



Bloco de Esquerda

Grupo Parlamentar

PROJECTO DE LEI N.º 800/X/4.^a

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

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, o que tem conduzido a atentados contra o interesse público. Esta ideia de que a propriedade do solo confere um direito de uso absoluto 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 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. A Lei de Bases do Ordenamento do Território deve explicitar com clareza que o planeamento da expansão urbana, dos loteamentos e a definição 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 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, os solos 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 resulta tanto do ponto de vista da necessidade de um ordenamento sustentável, mas mais do ponto de vista da facilitação dos negócios do solo. 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. 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.

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda já apresentou um projecto de lei semelhante ao presente, anteriormente, no âmbito de diversas iniciativas destinadas a combater a corrupção. Na ocasião, o PS votou contra a iniciativa do Bloco de Esquerda. No entanto a actualidade deste problema que resulta da grande desregulamentação

existente em Portugal no que toca à política de solos e à espiral de corrupção, favorecimento e abuso de poder associados a esta situação obriga ao relançamento do debate.

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 à Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto

O artigo 16.º da 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, passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 16º

(...)

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 5.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, 67-A/2007, de 31 de Dezembro e 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 6.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 7.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 e pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro, 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 8.º

Regulamentação

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

Artigo 9.º

Entrada em vigor

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

Assembleia da República, 27 de Maio de 2009

As deputadas e os deputados do Bloco de Esquerda