



Projecto de Lei n.º357/X

**DEFINE A CATIVAÇÃO PÚBLICA DAS MAIS-VALIAS URBANÍSTICAS
COMO MEDIDA PREVENTIVA DE COMBATE AO ABUSO DE PODER E À
CORRUPÇÃO**

Exposição de motivos

O presente projecto de lei tem por objectivo alterar o paradigma que, no actual quadro legislativo, confere à propriedade do solo um direito não regulado sobre o seu uso e abuso. Este paradigma que molda toda a legislação sobre instrumentos de ordenamento do território de incidência local, distorce o papel da decisão política no campo da aprovação destes instrumentos e deixa o poder político local refém das pressões provenientes dos promotores imobiliários.

Este é o campo onde fermenta a tentativa de aliciamento tanto de autarcas como de técnicos para que facilitem a aprovação de loteamentos e planos de pormenor, onde o interesse público é subjugado 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 os limites dos direitos e deveres que a propriedade do solo confere aos seus proprietários, como uma forma de evitar e combater o abuso de poder e 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, 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. A Lei de Bases do Ordenamento do Território deve explicitar com clareza que as definições da expansão urbana, dos loteamentos e dos planos de pormenor devem ser competências exclusivas dos órgãos de poder político local.

Por outro lado, é necessário 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 interesse público.

Nos nossos dias, os solos urbanos e rurais têm vindo a ser valorizados exclusivamente como produtos de mercado, e 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 dos maiores promotores imobiliários. A natureza especulativa deste segmento de actividade económica está na

origem do profundo caos urbanístico que impera na maioria dos nossos municípios, onde a urbanização não procede tanto do ponto de vista da necessidade de um ordenamento sustentável, mas mais do ponto de vista da produção de recursos municipais. 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.

A dependência das autarquias em relação a promotores imobiliários já deu origem a inúmeros casos que chegaram à investigação judicial. 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 na maioria dos países europeus.

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 decorrentes da valorização de terrenos em consequência da alteração da sua definição por via de actos administrativos da exclusiva competência da Administração Pública ou da execução de obras públicas que resultem total ou parcialmente do investimento público, tendo como objectivo prevenir a ocorrência de actos de abuso de poder, de favorecimento e de corrupção dos decisores.

Artigo 2.º

Definição do valor das mais-valias

Para os efeitos da presente lei, o valor das mais-valias corresponde à diferença entre o valor do solo a preços de mercado antes e depois da reclassificação de solo rural em solo urbano e do aumento dos índices de edificabilidade determinado pelos instrumentos de gestão territorial, ou por efeito de obras públicas.

Artigo 3º

Alteração à Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto

O artigo 16º da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, passa a ter a seguinte redacção:

“Artigo 16º

Execução

- 1- (...).
- 2- A execução dos instrumentos de planeamento territorial como o plano director municipal, o plano de urbanização e o plano de pormenor é da exclusiva competência dos órgãos de poder local, nos termos da lei.
- 3- (anterior n.º 2).
- 4- (anterior n.º 3).”

Artigo 4º

Alteração ao Código das Expropriações

O artigo 23.º da Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro (Código das Expropriações), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro e pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, passa a ter a seguinte redacção:

“TÍTULO III

Do conteúdo da indemnização

Artigo 23.º

Justa Indemnização

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 5º

Aditamento à Lei 48/98 de 11 de Agosto

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

“Artigo 15º-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 uma transacção desses solos.

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 simples resultantes da aprovação desses instrumentos, revertendo estas para o Estado.

3 – Todas as obras públicas de infra-estruturas e equipamentos que resultem em valorização de solos ou prédios situados no território envolvente dão lugar à cativação para o Estado de 50% das mais-valias urbanísticas deste modo produzidas.

4- As receitas resultantes da cativação das mais-valias 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 ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 53/200, de 7 de Abril e pelo Decreto-lei n.º 310/2003 de 10 de Dezembro, os artigos 143.º-A e 143.º-B, 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 – São igualmente públicas e revertem para o Estado as mais-valias urbanísticas geradas por efeito de obras públicas ou investimentos públicos com impacto relevante, conforme estabelecido no número 3 do artigo 4.º da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto.

3 – As mais-valias 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 7º
Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte à sua publicação em Diário da República.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,