



COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PODER LOCAL
XII Legislatura

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA

Of. 555 /CAOTPL

ASSUNTO: Parecer - Projeto de Lei 197/XIII/1.^a (BE)

Excelência

Para os devidos efeitos, tenho a honra de enviar a Vossa Excelência o **PARECER** relativo ao **Projeto de Lei 197/XIII/1.^a (BE) - Consagra a cativação pública das mais-valias urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso do poder**, tendo os Considerandos e as Conclusões sido aprovados por unanimidade, verificando-se a ausência do GP do PEV, em reunião desta Comissão Parlamentar realizada em 2012.03.14.

Com os melhores cumprimentos, e a cordial e atenciosa saudação

Palácio de São Bento, 18.04.12

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,


(António Ramos Preto)



COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PODER LOCAL

PROJETO DE LEI N.º 197/XII/1.ª (BE)

Consagra a cativação pública das mais-valias urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso do poder

PARECER

I. Dos Considerandos

Oito Deputados do Bloco de Esquerda (BE) tomaram a iniciativa de apresentar, à Mesa da Assembleia da República, o Projeto de Lei n.º 197/XII/1.ª, sob a designação *Consagra a cativação pública das mais-valias urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso do poder*, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.

Reunindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, o Projeto de Lei foi admitido a 14 de Março de 2012, tendo, nessa data, e por determinação de Sua Excelência A Presidente da Assembleia da República, baixado à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, para efeitos de elaboração e aprovação do respetivo Parecer, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 129.º do Regimento da Assembleia da República, tendo sido distribuído em 20 de Março de 2012, data em que foi a signatária do presente Parecer nomeada Relatora.

Nos termos do artigo 131.º do Regimento, foi elaborada a Nota Técnica sobre o aludido Projeto de Lei, iniciativa que contém uma Exposição de Motivos e obedece ao formulário de um Projeto de Lei, cumprindo, igualmente, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei Formulário.

O presente Projeto de Lei visa, essencial e objetivamente, definir «(...) o regime de cativação pública das mais-valias urbanísticas simples decorrentes da valorização de terrenos em consequência da alteração da sua classificação por via de atos administrativos da exclusiva competência da Administração Pública ou da execução de obras públicas que resultem total ou parcialmente de investimento público, tendo como objetivo prevenir a ocorrência de atos de abuso de poder, de favorecimento e de corrupção dos decisores».

Atenta a circunstância de «(...) o urbanismo tem [ter] vindo a ser relegado para um estatuto de mero potenciador da valorização da propriedade e, consequentemente,

determinante de estratégias de enriquecimento, particularmente por parte de promotores imobiliários», entendem os Deputados proponentes fundamental prevenir a corrupção e o abuso do poder em Portugal, através da cativação pública das mais-valias urbanísticas.

Nestes termos, e com o fundamento de «(...) a natureza especulativa de parte deste segmento de atividade económica está [estar] na origem do profundo caos urbanístico que impera na maioria dos nossos municípios», e de «(...) até ao favorecimento inexplicável de projetos de grande impacto negativo para o equilíbrio urbano decorre [decorrer] um passo que tem dado lugar a situações de contornos ilícitos», consideram os proponentes que, «(...) perante o atual cenário, a taxação de mais-valias urbanísticas, para além do seu papel no combate à corrupção e à especulação, teria também um visível e importante impacto no aumento das receitas fiscais, contribuindo para uma partilha dos custos da crise, até agora suportados sempre pelos trabalhadores, em especial os mais pobres».

A presente iniciativa visa, *lato sensu*, consagrar a cativação pública das mais-valias urbanísticas, prevenindo a corrupção e o abuso do poder, consubstanciando-se na segunda alteração à Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto (que estabeleceu as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo), na nona alteração ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (que desenvolveu as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial), e, ainda, na sétima alteração à Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro (que aprovou o Código das Expropriações).

II. Da Opinião da Deputada Relatora

Sendo a opinião do Relator de elaboração facultativa, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, a Deputada Relatora exime-se de, nesta sede, emitir quaisquer considerações políticas sobre o Projeto de Lei em apreço, reservando a sua posição para a discussão da iniciativa legislativa em Sessão Plenária, a qual, de resto, se encontra agendada para o dia seguinte ao da apreciação do presente Parecer.

No entanto, entende pertinente referir - como, de resto, bem recorda a Nota Técnica elaborada pelos Serviços de Apoio à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local - que o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou, no passado recente, várias iniciativas legislativas versando a temática das mais-valias urbanísticas, refletindo, *de jure condendo*, o seu posicionamento ideológico sobre a matéria - nomeadamente por via do Projeto de Lei n.º 357/X, que *Define a cativação pública das mais-valias urbanísticas como medida preventiva de combate ao abuso de poder e à corrupção*, do Projeto de Lei n.º 800/X, que *Consagra a cativação pública das mais-*

valias urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso do poder, do Projeto de Lei n.º 53/XI, que *Consagra a cativação pública das Mais-Valias Urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso do poder*, e do Projeto de Lei n.º 577/XI, que *Consagra a cativação pública das mais-valias urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso do poder* (esta última iniciativa veio a caducar em 19 de Junho de 2011, com o final da XI Legislatura, sendo em tudo idêntico, quer na exposição de motivos, quer no seu articulado, ao projeto de lei ora em apreço).

Na decorrência de um deles - Projeto de Lei n.º 357/X, que *Define a cativação pública das mais-valias urbanísticas como medida preventiva de combate ao abuso de poder* -, e dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, surgiu a Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril, que aprovou medidas de combate à corrupção e procedeu à primeira alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, à décima sétima alteração à lei geral tributária e à terceira alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril.

III. Das Conclusões

Em face do exposto, a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local conclui o seguinte:

1. Oito Deputados do Bloco de Esquerda (BE) tomaram a iniciativa de apresentar, à Mesa da Assembleia da República, o Projeto de Lei n.º 197/XII/1.^a, sob a designação *Consagra a cativação pública das mais-valias urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso do poder*, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.
2. A presente iniciativa visa, essencial e objetivamente, definir «(...) *o regime de cativação pública das mais-valias urbanísticas simples decorrentes da valorização de terrenos em consequência da alteração da sua classificação por via de atos administrativos da exclusiva competência da Administração Pública ou da execução de obras públicas que resultem total ou parcialmente de investimento público, tendo como objetivo prevenir a ocorrência de atos de abuso de poder, de favorecimento e de corrupção dos decisores*».
3. A referida iniciativa legislativa reúne todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, obedecendo ainda ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei Formulário.
4. Considerando que a presente iniciativa se consubstancia na segunda alteração à Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto (que estabeleceu as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo), na nona alteração ao Decreto-Lei

n.º 380/99, de 22 de Setembro (que desenvolveu as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial), e, ainda, na sétima alteração à Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro (que aprovou o Código das Expropriações), importa que se adicione ao seu título, precisando o alcance do diploma.

5. A Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local considera que o Projeto de Lei em apreço se encontra em condições de subir a Plenário, e emite o presente Parecer, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 136.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 18 de Abril de 2012

A Deputada Relatora,



(Idália Salvador Serrão)

O Presidente da Comissão,



(António Ramos Preto)

IV. Anexos

Anexa-se, ao presente Parecer, a Nota Técnica do Projeto de Lei n.º 197/XII/1.ª (BE), elaborada ao abrigo do disposto do artigo 131.ª do Regimento da Assembleia da República.

Projeto de Lei n.º 197/XII (1.ª)

Consagra a cativação pública das mais-valias urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso de poder (BE).

Data de admissão: 14 de março de 2012

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Apreciação das consequências da sua aprovação e previsíveis encargos com a sua aplicação

I. **Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

A presente iniciativa legislativa visa prevenir a corrupção e o abuso de poder em Portugal através da cativação pública das mais-valias urbanísticas.

Segundo os proponentes, “o urbanismo tem vindo a ser relegado para um estatuto de mero potenciador da valorização da propriedade e, conseqüentemente, determinante de estratégias de enriquecimento, particularmente por parte de promotores imobiliários”.

Mais sustentam que: “A natureza especulativa de parte deste segmento de atividade económica está na origem do profundo caos urbanístico que impera na maioria dos nossos municípios. Daqui até ao favorecimento inexplicável de projetos de grande impacto negativo para o equilíbrio urbano decorre um passo que tem dado lugar a situações de contornos ilícitos.”

Consideram, ainda, os proponentes que: “Perante o atual cenário, a taxaço de mais-valias urbanísticas, para além do seu papel no combate à corrupção e à especulação, teria também um visível e importante impacto no aumento das receitas fiscais, contribuindo para uma partilha dos custos da crise, até agora suportados sempre pelos trabalhadores, em especial os mais pobres”.

Este projeto de Lei tem como objeto definir “o regime de cativação pública das mais-valias urbanísticas simples decorrentes da valorização de terrenos em consequência da alteração da sua classificação por via de atos administrativos da exclusiva competência da Administração Pública ou da execução de obras públicas que resultem total ou parcialmente de investimento público”, bem como “prevenir a ocorrência de atos de abuso de poder, de favorecimento e de corrupção dos decisores”.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

• **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O projeto de lei ora submetido a apreciação e que “Consagra a cativação pública das mais-valias urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso do poder” é subscrito por oito Deputados do grupo parlamentar Bloco de Esquerda, tendo sido apresentado ao abrigo da alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), bem como da alínea b) do artigo 4.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). O grupo parlamentar do Bloco de Esquerda exerceu, igualmente, o seu direito de iniciativa legislativa, ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

Projeto de Lei n.º 197 /XII (1.ª)

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª)

A iniciativa legislativa foi apresentada sob a forma de projeto de lei e encontra-se redigida sob a forma de artigos, contendo uma justificação de motivos, bem como uma designação que traduz o objeto principal, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º, n.º 1 do artigo 120.º, n.º 1 do artigo 123.º e das alíneas a) b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A iniciativa legislativa encontra-se redigida e estruturada em conformidade com o disposto no artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, sobre *“Publicação, Identificação e Formulário dos Diplomas”*, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, adiante designada de *lei formulário*. Caso seja aprovada, o futuro diploma entra em vigor no dia seguinte após a sua publicação, sob a forma de lei, na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o artigo 7º do seu articulado e nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3º, da Lei Formulário.

Porém, considerando que a presente iniciativa pretende alterar a Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, que aprovou o Código das Expropriações, a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, bem como o Decreto -Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, e que nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da *lei formulário*, *“os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida...”*, sugere-se que, em caso de aprovação do presente Projeto de Lei, em sede de votação na especialidade ou na redação final passe a constar do seu título, em conformidade com a lei formulário; *“Consagra a cativação pública das mais-valias urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso do poder (Procedo à sétima alteração à Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, que aprovou o Código das Expropriações, à segunda alteração à Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, e à nona alteração ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro ”*.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) atribui ao Estado a tarefa fundamental de assegurar o ordenamento geral do território e planeamento urbanístico. Este objetivo pode ser encontrado em vários artigos da Constituição destacando-se, desde logo, o n.º 4 do artigo 65.º e a alínea *b)* do n.º 2 do artigo 66.º.

De acordo com o citado n.º 4 do artigo 65.º da Constituição, *o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo*. Sobre esta matéria os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam que a *Constituição impõe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais, de acordo com a respetiva esfera de*

competências no governo do território, a definição de regras de ocupação, usos e transformação de solos urbanos (n.º 4). Essas regras destinam-se não apenas a disciplinar as questões urbanísticas tradicionais do *jus aedificandi* (o direito de construir) e do *jus utendi* (o direito de usar os solos urbanos), mas também da mudança de destino do uso dos solos (residenciais, industriais, desportivos, religiosos, comerciais). (...) A ocupação, o uso e a transformação dos solos urbanos representam um complexo de atividades cujas regras se encontram definidas, sobretudo, na legislação respeitante ao ordenamento do território e nos instrumentos de planeamento territorial. Trata-se, simultaneamente, de governo do território, de gestão urbanística e de execução de planos.¹

Já a alínea b) do n.º 2 do artigo 66.º da CRP prevê que, para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos, nomeadamente, ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem.

Relativamente a esta questão os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que o direito de propriedade está sujeito a medidas planeadoras de proteção do ambiente (planos de ordenamento territorial, desenvolvimento de reservas e parques, classificação e proteção de paisagens e de sítios). Neste contexto, a liberdade de construção, que muitas vezes se considera inerente ao direito de propriedade (embora tal deva ser controvertido), é hoje configurada como «liberdade de construção potencial», porque ela apenas se pode desenvolver no âmbito ou no quadro de normas jurídicas, nas quais se incluem as normas de proteção do ambiente. Noutras hipóteses, a utilização do uso dos solos está sujeita a uma complexa rede de planos de ordenamento, autorizações, licenças, proibições, materialmente constitutivas de ónus ou restrições socialmente adequadas, em alguns casos, ou de sacrifícios especiais legitimadores de um direito indemnizatório, em outros casos.²

Relativamente ao direito de propriedade, direito este que tem consagração constitucional no artigo 62.º, o artigo 1305.º do Código Civil estipula que o proprietário goza de modo pleno e exclusivo dos direitos do uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com a observância das restrições por ela impostas.

Na sequência, designadamente, dos referidos princípios constitucionais e da citada norma do Código Civil, a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto, veio estabelecer as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo.

Este diploma teve origem na Proposta de Lei n.º 112/VII - Estabelece as bases da política de ordenamento do território e do urbanismo, apresentada pelo Governo, tendo sido aprovado na Reunião Plenária de 30 de junho

¹ In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada* - Volume I. Coimbra Editora, 2007, pág. 838.

² In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada* - Volume I. Coimbra Editora, 2007, pág. 846 e 847.

de 1998, com os votos a favor do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, os votos contra do Partido Social Democrata, CDS – Partido Popular e Os Verdes e a abstenção do Partido Comunista Português.

Na exposição de motivos deste projeto pode ler-se que *a lei estabelece as bases do regime de uso do solo e da execução do planeamento territorial, por forma a assegurar a concretização das políticas de ordenamento do território e do urbanismo, bem como a garantir o respeito pelos legítimos direitos dos proprietários. O regime de uso do solo é definido nos instrumentos de planeamento territorial em função do destino básico atribuído aos terrenos (classificação como solo urbano ou rural) e de acordo com a atividade dominante que neles possa ser instalada ou desenvolvida (qualificação do solo).*

No desenvolvimento da Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, que veio fixar o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, e desenvolver as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. De acordo com o preâmbulo, *são delimitadas as responsabilidades do Estado, das autarquias locais e dos particulares relativamente a um modelo de ordenamento do território que assegure o desenvolvimento económico e social e a igualdade entre os Portugueses no acesso aos equipamentos e serviços públicos, num quadro de sustentabilidade dos ecossistemas, de solidariedade intergeracional e de excecionalidade, face ao desaparecimento de pressão demográfica dos anos 60 e 70, da transformação de solo rural em solo urbano.*

O Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, sofreu as seguintes modificações:

- Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de abril;
- Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de dezembro;
- Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 11-A/2006, de 23 de fevereiro;
- Lei n.º 56/2007, de 31 de agosto;
- Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 104/2007, de 6 de novembro;
- Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro;
- Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7 de agosto;
- Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro;

Deste diploma pode, ainda, ser consultada uma versão consolidada.

Por último, e acerca da política de solos, importa referir o Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro, retificado pela Declaração de Retificação de 28 de Janeiro de 1977, e com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 313/80, de 19 de Agosto, Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, e Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro que aprovou os princípios e normas fundamentais sobre este assunto. Dispõe ainda sobre medidas

preventivas, zonas de defesa e controlo urbanas, constituição do direito de superfície, direito de preferência na alienação de terrenos e edifícios, cedência de direitos sobre terrenos, operações de loteamento por particulares, restrições a demolição de edifícios, restrições a utilização de edifícios para atividades comerciais ou industriais e profissões liberais, áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, expropriações e obrigatoriedade de construção (reajuntamento e fundo municipal de urbanização).

Sobre a matéria das mais-valias urbanísticas, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou quatro iniciativas legislativas na X e XI Legislaturas.

Efetivamente, na X Legislatura foram entregues na Mesa da Assembleia da República, dois projetos de lei: o Projeto de Lei n.º 357/X - *Define a cativação pública das mais-valias urbanísticas como medida preventiva de combate ao abuso de poder e à corrupção* e o Projeto de Lei n.º 800/X - *Consagra a cativação pública das mais-valias urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso do poder*. Na Legislatura seguinte foram, também, apresentados dois projetos de lei: Projeto de Lei n.º 53/XI - *Consagra a cativação pública das Mais-Valias Urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso do poder* e o Projeto de Lei n.º 577/XI - *Consagra a cativação pública das mais-valias urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso do poder*.

O Projeto de Lei n.º 357/X - Define a cativação pública das mais-valias urbanísticas como medida preventiva de combate ao abuso de poder deu entrada em 14 de fevereiro de 2007, tendo sido discutido conjuntamente com outras iniciativas relacionadas com a questão da corrupção, no âmbito do Grupo de Trabalho – Combate à Corrupção, criado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Foi rejeitado na votação na generalidade, na Reunião Plenária de 22 de fevereiro de 2008, com os votos contra do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, a abstenção do Partido Social Democrata e CDS – Partido Popular e os votos a favor do Partido Comunista Português, Bloco de Esquerda, Os Verdes e da Deputada não inscrita Luísa Mesquita.

Tendo a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias apresentado um texto de substituição relativo, nomeadamente ao Projeto de Lei n.º 357/X, foi este aprovado em votação final global, no Plenário de 22 de Fevereiro de 2008, com os votos a favor dos Grupos Parlamentares do Partido Socialista, Partido Social Democrata e Bloco de Esquerda e a abstenção do Partido Comunista Português, CDS – Partido Popular, Os Verdes e da Deputada não inscrita Luísa Mesquita.

A aprovação deste texto de substituição deu origem à publicação da Lei n.º 19/2008, 21 de Abril - Aprova medidas de combate à corrupção e procede à primeira alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, à décima sétima alteração à lei geral tributária e à terceira alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril.

Já o Projeto de Lei n.º 800/X - Consagra a cativação pública das mais-valias urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso do poder, foi entregue em 29 de Maio de 2009 na Mesa da Assembleia da República. De conteúdo muito idêntico ao do Projeto de Lei n.º 357/X, veio a caducar em 14 de Outubro de 2009 com o final da Legislatura.

Em 17 de Novembro de 2009, deu entrada o Projeto de Lei n.º 53/XI - Consagra a cativação pública das Mais-Valias Urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso do poder. Tendo sido votado na generalidade em 3 de

Dezembro de 2009, foi rejeitado com os votos a favor dos Grupos Parlamentares do Bloco de Esquerda e os Verdes, a abstenção do Partido Comunista Português e os votos contra do Partido Socialista, Partido Social Democrata e CDS – Partido Popular.

Esta iniciativa é semelhante às apresentadas na X Legislatura e quase idêntico ao projeto de lei agora apresentado, com exceção dos quatro parágrafos finais da exposição de motivos.

Por último, o Projeto de Lei n.º 577/XI - Consagra a cativação pública das mais-valias urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso do poder foi entregue em 24 de Março de 2011, tendo caducado em 19 de Junho de 2011 com o final da Legislatura.

Este projeto de lei é idêntico quer na exposição de motivos, quer no seu articulado, ao do Projeto de Lei n.º 197/XII.

Sobre esta questão importa referir as conclusões apresentadas pelo 11.º Congresso da Ordem dos Arquitetos onde se pode ler, designadamente, que *a definição em lei do princípio da recuperação pelo erário público das mais-valias resultantes da multiplicação do valor sequência da aprovação de planos territoriais ou reconversões urbanísticas, à semelhança do que sucede na generalidade dos países ocidentais*; e que a Ordem dos Arquitetos deve pugnar pela *defesa junto do poder legislativo da criminalização da apropriação privada abusiva das mais-valias resultantes de transformação do uso do solo obtidas à margem das diretrizes previstas em instrumentos de gestão de território*.³

A presente iniciativa visa consagrar a cativação pública das mais-valias urbanísticas prevenindo a corrupção e o abuso de poder, no âmbito do *combate preventivo contra a corrupção, o favorecimento e o abuso de poder*.⁴

Para o efeito propõe alterar os seguintes diplomas:

- Artigo 23.º - *Justa indemnização*, do Código das Expropriações;
- Aditamento do artigo 15.º - A – *Cativação de mais-valias*, à Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto (versão consolidada);
- Aditamento do artigo 143.º - A – *Reversão pública*, ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (versão consolidada).

Para um melhor entendimento da presente iniciativa referem-se ainda os seguintes artigos e diplomas:

- Artigo 4.º - *Dever de prévia audiência na preparação de planos ou na localização e realização de obras e investimentos públicos*, da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto⁵;
- Artigo 10.º - *Resolução de expropriar*, do Código das Expropriações.

³ Pág. 12.

⁴ Vd. exposição de motivos.

⁵ Retificada pela Declaração de Retificação n.º 4/95, de 12 de Dezembro.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Bélgica, Espanha, França e Itália.

BÉLGICA

Na Bélgica é obrigatório proceder à declaração dos rendimentos imobiliários, que posteriormente serão submetidos a tributação. Os bens imobiliários originam uma dupla tributação: imposto sobre imóveis e imposto sobre as pessoas físicas (rendimento singular).

Parte-se do pressuposto que qualquer proprietário de um bem imóvel usufrui de um rendimento. Esse rendimento do imóvel deve ser mencionado na declaração. O mesmo é determinado conforme o caso, com base com base na renda cadastral ou do aluguer.

Na declaração de rendimentos deve-se mencionar o “rendimento cadastral” não indexado do imóvel que se possui. A administração fiscal aplicará a indexação com base no cálculo do imposto. Normalmente, encontra-se o rendimento cadastral não indexado na advertência do extrato papel relativo à dedução imobiliária.

O Código dos Impostos sobre o Rendimento no seu Capítulo II, Secção II (Rendimento dos bens imobiliários), artigos 7.º a 16.º, regulamenta a matéria referida na presente iniciativa legislativa.

Relativamente à taxação das mais-valias imobiliárias (urbanísticas), encontramos a seguinte informação: com exceção do imóvel que constitui a residência principal ou que faz parte de uma herança, a revenda de um imóvel nos 5 anos seguintes (ou 3 anos tratando-se de uma doação) pode originar uma tributação. Para os terrenos não construídos, já há muito tempo que existe uma tributação (33% se revende dentro de cinco anos, 16,5% dentro de 8 anos). Para os terrenos construídos, se um proprietário vender com lucro o seu bem imóvel nos 5 anos seguintes à sua compra (prazo calculado igualmente de acto notarial a acto notarial), deve suportar um imposto de 16,5% sobre a mais-valia conseguida nessa ocasião.

ESPAÑA

O artigo 47.º da Constituição Espanhola determina a obrigatoriedade de participação da Comunidade nas mais-valias geradas pela ação urbanística. Com esse objetivo dispõe que todos os espanhóis têm direito a usufruir de uma habitação digna e adequada. Os poderes públicos devem promover as condições necessárias e estabelecer as normas pertinentes à efetivação deste direito, regulando a utilização do solo de acordo com o interesse geral e de forma a impedir a especulação, devendo a comunidade participar nas mais-valias resultantes da ação urbanística dos entes públicos.

Esta obrigação é precisada no artigo 148.1.3.^a da Constituição Espanhola, dado que se estipula que as Comunidades Autónomas podem assumir competências exclusivas em matéria de ordenamento do território, urbanismo e habitação. Esta competência foi incluída nos Estatutos das Comunidades Autónomas.

Para além da normativa autonómica também temos que considerar a existência de um direito estatal sobre esta matéria, dado que a habitação é um direito social e económico com consagração em diversos artigos da Constituição.

Após a publicação da Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre *Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, e do Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprovava o *Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, que sistematiza la Ley 8/ 1990 y los artículos no derogados del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976*, algumas Comunidades Autónomas interpuseram recursos de inconstitucionalidade, considerando que o Estado tinha violado a competência das Comunidades Autónomas. Nessa sequência, foi proferida a Decisão do Tribunal Constitucional n.º 61/1997, de 20 de Março de 1997, que declarou a inconstitucionalidade de alguma das normas daquele diploma. Paralelamente, verificou-se um vazio legal, dado que algumas Comunidades Autónomas não dispunham de normativos legais completos.

Mais tarde, estes diplomas vieram a ser revogados pela Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que por sua vez foi revogada pelo Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Este diploma foi regulamentado pelo Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.

O artigo 16.1.b do Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, determina um intervalo de referência para a participação das Comunidades Autónomas através das mais-valias, a ser determinado posteriormente pelas leis de planeamento urbanístico das Comunidades. Esta lei veio ainda permitir ao legislador autonómico liberdade para a determinação se a participação é livre ou não de taxas de urbanização. Verifica-se assim, sobre esta matéria, uma articulação entre a competência do Estado e a competência das Comunidades Autónomas.

Na Comunidade Autónoma do País Basco, a Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, sofreu as alterações introduzidas pela Ley 11/2008, de 28 de noviembre, modifica la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. No artigo 27º é fixada em 15% a percentagem de participação da Comunidade nas mais-valias urbanísticas.

Sobre o artigo 47.º da Constituição Espanhola, respetiva história e regulamentação pode ser consultada a seguinte sinopse no sítio do *Congreso de los Diputados*.

FRANÇA

Sempre que se vende um bem imóvel a um preço superior àquele pago para o adquirir, está-se a realizar uma mais-valia. A mais-valia imobiliária é tributada em sede de declaração de rendimentos, mas pode-se beneficiar de isenção em certas situações.

A tributação das mais-valias imobiliárias aplica-se às seguintes alienações a título oneroso: venda de bem imóvel (apartamento, casa, terreno); venda de direitos conexos a um bem imóvel (servidão, por exemplo); venda por intermediação imobiliárias (não submetida a imposto sobre as sociedades) ou de um fundo de investimentos imobiliários; troca de bens, partilha ou contribuição em sociedade.

A mais-valia é reduzida por um abatimento anual por ano de posse do bem imóvel (edificado ou não). O regime depende da data de venda (antes ou depois de 1 de fevereiro de 2012).

Nombre d'années de possession du bien	Bien vendu avant le 1er février 2012	Bien vendu après le 1er février 2012 (à partir du 25 août 2011 en cas d'apport en société de biens immobiliers)
	Taux d'abattement applicable chaque année de détention	Taux d'abattement applicable chaque année de détention
Au-delà de la 5ème	10 %	2 %
Au-delà la 15ème	Exonération	2 %
Au-delà de la 17ème	Exonération	4 %
Au-delà de la 24ème	Exonération	8 %
Plus de 30 ans	Exonération	Exonération

A legislação base consta do "Código Geral dos Impostos", artigos 150U à 150VH e 170.

Ver outra informação sobre a matéria, nesta ligação.

ITÁLIA

Em Itália, quem vende um bem imóvel pode pedir ao notário, no acto da cessação, a cobrança de um "imposto substitutivo" do imposto sobre o rendimento próximo dos 20%. A disposição legal diz respeito às mais-valias realizadas nas alienações a título oneroso de bens imóveis (edificados e terrenos agrícolas) adquiridos, construídos ou recebido em doação num prazo de cinco anos. Neste último caso, o período de cinco anos conta a partir da data de aquisição por parte do doador.

Nesta ligação podem ver-se os termos em que se processa tal tributação.

A estatuição legal consta do Decreto do Presidente da República, n.º 917/1986, de 22 de dezembro, que aprova o denominado "*Texto único dos impostos sobre os rendimentos*". Ver os artigos 67.º (rendimentos diversos) e 68.º (mais-valias).

Não origina mais-valias a alienação a título oneroso de terrenos inseridos no plano de ordenamento adotado pelo Município, mas declarados não edificáveis pela Região. A cessão neste caso não é objeto de imposto sobre o rendimento. Esta é a orientação da "Agenzia delle Entrate" (Autoridade Tributária), incluída na Resolução 460/E de 2 de dezembro de 2008.

Porém, o Decreto-Lei n.º 223/2006, de 4 de Julho, prevê para fins de tributação o momento a partir do qual uma área é considerada edificável.

Para um maior aprofundamento, veja-se este artigo.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Iniciativas legislativas

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar versando sobre idêntica matéria ou matéria conexa, não se verificou a existência de qualquer iniciativa.

Petições

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existe qualquer petição versando sobre idêntica matéria.

V. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Da aprovação da presente iniciativa pode resultar um aumento da receita para o Estado, embora não passível de quantificação de momento.