

1 **PROPOSTA DE LEI DE BASES DA POLÍTICA PÚBLICA DE SOLO, DE ORDENAMENTO DO**  
2 **TERRITÓRIO E DE URBANISMO.**

3 -- PARECER DA ANMP --

4 **1. POSIÇÕES GERAIS DA ANMP. POLÍTICAS DE TERRITÓRIO.**

5 Uma lei de bases da política pública de solo, de ordenamento do território e de urbanismo não  
6 poderá deixar de ter por base um conjunto de considerações políticas e prever um conjunto de  
7 normas que se prendem -- no entender da Associação Nacional de Municípios Portugueses -- com  
8 os seguintes aspetos:

- 9 1. A política de ordenamento do território deve promover as potencialidades naturais e  
10 humanas de todo o território nacional. O ordenamento do território deve atuar pela  
11 positiva atendendo às carências concretas das famílias e das empresas em matéria de  
12 espaços onde se possa viver e trabalhar; deve promover equilíbrios para travar  
13 tendências de abandono e desertificação de espaços rurais, com o conseqüente  
14 agravamento da pressão explosiva sobre meios urbanos.
- 15 2. Mas o País insiste no planocentrismo em que o exercício de ordenamento do território  
16 está centrado nos processos de elaboração dos planos, dando pouca importância à sua  
17 execução (ou concretização). Existe uma relação demasiado assimétrica entre a  
18 importância atribuída à concepção do plano e a atenção dada à sua execução  
19 programada. É evidente que precisamos de planos e, sobretudo, de bons planos, mas  
20 não podemos descurar os processos e mecanismos de execução, que são, afinal, o que  
21 permite alcançar os objectivos iniciais do processo de planeamento.
- 22 3. Portugal tem assim perdido anos – décadas – a pensar o planeamento; é já tempo de  
23 colocar o ordenamento do território ao serviço da eficiência das políticas públicas, da  
24 celeridade, transparência e previsibilidade da administração, da igualdade de  
25 oportunidades.
- 26 4. Um modelo coerente de ordenamento do território deve assegurar uma clara e  
27 racional classificação dos usos do solo onde se conjuguem o interesse público associado

28 à salvaguarda e valorização dos recursos ambientais, o respeito pelos direitos da  
29 propriedade e uma relação harmoniosa entre o sentido útil dos usos considerados e a  
30 sustentação das populações locais e das suas economias. Os municípios querem um  
31 ordenamento do território dinâmico que integre a componente ambiental, mas  
32 também o desenvolvimento económico, a sustentabilidade e a interdependência das  
33 regiões. Um ordenamento que promova equilíbrios para travar tendências de  
34 abandono e desertificação de espaços rurais, com o conseqüente agravamento da  
35 pressão explosiva sobre meios urbanos.

36 5. O sistema de planeamento repercute-se na base sócio-económica do território e é  
37 determinante para a competitividade do País no âmbito de uma concorrência global;  
38 deve por isso ser aberto e operativo para captar oportunidades de desenvolvimento  
39 estratégico, avaliadas segundo critérios de interesse nacional, regional e local. Deve  
40 assentar em procedimentos integrados, coordenados, coerentes e agilizados, em  
41 tramitações legais rigorosas mas simplificadas, que promovam a redução do peso  
42 burocrático do planeamento do território, permitam estabelecer orientações  
43 estratégicas e tomar decisões em tempo útil num quadro de transparência da gestão  
44 pública.

45 6. O ordenamento do território deve igualmente contribuir para a fixação das  
46 populações que vivem e trabalham nos espaços rústicos, nomeadamente nos  
47 municípios que têm grande parte do seu território como áreas classificadas. Deve  
48 prevalecer aqui o princípio da coesão nacional combatendo-se as assimetrias. A  
49 gestão do espaço rústico é assim indissociável do sentido útil que tem para as  
50 populações que se dedicam a uma agricultura que, não sendo competitiva, é do  
51 interesse nacional manter num contexto sustentável. O desenvolvimento e  
52 estabilização de uma estrutura agrária sustentável, alicerçada em explorações  
53 agrícolas modernas, competitivas e com um sentido útil na economia das empresas e  
54 das famílias ligadas a este sector, continuam a ser um desafio imperativo para o  
55 ordenamento do território.

56 7. E é nesta perspetiva de coesão social e territorial – perspetiva que uma lei de bases de  
57 ordenamento do território não poderá deixar de ter sempre presente – que importa  
58 tratar de modo desigual o que é de facto desigual. Assume aqui particular atenção o  
59 reconhecimento do conceito de território de baixa e muito baixa densidade e a sua

60 aplicação, passo obrigatório para a implementação de políticas públicas gerais de  
61 ordenamento do território e específicas de promoção do desenvolvimento e da coesão  
62 territorial para os espaços rurais mais periféricos e vulneráveis.

63 8. A noção de território de baixa densidade e de muito baixa densidade remete para  
64 um território marcadamente rural com uma reduzida ocupação humana; a sua  
65 delimitação tem como objetivo a identificação de espaços territoriais que, em razão  
66 das vulnerabilidades provocadas pelo ciclo vicioso esvaziamento demográfico /  
67 envelhecimento / despovoamento / declínio socioeconómico deverão ser objeto de  
68 políticas públicas específicas que visem a promoção do desenvolvimento e da coesão  
69 territorial.

70 9. Importa também aludir ao teor da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro (que  
71 estabeleceu o regime jurídico das autarquias locais) que é clara ao estabelecer um  
72 conjunto de competências aos órgãos municipais em matéria de ordenamento do  
73 território e urbanismo, reforçando a colocação na esfera municipal das competências  
74 em matéria de planeamento e gestão urbanística. É, no entanto, necessário corrigir a  
75 prática do procedimento administrativo imposto e instalado por diferentes organismos  
76 do Estado Central, em parte deduzidos de interpretações do Regime Jurídico dos  
77 Instrumentos de Gestão Territorial, que usurpam aos municípios a autonomia e  
78 mesmo a capacidade operacional de elaborar e aprovar os seus PMOT.

79 10. Na prática, os municípios não conseguem deter e exercer as competências que a lei  
80 lhes confere devido à imposição de métodos e à subordinação a pareceres vinculativos  
81 com a intervenção sistemática das comissões de acompanhamento que chamam a si  
82 poderes de veto e de decisão sobre todos os conteúdos dos planos, outorgando-se o  
83 direito de parar o seu andamento *sine die* pela inação administrativa. Acresce a  
84 questão da gestão de significativas partes do território (áreas classificadas, áreas  
85 portuárias, praias...) que é feita à margem da intervenção municipal inviabilizando,  
86 muitas vezes, opções locais de desenvolvimento legitimadas pelo voto popular,  
87 submetendo-as a decisões técnicas de burocratas. Qualquer lei de bases de  
88 ordenamento do território que se venha a aprovar não deverá deixar de equacionar  
89 claramente este problema e de apontar soluções que há muito se exigem.

90 11. A este propósito convém incluir uma nota acerca do momento do aparecimento da  
91 proposta em análise. Considerando que um grande número de municípios tem os seus  
92 planos (especialmente os planos diretores municipais) em revisão, com parte dos  
93 trabalhos realizados, com cadernos de encargos, contratos, discussões técnicas e  
94 políticas e outros compromissos que a contínua produção legislativa faz perigar,  
95 ultrapassar ou desperdiçar, haverá toda a conveniência em acautelar ao nível do  
96 regime transitório todas as soluções já elaboradas que mereceram deliberações  
97 favoráveis dos municípios e das comissões de acompanhamento, a fim de evitar o  
98 retrocesso muito prejudicial em inúmeros casos.

99 12. Em termos de considerações gerais é também importante referir o papel das  
100 comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas. As comunidades  
101 intermunicipais e as áreas metropolitanas abrem novos horizontes para a cooperação  
102 intermunicipal – numa lógica de economia de escala – nomeadamente na  
103 elaboração de documentos de orientação estratégica regional, de programas e de  
104 planos de ordenamento do território de âmbito intermunicipal garantindo a sua  
105 compatibilização com os planos diretores municipais.

106 13. A proposta em análise não poderá assim deixar de reconhecer expressamente estas  
107 entidades enquanto instâncias de legitimidade resultante da vontade dos municípios e  
108 como plataformas de articulação e coordenação da dinâmica regional, com  
109 atribuições ao nível do planeamento e coordenação de parcerias territoriais, em  
110 articulação com os organismos locais e regionais e no interface com os instrumentos de  
111 planeamento e planos nacionais temáticos e sectoriais.

## 112 **2. ALGUMAS NOTAS GENÉRICAS RELATIVAS AO ARTICULADO.**

### 113 **A. CONCEPTUALIZAÇÃO.**

114 A presente Proposta de Lei estabelece as bases gerais da política pública de solo, de ordenamento  
115 do território e de urbanismo.

116 Parece-nos que a conceptualização do articulado sofreu, aqui, uma incompreensível inversão que  
117 não podemos deixar de apontar, consubstanciada no facto de o regime do solo (tanto as políticas

118 públicas como o seu regime jurídico propriamente dito) ser apresentado com um papel claramente  
119 preponderante face ao planeamento do território.

120 Ora, a política pública e o regime jurídico do solo devem ser considerados instrumentos ao serviço  
121 da política de ordenamento do território e do urbanismo, e não o contrário, como transparece da  
122 proposta, em clara inversão da ordem natural e lógica das matérias.

123 O regime jurídico dos solos é, assim, antes de mais, um instrumento subordinado ao ordenamento  
124 do território, já que ordenar o espaço pressupõe localizar e articular infraestruturas, espaços  
125 públicos, edifícios e outros usos.

126 Os instrumentos de planeamento são, assim, o mecanismo fundamental de execução das políticas e  
127 estratégias de ordenamento e, como tal, essenciais à respectiva concretização.

128 Existindo uma ligação estreita entre o direito do ordenamento do território e o direito dos solos, não  
129 há dúvida que é com as políticas públicas de ordenamento do território que a política de solos mais  
130 interfere. A política de ordenamento do território e urbanismo deverá, assim, ser sempre encarada  
131 como pressuposto de qualquer política pública de solos.

132 Em suma, sendo incontestável a ligação íntima entre estas duas políticas públicas, precedendo a do  
133 ordenamento e do urbanismo à dos solos, parece-nos curial que articulado se organize em torno  
134 desta matriz, cuidando em primeiro do sistema de planeamento territorial e urbanismo, para  
135 depois, sim, tratar da política dos solos.

## 136 **B. O GRAU DE DENSIFICAÇÃO. O RIGOR CONCEPTUAL E TÉCNICO.**

137 No que ao grau de densificação respeita parece-nos que, tratando-se a presente Proposta de Lei  
138 de Bases, é consensual que a mesma deva conter princípios gerais e regras de natureza  
139 essencialmente enquadradora, nos vários domínios que regula.

140 O carácter enquadrador destas previsões não pode, no entanto, redundar num excesso de  
141 abstração, seja ao nível da utilização de conceitos, seja ao nível da própria intensidade com que as  
142 matérias se apresentam reguladas.

143 É, ainda, dificilmente aceitável que um articulado desta dignidade sofra, de forma transversal, de  
144 um conjunto de imprecisões conceptuais e jurídicas graves, não consonantes com um trabalho  
145 técnico cuidado e zeloso de preparação do texto.

146 Uma análise mais fina do articulado revela, rapidamente, alguns exemplos expressivos destas notas  
147 de crítica que nos parecem inquirar, de forma generalizada, o rigor exigível a este tipo de texto.

148 A manter-se o texto nos termos em que nos foi remetido para audição, sem que haja um  
149 apuramento técnico e conceptual, estamos seguros que, ao invés de um melhoramento do quadro  
150 normativo em vigor, estas alterações permitirão o arbítrio em matérias que, por princípio, não o  
151 devem admitir, antecipando divergências interpretativas que em nada abonam a favor da  
152 segurança e estabilidade jurídicas.

### 153 **C. OBRIGAÇÃO DE PLANEAR. SANÇÕES. COMINAÇÕES.**

154 Ao longo do articulado é possível verificar que o legislador determina a obrigação de os  
155 instrumentos de planeamento de carácter (inter) municipal acolherem, obrigatoriamente, normas  
156 ou prescrições emergentes de outros instrumentos de planeamento e programação da  
157 responsabilidade da Administração Central, como sejam os programas regionais ou, ainda, os  
158 planos especiais de ordenamento do território.

159 Para esta adaptação/transposição, são enunciados prazos e cominadas sanções para o seu  
160 (in)cumprimento pelos Municípios, absolutamente inaceitáveis.

161 **Ora, a introdução deste tipo de sanções, especificamente direccionada para os**  
162 **Municípios -- aspecto que será desenvolvido ao longo da apreciação do articulado --**  
163 **sem que exista, para o próprio Estado, nesta matéria, um regime igualmente grave**  
164 **que comine o incumprimento das suas responsabilidades é uma solução desigual e**  
165 **inaceitável, tanto que é o próprio Estado e respectiva Administração Central -- e não**  
166 **os Municípios -- que acumula um vastíssimo historial de atrasos e incumprimentos das**  
167 **tarefas de planeamento e gestão do território que, por lei, também lhe estão**  
168 **cometidas.**

169 Seria neste contexto importante e interessante proceder a uma avaliação das consequências que,

170 sobre o território, tem surtido a falta de cumprimento do papel do Estado por comparação às  
171 consequências dos eventuais atrasos no planeamento municipal.

172 **E, com toda a certeza, desta análise resultaria um conjunto de conclusões que**  
173 **apontariam, sim, no sentido a responsabilização da Administração Central nestas**  
174 **matérias e não no sentido de criar mais mecanismos “punitivos” para os Municípios,**  
175 **cujos efeitos prejudicam -- sempre e em primeiro -- as respectivas populações e o**  
176 **correspondente território, desde logo, pela retração no investimento público que**  
177 **necessariamente representam.**

#### 178 **D. A DESARTICULAÇÃO COM O CÓDIGO DAS EXPROPRIAÇÕES.**

179 Um dos instrumentos de execução das políticas de ordenamento do território é a expropriação por  
180 utilidade pública, mecanismo essencial à aquisição e disponibilização dos solos à Administração e,  
181 nessa medida, instrumento fundamental da política fundiária.

182 Como é sabido, o regime das expropriações por utilidade pública é, no direito português, objeto de  
183 tratamento sistemático em código próprio, o Código das Expropriações, o que atenua,  
184 indiscutivelmente, a importância e a necessidade de adensar o seu tratamento no âmbito de uma  
185 lei de bases da política pública de solo, de ordenamento do território e de urbanismo.

186 O Código das Expropriações está, neste momento, em processo de revisão, coordenado pelo  
187 Ministério da Justiça.

188 Verifica-se, no entanto, que os dois projetos de diploma -- a lei de bases da política pública de solo,  
189 de ordenamento do território e de urbanismo e o Código das Expropriações -- não se encontram  
190 articulados entre si, o que criará dificuldades e será mais um elemento perturbador da  
191 uniformidade e articulação que deve existir entre regimes tão próximos.

192 Essa desarticulação ocorre, desde logo, em sede de critérios de classificação de solos e de critérios de  
193 cálculo da justa indemnização.

194 Esta “divisão” de soluções, em matéria tão essencial como a regulação do direito de propriedade e  
195 das possibilidades da sua compressão, tem de se compatibilizar, em absoluto, com a proteção

196 Constitucional do direito de propriedade, não se encontrando nenhuma razão de facto e muito  
197 menos de direito que possa justificar este desfasamento de soluções entre os dois articulados.

198 Com este considerando não queremos afastar a possibilidade de a legislação respeitante ao direito  
199 e política de solos, ordenamento do território e urbanismo tipificar, utilizando técnicas jurídicas  
200 adequadas, as hipóteses que, por força das regras e princípios constitucionais, devam dar lugar ao  
201 pagamento de justa indemnização, na medida em que configuram expropriações em sentido  
202 clássico ou expropriações de sacrifício (como o são as chamadas expropriações do plano ou  
203 determinadas servidões e restrições por utilidade pública). Este novo quadro normativo deve, no  
204 entanto, e em absoluto, abster-se de se intrometer no regime material e no procedimento  
205 expropriativo e, sobretudo, como já foi referido, no cálculo da justa indemnização, em primeiro  
206 lugar por tais matérias se encontrarem autonomizadas, já, num Código próprio e, em segundo  
207 lugar, pelo desfasamento de critérios entre os dois regimes.

## 208 **E. A LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR.**

209 A Proposta de Lei estabelece um prazo de seis meses a partir da sua entrada em vigor para que  
210 sejam publicados os diplomas complementares. Prescreve igualmente que a entrada em vigor da  
211 Lei de Bases será contemporânea com o “...*momento da entrada em vigor do regime jurídico dos*  
212 *instrumentos de gestão territorial e do regime jurídico da urbanização e edificação*”, pelo que  
213 importa compatibilizar o disposto nas duas normas.

214 A remissão para instrumentos legais posteriores é, naturalmente, sobretudo quando estamos  
215 perante um diploma que estabelecerá as bases de determinada matéria, um obstáculo à aferição  
216 do real alcance e conteúdo das medidas legislativas propostas.

217 Coloca-se, por outro lado, a questão dos prazos para a referida regulamentação ou publicação de  
218 legislação complementar.

219 Dita a prática que a remissão para legislação complementar a ser publicada posteriormente, não  
220 só resulta, na maioria das vezes, no não cumprimento dos prazos pré-estabelecidos, como a própria  
221 coexistência de regimes jurídicos distintos -- muitas vezes com prescrições não compatíveis entre si --  
222 gerando um contexto de insegurança jurídica e de perturbação do regular funcionamento das  
223 instituições, lesivo não só para as pretensões da Administração mas dos próprios administrados.

224 A futura lei de bases da política pública de solo, de ordenamento do território e de urbanismo não  
225 deve, assim, de todo, entrar em vigor sem que os diplomas complementares estejam, também,  
226 aprovados e publicados (devendo a ANMP, obviamente, ser consultada e participar neste processo  
227 legislativo).

228 É, nesta medida, imperioso que, associado à presente Proposta exista um documento do qual  
229 resulte claro o quadro de revisão de instrumentos legais/jurídicos que a mesma implicará, por forma  
230 a tornar perceptível o impacto que estas alterações terão sobre o quadro de planeamento em curso,  
231 em processo de concertação, desde logo, e em especial em sede de PMOT e PEOT.

## 232 **F. CADASTRO.**

233 Por último, importa deixar claro que a política dos solos não pode desconsiderar a obtenção de um  
234 cadastro adequado (face à escala a adotar), cobertura financeira das despesas inerentes ao  
235 mesmo, e incluir uma abordagem das responsabilidades da Administração Pública (vide  
236 Administração Central) na obtenção de cartografia homologada (sem prejuízo de uma  
237 abordagem flexível e razoável face à conjuntura económica, propondo uma escala base aceitável,  
238 suscetível de ser desenvolvida supletivamente).

## 239 **3. ANÁLISE DO ARTICULADO. PONTOS DE CRÍTICA E CONTRIBUTOS.**

### 240 **3.1. A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS/PREÂMBULO.**

241 Quanto à exposição de motivos reproduzimos, como princípio e novamente, todos os considerandos  
242 relativos às falhas na conceptualização deste articulado. Parece-nos que a mesma não poderá  
243 estar completa sem uma referência clara à importância e papel que as figuras do associativismo  
244 municipal possam vir a assumir nas tarefas públicas de programação e planeamento do território,  
245 sem prejuízo do planeamento intermunicipal poder ser levado a cabo fora desta formatação.

246 Por outro lado, é afirmado como inovatório princípio o de que o plano diretor municipal é o único  
247 plano que o cidadão deve consultar *“para conhecer com segurança o que lhe é permitido fazer em*  
248 *termos de operações urbanísticas.”* Parece-nos excessiva esta afirmação e, mesmo, desfasada da  
249 própria realidade.

250 Ora, os PDM (e, no futuro, também os PIM) nunca poderão o ser o instrumento de gestão territorial  
251 mais apto e completo a informar com exatidão os requerentes dos limites e condições em que  
252 podem levar a cabo operações urbanísticas, desde logo pela coexistência de instrumentos de pla-  
253 neamento, a nível municipal (e intermunicipal, como afirma a proposta), de carácter mais fino que  
254 continuam a estar previstos na lei, referimo-nos aos planos de urbanização e de pormenor.

### 255 **3.2. ÂMBITO, OBJECTO, FINS E PRINCÍPIOS GERAIS (ARTS. 1.º A 3.º)**

256 Para além da questão da conceptualização, claramente invertida, também, na descrição do objeto  
257 do diploma -- nota já desenvolvida nos apontamentos de carácter geral relativamente ao presente  
258 articulado -- importará assegurar que a articulação do regime aqui em causa com a lei de bases  
259 do ordenamento e da gestão do espaço marítimo nacional e vice-versa, numa relação de  
260 compatibilização e não subordinação.

261 No que aos fins importa, será importante evidenciar a introdução da referência, na presente  
262 proposta -- questão suscitada no anterior parecer da ANMP -- à correção das assimetrias dos  
263 territórios de baixa densidade como finalidade das políticas públicas de solos e de ordenamento do  
264 território.

265 Relativamente aos fins da política pública de solo, de ordenamento do território e do urbanismo  
266 especificados no artigo 2.º, parece-nos excessiva e limitadora a existência de referências demasiado  
267 concretas, como a levada a cabo na parte final da alínea c) aos equipamentos de apoio à família e  
268 à terceira idade. Num articulado desta natureza os enunciados querem-se de princípios e genéricos.

### 269 **3.3. DIREITOS E DEVERES GERAIS (ARTS. 4.º A 8.º)**

270 Na definição do tipo de direitos prevista no artigo 6.º, importa clarificar que o direito a beneficiar  
271 dos bens do domínio público e a usar as infraestruturas de utilização colectiva decorre não só da lei,  
272 mas, por natureza e tradição, de regulamentos administrativos.

### 273 **3.4. A CLASSIFICAÇÃO DO SOLO (ART. 10.º). RESTRIÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA** 274 **(ART. 11.º). ÁREAS TERRITORIAIS A REABILITAR E A REGENERAR (ART. 12.º)**

275 Do normativo que vem explicitar as novas regras de classificação do solo, parece ter desaparecido o  
276 conceito de solo urbanizável.

277 O conceito de solo urbano é, com o possível desaparecimento do solo urbanizável, profundamente  
278 alterado, passando a ser definido como “ *o que está urbanizado ou edificado ou que seja*  
279 *constituído por espaços total ou parcialmente edificados, infraestruturados e dotados de*  
280 *equipamentos colectivos, ou que seja destinado em plano territorial à urbanização ou edificação.*”

281 Com este “*novo*” conceito de solo urbano, importará clarificar qual deverá ser a qualificação do solo  
282 destinado à urbanização e edificação que ainda não esteja “*edificado, infraestruturado e dotado*  
283 *de equipamentos colectivos*”. Integrar-se-á no rústico?

284 Assim, a eventual anulação da possibilidade de existência de solos cuja urbanização seja possível  
285 programar -- e com ele o solo urbanizável -- poderá não ser a medida mais adequada, pois  
286 embora seja desejável a regeneração urbana e a revitalização dos aglomerados, a necessidade de  
287 obter solos que permitam responder de forma eficaz (economicamente viável, também) às  
288 necessidades locais, poderá exigir a retoma daquele conceito. Coloca-se como hipótese da eventual  
289 manutenção dessa categoria de solo, desde que conciliada com mecanismos eficazes de controlo da  
290 especulação do valor dos solos, regulamentando, nessa esteira, de forma clara, densa e restritiva a  
291 figura do “*solo urbanizável*”.

292 Ainda dentro do normativo, é preciso clarificar o alcance e a distinção entre os processos de  
293 classificação e qualificação, pois do texto não decorre de forma clara as suas notas distintivas  
294 (aparentemente, a classificação parece assentar na distinção entre solo rústico e solo urbano).

295 Na verdade, embora o conceito de solo rústico tenha virtualidades, dado que parece mais  
296 abrangente do que a de solo rural, as definições não são claras.

297 A apontar, igualmente a utilização de conceitos vagos e imprecisos, desde logo na noção de solo  
298 urbano com a referência a “*... espaços total ou parcialmente edificados...*” que, sem densificar o  
299 alcance, abre uma margem interpretativa perigosa.

300 A falta de objetividade revela-se, também, na própria referência que a norma faz ao processo de  
301 qualificação, quando não densifica “*o conteúdo do seu aproveitamento*”.

302 No que à previsão de “*restrições por utilidade pública*” respeita, há que apontar, desde logo, o  
303 facto de o regulamento administrativo não estar previsto como fonte destas restrições no âmbito da  
304 política de solo.

305 Parece-nos, ainda, essencial a introdução -- sendo os Municípios, por excelência, a entidade gestora  
306 do território -- de uma prerrogativa que obrigue a audição dos Municípios sempre que seja  
307 introduzido qualquer tipo de condicionalismos ao território, seja ele restrição ou servidões,  
308 independentemente da sua finalidade. No fundo, tratar-se-ia da introdução de uma cláusula  
309 genérica, que se sobreporia a todos os regimes especiais, que obrigaria à intervenção municipal em  
310 todos estes processos de “condicionamento” do território.

311 Importa apontar, relativamente ao artigo 12.º -- sob a epígrafe “Áreas a regenerar” -- que o  
312 mesmo surge, no articulado, desenquadrado e com um conteúdo pouco apreensível.

313 É essencial clarificar qual é, em concreto, esta função de “regeneração” desde logo, como se  
314 materializa este processo e qual a sua finalidade em áreas rústicas.

### 315 **3.5. DIREITOS E DEVERES RELATIVOS AO SOLO.**

316 No âmbito dos princípios e dos direitos e deveres, a ANMP preconizou relativamente à primeira  
317 versão da presente iniciativa legislativa fundamental incluir um princípio de responsabilização dos  
318 proprietários e de quem projecta e executa obras. Na presente versão tal princípio surge no âmbito  
319 do controlo sucessivo, não nos parecendo, no entanto, excessiva a sua referência neste elenco dos  
320 deveres dos proprietários.

#### 321 **3.5.1. DIREITOS E DEVERES DOS PROPRIETÁRIOS (ART.º 13.º E 14.º)**

322 Os normativos que regulam esta matéria (artigos 13.º e 14.º) deveriam ser alvo de reformulação no  
323 sentido do criar dois elencos autónomos, um respeitante aos direitos e deveres dos proprietários do  
324 solo rústico e outro relativo aos direitos e deveres dos proprietários do solo urbanos.

325 A presente versão não caminhou neste sentido, embora a ANMP já tivesse sugerido, nos seus  
326 pareceres anteriores, a conveniência desta reorganização.

327 No que importa ao artigo 13.º, é importante clarificar a consideração do critério da aptidão  
328 produtiva relativamente aos solos urbanos. Trata-se, com certeza, de um lapso do texto pois,  
329 parece-nos que este só pode ser chamado à colação relativamente ao solo rústico. De igual forma,  
330 é necessário clarificar o conteúdo e alcance do “*princípio da economia do solo*” referido na parte  
331 final do n.º 1 deste normativo.

332 Quanto ao elenco de direitos dos proprietários do solo urbano, previstos no n.º 2 do mesmo artigo, o  
333 mesmo carece igualmente de reformulação. Assim, numa primeira alínea, enunciar-se-iam as  
334 faculdades de utilizar e edificar, seguidas da possibilidade de promoção de operações de  
335 reabilitação e renovação urbanas e, por fim -- com as cautelas que exporemos no parágrafo  
336 seguinte -- a faculdade de realizar obras de urbanização (sem prejuízo de manter o princípio de  
337 que este será um direito a exercer, em regra, dentro de operações sistemáticas).

338 É preciso clarificar o alcance destes “direitos” e compaginá-los, naturalmente, com o conceito de solo  
339 urbano proposto no artigo 10.º.

340 No que ao elenco de deveres respeita, consignados no artigo 14.º, deverão ser apurados dois aspetos  
341 fundamentais: explicitar o dever de “colaboração” dos proprietários no processo de  
342 desenvolvimento de infraestruturas territoriais e no que à construção, reforço e renovação de  
343 infraestruturas urbanísticas respeita, afastando-se a mera comparticipação daqueles nestes custos,  
344 devendo a lei, relativamente aos proprietários ou promotores intervenientes nas operações  
345 urbanísticas consignar um princípio de responsabilidade integral por estes encargos. Naturalmente,  
346 os termos e condições desta comparticipação ou responsabilização constará dos respetivos  
347 regulamentos municipais.

348 Importa clarificar – aspeto que desenvolveremos adiante --, ainda, qual o alcance desta noção de  
349 infraestruturas territoriais, desde logo face à noção utilizada nas anteriores versões da presente  
350 proposta que se referia a infraestruturas de carácter geral.

### 351 **3.6. AQUISIÇÃO GRADUAL DE FACULDADES URBANÍSTICAS (ART. 15.º).**

352 Esta norma é completamente inovatória centrando-se as preocupações da ANMP, sobretudo nas  
353 eventuais repercussões, graves, que a anterior versão do presente articulado, poderia representar  
354 em sede de cálculo do valor dos solos.

355 Anote-se que, nos termos da redacção anterior, o conteúdo do aproveitamento urbanístico definido  
356 pelos planos apenas se incorporaria na esfera patrimonial do titular do direito mediante  
357 licenciamento ou admissão de comunicação prévia e consequente contratualização.

358 A actual versão do articulado acautela as preocupações manifestadas pela ANMP e os princípios  
359 por ela preconizados, tendo o n.º 2 do artigo sido revisto, por forma a consignar a regra de que a

360 inexistência de faculdades urbanísticas não prejudica o disposto na lei em matéria de justa  
361 indemnização.

### 362 **3.7. OBRIGAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS (ART. 16.º).**

363 Visa-se com o preceituado neste artigo colocar tónica nas execuções programadas, desviando-se  
364 das operações urbanísticas de iniciativa do particular; face à versão anterior, desaparece do elenco  
365 de obrigações a de construir, reduzindo-se, aparentemente, a imposição (apenas) ao nível, da  
366 conservação, demolição e reabilitação.

367 Verificamos que a actual redacção da norma já remete expressamente para o normativo que  
368 regula a venda forçada, aspecto evidenciado e cuja clarificação foi reclamada pela ANMP no  
369 parecer anterior.

370 A ANMP reitera um considerando já referido no seu anterior parecer, desde logo, a previsão,  
371 expressa, da possibilidade de a Autarquia poder criar um mecanismo fiscal, de tributação gradual e  
372 exponencial, que permitisse onerar gradualmente os prédios que devessem ser objeto de  
373 intervenção num determinado calendário e que não o sejam, nomeadamente, por incapacidade  
374 financeira dos próprios proprietários, servindo este mecanismo de incentivo às intervenções e,  
375 contribuindo, em simultâneo, para evitar distorções da especulação imobiliária, podendo, após  
376 determinado prazo, este processo culminar na expropriação ou na venda forçada.

### 377 **3.8. SACRIFÍCIO DE DIREITOS PREEXISTENTES E JURIDICAMENTE CONSOLIDADOS** 378 **(ART. 17.º)**

379 Relativamente a este normativo importa, apenas evidenciar que, face à redacção anterior, passa a  
380 consignar-se, para efeitos do artigo, por conta do sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente  
381 consolidados, o direito, reconhecido aos particulares, a uma compensação, sendo, apenas,  
382 subsidiariamente aplicável o pagamento de uma justa indemnização (ver n.º 2 do artigo). Importa  
383 clarificar a diferenciação que se pretende operar e o alcance da alteração face à versão anterior.

### 384 **3.9. A RESERVA DE SOLO (ART. 18.º)**

385 Prevê-se que a reserva de solo para infraestruturas urbanísticas, equipamentos e espaços verdes e  
386 outros espaços de utilização colectiva, prevista em plano territorial de âmbito municipal ou

387 intermunicipal, caduca se a execução (do plano?) não se iniciar nos prazos previstos no respetivo  
388 instrumento de programação, caducando de igual forma os direitos dos proprietários nos casos em  
389 que se verifique o incumprimento dos respectivos ónus e deveres urbanísticos por estes.

390 Importa, antes de mais, concretizar o que é efetivamente este conceito de “reserva de solos”,  
391 esclarecendo se esta é a tradução do solo inscrito, no âmbito de planos, nestas categorias.

392 Igualmente cumpre clarificar os motivos pelos quais a caducidade da reserva de solos não está  
393 ampliada a outros fins ou usos (como a habitação, o sector dos serviços, o comércio ou indústria) ou  
394 se a reserva de solos apenas é admitida para as finalidades acima referenciadas.

395 A redacção actual do presente normativo, apesar de aperfeiçoada face à versão anterior, continua  
396 a gerar dificuldades interpretativas, desde logo nas situações em que, ocorrendo a caducidade da  
397 reserva de solo que estava prevista em plano -- e na inexistência de critério supletivo de  
398 classificação previsto, nos termos da redacção actual da norma, no próprio plano -- se crie um vazio  
399 relativamente às áreas destinadas pela reserva a infraestruturas, equipamentos e espaços de  
400 utilização colectiva, no hiato de tempo até uma eventual revisão do plano.

401 Soma-se a este, o problema da classificação do solo após a caducidade destas reservas, importando  
402 clarificar se, na inexistência do critério supletivo já atrás referido, será necessário promover a  
403 alteração do plano.

404 Por outro lado, não é aceitável que o incumprimento do prazo de execução esteja reportado ao  
405 plano e não ao investimento público concreto que esteja em causa; ora, perante a redacção da  
406 norma, o incumprimento do prazo previsto para o início da execução do plano determina a  
407 caducidade de investimentos que podem estar diferidos no tempo.

408 A programação dos investimentos públicos do plano não pode ser vinculativa, impondo-se o estrito  
409 cumprimento dos prazos de execução, em sacrifício de uma melhoria da qualidade de vida dos  
410 cidadãos que tais investimentos poderiam vir a garantir.

411 Acresce, ainda, a ampla discussão doutrinal relativa à necessidade de proteger os direitos dos  
412 proprietários que se vêm confrontados com uma reserva de solo prevista em plano e uma inação  
413 por parte da Administração Pública. Para esse efeito, tem sido apontada a possibilidade de o  
414 proprietário reagir e, nomeadamente, poder exigir a expropriação do seu terreno. Mas essa solução

415 é muito diferente da que agora se estabelece, já que esta elimina a possibilidade de uma aquisição  
416 imediata do terreno, com dilação na execução da obra e não garante, de *per si*, qualquer proteção  
417 aos referidos proprietários, dado que o prazo da programação inicial pode, desde logo, ser muito  
418 longo.

### 419 **3.10. ESTRUTURAÇÃO DA PROPRIEDADE (ART. 19.º)**

420 Importa, antes de mais, salientar que o conceito de estruturação da propriedade definido no artigo  
421 19.º se aplica, quer as situações de reestruturação de solo rústico, quer às que se refiram a solo  
422 urbano. É preciso, reforça-se mais uma vez, que este alargamento resulte de forma  
423 particularmente clara e inequívoca do texto.

424 Parece-nos, nesta versão, no entanto resultar do n.º 2 deste normativo que o presente mecanismo  
425 se aplica apenas ao solo rústico. É importante clarificar se a operação em causa é possível quando  
426 se trate de solo urbano, em particular qual o limite a partir do qual esta estruturação se reconduz a  
427 operações de loteamento e à sua submissão ao regime de urbanização e de edificação.

428 Naturalmente, questiona-se a operacionalidade deste tipo de procedimento no que aos prédios  
429 rústicos respeita, desde logo pelas dificuldades cadastrais que são de todos conhecidas,  
430 relativamente aos prédios rústicos. Sem um levantamento rigoroso da situação cadastral dos  
431 rústicos, ou seja, sem conhecer a propriedade, parece-nos um mecanismo pouco realista.

432 O tratamento, aparentemente, conjunto de solo rústico e urbano será gerador de equívocos. Senão  
433 vejamos:

434 No que respeita a uma reestruturação de solo urbano, esta faculdade do Município de promover a  
435 reestruturação do solo já estava prevista no RJIGT, tanto nos objetivos inerentes às unidades de  
436 execução, como no artigo 129.º e seguintes (reestruturação da propriedade e reparcelamento do  
437 solo urbano de acordo com as disposições do plano), não se encontrando justificação para que a  
438 mesma seja, agora, alargada a outras entidades.

439 Por outro lado, no âmbito da reestruturação do solo urbano, estavam previstas regras que  
440 permitiam a protecção dos proprietários, aos quais era conferido direito de preferência na hasta  
441 pública de alienação dos novos prédios resultantes da operação de reestruturação do solo ou o  
442 direito a indemnização, em sede de expropriação, o que agora não se verifica no projecto em

443 análise.

444 Por último, as regras em vigor, relativas à operação de reparcelamento (cfr. artigo 131.º do RJIGT)  
445 estão coordenadas com o regime jurídico da urbanização e da edificação, prevendo, mesmo, o  
446 licenciamento da operação de loteamento em causa, quando a iniciativa caiba aos particulares.  
447 Pelo contrário, o projecto não qualifica a operação urbanística em que se traduz a reestruturação  
448 do solo.

449 Esta definição do tipo de operação urbanística que corresponde à reestruturação do solo é  
450 particularmente importante, na medida em que os planos municipais foram elaborados na  
451 vigência de uma tipologia legal de operações urbanística e definiram o regime do solo em resultado  
452 do tipo de operação a realizar.

453 Deste modo, o País está coberto por regras de planeamento que se aplicam ora a operações de  
454 loteamento, tradicionalmente sujeitas a índices máximos de edificabilidade, ora a operações de  
455 edificação, em regra, conformadas por parâmetros morfotipológicos.

456 Na ausência de uma qualificação da reestruturação de solo urbano como operação de  
457 urbanização ou loteamento (ou de indícios legais que permitam esta conclusão), está-se a admitir  
458 a constituição de parcelas aptas à construção (lotes), com uma edificabilidade definida na própria  
459 operação, até porque só esta definição permite assegurar a perequação entre interessados, sem que  
460 a estas operações seja aplicável o índice máximo de edificabilidade previsto nos planos, para este  
461 efeito, e sem a necessidade de cedências para espaços verdes, de utilização colectiva, equipamentos  
462 e infraestruturas, na medida em que as parcelas constituídas não deem lugar a subsequentes  
463 operações de impacte relevante ou semelhante a operações de loteamento.

### 464 **3.11. A EDIFICABILIDADE COMO OBJETO DE DIREITO SUBJETIVO (ART.º 20.º E 21.º)**

465 O articulado proposto prevê, de forma inovadora, que a edificabilidade pode ser objeto de direitos  
466 subjetivos autónomos do solo, com vista a viabilizar a transferência de edificabilidade, conforme  
467 estabelece o artigo 21.º, e nos termos a definir por lei.

468 Salienta-se que esta solução já mereceu acolhimento na revisão de alguns PDM a nível nacional  
469 pelo que importa a criação de uma norma transitória que salvaguarde estas situações, quando  
470 previstas em instrumento de planeamento válido e vigente à data da entrada em vigor da lei.

471 Com efeito, os futuros planos terão de prever os mecanismos para a respetiva operacionalização, de  
472 acordo com este procedimento previsto na lei, mas tal não pode prejudicar, reforce-se, situações já  
473 previstas nos planos em vigor e essa salvaguarda expressa deve ser introduzida no artigo 21.º, n.º 2,  
474 *in fine*.

475 Esta solução proposta no articulado, merece-nos três reparos essenciais.

476 Em primeiro lugar, a transferência de edificabilidade não tem que resultar de um excesso  
477 relativamente à edificabilidade média. Pelo contrário, em ordem às finalidades pretendidas com a  
478 transferência, a mesma pode impor-se, mesmo numa situação em que a edificabilidade prevista  
479 para o local correspondesse à edificabilidade média do plano ou até fosse já inferior à mesma.

480 Em segundo lugar, considerando as razões de interesse público que são visadas, a norma deveria ser  
481 mais clara estatuidando que os planos pudessem estabelecer a transferência de edificabilidade e não  
482 que possam “*permitir*” essa transferência, no entanto, a definição da percentagem de  
483 edificabilidade afecta a esse fim deverá ser aferida no decurso da execução do plano e não *a priori*.

484 Em terceiro lugar, o articulado não prevê expressamente o novo direito como um direito real, sendo  
485 certo que a qualificação expressa era indispensável, considerando o princípio da tipicidade legal dos  
486 direitos reais.

487 Acresce que a transferência de edificabilidade corresponde a uma alteração do aproveitamento  
488 urbanístico que é possível realizar de um dado prédio, sem que tal implique a alteração dos direitos  
489 de propriedade ou outros, de que tal prédio é objecto. E só esse entendimento é coerente com a  
490 previsão de que as faculdades urbanísticas não são inerentes ao direito de propriedade, mas  
491 resultam do plano.

492 Deste modo, não se entende a norma constante do n.º 3 do artigo 21.º, que prescreve registo  
493 predial dos direitos reais constituídos, modificados ou extintos em consequência da transferência de  
494 edificabilidade.

495 Sendo desejável que a transferência de edificabilidade seja inscrita no registo predial, a redacção  
496 da norma deve ser alterada, para garantia da coerência lógica com as demais normas do diploma  
497 e com o sistema jurídico, em geral.

498 **3.12. OS ESPAÇOS DESTINADOS A INFRAESTRUTURAS E A EQUIPAMENTOS E ESPAÇOS**  
499 **DE UTILIZAÇÃO COLECTIVA (ART. 22.º)**

500 Ainda em sede terminológica, a inclusão dos espaços destinados às necessidades colectivas no  
501 domínio do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais suscita dúvidas, até porque  
502 este tipo de espaços corresponde a equipamentos de utilização colectiva e à definição que dos  
503 mesmos é feita no Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio, sendo certo que os  
504 equipamentos podem ser públicos ou privados.

505 O regime vem admitir que estes espaços possam, por decisão fundamentada e no âmbito de uma  
506 operação urbanística, ser integrados no domínio privado da administração ou manter-se como  
507 propriedade privada, sendo definidos os termos da sua utilização colectiva, mediante servidões,  
508 regulamentos municipais, licenciamento ou contrato.

509 Esta inovação é interessante, consentânea com o interesse público, quer o de garantir a utilização  
510 colectiva dos espaços, quer o de evitar a assunção de tarefas de manutenção e gestão dos mesmos  
511 espaços por parte da Administração.

512 Contudo, deve ser acautelada a posição do proprietário privado e promotor da operação  
513 urbanística, face a uma decisão administrativa que defina que é mais adequada a sua  
514 manutenção na propriedade privada e defina os termos em que a utilização colectiva deve ser  
515 garantida. A norma não exclui a imposição administrativa dessa decisão, pelo contrário, admite-a  
516 quando aponta não apenas para a sua formalização em contrato, mas para a possibilidade da sua  
517 definição como condição do licenciamento.

518 O enunciado parece esquecer, no entanto, as infraestruturas, equipamentos e espaços de utilização  
519 colectiva (privados) regulados pelo regime da propriedade horizontal, próprios de operações  
520 urbanísticas com nexos físico e funcional delimitado. Num aldeamento turístico, ou num condomínio  
521 habitacional, por exemplo, não faz sentido fazer depender de “*decisão fundamentada do Estado*” a  
522 integração destes espaços/valências no domínio privado.

523 Salienta-se, ainda, que este regime impõe a adequação do regime legal previsto para as  
524 compensações urbanísticas, por forma a eliminar a sua exigência sempre que a titularidade do  
525 espaço verde ou de utilização colectiva, para equipamento e infraestruturas, se mantenha privada.

526 Importará, naturalmente, articular este normativo com o RJUE, que já hoje prevê um regime  
527 específico para as cedências, determinando que as mesmas integrem o domínio público ou privado  
528 municipal, consoante decisão dos órgãos autárquicos.

529 Será, por fim, essencial acautelar, neste normativo, que todas as infraestruturas de carácter  
530 urbanístico, desde logo as infraestruturas de rede, independentemente da sua finalidade, deverão  
531 ser entregues, pelos operadores, promotores ou proprietários, passando a pertencer, pela ordem  
532 natural e lógica das competências municipais em sede de infraestruturização e gestão e  
533 planeamento do território, aos correspondentes Municípios.

### 534 **3.13. AUTONOMIZAÇÃO DE BENS IMÓVEIS DE TITULARIDADE PÚBLICA (ART. 24.º)**

535 É essencial acrescentar, ao elenco previsto no n.º 2 do artigo, a situação das cedências resultantes de  
536 operações urbanísticas, a efectuar nos termos da lei.

### 537 **3.14. CEDÊNCIAS DE BENS IMÓVEIS (ART. 25.º)**

538 O actual texto deste normativo, em relação à redacção anterior, introduz um novo n.º 2 que passa  
539 a consignar, expressamente, a possibilidade de -- sempre que a cedência tenha sido efectuada pelos  
540 particulares como contrapartida de uma faculdade atribuída pelas Autarquias Locais aos  
541 particulares, nomeadamente no âmbito de operações urbanísticas – os bens imóveis poderem ser  
542 utilizados para finalidades de utilidade pública distintas das que motivaram a cedência, estando  
543 sujeitos a reversão apenas quando cesse essa utilização.

544 Paralelamente, no n.º 1 do mesmo artigo introduz-se a expressa referência da cedência de bens  
545 imóveis pelos particulares para finalidades de utilidade pública.

### 546 **3.15. DIREITO DE PREFERÊNCIA (ART. 29.º)**

547 Quanto a este normativo, importa, face à versão anterior, evidenciar que o mesmo passa a consig-  
548 nar como fundamento deste direito, também, a finalidade de *“prevenção e redução de riscos colec-*  
549 *tivos”*. Subsistem, no entanto, aspectos a acautelar:

550 -- a previsão expressa da possibilidade de recurso a este mecanismo, também, no âmbito da reali-  
551 zação de investimentos / infraestruturas enquadradas por medidas preventivas;

552 -- necessidade de clarificar os procedimentos inerentes ao exercício deste direito;

553 --necessidade de clarificar o conteúdo e alcance do conceito de “*renovação*” referido na alínea b)  
554 deste artigo.

### 555 **3.16. CEDÊNCIA DE UTILIZAÇÃO DE BENS DO DOMÍNIO PRIVADO (ART. 31.º)**

556 Torna-se essencial clarificar os procedimentos associados a estas cedências bem como a sua  
557 articulação com o actual Decreto-Lei n.º 280/2007, de 4 de Agosto, que prevê o regime do  
558 património imobiliário público, diploma ao qual o autor da presente proposta de articulado parece  
559 ter sido alheio, na medida em que não o modifica, nem o refere sequer.

### 560 **3.17. CONCESSÃO DE UTILIZAÇÃO E EXPLORAÇÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO E DA** 561 **GESTÃO URBANA (ART. 32.º)**

562 Reiteram-se, aqui, os mesmos considerandos tecidos a propósito da articulação destas regras com o  
563 Decreto-Lei n.º 280/2007 e, agora, também, com o próprio Código dos Contratos Públicos.

564 Por outro lado, parece-nos que o artigo deveria ser alvo de simplificação na sua sistematização,  
565 caindo toda a redacção do seu n.º 2, remetendo o seu n.º 1, apenas, para os termos previstos na lei.

566 Chamamos aqui, especial atenção, para o facto de o articulado, nesta específica norma ter  
567 abandonado a referência às redes de infra-estruturas.

### 568 **3.18. VENDA FORÇADA (ART. 35.º)**

569 A proposta vem prever um mecanismo idêntico ao actualmente previsto no âmbito do regime da  
570 reabilitação urbana, o da venda forçada.

571 A redacção do artigo parece assumir modificações significativas face à redacção anterior, desde  
572 logo porque o n.º 1 deste preceito passa a limitar a venda forçada às situações de incumprimento,  
573 por parte dos particulares, de ónus e deveres decorrentes de operações de regeneração previstas em  
574 plano de âmbito municipal ou intermunicipal, ou de reabilitação urbana.

575 Não resulta, no entanto, do artigo, claramente, se os edifícios em estado de ruína e sem condições

576 de habitabilidade, conforme vem referido no n.º 2 da mesma norma, poderão ser objecto de venda  
577 forçada, fora das hipóteses do n.º 1, ou seja, fora de um contexto planeado de regeneração ou de  
578 uma operação de reabilitação urbana.

579 Parece-nos importante referir que, por sugestão da ANMP, na falta de acordo relativamente ao  
580 valor da venda forçada, ficou, na presente versão, consignado o direito a uma justa indemnização,  
581 a calcular nos termos do Código das Expropriações.

582 Anote-se que, em matéria de venda forçada, no que ao estado de conservação dos imóveis  
583 respeita, os pressupostos da proposta poderão resultar mais restritivos dos actualmente previstos no  
584 regime jurídico da reabilitação urbana; na presente proposta a venda forçada está prevista para  
585 prédios em ruína e sem condições de habitabilidade (conceito que se pode revelar muito  
586 discricionário) e já no regime da reabilitação admite-se a venda forçada (em operações de  
587 reabilitação urbana sistemática) para as situações de prédios com nível de conservação I ou II  
588 (péssimo e mau). Talvez uma remissão para estes critérios seja conveniente à uniformização dos  
589 processos de decisão.

590 É, por outro lado, importantíssimo regulamentar os procedimentos desta venda forçada e estipular  
591 como princípio e valor de referência, o valor patrimonial tributário dos prédios, sem prejuízo do que  
592 já foi expandido a propósito do direito a uma justa indemnização.

593 Deveria, por fim, ser aberta a possibilidade expressa de a Autarquia poder criar um mecanismo  
594 fiscal, de tributação gradual e exponencial que permitisse onerar gradualmente os solos que  
595 devessem ser objeto de intervenção, num determinado calendário e não o sejam, desde logo, por  
596 incapacidade financeira dos próprios proprietários, por forma não só a coagir às intervenções mas,  
597 também, a impedir as distorções da especulação imobiliária, podendo, após determinado prazo,  
598 este processo, no limite, culminar na expropriação ou na venda forçada.

599 **3.19. ARRENDAMENTO FORÇADO E DIPONIBILIZAÇÃO NA BOLSA DE TERRAS (ART.**  
600 **36.º)**

601 Por uma questão de ordenação sistemática, parece-nos que este artigo, na parte que importa ao  
602 arrendamento forçado, deveria ser integrado no artigo anterior, que passaria a regular a venda e o  
603 arrendamento forçado.

604 E o artigo 36.º regularia, apenas, a bolsa de terras.

### 605 **3.20. OBJECTIVOS DA GESTÃO TERRITORIAL (ART. 37.º)**

606 Deve manter-se no articulado a alínea j) da primeira versão da proposta, que consigna como  
607 objecto da gestão territorial a reconversão de áreas urbanas de génese ilegal, até à cessação do  
608 respectivo regime.

### 609 **3.21. ESTRUTURA DO SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL (ART. 38.º)**

610 Parece-nos essencial que este normativo, que pretende regular a estrutura do sistema de gestão  
611 territorial, contenha, de forma muito clara, quais as opções de princípio em sede de  
612 obrigatoriedade de elaboração e aprovação dos vários instrumentos de planeamento -- programas  
613 e planos -- em função dos respectivos níveis e diferente natureza. A consignação daquele princípio  
614 não prejudica que, no corpo do articulado, possam vir a ser previstas normas de excepção.

### 615 **3.22. PROGRAMAS DE ÂMBITO REGIONAL (ART. 41.º)**

616 Relativamente a este artigo, parece-nos que o seu n.º 2 deveria expressamente consignar que os  
617 programas regionais constituem quadro de referência estratégico, não só para a elaboração dos  
618 planos territoriais de âmbito intermunicipal, mas também para os programas intermunicipais, de  
619 resto, na linha do disposto no n.º 3 do artigo 42.º.

### 620 **3.23. PLANOS TERRITORIAIS DE ÂMBITO INTERMUNICIPAL E MUNICIPAL (ART. 42.º E** 621 **43.º)**

622 Relativamente a este normativo, apesar de a presente versão acautelar que a intermunicipalidade  
623 no planeamento não interfere com a autonomia de cada Município para, dentro dos compromissos  
624 estratégicos assumidos, gerir o seu território de forma autónoma, importa reforçar que esta gestão é  
625 feita dentro das competências que a lei prevê e reconhece.

### 626 **3.24. VINCULAÇÃO DOS PROGRAMAS TERRITORIAIS (ART. 46.º)**

627 O artigo 46.º estabelece a vinculação dos programas e dos planos territoriais, consignando, ainda,  
628 que os programas territoriais que prossigam objectivos de interesse nacional ou regional, e cujo

629 conteúdo deva ser vertido em plano director intermunicipal ou municipal, consagram, ouvidos a  
630 associação de municípios ou os municípios abrangidos, o prazo para a actualização deste plano e  
631 indicam expressamente as normas a alterar.

632 Findo esse prazo de actualização, para além da suspensão das normas do plano director  
633 intermunicipal ou municipal que deveriam ter sido alteradas, de molde a garantir a prossecução  
634 dos objectivos de interesse nacional ou regional, estabelece-se, sem prejuízo de outras sanções  
635 previstas na Lei, as seguintes cominações (cujo regime, termos e condições, será desenvolvido em  
636 legislação de desenvolvimento das bases aprovadas pela presente proposta):

637 *i.* a rejeição de candidaturas de projectos a benefícios ou subsídios outorgados por entidades ou  
638 serviços públicos nacionais ou comunitários;

639 *ii.* a não celebração de contratos-programa, até à regularização da situação.

640 Anote-se que, pese embora da presente redacção desapareça a cominação da retenção de verbas  
641 nas transferências do Orçamento do Estado, estas soluções alternativas revelam-se, igualmente,  
642 inaceitáveis.

643 Entende ainda a ANMP que não é constitucionalmente admissível a imposição aos Municípios das  
644 restrições acima enunciadas.

645 Nos termos do preceituado no n.º 2 do artigo 235.º da Constituição da República Portuguesa  
646 (CRP), as Autarquias Locais são pessoas colectivas territoriais, dotadas de órgãos representativos,  
647 que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

648 Competindo embora ao legislador definir as atribuições das Autarquias Locais e as competências  
649 dos seus órgãos, não pode ele, no entanto, colocar em causa o núcleo essencial da autonomia local.

650 Entre as Autarquias Locais e o Estado não existe uma relação supremacia-subordinação que se  
651 dirija à realização de um único e mesmo interesse: o interesse nacional que, inevitavelmente se  
652 sobreporia ao interesse local.

653 O princípio da autonomia local pressupõe a liberdade de condução das políticas públicas municí-  
654 pais, sem interferência governamental, por decisão dos seus órgãos próprios, mediante responsabili-  
655 dade própria.

656 O regime constitucional da autonomia local implica necessariamente que as matérias cometidas às  
657 Autarquias Locais devem ser prosseguidas pelos órgãos próprios destas, sem interferências dos níveis  
658 centrais ou regionais da administração. Esse poder de auto-regulação implica que a forma como  
659 são prosseguidas as atribuições autárquicas – ou como elas deixam de ser prosseguidas – não possa  
660 sofrer interferências de outras instâncias administrativas.

661 Por outro lado, em relação às Autarquias Locais, ao Estado apenas cabe exercer uma função de  
662 controlo da legalidade das decisões ou deliberações administrativas, que o mesmo é dizer que neste  
663 domínio a sua função é de mera tutela da legalidade. O n.º 1 do artigo 242.º da Constituição pre-  
664 ceitua que *«A tutela administrativa sobre as Autarquias Locais consiste na verificação do cumpri-  
665 mento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas  
666 na lei.»*

667 Significa tal que o objecto da tutela – de legalidade, que não de mérito – não é o valor da decisão  
668 administrativa, a sua utilidade ou merecimento. Tão pouco o do controlo da conveniência ou  
669 inconveniência da decisão administrativa, a sua oportunidade ou inoportunidade, a sua correcção  
670 ou incorrecção. Ela visa somente verificar o cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos.

671 Este tipo de tutela não comporta, por isso, outras formas de tutela substitutiva, corretiva, homolo-  
672 gatória ou orientadora. As cominações impostas, a saber, a rejeição de candidaturas de projectos a  
673 benefícios ou subsídios outorgados por entidades ou serviços públicos nacionais ou comunitários, e a  
674 não celebração de contratos-programa, até à regularização da situação invadem, quanto a nós, o  
675 núcleo da autonomia local, representando o exercício de um tipo de tutela administrativa constitu-  
676 cionalmente inadmissível.

677 Por outro lado, no domínio da aplicação de sanções, como sabemos, vigora um princípio elementar  
678 do direito: a sanção deve ser adequada à culpa do agente, pois esta é fundamento e limite de toda  
679 e qualquer sanção. Independentemente da sanção ser criminal, contra-ordenacional, disciplinar ou  
680 administrativa.

681 No caso presente, o legislador não regula de forma cuidada os termos e procedimentos de averi-  
682 guação do incumprimento, nem atende a que isso assuma especial gravidade: limita-se a verificar  
683 o incumprimento e aplica a “sanção”, referindo-se apenas, genericamente ao *“facto imputável à*  
684 *entidade”*. Também deste ponto de vista, tal sanção apresenta-se desproporcionada e excessiva,  
685 sendo violadora do princípio da proporcionalidade, entendido este no sentido da proibição do  
686 excesso, princípio que, nos termos do preceituado no artigo 266.º da Constituição, é um dos princí-  
687 pios por que se deve nortear a Administração.

688 As normas constantes da Proposta de Lei, são também, por isso, inconstitucionais, por violação do  
689 princípio da proporcionalidade, implicado no princípio do Estado de Direito Democrático.

690 **As normas deste artigo são aviltantes para as Autarquias Locais e constituem mesmo**  
691 **um abuso de poder por parte do Estado. Seria interessante verificar quais os prazos**  
692 **que em matéria idêntica o Estado cumpre (incumpre), nomeadamente ao nível da**  
693 **elaboração dos atuais Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT’s). Quais**  
694 **são os que estão em vigor? Quais são as penalizações que advêm para o Estado decor-**  
695 **rentes de tal circunstância?**

696 **Um expressivo exemplo desta circunstância é o PROT do Centro, que foi aprovado no**  
697 **Conselho Regional do Centro depois de debatido com todos os Presidentes das Câmaras**  
698 **Municipais, e que terá sido agendado várias vezes para decisão do Conselho de Minis-**  
699 **tros. Até hoje desconhece-se o desenlace deste processo, bem como de quaisquer meca-**  
700 **nismos sancionatórios que tenham sido accionados no sentido de responsabilizar o**  
701 **Estado por esta omissão.**

### 702 **3.25. CONTRATUALIZAÇÃO DO PLANEAMENTO (ART. 47.º)**

703 É importante clarificar quais os procedimentos de contratualização deste tipo de acordos, densificar  
704 o regime ou, em alternativa, remeter para as regras e princípios do Código dos Contratos Públicos.

### 705 **3.26. ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DE PLANOS TERRITORIAIS DE ÂMBITO INTERMU-** 706 **NICIPAL. RATIFICAÇÃO DE PLANOS TERRITORIAIS DE ÂMBITO INTERMUNICIPAL E** 707 **MUNICIPAL (ART. 48.º E 51.º)**

708 No que concerne à referência ao associativismo municipal, parece-nos que o texto do articulado  
709 deve ser rigoroso e reportar-se à terminologia e tipologia actualmente prevista na lei, cometendo  
710 esta possibilidade, apenas às associações de municípios de natureza pública.

### 711 **3.27. MEDIDAS PREVENTIVAS (ART. 52.º)**

712 Conforme já foi referido no parecer anterior, este artigo deverá prever, desde logo no seu n.º 3, a  
713 possibilidade da suspensão parcial da eficácia dos planos e não reportar-se, apenas, ao critério terri-  
714 torial (determinada área).

715 Importa salientar que, ao encontro da nota apontada pela ANMP no anterior parecer, a atribuição  
716 de indemnização, nos termos do n.º 4 desta norma, perde o carácter de excepção.

717 Há que salientar, ainda, uma inovação que a presente redacção trouxe, desde logo a possibilidade  
718 de, expressamente, estas medidas poderem ser adoptadas pelo Governo para salvaguardar situa-  
719 ções excepcionais de reconhecido interesse nacional ou regional ou garantir a elaboração de pro-  
720 gramas especiais, por forma a evitar a alteração de circunstâncias e das condições existentes que  
721 possam comprometer a respectiva execução ou torná-la mais onerosa.

722 Não nos parece, no entanto, adequada a atribuição desta competência ao Governo; as tarefas de  
723 gestão do território estão, primordialmente, conferidas aos Municípios, motivo pelo que a regra  
724 deverá ser, sempre, a da competência municipal para a adopção deste tipo de medidas (até por-  
725 que os instrumentos de planeamento a nível municipal/intermunicipal, com excepção dos planos  
726 especiais, são os únicos que vinculam directamente os particulares) e só, excepcionalmente, possa  
727 esta competência ser exercida por outros níveis de Administração.

### 728 **3.28. NORMAS PROVISÓRIAS (ART. 53.º)**

729 Desaparece, face ao artigo anterior, a referência a medidas complementares, passando o diploma  
730 a prever normas provisórias.

731 A primeira nota que importa evidenciar é a de que as medidas complementares surgiam numa  
732 lógica de subsidiariedade face às medidas preventivas, o que já não sucede com estas normas pro-  
733 visórias, cujo conceito e conteúdo não era perceptível na versão anterior.

734 Estas normas provisórias apresentam-se, parece-nos como uma espécie de medidas complementa-  
735 res que visam preparar o território, no âmbito do desenvolvimento de um procedimento de elabo-  
736 ração, revisão ou alteração de plano territorial de carácter municipal ou intermunicipal, para a  
737 recepção dos regimes e condicionantes que venham a resultar destes processos.

738 Remete-se, no entanto, para lei, o respectivo procedimento e prazos, pelo que, igualmente, se torna  
739 pouco perceptível o alcance destes mecanismos, bem como a remissão para conceitos indetermina-  
740 dos como *“estado avançado de elaboração”* (o que não proporciona um juízo conciso do momento  
741 a partir do qual a adopção destas medidas/normas se encontra legitimada).

### 742 **3.29. PROGRAMAÇÃO PÚBLICA DA EXECUÇÃO.DEVER DE CONCRETIZAR OS PLANOS** 743 **MEDIANTE CONTRATUALIZAÇÃO (ART. 54.º)**

744 Estamos perante mais um normativo que, pese embora apresente modificações face à versão  
745 anterior, continua a suscitar dúvidas sobre o seu alcance.

746 Se, por um lado, o n.º 1 do artigo 54.º determina que a promoção (nesta versão) da execução dos  
747 programas e planos territoriais seja uma tarefa pública, por outro, no seu n.º 3, impõe esse mesmo  
748 dever aos particulares, continuando a remeter para a figura da contratualização. É uma remissão  
749 incongruente, desde logo porque o cumprimento de um dever está nos antípodas de um contrato,  
750 instrumento pelo qual as partes se obrigam num contexto de livre vontade.

751 Não se compreende esta interdependência. Estranha-se, assim, que o n.º 3 do artigo 54.º continue a  
752 prever um dever por parte dos particulares de concretizar e adequar as suas pretensões aos  
753 objectivos e prioridades previstos nos planos, mediante a contratualização (o facto de a  
754 contratualização não ser um mero exemplo, ser uma hipótese fechada, gera dificuldades  
755 interpretativas).

756 Eventualmente, em determinadas situações, a contratualização até poderá apresentar-se como  
757 sendo a resposta mais adequada, no entanto, a grande maioria das operações urbanísticas não são,  
758 de todo, precedidas da celebração de qualquer contrato. Assim, nem a contratualização é a única  
759 forma de os particulares, nos termos do n.º 3 do normativo, cumprirem os planos, nem o dever de  
760 cumprimento dos planos existe apenas, por parte destes, no âmbito da contratualização, e apenas  
761 quando a mesma ocorra.

762 **3.30. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO (ART. 57.º)**

763 A utilização e implementação de meios informáticos adequados que promovam a interoperaciona-  
764 lidade da informação a nível nacional, regional e local – nos termos do prescrito no n.º 4 do artigo  
765 57.º aqui em análise -- deve, no que aos Municípios respeita ser equacionada nos mesmos termos  
766 em que deverão ser implementados, nos termos do artigo 75.º, os chamados sistemas de informa-  
767 ção.

768 Ou seja, o esforço financeiro que, com toda a certeza, vários Municípios terão de levar a cabo para  
769 se adaptarem às exigências deste normativo determina que seja essencial a criação de uma medida  
770 que apoie financeira e tecnicamente a implementação universal deste processo, eventualmente em  
771 sede de Simplex Autárquico ou integrada no Plano Sectorial de Implementação das TIC na Admi-  
772 nistração Local que tem, precisamente, uma vertente que contempla as questões da interoperacio-  
773 nalidade da informação.

774 **3.31. CONTROLO ADMINISTRATIVO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS (ART. 58.º)**

775 A presente versão deste normativo apresenta significativas alterações face à versão anterior,  
776 uniformizando, em sede de princípios e do mesmo artigo, o controlo prévio e o controlo sucessivo, no  
777 conceito lato de *“controlo administrativo”*.

778 O normativo é, face à redacção anterior, aperfeiçoado, passando a equacionar a possibilidade de o  
779 controlo prévio, em determinadas, se poder materializar numa decisão não expressa da  
780 Administração (como a admissão tácita, pelo decurso do prazo, das comunicações nos termos do  
781 RJUE).

782 Prevê-se, ainda, expressamente a possibilidade de dispensa de controlo prévio, mas acompanha-se  
783 esta possibilidade, e bem, do reforço da responsabilização do proponente ou nas situações de menor  
784 relevância urbanística. Subsiste, no entanto, dúvida relativamente ao alcance e intenção deste  
785 novo enunciado, importando clarificar se o mesmo, por via do reforço da responsabilização,  
786 pretende introduzir ou abrir caminho a um novo modelo (em sede de RJUE) desde logo, uma  
787 eventual dispensa, em regra e por esta via, de controlo prévio de operações urbanísticas, ainda que  
788 revestidas de especial complexidade ou onerosidade.

789 Ora, a ANMP nunca poderá estar de acordo com uma solução que, por via de princípio, caminhe

790 neste sentido.

791 A intervenção dos Municípios na gestão urbanística do território não pode -- sem prejuízo dos bene-  
792 fícios evidentes da simplificação procedimental -- nem deve assumir um modelo reactivo, de mera  
793 intervenção sucessiva, fiscalizadora, até porque a reparação de danos ou irregularidades -- sobre-  
794 tudo nesta sede --assumirá sempre contornos muito mais complexos do que uma intervenção pre-  
795 ventiva que, na fase procedimental, os possa vir a evitar.

796 Não se compreende, por fim, a referência, no n.º 7 deste artigo, à competência do Estado e Regiões  
797 Autónomas para a determinação de medidas de tutela de legalidade em quaisquer acções ou ope-  
798 rações urbanísticas realizadas em desconformidade com a lei ou com normas de planos territoriais  
799 destinadas a concretizar programas de interesse nacional ou regional.

800 Não se compreende, igualmente, a ausência de qualquer referência à competência municipal para  
801 aplicação de medidas de tutela de legalidade urbanística, ao que acresce o facto de os instrumen-  
802 tos de planeamento de carácter local -- municipal ou intermunicipal --, que vinculam directamen-  
803 te os particulares, já conterem, em si, à partida e em regra, as prescrições dos instrumentos de pro-  
804 gramação de carácter não só local, mas também regional e nacional. Neste contexto, a regra deve-  
805 ria ser a atribuição desta competência ao Município, sem prejuízo de, excepcionalmente, a mesma  
806 poder ser exercida por outros níveis de Administração.

### 807 **3.32. PROCEDIMENTO EXCEPCIONAL DE REGULARIZAÇÃO DE OPERAÇÕES URBANÍS-** 808 **TICAS (ART. 59.º)**

809 A previsão, no artigo 59.º, de um procedimento excepcional de regularização de operações  
810 urbanísticas é uma inovação positiva, até porque nunca foi definido um regime legal para efeito de  
811 legalização de obras.

812 Este normativo, face à versão anterior, é aplicável, ainda, à *“finalização de operações urbanísticas*  
813 *inacabadas ou abandonadas pelos seus promotores”*.

814 Admite-se, como já foi referido no parecer anterior, que o regime preveja -- no n.º 3 deste artigo  
815 59.º -- a possibilidade de a lei dispensar o cumprimento de certos requisitos de legalidade relativos  
816 à construção, cujo cumprimento se tenha tornado impossível ou não seja razoável exigir e desde  
817 que assegurada a segurança e a saúde públicas.

818 Merece, neste aspecto, destaque o aperfeiçoamento da parte final do n.º 2 deste artigo, que passa  
819 a enunciar que estes procedimentos devam nortear-se pelos princípios da igualdade,  
820 proporcionalidade, justiça e boa fé.

821 É importante, no entanto, ter presente que pese embora o princípio da proporcionalidade se  
822 imponha, sempre, à actuação administrativa, já não deverá aquele prevalecer perante o princípio  
823 da legalidade.

824 Ou seja, parece-nos que a amplitude máxima deste procedimento excepcional de regularização de  
825 operações urbanísticas nunca poderá exceder a possibilidade de *“legalização de operações*  
826 *urbanísticas”* irregulares, desde que em conformidade com a lei ao tempo da sua materialização –  
827 e já não necessariamente hoje -- sem prejuízo, naturalmente, de regimes mais favoráveis de  
828 dispensa de requisitos que a lei possa, eventualmente, vir a consignar.

### 829 **3.33. REABILITAÇÃO E REGENERAÇÃO (ART. 61.º)**

830 A ANMP não pode deixar de assinalar a evolução do presente artigo face à versão anterior, consta-  
831 tando-se que o texto agora proposto, indo ao encontro da necessidade apontada no parecer ante-  
832 rior da ANMP, já densifica os conceitos de reabilitação e regeneração. Verifica-se o desaparecimen-  
833 to, deste normativo, da referência a operações de renovação, embora o mesmo se mantenha --  
834 acreditamos, por lapso – nalgumas referências do articulado. Importará, tratando-se de uma  
835 manutenção intencional e não por lapso, igualmente, concretizar o conceito de operações de reno-  
836 vação.

### 837 **3.34. REGIME ECONÓMICO E FINANCEIRO (ARTS. 62.º A 66.º)**

838 Importa, relativamente a este normativo, salientar a previsão da obrigatoriedade de os Municípios  
839 elaborarem um programa de financiamento urbanístico da execução, manutenção e do reforço de  
840 infraestruturas e a previsão dos custos de gestão urbana, que deverá integrar o programa  
841 plurianual de investimentos municipais, identificando as fontes de financiamento para cada um dos  
842 compromissos previstos.

#### 843 **3.34.1. TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO (ART. 63.º)**

844 O presente normativo apresenta uma modificação muito considerável face ao texto anterior, na

845 medida em que deixa de prever e regular, expressamente, a matéria de impostos, para passar a  
846 regular, genericamente, a tributação do património imobiliário (motivo que, nos parece, ter  
847 justificado o desaparecimento do artigo que regulava especificamente matéria das taxas).

848 Relativamente ao texto aqui proposto, a evolução parece-nos mais adequada, no entanto é  
849 essencial que resulte claro da lei que as finalidades a que o n.º 1 do artigo 63.º se refere -- sem  
850 prejuízo das regras próprias que a lei prescreve em sede de fundamentação económico-financeira  
851 das taxas -- são meramente indicativas, única interpretação consentânea com a eliminação da  
852 “*consignação*” do destino a dar a estas receitas resultantes da tributação imobiliária.

853 Importa, ainda, concretizar qual o alcance do disposto no n.º 3 do artigo 64.º, que prescreve um  
854 novo princípio a ser considerado em sede de redistribuição de ganhos ou mais-valias fundiárias, no  
855 âmbito dos processos de reclassificação ou requalificação dos solos.

#### 856 **3.34.2. INSTRUMENTOS EQUITATIVOS (ART. 64.º)**

857 Relativamente a este artigo, na sua actual redacção -- sem prejuízo do que já foi aduzido atrás  
858 relativamente a todo o regime económico-financeiro previsto neste articulado --, e sem prejuízo do  
859 mesmo não ter sido objecto de qualquer nota no último parecer da ANMP, importará salientar  
860 duas notas.

861 Na presente versão o texto da norma refere, expressamente (no n.º 5), que a redistribuição de  
862 benefícios e encargos a efectivar no âmbito de unidades de execução ou de outros instrumentos de  
863 programação determina a distribuição dos benefícios e encargos pelo conjunto dos respectivos  
864 intervenientes, nos termos e condições previstos na lei. Por outro lado, o número seguinte (n.º 6),  
865 refere que são os planos territoriais de âmbito municipal e intermunicipal que fundamentam o  
866 processo de formação das mais-valias fundiárias e definem critérios para a sua parametrização e  
867 redistribuição.

868 Destas formulações parece resultar, desde logo do n.º 5 que será apenas a lei a determinar aquela  
869 redistribuição de encargos e benefícios, encontrando-se excluído do poder regulamentar dos  
870 Municípios para regulação desta matéria. O mesmo considerando se reproduz relativamente ao  
871 novo n.º 7 do mesmo preceito.

872 Importa, nessa senda, clarificar, igualmente se o n.º 6, na possibilidade que abre relativamente à

873 regulação das mais-valias, em sede de instrumento de planeamento municipal ou intermunicipal,  
874 constitui uma excepção face àquela regra.

875 Parece-nos que a lei poderá definir, nesta sede, alguns princípios orientadores-- e já o faz, no artigo  
876 65.º -- mas não poderá retirar ao poder regulamentar dos Municípios esta concretização.

### 877 **3.35. AVALIAÇÃO DO SOLOS (ARTS. 67.º A 71.º)**

878 Em matéria de avaliação de solos, a ANMP preconiza que -- tal como já o fez no âmbito da  
879 respectiva audição em sede do Novo Código das Expropriações --, no que aos solos urbanos  
880 importa, o valor de referência a considerar deverá ser o valor patrimonial tributário, critério que  
881 deverá ser uno e único para as operações de avaliação dos solos urbanos.

882 Quanto à avaliação dos solos rústicos, admitimos soluções transitórias, adaptadas até à sua  
883 avaliação de acordo com o CIMI.

### 884 **3.36. SISTEMA DE INFORMAÇÃO (ART. 75.º)**

885 A implementação do sistema de informação previsto neste artigo implicará, necessariamente, um  
886 acréscimo de encargos significativo para os Municípios, circunstância que, no actual contexto de  
887 contenção de despesa, obrigará, necessariamente, a uma avaliação dos custos associados à sua  
888 implementação, por forma a acautelar a respectiva exequibilidade.

889 É verdade que muitos Municípios já dispõem de avançados sistemas de informação geográfica e de  
890 plataformas informáticas associadas à mais diversa instrução procedimental, no entanto, as assime-  
891 trias, também neste contexto, são assinaláveis e inegáveis por todo o território, contexto que impor-  
892 tará atender e corrigir.

893 Será um esforço financeiro significativo aquele que, com toda a certeza, vários Municípios terão de  
894 levar a cabo para se adaptarem às exigências do normativo, motivo pelo que é essencial a criação  
895 de apoios adequados -- financeiros e técnicos -- que suportem a implementação universal deste  
896 processo (eventualmente em sede de *Simplex* Autárquico ou integrada no Plano Sectorial de  
897 Implementação das TIC na Administração Local).

898 Importa, por fim, relativamente à presente versão deste artigo, salientar dois aspectos muito con-  
899 cretos que constituem novidade; por um lado a remissão desta obrigatoriedade de disponibilização  
900 de informação para *”os termos e condições previsto na lei”*, o que nos parece indiciar que a mesma  
901 venha a depender de legislação regulamentadora -- é importante clarificar este aspecto no texto  
902 da lei -- e, por outro a extensão da obrigação de informação *”às acções de fiscalização de activida-*  
903 *des de usos, ocupação e transformação do solo”*, cuja exequibilidade poderá, pela natureza fre-  
904 quentemente casuística destas intervenções, vir a revelar-se comprometida.

### 905 **3.37. PLANOS ESPECIAIS (ART. 78.º). ACTUALIZAÇÃO PDM. INCUMPRIMENTO.**

906 Pese embora a atual redação desta norma tenha vindo a melhorar face à versão inicial, continua a  
907 ser inadmissível a remissão que este normativo -- como cominação para o incumprimento das pres-  
908 crições contidas neste artigo 78.º-- insiste em fazer passa a fazer para os n.ºs 4 e 5 do artigo 46.º do  
909 presente articulado.

### 910 **3.38. LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR. ENTRADA EM VIGOR. REGIME TRANSITÓRIO** 911 **(ART.º 81.º A 84.º)**

912 Pese embora a presente versão volte a conter um normativo (artigo 84.º) que determina a  
913 publicação da legislação complementar no prazo de seis meses, a ANMP reafirma, mais uma vez, o  
914 princípio da contemporaneidade da entrada em vigor desta “reforma”. Com efeito, a presente Lei  
915 não deverá entrar em vigor antes da aprovação e publicação dos demais diplomas legais  
916 complementares que definam/revejam não só o regime jurídico dos instrumentos de gestão  
917 territorial (RJIGT), o regime jurídico de urbanização e edificação (RJUE), mas também a revisão do  
918 regime aplicável ao registo cadastral, o novo Código das Expropriações e outros diplomas  
919 complementares.

920 Alertou a ANMP no parecer emitido no passado mês de Julho, para a quantidade de planos  
921 directores municipais cuja revisão se encontra em curso, podendo estar comprometida a  
922 utilidade/continuidade destes processos, face às implicações que a revisão dos demais regimes  
923 jurídicos relacionados com os programas e planos territoriais pode significar.

924 A presente versão vem, expressamente, determinar a sua aplicação aos processos já iniciados,  
925 introduzindo, no entanto, um conjunto de regras de salvaguarda relativamente a estes  
926 procedimentos em curso, parece-nos melhor a presente solução. No entanto, será expectável que a

927 transição de regimes e a aplicação das novas regras aos procedimentos em curso, venha a gerar  
928 dificuldades.

929 **4. POSIÇÃO DA ANMP.**

930 **Em face do exposto, a ANMP emite parecer desfavorável relativamente à presente**  
931 **iniciativa legislativa que pretende aprovar a nova Lei de Bases da Política Pública de**  
932 **Solo, de Ordenamento do Território e de Urbanismo.**

933 **ANMP, 05 DE DEZEMBRO 2013**