

A REFORMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS E O SEU IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO LOCAL

**PRINCIPAIS NOVIDADES DO REGIME JURÍDICO
DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL**

José António Lameiras



CLASSIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO SOLO

(artigos 71.º a 74.º do RJIGT)

SITUAÇÃO ANTERIOR (LBOTU, RJIGT, DR 11/09)

CLASSIFICAÇÃO BÁSICA DO SOLO

- **solo urbano:** urbanizado e urbanizável
- **solo rural**

RESULTADOS DA APLICAÇÃO

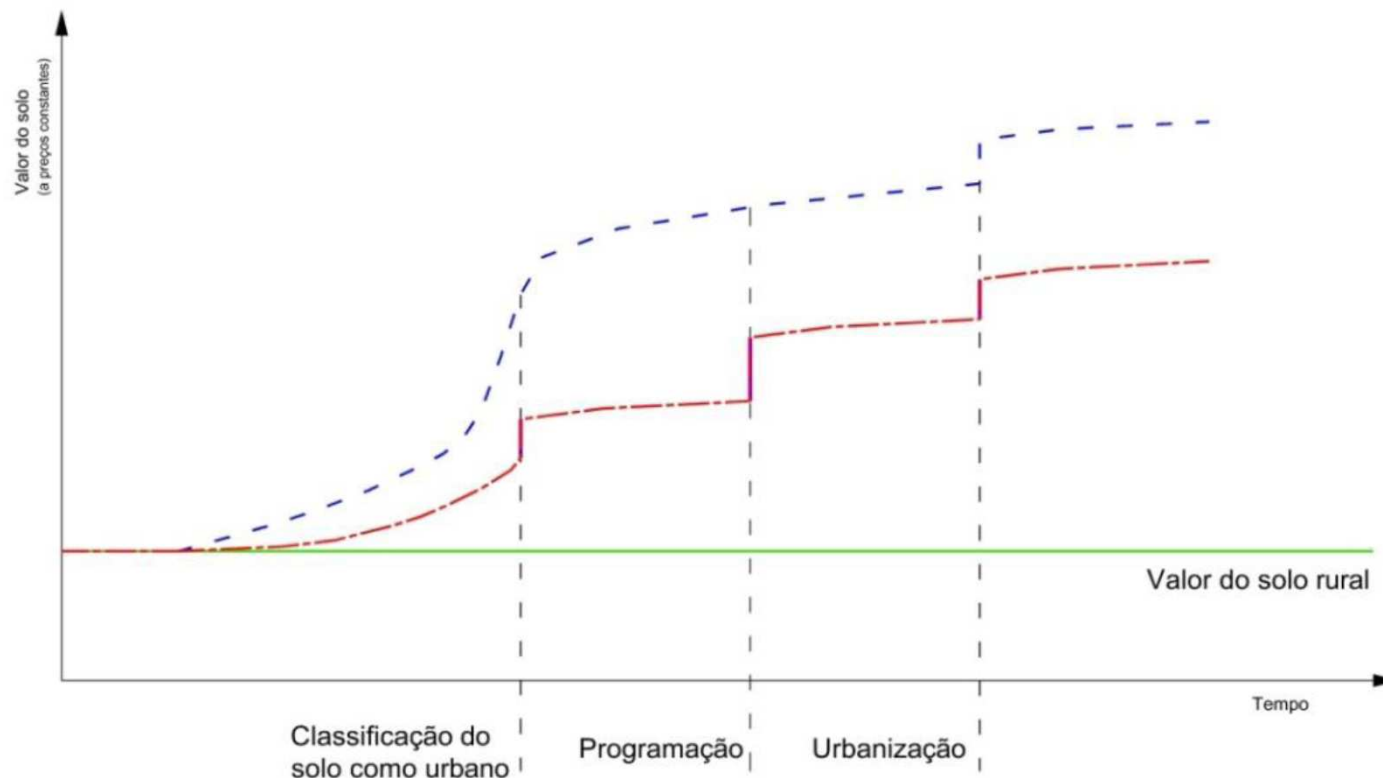
- **Mais-valias fundiárias e imobiliárias decorrentes de mero acto de planeamento apropriadas na sua totalidade pelos proprietários dos terrenos;**
- **Expansão desordenada das áreas urbanas, com efeito de fragmentação do território;**
- Dificuldade na disponibilização de solo urbano essencial à construção da cidade, nomeadamente na produção de espaço público de sociabilização, essencial à cidade inclusiva e à melhoria do ambiente urbano;
- Inércia na implementação da execução sistemática com recurso a unidades de execução ou planos de pormenor;

- **Dificuldade no controlo do mercado de solo urbano;**
- Existência de terrenos vazios em áreas urbanizadas, não permitindo o devido retorno dos investimentos públicos realizados;
- Excessivo peso do preço dos terrenos no produto final da habitação, com o consequente agravamento do seu custo final para não haver perda da margem de lucro;
- Localização periférica de novos equipamentos urbanos em relação aos seus potenciais utentes, na procura dos terrenos de preço inferior;
- **Estímulo das tendências dispersivas das construções para usos urbanos;**
- Manutenção do desejo de que todo e qualquer terreno seja incluído em solo urbano para garantir o aforramento pretendido.

QUESTÕES MOTIVADAS

QUESTÃO 1

- **Controlo do processo de formação do valor do solo e da apropriação dos diferenciais de valor**, reduzindo o desequilíbrio entre os valores do solo rural e do urbano (acrécimo de equidade) e contrariando as tendências especulativas função de um mero acto administrativo:
 - ✓ Reduzir o diferencial de valor entre o urbano e o rural;
 - ✓ Controlo do valor da expropriação como factor influente nos valores de mercado;
 - ✓ Reduzir o valor do solo no custo da habitação;
 - ✓ Acrécimo da capacidade de aquisição de terrenos para fins sociais.



A introdução de diferentes etapas para a urbanização do solo (com direitos e deveres associados) permite, por um lado, a diminuição do diferencial de valorização conferido pela sua classificação como urbano e, por outro, valoriza o momento da sua programação, ligando o valor do solo de forma mais directa ao seu estatuto.

Persiste a questão da diferença de valor de solo rural e de solo urbano por acto administrativo. A **inclusão do solo urbanizável em solo rural** permite ultrapassar esta questão.

QUESTÃO 2

- **Aquisição gradual de direitos e deveres;**
- Sujeição a mecanismos de reversão.

QUESTÃO 3

- Articulação entre os mecanismos do mercado imobiliário, da fiscalidade e da gestão territorial;
- **O mesmo critério para a determinação do valor do solo e a classificação única do solo.**

CLASSIFICAÇÃO DO SOLO

- **Integração do solo urbanizável em solo rústico** (art.º10.º, n.º2)
- Alteração do conceito de solo urbano: o que está total ou **parcialmente urbanizado ou edificado** e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação (art. 10.º, n.º2)
- Limitação da existência de terrenos expectantes, promovendo a **contenção e a reabilitação** dos espaços urbanos
- A classificação e **reclassificação do solo** como urbano traduzem uma opção de planeamento (exclusiva dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal), nos termos e condições previstos na lei (art.º10.º,n.º3)
- Aquisição gradual das faculdades urbanísticas (de forma sucessiva e gradual e sujeita a ónus e deveres urbanísticos estabelecidos na lei e nos planos territoriais) (art.º15.º)

CLASSIFICAÇÃO DO SOLO

- Os conceitos da LBPPSOTU (art.71.º)
- A reclassificação do solo rústico para urbano (art.º72.º) com **caráter excepcional** (indisponibilidade de solo urbano, impacto da carga urbanística, viabilidade económico-financeira, o plano de pormenor, caducidade da reclassificação).

Os novos diplomas: LBPPSOTU e RJIGT

- CLASSIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO SOLO (art. 10.º da LBPPSOTU e art. 71.º do RJIGT)
 - **Solo rústico:** *aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano;*
 - **Solo urbano:** *o que está **total ou parcialmente urbanizado ou edificado** e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação.*

SOLO RÚSTICO/COMPARAÇÃO ENTRE OS DOIS RJIGT

ANTERIOR RJIGT	ATUAL RJIGT
<p>Solo rural: <i>aquela para o qual é reconhecida vocação para as atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, assim como o que integra os espaços naturais de proteção ou de lazer, ou que seja ocupado por infra-estruturas que não lhe confirmam o estatuto de solo urbano;</i></p> <p>DR 11/09 (29 de maio)</p> <p>Art.4.º: <i>Classifica -se como solo rural o que se destina ao aproveitamento agrícola, pecuário e florestal ou de recursos geológicos, a espaços naturais de protecção ou de lazer ou a outros tipos de ocupação humana que não lhe confirmam o estatuto de solo urbano.</i></p> <p>Art.5.º, n.º2:a) <i>Reconhecida aptidão para aproveitamento agrícola, pecuário e florestal ou de recursos geológicos;</i></p> <p>c) <i>Ocorrência de riscos naturais ou tecnológicos....</i></p> <p>e) <i>Afetação a infra-estruturas, equipamentos ou outros tipos de ocupação humana que não confirmam o estatuto de solo urbano.</i></p>	<p>Solo rústico: <i>aquela que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano;</i></p> <p>.</p>

SOLO URBANO/COMPARAÇÃO ENTRE OS DOIS RJIGT

<p>ANTERIOR RJIGT (art.72.º,n.º2,b))</p> <p>Solo urbano: <i>aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada, constituindo o seu todo o perímetro urbano.</i></p> <p>DR 11/09 (29 de maio)</p> <p>Art.6.º: <i>O solo urbano compreende os terrenos urbanizados e aqueles cuja urbanização seja possível programar, incluindo os solos afetos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do espaço urbano.</i></p> <p>Art.22.º: <i>Definem-se as seguintes categorias operativas de solo urbano:</i></p> <p>a) solo urbanizado – <i>aquele que se encontra dotado de infraestruturas urbanas e é servido por equipamentos de utilização colectiva;</i></p> <p>b) solo urbanizável – <i>aquele que se destina à expansão urbana e no qual a urbanização é sempre precedida de programação.</i></p>	<p>ATUAL RJIGT (art.71.º,n.º2,a))</p> <p>Solo urbano: <i>o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação.</i></p>
--	---

SOLO URBANO

QUESTÕES

- **Parcialmente urbanizado:** sem as infraestruturas que cubram a totalidade do território. Que infraestruturas? Em que parte?
- **Parcialmente edificado:** apenas edificado em parte e, porventura, sem infraestruturas. Em que parte?

PROPÓSITOS

- Conceito mais abrangente (cidade alargada)
- Inclusão das áreas periurbanas, de carácter híbrido/urbano-rural (baixa densidade, disperso/difuso)
- Excecionalidade de edificabilidade no solo rural
- Nova qualificação operativa: consolidado/não consolidado

IMPLICAÇÕES

- Nova metodologia na delimitação do solo urbano: somatório das diversas categorias vs método dos buffer's
- A importância da escala do PU na delimitação do solo urbano

QUALIFICAÇÃO DO SOLO

- art. 74.º, n.º1: *A qualificação do solo define, com respeito pela sua classificação, o conteúdo do seu aproveitamento, por referência às potencialidades de desenvolvimento do território, **fixando os respetivos usos dominantes** e, quando admissível, a edificabilidade.*
-
- art. 74.º, n.º4: *A definição dos usos dominantes referida no n.º 1, bem como das categorias relativas ao solo urbano e rústico, **obedece a critérios uniformes, aplicáveis a todo o território nacional, a estabelecer por decreto regulamentar.***

QUALIFICAÇÃO DO SOLO RÚSTICO

(projeto de decreto regulamentar)

- Espaços agrícolas;
 - Espaços florestais;
 - Espaços de exploração de recursos **energéticos** e geológicos;
 - Espaços naturais;
 - Espaços de atividades industriais ligadas à utilizações anteriores;
 - Espaços culturais;
 - Espaços de ocupação turística;
 - Espaços destinados a equipamentos, infraestruturas e outras estruturas ou ocupações.
-
- **Edificação dispersa?**
 - **Aglomerados rurais?**

QUALIFICAÇÃO DO SOLO URBANO

(projeto de decreto regulamentar)

QUALIFICAÇÃO FUNCIONAL

- Espaços centrais;
- Espaços **habitacionais**;
- Espaços de atividades económicas;
- Espaços verdes;
- Espaços urbanos de baixa densidade;
- **Aglomerados rurais**;
- Espaços de equipamentos;
- Espaços de infraestruturas estruturantes;
- **Espaços turísticos**.

QUALIFICAÇÃO OPERATIVA (exemplos)

- Consolidado
- Não consolidado

RECLASSIFICAÇÃO DO SOLO URBANO (artigo 72.º do RJIGT)

1 - A reclassificação do solo rústico para solo urbano tem **carácter excepcional**, sendo limitada aos casos de inexistência de áreas urbanas disponíveis e comprovadamente necessárias ao desenvolvimento económico e social e à indispensabilidade de qualificação urbanística, traduzindo uma opção de planeamento sustentável em termos ambientais, patrimoniais, económicos e sociais.

2- ...a reclassificação do solo como urbano deve contribuir, de forma inequívoca, para o desenvolvimento sustentável do território, obrigando à **fixação, por via contratual, dos encargos urbanísticos** das operações, do respetivo **prazo de execução** e das **condições de redistribuição de benefícios e encargos**, considerando todos os custos urbanísticos envolvidos.

3 - *A demonstração da sustentabilidade económica e financeira da transformação do solo deve integrar os seguintes elementos:*

a) Demonstração da indisponibilidade de solo urbano, na área urbana existente, para a finalidade em concreto, através, designadamente, dos **níveis de oferta e procura de solo urbano**, com diferenciação tipológica quanto ao uso, e dos fluxos demográficos;

b) Demonstração do impacto da carga urbanística proposta, no sistema de infraestruturas existente, e a previsão dos encargos necessários ao seu reforço, à execução de novas infraestruturas e à respetiva manutenção;

c) Demonstração da viabilidade económico-financeira da proposta, incluindo a identificação dos sujeitos responsáveis pelo financiamento, a demonstração das fontes de financiamento contratualizadas e de investimento público.

4 — A reclassificação do solo processa-se através dos procedimentos de elaboração, de revisão ou de alteração de planos de pormenor com efeitos registais, acompanhado do contrato previsto no n.º 2, e nos termos previstos no decreto regulamentar que estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo.

5 — O plano deve delimitar a área objeto de reclassificação e definir o prazo para execução das obras de urbanização e das obras de edificação, o qual deve constar expressamente da certidão do plano a emitir para efeitos de inscrição no registo predial.

6 — A reclassificação do solo que se destine exclusivamente à execução de infraestruturas e de equipamentos de utilização coletiva obedece aos critérios previstos nos n.os 1 e 3 e processa -se através de procedimentos de elaboração, de revisão ou de alteração de planos territoriais, nos quais é fixado o respetivo prazo de execução.

*7 — **A alteração por adaptação, do plano diretor municipal ou do plano diretor intermunicipal, só deve ser realizada findo o prazo previsto no n.º 5 e desde que executadas as operações urbanísticas previstas no plano, seguindo o procedimento referido no artigo 121.º***

*8 — **Findo o prazo previsto para a execução do plano, a não realização das operações urbanísticas previstas determina, automaticamente, a caducidade total ou parcial da classificação do solo como urbano, sem prejuízo das faculdades urbanísticas adquiridas mediante título urbanístico, nos termos da lei.***

RECLASSIFICAÇÃO DO SOLO/QUESTÕES

Que critérios para a seleção do solo a reclassificar?

- Cumpridas as exigências do artigo 72.º, pode todo e qualquer solo ser reclassificado?
- **DEVE O PLANO TERRITORIAL DEFINIR OS CRITÉRIOS PARA A RECLASSIFICAÇÃO DO SOLO COMO, POR EXEMPLO, A LOCALIZAÇÃO, OS BENEFÍCIOS PARA A COLETIVIDADE, OS EFEITOS MULTIPLICATIVOS NO DESENVOLVIMENTO, OS GANHOS AMBIENTAIS.**
- O processo de elaboração do plano de pormenor com efeitos registais ajusta-se ao tempo de resposta exigido?

