

## PROJECTO DE LEI N.º 577/XI/2.<sup>a</sup>

### CONSAGRA A CATIVAÇÃO PÚBLICA DAS MAIS-VALIAS URBANÍSTICAS PREVENINDO A CORRUPÇÃO E O ABUSO DO PODER

#### Exposição de Motivos

O presente projecto de lei responde a uma constatação: uma das fontes da corrupção em Portugal tem sido a captação, sobretudo por intermediários e especuladores, das mais-valias urbanísticas resultantes de decisões administrativas com grandes impactos no valor da propriedade imobiliária ou nos direitos de construção.

Por isso, não trata o presente projecto de lei do direito à propriedade, mas sim do combate preventivo contra a corrupção, o favorecimento e o abuso de poder. Este é o campo onde tem fermentado a tentativa de aliciamento tanto de autarcas como de técnicos para que facilitem a aprovação de loteamentos e planos de pormenor, ou de aliciamento de autarcas para a reclassificação de terrenos, subjugando o interesse público à vantagem de enriquecimento rápido. A realização de mais-valias urbanísticas, que chegam a atingir valores excepcionais, não corresponde a um investimento que lhe confira qualquer legitimidade, uma vez que não têm utilidade pública do ponto de vista da reprodução de desenvolvimento. E o interesse público só muito parcialmente beneficia de um acto que resulta na sua totalidade da acção administrativa e da decisão política.

Sem prejuízo da necessidade de melhorar uma política de solos que clarifique o nível de direitos e deveres dos cidadãos em geral, dos proprietários dos solos em particular, bem como as responsabilidades do Estado nos diferentes níveis da Administração Pública, mostra-se urgente definir a responsabilidade dos proprietários, como uma forma de evitar e combater o abuso de poder e diminuir os riscos de corrupção dos decisores políticos.

O Artigo 1305º do Código Civil, tratando do direito de propriedade, define o seu conteúdo nestes termos: «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.». Compete portanto à lei a definição desses limites.

Na sequência deste articulado do Código Civil, a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, com as alterações da Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, vincula, no seu artigo 16.º, os particulares às determinações dos planos municipais e especiais de ordenamento do território, no que diz respeito às restrições impostas pela classificação e qualificação dos solos. Este tem demonstrado no entanto ser um horizonte excessivamente limitado.

Pretende o presente projecto de lei estabelecer que as mais-valias urbanísticas geradas por actos administrativos da exclusiva competência da Administração Pública e da execução de obras públicas que resultem total ou parcialmente de investimento público, consequência de decisões político-administrativas, devem ser cativadas para o património público. Estas mais-valias resultam da intervenção pública, sendo assim de toda a justiça que o seu valor reverta para o Estado.

Nos nossos dias, 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.

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

Assim a proposta do Bloco de Esquerda tem a virtualidade de prevenir a ocorrência de actos de abuso de poder, de favorecimento e de corrupção dos decisores. Defender o interesse público e proteger os autarcas e técnicos de urbanismo deste tipo de pressões, revela-se hoje uma medida de extrema necessidade.

Esta mesma necessidade foi expressa pelas conclusões do 11º Congresso da Ordem dos Arquitectos, que reconheceu que os casos de corrupção urbanística recorrentemente identificados em Portugal precisam de ser combatidos e que a forma de conduzir este combate passa necessariamente por cativar para o Estado as mais-valias urbanísticas, à luz do que já acontece em outros países europeus.

O combate à corrupção e especulação imobiliária assume também especial importância perante o contexto de crise em que nos encontramos. Recordemos que foi essa uma das causas da explosão do mercado subprime que culminou depois na crise que hoje atravessamos.

A nacionalização e socialização dos prejuízos causados pela crise financeira, a actuação das agências de rating e a especulação financeira conduziram depois a uma grave e inaceitável pressão sobre as dívidas públicas de vários países da Europa, em especial de Portugal. É com base na chantagem da dívida pública e da necessidade de consolidação orçamental que se têm imposto planos de austeridade aos países periféricos, que colocam todo o custo do ajustamento do lado dos trabalhadores através do aumento dos impostos e dos cortes nos salários e prestações sociais.

Enquanto isso, o sistema financeiro sai impune da crise que criou, e nada foi feito para regular os mercados financeiros e a especulação, quer no mercado mobiliário como no imobiliário.

Perante o actual 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.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda apresentam o seguinte Projecto de Lei:

## Artigo 1.º

### Objecto

A presente Lei define 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 actos administrativos da exclusiva competência da Administração Pública ou da execução de obras públicas que resultem total ou parcialmente de investimento público, tendo como objectivo prevenir a ocorrência de actos de abuso de poder, de favorecimento e de corrupção dos decisores.

## Artigo 2.º

### Conceito de mais-valias urbanísticas simples

Para efeitos da presente Lei, consideram-se mais-valias urbanísticas simples os ganhos obtidos, mediante transmissão onerosa, relativos a activos prediais que sejam determinados por:

- a) Decisões ou actos administrativos resultantes de processos de planeamento territorial que realizam a alteração da classificação do solo de rural em urbano ou a reconversão dos usos do solo ou ainda o aumento dos índices de edificabilidade;
- b) Transformações que ocorram na estrutura territorial onde o prédio se integra por efeito de obras públicas ou investimentos públicos com impacto relevante, nos termos da definição estabelecida no número 3 do artigo 4.º da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto.

## Artigo 3.º

### Determinação do valor das mais-valias urbanísticas simples

Para efeitos da presente Lei, o valor das mais-valias urbanísticas simples corresponde à diferença entre o valor predial, a preços de mercado, antes e depois das situações descritas no artigo anterior, líquido dos encargos que sejam inerentes à transmissão e deduzido das benfeitorias realizadas no prédio.

## Artigo 4.º

### Alteração ao Código das Expropriações

O artigo 23.º do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, n.º 30/2008, de 10 de Julho e n.º 56/2008, de 4 de Setembro, passa a ter a seguinte redacção:

#### «Artigo 23.º

(...)

1 - (...).

2 - Na determinação do valor dos bens expropriados não pode tomar-se em consideração a mais-valia que resultar:

a) (...);

b) De obras ou empreendimentos públicos concluídos há menos de cinco anos, no caso de não ter sido liquidada a correspondente mais-valia;

c) De alterações nos instrumentos de gestão territorial válidos e eficazes concluídas há menos de cinco anos, nomeadamente pela reclassificação do solo em urbano e o aumento dos índices de construção;

d) De projecto de loteamento aprovado há menos de dois anos;

e) (anterior alínea c);

f) (anterior alínea d);

g) De quaisquer outras licenças ou autorizações administrativas válidas que, decorrido um período superior a um ano, não tenham sido iniciadas, à data da notificação a que se refere o n.º 5 do artigo 10.º.

3 - (...).

4 - (...).

5 - (...).

6 - (...).

7 - (...).»

## Artigo 5.º

### Aditamento à Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto

É aditado o artigo 15º-A à Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, com as alterações da Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, com a seguinte redacção:

#### «Artigo 15.º-A

##### Cativação de mais-valias

1 - Sempre que da acção de planeamento do território resultar alteração da classificação e qualificação dos solos, as mais-valias urbanísticas assim geradas revertem para o Estado quando ocorra a sua transmissão onerosa.

2 - Sempre que os instrumentos de gestão territorial prevejam modalidades de associação público-privada sujeita a mecanismos de perequação, o cálculo de encargos e benefícios incluem a avaliação das mais-valias urbanísticas simples resultantes da aprovação desses instrumentos, revertendo estas para o Estado.

3 - Revertem para o Estado 50% das mais-valias urbanísticas geradas por transformações que ocorram na estrutura territorial onde o prédio se integra por efeito de obras públicas ou investimentos públicos com impacto relevante, nos termos da definição estabelecida no número 3 do artigo 4.º da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto.

4 - Na situação prevista no número anterior, não há lugar à reversão quando o imóvel seja um prédio rústico com menos de 5 hectares e seja propriedade do seu titular há pelo menos 10 anos, estando durante todo este período a ser utilizado para fins de exploração agrícola, florestal ou pecuária.

5 - As receitas resultantes da cativação das mais-valias urbanísticas simples são cobradas pela Administração Fiscal e revertem na sua totalidade em favor do Fundo Social Municipal, sendo distribuídas pelos municípios nos termos da Lei de Finanças Locais.»

#### Artigo 6.º

Aditamento ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro

É aditado o artigo 143.º-A ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril, pelo Decreto-lei n.º 310/2003 de 10 de Dezembro, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, pela Lei n.º 56/2007, de 31 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro e pelo Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7 de Agosto, com a seguinte redacção:

#### «SECÇÃO IV

#### Das mais-valias

#### Artigo 143.º-A

#### Reversão pública

1 - As mais-valias resultantes da alteração aos instrumentos de gestão territorial vinculativos, nomeadamente pela reclassificação do solo em urbano e pelo aumento dos índices de construção, são públicas e revertem para o Estado.

2 - Revertem para o Estado 50% das mais-valias urbanísticas geradas por transformações que ocorram na estrutura territorial onde o prédio se integra por efeito de obras públicas ou investimentos públicos com impacto relevante, nos termos da definição estabelecida no número 3 do artigo 4.º da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto.

3 - Na situação prevista no número anterior, não há lugar à reversão quando o imóvel seja um prédio rústico com menos de 5 hectares e seja propriedade do seu titular há pelo menos 10 anos, estando durante todo este período a ser utilizado para fins de exploração agrícola, florestal ou pecuária.

4 - As mais-valias referidas nos números 1 e 2 revertem para o Estado no prazo máximo de um ano após concluído o acto de alienação dos lotes ou dos imóveis que registaram um acréscimo de valor nos termos dos números anteriores, sendo a sua cobrança efectuada pela Administração Fiscal.»

#### Artigo 7.º

##### Regulamentação

A presente Lei é regulamentada pelo Governo num prazo de 90 dias após a sua aprovação.

#### Artigo 8.º

##### Entrada em vigor

A presente Lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, 24 de Março de 2011.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,