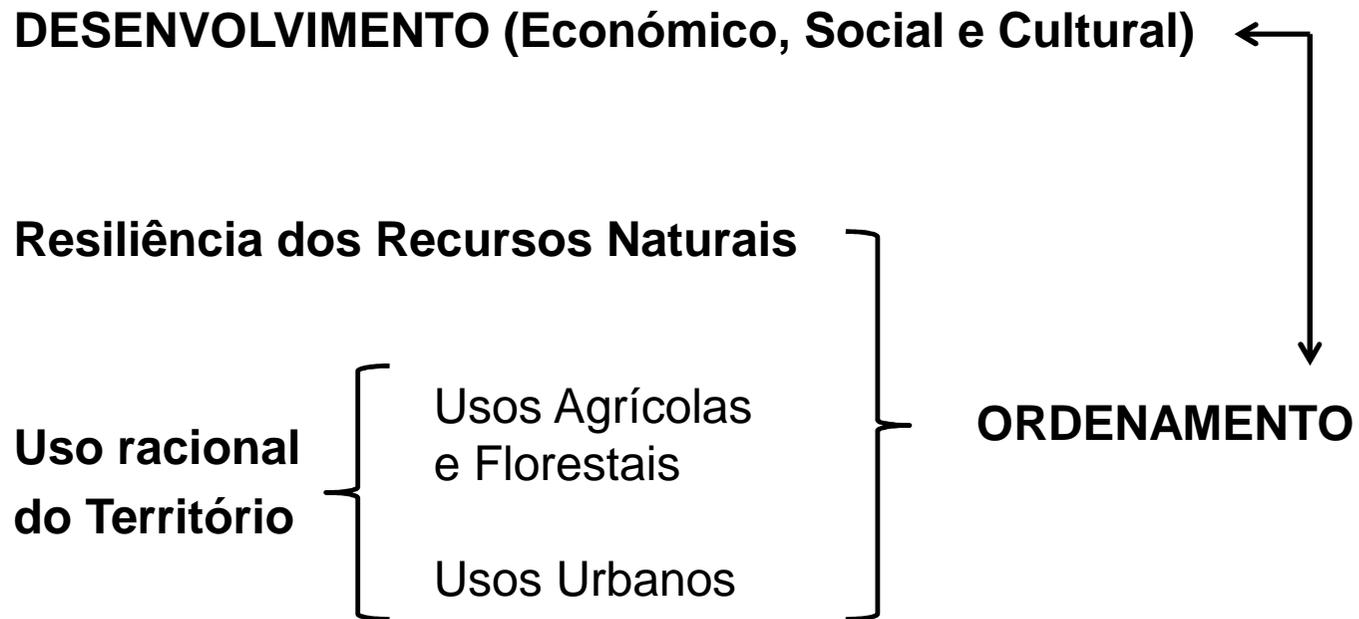
II. ORDENAMENTO DE TERRITÓRIOS URBANOS, desafios atuais (alguns de sempre), em Portugal

1. Atenuar contradições entre função social do solo e direito de propriedade
2. Inverter a dinâmica edificatória expansionista e estruturar a ocupação existente
3. Tornar o Sistema de Ordenamento coerente e eficaz

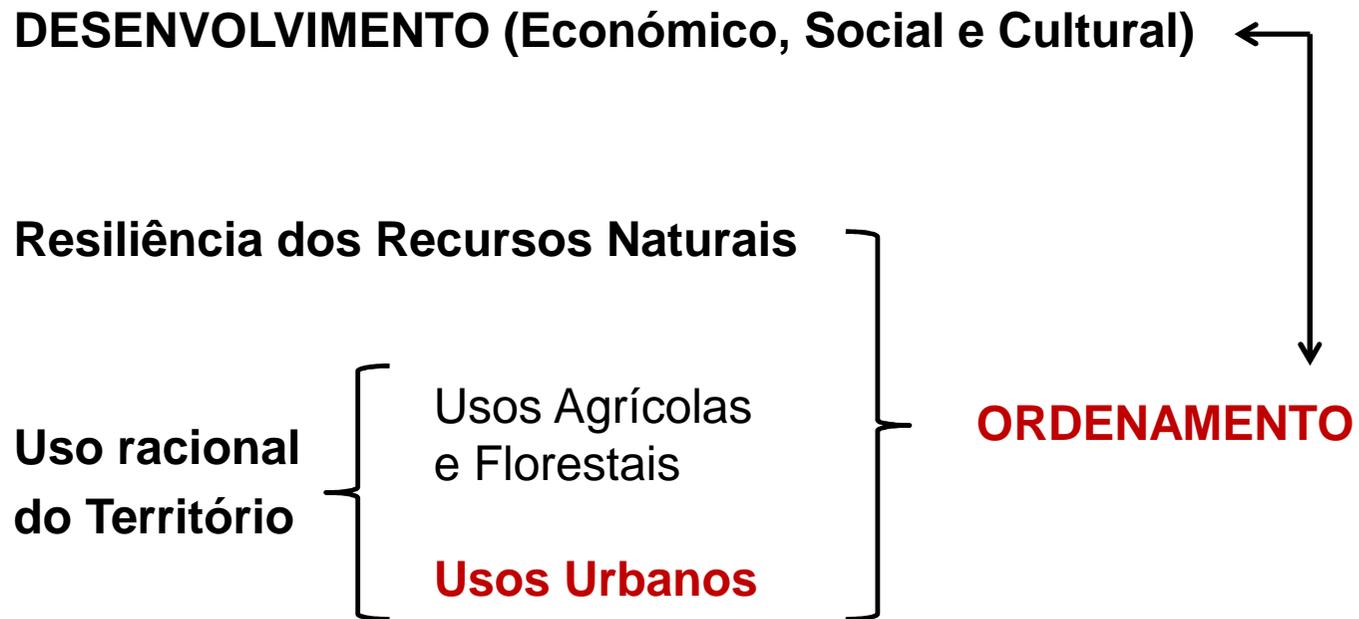
III. A LBSOTU perante os grandes desafios de Ordenamento

IV. Proposta de QUADRO DE REFERÊNCIA para o Ordenamento de Territórios Urbanos, em Portugal

I. ORDENAMENTO, desafios genéricos



I. ORDENAMENTO, desafios genéricos



II. ORDENAMENTO DE TERRITÓRIOS URBANOS desafios atuais (alguns de sempre), em Portugal

1. Atenuar contradições entre função social do solo e direito de propriedade

- 1.1. Externalidades ambientais versus remuneração da propriedade
- 1.2. Afetação das mais valias originadas por edificabilidade

2. Inverter a dinâmica expansionista e estruturar a ocupação existente

- 2.1. Assumir e estruturar a ocupação existente
- 2.2. Reabilitação urbana e aproveitamento das infraestruturas
- 2.3. Colmatação urbana, a indispensável

3. Tornar o Sistema de Ordenamento coerente e eficaz

- 3.1. Integração coerente do quadro legal
- 3.2. Simplificação processual
- 3.3. Assumir processos executórios

III. LEI DE BASES

perante os grandes desafios de Ordenamento

Atenuar contradições entre função social do solo e direito de propriedade

Externalidades ambientais versus propriedade	primeiros passos
Afetação mais valias originadas por edificabilidade	sim, mas...

Inverter a dinâmica expansionista e estruturar a ocupação existente

Assumir e estruturar a ocupação existente	não assume ocupação existente
Reabilitação urbana e aproveit. infraestruturas	integra legislação; 1.º passo fiscalidade
Colmatação urbana, a indispensável	defende diminuição perímetros, mas ...

Tornar o Sistema de Ordenamento coerente e eficaz

Integração coerente do quadro legal	só para ocupação edificatória; outras leis...
Simplificação processual	quase omissa
Assunção pública de processos executórios	assume, reforça quadro legal

III. LEI DE BASES

perante os grandes desafios de Ordenamento

Atenuar contradições entre função social do solo e direito de propriedade

Externalidades ambientais versus propriedade	primeiros passos	A
Afetação mais valias originadas por edificabilidade	sim, mas...	B

Inverter a dinâmica expansionista e estruturar a ocupação existente **C**

Assumir e estruturar a ocupação existente	não assume ocupação existente
Reabilitação urbana e aproveit. infraestruturas	integra legislação; 1.º passo fiscalidade
Colmatação urbana, a indispensável	defende diminuição perímetros, mas ...

Tornar o Sistema de Ordenamento coerente e eficaz

Integração coerente do quadro legal	só p/ ocupação edificatória; outras leis...
Simplificação processual	quase omissa
Assunção pública de processos executórios	assume, reforça quadro legal D

A. EXTERNALIDADES AMBIENTAIS versus REMUNERAÇÃO DA PROPRIEDADE

os desafios:

- Determinados usos, e determinadas inibições de uso, criam **externalidades ambientais positivas**.
- **Devem os proprietários ser remunerados** por esses usos e compensados por essas inibições?
- Sendo a resposta afirmativa, **quem os pode/ deve remunerar?**
 - Estado (ou seja, o contribuinte em geral)?
 - Proprietários em geral?
 - Proprietários e/ou utilizadores que mais delas usufruem?

A. EXTERNALIDADES AMBIENTAIS versus REMUNERAÇÃO DA PROPRIEDADE a Lei de Bases:

Artº 64º. 7. **A lei pode** ainda estabelecer mecanismos de **distribuição de encargos e benefícios** destinados a compensar os custos decorrentes da proteção de interesses gerais, nomeadamente, a salvaguarda do património cultural, a **valorização da biodiversidade ou da proteção de ecossistemas.**

Artº 62º. 4. Os municípios devem constituir um **Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística**, ao qual são afetas receitas resultantes da **redistribuição de mais-valias**, com vista a promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e a **prestação de serviços ambientais**, sem prejuízo do município poder afetar outras receitas urbanísticas a este Fundo, com vista a promover a criação, **manutenção e reforço de infraestruturas**, equipamentos ou áreas de uso público.

B. AFETAÇÃO DE MAIS VALIAS ORIGINADAS POR EDIFICABILIDADE

os desafios:

- A transformação do solo rural em urbano aumenta a renda fundiária, cria **mais valias**.
- **Quem arrecada** / deve arrecadar essas mais valias?
 - Estado?
 - Proprietários?
 - Promotores Imobiliários?
- E, se forem arrecadadas (em parte ou no todo) por proprietários,
como se repartem / devem repartir entre eles?

B. AFETAÇÃO DE MAIS VALIAS ORIGINADAS POR EDIFICABILIDADE a Lei de Bases:

Artº 64º nº6 ... os **planos** territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal **fundamentam o processo de formação das mais-valias** fundiárias e **definem os critérios para a sua parametrização e redistribuição.**

Artº 68º nº2. As **mais-valias originadas pela edificabilidade** estabelecida em plano territorial são **calculadas e distribuídas entre os proprietários e o Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística.**

Artº 64 nº4. A **redistribuição de benefícios e encargos** a efetivar nos termos do número anterior, **aplica-se a todas as operações urbanísticas** sistemáticas e não sistemáticas que ocorram no território em causa, concretizando a **afetação das mais-valias decorrentes do plano ou de ato administrativo.**

B. AFETAÇÃO DE MAIS VALIAS ORIGINADAS POR EDIFICABILIDADE a Lei de Bases:

Mas...

Artº 71º **Avaliação do solo urbano**

2. A avaliação do solo urbano atende:

- a) Ao valor correspondente ao aproveitamento ou **edificabilidade concreta estabelecidos pelo plano** aplicável ou, na sua ausência, ao valor referente à edificabilidade média definida no plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal, deduzidos os valores de cedência média por via perequativa.
- b) Ao valor do edificado existente no seu estado atual bem como, quando seja esse o caso, o valor dos ónus e deveres previstos para realização da edificabilidade concreta prevista no plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal.

?

Artº 15º **Aquisição gradual das faculdades urbanísticas**

2. A inexistência das faculdades urbanísticas referidas no número anterior **não prejudica** o disposto na lei em matéria de justa indemnização devida por expropriação.

!

Inverter a dinâmica expansionista e estruturar a ocupação existente



C. CLASSIFICAÇÃO E RECLASSIFICAÇÃO DO SOLO

- **Questões de fundo:**
 - Consequências no valor das propriedades
 - Consequências nas dinâmicas de ocupação do território
- **Desafios principais:**
 - Fomentar **concentração/ contrariar dispersão**
 - Melhorar funcionamento do **mercado imobiliário**

C. CLASSIFICAÇÃO E RECLASSIFICAÇÃO DO SOLO a Lei de Bases face à **concentração/ dispersão**:

Artº 10º Classificação e qualificação do solo

2. b) «**Solo urbano**»

*o que está **total ou parcialmente urbanizado ou edificado**
e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação.*

2. a) «**Solo rústico**», *aquele que não seja classificado como urbano.*

3. *A classificação e **reclassificação** do solo **como urbano** traduzem uma opção de planeamento, nos termos e condições previstos na lei.*

A Lei de Bases (**constatações**):

- Não clarifica o conceito de **reclassificação** a utilizar na revisão dos PDM
- Ignora a existência de **ocupação dispersa**
- Induz a classificação como urbanas de **áreas enormes** (“**parcialmente urbanizadas ou edificadas**”).

C. CLASSIFICAÇÃO E RECLASSIFICAÇÃO DO SOLO a Lei de Bases face ao **mercado imobiliário**:

Artº 10º Classificação e qualificação do solo

2. b) «**Solo urbano**»

*o que está **total ou parcialmente urbanizado ou edificado**
e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação.*

2. a) «**Solo rústico**», *aquele que não seja classificado como urbano.*

3. *A classificação e **reclassificação** do solo **como urbano** traduzem uma opção de planeamento, nos termos e condições previstos na lei.*

A Lei de Bases (**constatações**):

- Mantém a **dicotomia urbano/rural**
- Induz a classificação como urbano do solo para **regeneração e colmatação**
- É equívoca quanto à **avaliação** do solo urbano (Art.º 15.º e 71.º)
- Pode manter situação atual: **procura** de terrenos para edificação em locais mais baratos, onde a edificação é indesejável.

D. ASSUNÇÃO PÚBLICA DE PROCESSOS EXECUTÓRIOS

a Lei de Bases:

PMOT estabelecendo a respetiva execução (art. 43.º, 1)

Programação pública da execução (sistemática):

- Tarefa pública, nomeadamente municipal (art. 54.º, 1)
- Programação inscrita nos planos de actividades municipais (art. 56.º, 5)
- Particulares com o dever de concretizar (art. 54.º, 2)
- Execução no âmbito de **unidades de execução** (art. 55.º, 3 e 56.º, 4)

Admissão da **execução não sistemática** (art. 55.º, 2)

LEI DE BASES

perante os grandes desafios de Ordenamento

Atenuar contradições entre função social do solo e direito de propriedade

Externalidades ambientais versus propriedade	primeiros passos
Afetação mais valias originadas por edificabilidade	sim, mas...

Inverter a dinâmica expansionista e estruturar a ocupação existente

Assumir e estruturar a ocupação existente	não assume ocupação existente
Reabilitação urbana e aproveit. infraestruturas	integra legislação; 1.º passo fiscalidade
Colmatação urbana, a indispensável	defende diminuição perímetros, mas ...

Tornar o Sistema de Ordenamento coerente e eficaz

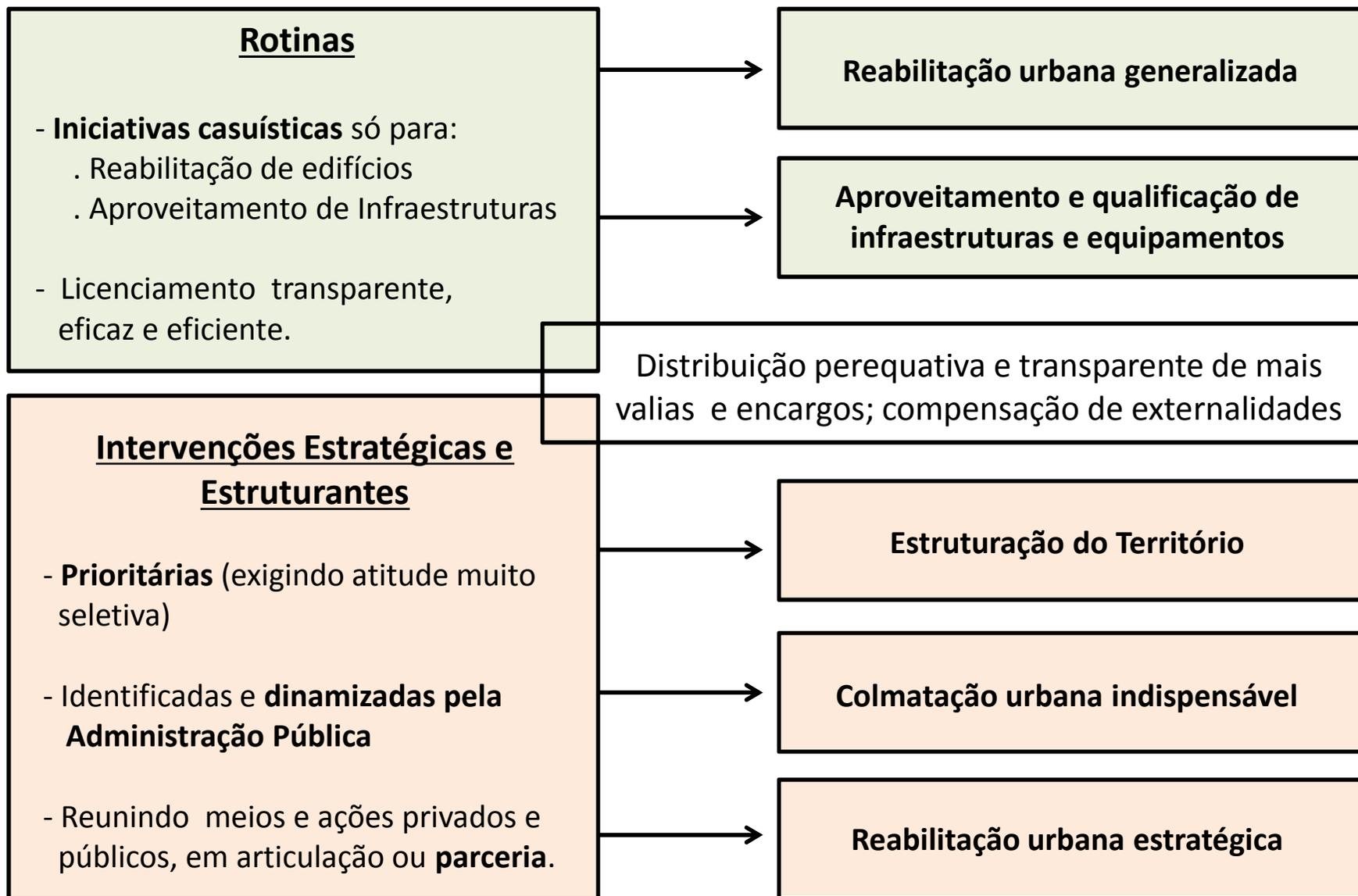
Integração coerente do quadro legal	só para ocupação edificatória; outras leis...
Simplificação processual	quase omissa
Assunção pública de processos executórios	assume, reforça quadro legal

IV. QUADRO DE REFERÊNCIA

para o Ordenamento de Territórios Urbanos, em Portugal

PROPOSTA

Quadro conceptual para o Ordenamento de Territórios Urbanos



**PROPOSTA DE QUADRO DE REFERÊNCIA PARA
ORDENAMENTO DE TERRITÓRIOS URBANOS, EM PORTUGAL**

CIDADE ALARGADA DESÍGNIOS • Ocupação urbana • Ocupação urbano/rural • Áreas agrícolas/florestais da Cidade		INSTRUMENTOS					
		Planos Estrutura/ Zonamento	Normas Perequativas	Fiscalidade	Desenho Urbano	Instrumentos Públicos Executórios	Licenciamento
ROTINAS (transparentes, eficazes e eficientes)	Reabilitação (genera- lizada) e colmatação urbana (criteriosa)	X	X	X	X	—	X
	Aproveitamento de infraestruturas existentes	X	X	X	—	—	X
OPERAÇÕES ESTRATÉGICAS (programadas)	Estruturação da Cidade Alargada	X	X	X	X	X	X
	Reabilitação urbana estratégica (áreas específicas)	X	X	X	X	X	X
	Colmatação urbana estratégica (áreas específicas)	X	X	X	X	X	X
“IMPREVISTOS/ OPORTUNIDADES”	Enquadramento de oportunidades	X	X	X	X	X	X