

ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
**MUNICÍPIOS  
PORTUGUESES**

MAMAOT Ent. N.: 4545/2013  
Data: 08-07-2013  
Proc. N.: 2/2013

AV. MARNOCO E SOUSA, 52  
3004-511 COIMBRA  
TEL: 239 404 434  
FAX: 239 701 760 / 862  
E-MAIL: ANMP@ANMP.PT  
PESSOA COLECTIVA DE  
UTILIDADE PÚBLICA  
D. R. 1ª SÉRIE Nº 276 DE 30.11.85  
NIF: 501 627 413


A Sua Excelência

A Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do  
Ordenamento do Território

Praça do comércio

1149-010 LISBOA

URG  
Ao Ceb SENA  
c/c Maria Manuel  
FPirel  
8.7.2013

 JOSE PEDRO MARTINS OFI\_782\_2013\_PB  
CHEFE DO GABINETE DA MINISTRA DA  
AGRICULTURA, DO MAR, DO AMBIENTE  
E DO ORDENAMENTO TERRITÓRIO

02/07/2013

**Assunto: Anteprojecto Proposta de Lei de Bases da política pública de solo,  
de ordenamento do território e de urbanismo.**

*Excellência,*

Recebemos na Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) uma segunda versão do Anteprojecto Proposta de Lei de Bases da política pública de solo, de ordenamento do território e de urbanismo, que nos foi enviada pelo Gabinete de Vossa Excelência.

Temos o prazer de enviar agora a Vossa Excelência o parecer da ANMP relativo a este segunda versão do diploma.

Verificamos que nesta última versão do anteprojecto são consagradas normas legais que contendem com a autonomia das autarquias locais. Estamos a referir-nos, designadamente, às normas dos artigos 45.º e 64.º, que, no entendimento da ANMP, são aviltantes para as autarquias locais e configuram uma situação de abuso de poder. No parecer da ANMP são abordadas e fundamentadas as razões pelas quais sufragamos tal entendimento.

Entendemos que o Estado tem dois pesos e duas medidas no que se refere ao cumprimento de prazos, incumprindo aqueles que são da sua responsabilidade, sem que lhe sejam assacadas quaisquer consequências, mas impondo sanções às autarquias locais, quando estas, muitas vezes por razões estranhas à sua vontade, incumprem os timings que lhes são impostos.

Vem tal a propósito da cominação estabelecida no artigo 45.º do anteprojecto, em que se estabelece a retenção de verbas do Orçamento do Estado quando as autarquias locais não actualizem os planos directores municipais (PDM), vertendo neles o conteúdo dos programas territoriais que prossigam objectivos de interesse nacional ou regional.



ASSOCIAÇÃO NACIONAL

**MUNICÍPIOS**

**PORTUGUESES**

AV. MARAOCÓ E SOUSA, 52  
3004-511 COIMBRA  
TEL: 239 404 434  
FAX: 239 701 760 / 862  
E-MAIL: ANMP@ANMP.PT  
PESSOA COLECTIVA DE  
UTILIDADE PÚBLICA  
D. R. IIIª SÉRIE Nº 276 DE 30.11.85  
NIF: 501637113

E para além da história a dificuldade de elaboração e aprovação dos PDM, bem como a de se proceder às respectivas alterações e revisões, sempre com procedimentos complexos, com intervenções de várias ordens, a maioria delas dependentes da Administração Central, todas de uma enorme complexidade. Coninar, de forma simplista, as autarquias locais que ultrapassarem os prazos com a retenção de verbas providas do Orçamento do Estado não nos parece uma solução equilibrada, justa e legalmente admissível.

Por outro lado, são lícitas as seguintes questões: quantos dos planos e programas territoriais que são da responsabilidade da Administração Central foram elaborados nos prazos legais? Quantos planos regionais de ordenamento do território (PROT) temos em vigor?

Salienta-se que o interesse dos municípios no correcto ordenamento do território é de tal forma grande que, face à inexistência durante muito tempo de um Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território, a ANMP suscitou, oportunamente, a respectiva inconstitucionalidade por omissão.

A introdução deste tipo de sanções, especificamente direccionadas para os Municípios, sem que exista, para o próprio Estado, nesta matéria, um regime igualmente grave que comine o incumprimento das suas responsabilidades, é uma solução desigual e inaceitável, tanto que é o próprio Estado e respectiva Administração Central -- e não os Municípios -- que acumula um vastíssimo historial de atrasos e incumprimento das tarefas de planeamento e gestão do território que, por lei, também lhe estão cometidas.

Seria, neste contexto, importante e interessante proceder a uma avaliação das consequências que, sobre o território, tem surtido a falta de cumprimento do papel do Estado por comparação às consequências dos eventuais atrasos no planeamento municipal.

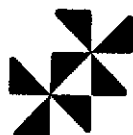
E com toda a certeza resultaria desta análise um conjunto de conclusões que apontariam, sim, no sentido da responsabilização da Administração Central nestas matérias e não no de criar mais mecanismos "punitivos" para os Municípios, sobretudo mecanismos de retenção orçamental que, como se sabe, prejudicam -- sempre e em primeiro lugar -- as respectivas populações.

Face ao exposto, somos a solicitar a intervenção de Vossa Excelência nesta matéria, evitando-se desde já conflitos que, certamente, ocorrerão.

Com os melhores cumprimentos, *Artur Trindade*

O Secretário Geral

*Artur Trindade*  
Artur Trindade



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

-- PARECER DA ANMP --

**1. NOTA PRÉVIA. A AUDIÇÃO DA ANMP.**

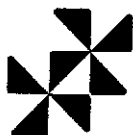
O Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território enviou à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), no dia 21 de Maio de 2013, o anteprojeto de Proposta de Lei que estabelece as bases gerais da política pública de solo, de ordenamento do território e de urbanismo, solicitando a emissão de parecer sobre tal iniciativa legislativa, no prazo de 10 dias, ou seja, até 3 de Junho de 2013.

A matéria em causa reveste-se de significativa importância política e de elevada complexidade técnica pelo que, de forma alguma, o processo de audição da Associação Nacional de Municípios Portugueses poderia ter acontecido no curto espaço de tempo atribuído pelo Governo (10 dias).

Nessa medida, a Associação Nacional de Municípios Portugueses enviou a Sua Excelência a Senhora Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território um parecer preliminar, que foi posteriormente desenvolvido numa segunda versão, com base na discussão alargada que a ANMP promoveu junto dos Municípios Portugueses.

Agora, face à receção na ANMP de uma nova versão do Anteprojeto, o presente parecer mantém as linhas estruturantes dos contributos anteriormente enviados, com os ajustamentos decorrentes desta nova versão.

É importante salientar que a alteração legislativa proposta que agora se analisa obriga à compatibilização com um conjunto alargado de outros diplomas legais, nomeadamente, o Código das Expropriações, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão territorial, o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, o Decreto Regulamentar sobre os Conceitos Técnicos a Utilizar nos Instrumentos de Gestão Territorial, o Registo Cadastral, entre outros. Ora, será ineficaz qualquer alteração legislativa global se não articulada com as políticas sectoriais a ela associadas. Querer



29 começar o processo "de cima para baixo", de forma precipitada, adiando para prazo incerto a  
30 elaboração das propostas subsequentes, inquinará à partida a eventual bondade da proposta de  
31 lei em análise.

32 Por esta razão a Associação Nacional de Municípios Portugueses entende que o Governo deveria  
33 ter começado por criar um grupo de trabalho, constituído por seus representantes e dos Municípios,  
34 com a missão de identificar, numa perspetiva de diagnóstico, as potencialidades e  
35 estrangulamentos do atual quadro jurídico, analisar casos concretos de sucesso e de insucesso  
36 resultantes da aplicação desse mesmo quadro e, feito tal diagnóstico, dar início à discussão técnica,  
37 política e atempada das alterações necessárias, com os principais responsáveis pela aplicação das  
38 normas em causa – os Municípios.

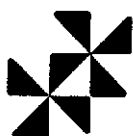
39 Nunca é demasiado relembrar que, e a propósito desta participação, a par de outros artigos, o n.º  
40 4 do artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece que *"O Estado, as*  
41 *regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos*  
42 *solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis*  
43 *respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos*  
44 *que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística."*

45 Importa, ainda, ter claro que no quadro económico, financeiro e social que caracteriza atualmente o  
46 País, um conjunto significativo de normas previstas na proposta em análise é inexequível pelo que  
47 se questiona a oportunidade das mesmas.

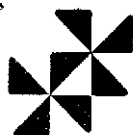
## 48 **2. POSIÇÕES GERAIS DA ANMP. POLÍTICAS DE TERRITÓRIO.**

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

- 53 1. A política de ordenamento do território deve promover as potencialidades naturais e  
54 humanas de todo o território nacional. O ordenamento do território deve atuar pela  
55 positiva atendendo às carências concretas das famílias e das empresas em matéria de  
56 espaços onde se possa viver e trabalhar; deve promover equilíbrios para travar  
57 tendências de abandono e desertificação de espaços rurais, com o consequente  
58 agravamento da pressão explosiva sobre meios urbanos.



2. Mas o País insiste no planocentrismo em que o exercício de ordenamento do território está centrado nos processos de elaboração dos planos, dando pouca importância à sua execução (ou concretização). Existe uma relação demasiado assimétrica entre a importância atribuída à conceção do plano e a atenção dada à sua execução programada. É evidente que precisamos de planos e, sobretudo, de bons planos, mas não podemos descurar os processos e mecanismos de execução, que são, afinal, o que permite alcançar os objetivos iniciais do processo de planeamento.
3. Portugal tem assim perdido anos – décadas – a pensar o planeamento; É já tempo de colocar o ordenamento do território ao serviço da eficiência das políticas públicas, da celeridade, transparência e previsibilidade da administração, da igualdade de oportunidades.
4. Um modelo coerente de ordenamento do território deve assegurar uma clara e racional classificação dos usos do solo onde se conjuguem o interesse público associado à salvaguarda e valorização dos recursos ambientais, o respeito pelos direitos da propriedade e uma relação harmoniosa entre o sentido útil dos usos considerados e a sustentação das populações locais e das suas economias. Os municípios querem um ordenamento do território dinâmico que integre a componente ambiental, mas também o desenvolvimento económico, a sustentabilidade e a interdependência das regiões. Um ordenamento que promova equilíbrios para travar tendências de abandono e desertificação de espaços rurais, com o consequente agravamento da pressão explosiva sobre meios urbanos.
5. O sistema de planeamento repercute-se na base sócio-económica do território e é determinante para a competitividade do País no âmbito de uma concorrência global; deve por isso ser aberto e operativo para captar oportunidades de desenvolvimento estratégico, avaliadas segundo critérios de interesse nacional, regional e local. Deve assentar em procedimentos integrados, coordenados, coerentes e agilizados, em tramitações legais rigorosas mas simplificadas, que promovam a redução do peso burocrático do planeamento do território, permitam estabelecer orientações estratégicas e tomar decisões em tempo útil num quadro de transparência da gestão pública.
6. O ordenamento do território deve igualmente contribuir para a fixação das populações que vivem e trabalham nos espaços rústicos, nomeadamente nos municípios que têm grande parte do seu território como áreas classificadas. Deve



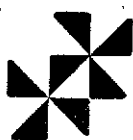
92                   prevalecer aqui o princípio da coesão nacional combatendo-se as assimetrias. A  
93                   gestão do espaço rústico é assim indissociável do sentido útil que tem para as  
94                   populações que se dedicam a uma agricultura que, não sendo competitiva, é do  
95                   interesse nacional manter num contexto sustentável. O desenvolvimento e  
96                   estabilização de uma estrutura agrária sustentável, alicerçada em explorações  
97                   agrícolas modernas, competitivas e com um sentido útil na economia das empresas e  
98                   das famílias ligadas a este sector, continuam a ser um desafio imperativo para o  
99                   ordenamento do território.

100               7. E é nesta perspetiva de coesão social e territorial – perspetiva que uma lei de bases de  
101               ordenamento do território não poderá deixar de ter sempre presente – que importa  
102               tratar de modo desigual o que é de facto desigual. Assume aqui particular atenção o  
103               reconhecimento do conceito de território de baixa e muito baixa densidade e a sua  
104               aplicação, passo obrigatório para a implementação de políticas públicas gerais de  
105               ordenamento do território e específicas de promoção do desenvolvimento e da coesão  
106               territorial para os espaços rurais mais periféricos e vulneráveis.

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

114               9. Importa também aludir ao teor da Lei 159/99 de 14 de Setembro (lei quadro de  
115               atribuições e competências das autarquias locais) que é clara ao estabelecer um  
116               conjunto de competências aos órgãos municipais em matéria de ordenamento do  
117               território e urbanismo, reforçando a colocação na esfera municipal das competências  
118               em matéria de planeamento e gestão urbanística. É, no entanto, necessário corrigir a  
119               prática do procedimento administrativo imposto e instalado por diferentes organismos  
120               do Estado Central, em parte deduzidos de interpretações do Regime Jurídico dos  
121               Instrumentos de Gestão Territorial, que usurpam aos municípios a autonomia e  
122               mesmo a capacidade operacional de elaborar e aprovar os seus PMOT.

123               10. Na prática, os municípios não conseguem deter e exercer as competências que a lei  
124               lhes confere devido à imposição de métodos e à subordinação a pareceres vinculativos



com a intervenção sistemática das comissões de acompanhamento que chamam a si poderes de veto e de decisão sobre todos os conteúdos dos planos, outorgando-se o direito de parar o seu andamento sine die pela inação administrativa. Acresce a questão da gestão de significativas partes do território (áreas classificadas, áreas portuárias, praias...) que é feita à margem da intervenção municipal inviabilizando, muitas vezes, opções locais de desenvolvimento legitimadas pelo voto popular submetendo-as a decisões técnicas de burocratas. Qualquer lei de bases de ordenamento do território que se venha a aprovar não deverá deixar de equacionar claramente este problema e de apontar soluções que há muito se exigem.

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

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

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

### **3. ALGUMAS NOTAS GENÉRICAS RELATIVAS AO ANTEPROJECTO.**



157 **A. CONCEPTUALIZAÇÃO.**

158 O anteprojeto de Proposta de Lei estabelece as bases gerais da política pública de solo, de  
159 ordenamento do território e de urbanismo.

160 Parece-nos que a conceptualização do projeto sofreu, aqui, uma incompreensível inversão que não  
161 podemos deixar de apontar, consubstanciada no facto de o regime do solo (tanto as políticas  
162 públicas como o seu regime jurídico propriamente dito) ser apresentado com um papel claramente  
163 preponderante face ao planeamento do território.

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

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

170 Os instrumentos de planeamento são, assim, o mecanismo fundamental de execução das políticas e  
171 estratégias de ordenamento e, como tal, essenciais à respetiva concretização.

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

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

180 **B. O GRAU DE DENSIFICAÇÃO. O RIGOR CONCEPTUAL E TÉCNICO.**

181 No que ao grau de densificação respeita parece-nos que, tratando-se o presente anteprojeto de  
182 uma Proposta de Lei de Bases, é consensual que a mesma deva conter princípios gerais e regras de  
183 natureza essencialmente enquadradora, nos vários domínios que regula.





184 O carácter enquadrador destas previsões não pode, no entanto, redundar num excesso de  
185 abstracção, seja ao nível da utilização de conceitos, seja ao nível da própria intensidade com que as  
186 matérias se apresentam reguladas.

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

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

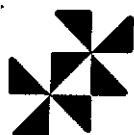
192 A manter-se o texto nos termos em que nos foi remetido para audição, sem que haja um  
193 apuramento técnico e conceptual, estamos seguros que, ao invés de um melhoramento do quadro  
194 normativo em vigor, estas alterações permitirão o arbítrio em matérias que, por princípio, não o  
195 devem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

### 197 **C. OBRIGAÇÃO DE PLANEAR. RETENÇÕES ORÇAMENTAIS.**

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

203  
204 Para esta adaptação/transposição, são enunciados prazos e cominadas sanções para o seu  
205 (in)cumprimento pelos Municípios, sendo a primeira vez que, em matéria de planeamento e gestão  
206 territorial, são introduzidas sanções de natureza orçamental (mecanismo das retenções  
207 orçamentais).

208  
209 **Ora, a introdução deste tipo de sanções, especificamente direccionadas para os**  
210 **Municípios -- aspecto que será desenvolvido ao longo da apreciação do articulado --**  
211 **sem que exista, para o próprio Estado, nesta matéria, um regime igualmente grave**  
212 **que comine o incumprimento das suas responsabilidades é uma solução desigual e**  
213 **inaceitável, tanto que é o próprio Estado e respectiva Administração Central -- e não**  
214 **os Municípios -- que acumula um vastíssimo historial de atrasos e incumprimento das**  
215 **tarefas de planeamento e gestão do território que, por lei, também lhe estão**



216 **cometidas.**

217  
218 Seria neste contexto importante e interessante proceder a uma avaliação das consequências que,  
219 sobre o território, tem surtido a falta de cumprimento do papel do Estado por comparação às  
220 consequências dos eventuais atrasos no planeamento municipal.

221  
222 **E com toda a certeza resultaria desta análise um conjunto de conclusões que**  
223 **apontariam, sim, no sentido de da responsabilização da Administração Central nestas**  
224 **matérias e não no sentido de criar mais mecanismos "punitivos" para os Municípios,**  
225 **sobretudo mecanismos de retenção orçamental que, como se sabe, prejudicam --**  
226 **sempre e em primeiro -- as respectivas populações e correspondente o território, desde**  
227 **logo pela retração no investimento público que necessariamente representam.**

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

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

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

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

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

242 Essa desarticulação ocorre, desde logo, em sede de critérios de classificação de solos e de critérios de  
243 cálculo da justa indemnização. Com efeito, um solo que seja objeto de uma expropriação de  
244 sacrifício ou "expropriação do plano" obedecerá a critérios de avaliação e cálculo da respetiva  
245 indemnização distintos daqueles que, também objeto de um procedimento expropriativo, tenham



246 por origem um ato de outra natureza, regulando-se pelo regime geral previsto no Código das  
247 Expropriações.

248 Esta "divisão" de soluções, em matéria tão essencial como a regulação do direito de propriedade e  
249 das possibilidades da sua compressão, tem de se compatibilizar, em absoluto, com a proteção  
250 Constitucional do direito de propriedade, não se encontrando nenhuma razão de facto e muito  
251 menos de direito que possa justificar este desfasamento de soluções entre os dois articulados.

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

## 262 **E. A LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR.**

263 O anteprojeto de Proposta de Lei estabelece um prazo de seis meses a partir da sua entrada em  
264 vigor para que sejam publicados os diplomas complementares. Prescreve igualmente que a  
265 entrada em vigor da Lei de Bases será contemporânea com o "*...momento da entrada em vigor do*  
266 *regime jurídico dos programas e planos territoriais e do regime jurídico da urbanização e*  
267 *edificação*", pelo que importa compatibilizar o disposto nas duas normas.

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

271 Por outro lado, coloca-se a questão dos prazos para a referida regulamentação ou publicação de  
272 legislação complementar.

273 Dita a prática que a remissão para legislação complementar a ser publicada posteriormente, não  
274 só resulta, na maioria das vezes, no não cumprimento dos prazos pré-estabelecidos, como a própria  
275 coexistência de regimes jurídicos distintos -- muitas vezes com prescrições não compatíveis entre si --



276 gerando um contexto de insegurança jurídica e de perturbação do regular funcionamento das  
277 instituições, lesivo não só para as pretensões da Administração mas dos próprios administrados.

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

281 É nesta medida imperioso que, associado ao presente Anteprojeto exista um documento onde se  
282 formule todo o quadro de revisões de instrumentos legais/jurídicos que o mesmo implicará, por  
283 forma a que se torne minimamente perceptível o impacto que estas alterações terão sobre o quadro  
284 de planeamento em curso, em processo de concertação, desde logo, e em especial em sede de  
285 PMOT e PEOT.

#### 286 **F. CADASTRO.**

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

#### 293 **4. ANÁLISE DO ARTICULADO. PONTOS DE CRÍTICA E CONTRIBUTOS.**

##### 294 **4.1. A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS/PREÂMBULO.**

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

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



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

#### 309 **4.2. ÂMBITO, OBJECTO, FINS E PRINCÍPIOS GERAIS (ARTS. 1.º A 3.º)**

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

315 No que aos fins importa, será importante a introdução da referência -- também já atrás explanada  
316 -- à necessidade de assumir a tarefa da correção das assimetrias dos territórios de baixa densidade  
317 como finalidade prioritária das políticas públicas de solos e ordenamento do território.

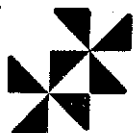
318 No que importa aos fins da política pública de solo, de ordenamento do território e do urbanismo  
319 especificados no artigo 2.º, parece-nos excessivo e limitadora a referência feita na parte final da  
320 alínea c) aos equipamentos de apoio à família e à terceira idade. Num articulado desta natureza  
321 os enunciados querem-se de princípios e genéricos.

#### 322 **4.3. DIREITOS E DEVERES GERAIS (ARTS. 4.º a 8.º)**

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

326 Quanto aos Deveres do Estado das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais previstos no artigo  
327 8.º importa clarificar o alcance da alteração introduzida pela presente versão na parte final da  
328 alínea e) do n.º 2 deste normativo, quando se refere à "*configuração eficiente do respetivo sistema*  
329 *tarifário*".

#### 330 **4.4. A CLASSIFICAÇÃO DO SOLO (ART. 10.º). SERVIDÕES E RESTRIÇÕES DE UTILIDADE** 331 **PÚBLICA (ART. 11.º). ÁREAS A REGENERAR (ART. 12.º).**



332 Do normativo que vem explicitar as novas regras de classificação, evidencia-se o desaparecimento  
333 do conceito de solo urbanizável.

334 O conceito de solo urbano é, com o desaparecimento do solo urbanizável, profundamente alterado,  
335 passando a ser definido como *"destinado ao processo de urbanização e edificação, desde que*  
336 *constituído por espaços total ou parcialmente edificados, infraestruturados e dotados de*  
337 *equipamentos coletivos"*.

338 Não concordamos, desde logo, com a natureza excecional da classificação do solo como urbano, a  
339 qual parece indicar que o mesmo assume um carácter residual ou supletivo face ao solo rústico.

340 Com o desaparecimento da categoria de solo urbanizável e com este *"nova"* conceito de solo  
341 urbano, importará clarificar qual deverá ser a qualificação do solo destinado à urbanização e  
342 edificação que ainda não esteja *"edificado, infraestruturado e dotado de equipamentos coletivos"*.  
343 Integrar-se-á no rústico?

344 Assim, a anulação da possibilidade de existência de solos cuja urbanização seja possível programar  
345 -- e com ele o solo urbanizável -- poderá não ser a medida mais adequada, pois embora seja  
346 desejável a regeneração urbana e a revitalização dos aglomerados, a necessidade de obter solos  
347 que permitam responder de forma eficaz (economicamente viável, também) às necessidades locais,  
348 poderá exigir a retoma daquele conceito. Coloca-se como hipótese da eventual manutenção dessa  
349 categoria de solo, desde que conciliada com mecanismos eficazes de controlo da especulação do  
350 valor dos solos, regulamentando, nessa esteira, de forma clara, densa e restritiva a figura do "solo  
351 urbanizável".

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

355 Na verdade, embora o conceito de solo rústico tenha virtualidades, dado que parece mais  
356 abrangente do que a de solo rural, as definições não são claras, utilizando, simultaneamente,  
357 critérios formais -- a vocação que lhe seja atribuída pelo plano territorial -- e critérios materiais -- o  
358 solo urbano tem que ser constituído por espaços (nesta versão) total ou parcialmente edificados,  
359 infraestruturado e dotado de equipamentos coletivos. A utilização destes critérios, de forma  
360 cumulativa, é suscetível de gerar dúvidas de interpretação que convirá evitar.



361 A apontar, igualmente a utilização de conceitos vagos e imprecisos, desde logo na noção de solo  
362 urbano a referência a "... *espaços total ou parcialmente edificados...*" que, sem densificar o alcance,  
363 abre uma margem interpretativa perigosa.

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

366 Por fim, a possibilidade de reclassificação do solo surge como exceção, aliada a uma opção de  
367 planeamento, abrindo-se a possibilidade de este poder ser objeto de contratualização, sem  
368 adiantar, no entanto, qual o regime deste mecanismo.

369 No que à previsão de "servidões e restrições por utilidade pública" respeita, há que apontar, desde  
370 logo, o facto de não estar previsto o regulamento administrativo como fonte destas servidões no  
371 âmbito da política de solo.

372 Parece-nos essencial a introdução -- sendo os Municípios, por excelência, a entidade gestora do  
373 território -- de uma prerrogativa que obrigue a audição dos Municípios sempre que seja  
374 introduzido qualquer tipo de condicionalismos ao território, seja ele restrição ou servidões,  
375 independentemente da sua finalidade. No fundo, tratar-se-ia da introdução de uma cláusula  
376 genérica, que se sobreporia a todos os regimes especiais, e obrigaria à intervenção municipal em  
377 todos estes processos de "condicionamento" do território.

378 Importa apontar, relativamente ao art.º 12.º -- sob a epígrafe "*Áreas a regenerar*" -- que o mesmo  
379 surge, no articulado, desenquadrado e com um conteúdo pouco apreensível.

380 É essencial clarificar qual é, em concreto, esta função de "*regeneração*", como é que a mesma se  
381 articula com e entre Estado, Regiões Autónomas e Autarquias (explicitar competências) e, ainda,  
382 como é que este processo se materializa e qual a sua finalidade em áreas rústicas.

#### 383 **4.5. DIREITOS E DEVERES RELATIVOS AO SOLO.**

384 O diploma distingue direitos e deveres gerais e direitos e deveres relativos ao solo. Contudo, entre os  
385 direitos gerais começa por enunciar o direito de propriedade privada do solo, o que,  
386 manifestamente, é um direito relativo ao solo.

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



391 deveres dos proprietários.

392 **4.5.1. DIREITOS E DEVERES DOS PROPRIETÁRIOS (ARTS. 13.º E 14.º)**

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

396 A presente versão não caminhou neste sentido, embora a ANMP já tivesse sugerido, no seu parecer  
397 anterior, a conveniência desta reorganização.

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

403 Quanto ao elenco de direitos dos proprietários do solo urbano, previstos no n.º 2 do mesmo artigo, o  
404 mesmo carece igualmente de reformulação. Assim, numa primeira alínea, enunciar-se-iam as  
405 faculdades de utilizar e edificar, seguidas da possibilidade de promoção de operações de  
406 reabilitação urbana e, por fim -- com as cautelas que exporemos no parágrafo seguinte -- a  
407 faculdade de urbanizar (sem prejuízo de manter o princípio de que este será um direito e exercer,  
408 em regra, dentro de operações sistemáticas).

409 E relativamente a esta norma não podemos deixar de apontar, quanto ao "direito de urbanizar" e,  
410 de certa forma, ao de edificar, alguma contradição -- nos próprios termos -- que decorre da  
411 articulação deste normativo com o "novo" conceito de solo urbano.

412 Quando esta norma confere ao proprietário do solo urbano a faculdade de edificar e -- anote-se --  
413 de urbanizar, esquece-se que o artigo 10.º da proposta define o solo urbano como solo já total ou  
414 parcialmente edificado e infraestruturado.

415 É preciso clarificar o alcance destes "direitos" e compaginá-los, naturalmente, com o conceito de solo  
416 urbano proposto no artigo 10.º.

417 No que ao elenco de deveres respeita, consignados no artigo 14.º, deverão ser apurados dois aspetos  
418 fundamentais: explicitar o dever de "colaboração" dos proprietários no processo de  
419 desenvolvimento de infraestruturas territoriais e no que à construção, reforço e renovação de  
420 infraestruturas urbanísticas respeita, afastando-se a mera comparticipação daqueles nestes custos,





421 devendo a lei, relativamente aos proprietários ou promotores intervenientes nas operações  
422 urbanísticas consignar um princípio de responsabilidade integral por estes encargos. Naturalmente,  
423 os termos e condições desta comparticipação ou responsabilização constará dos respetivos  
424 regulamentos municipais.

425 Aliás, importa clarificar – aspeto que desenvolveremos adiante-- qual o alcance desta noção de  
426 infraestruturas territoriais, desde logo face à noção utilizada na última versão da presente proposta  
427 que se referia a infraestruturas de carácter geral.

#### 428 **4.6. AQUISIÇÃO GRADUAL DE FACULDADES URBANÍSTICAS (ART. 15.º).**

429 Esta norma é completamente inovatória e traz-nos complicadas repercussões, sobretudo no que ao  
430 cálculo do valor dos solos respeita. Anote-se que, nos termos do seu n.º 2, o conteúdo do  
431 aproveitamento urbanístico definido pelos planos apenas se incorpora na esfera patrimonial do  
432 titular do direito mediante licenciamento ou admissão de comunicação prévia e consequente  
433 contratualização.

434 A norma corresponde à assunção legal de uma posição quanto à questão amplamente discutida  
435 sobre o conteúdo do direito de propriedade e se o mesmo inclui, ou não, o direito a construir.

436 Na primeira versão do diploma, a ANMP alertou para o facto do articulado parecer decorrer a  
437 intenção de eliminar a comunicação prévia como forma de controlo prévio de operações  
438 urbanísticas face ao texto apresentado que apenas referia apenas o licenciamento.

439 Se a versão atual melhora, na medida em que inclui, para além da licença, a comunicação prévia,  
440 a verdade é que manutenção da figura da contratualização continua a ser geradora de dúvidas.  
441 De igual forma, importa acautelar que este princípio consigne e respeite as situações em que os  
442 proprietários possuem faculdades urbanísticas sobre o solo de que são titulares, estando aptos a  
443 exercê-las, sem dependência de qualquer mecanismo de controlo prévio (um exemplo muito  
444 expressivo será o das obras de escassa relevância urbanística).

#### 445 **4.7. OBRIGAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS (ART. 16.º).**

446 Visa-se com o preceituado neste artigo controlar o crescimento e expansão dos aglomerados  
447 urbanos, colocando a tónica nas execuções programadas, desviando-se das operações urbanísticas  
448 de iniciativa do particular.



449 No entanto, não podemos deixar de relacionar esta norma com o artigo 35.º (que desenvolveremos  
450 adiante), que prevê o mecanismo da venda forçada.

451 Nesta sede, deveria ser aberta a possibilidade, expressa, de a Autarquia poder criar um mecanismo  
452 fiscal, de tributação gradual e exponencial, que permitisse onerar gradualmente os solos que  
453 devessem ser objeto de intervenção num determinado calendário e não o sejam, desde logo, por  
454 incapacidade financeira dos próprios proprietários, por forma não só a coagir às intervenções mas,  
455 também, a impedir as distorções da especulação imobiliária, podendo, após determinado prazo,  
456 este processo culminar na expropriação ou na venda forçada.

457 Não compreendemos a referência à competência do Estado e das Regiões Autónomas, uma vez  
458 que é às Autarquias Locais que a lei reconhece e atribui competências de gestão urbanística do  
459 território.

460 **4.8. SACRIFÍCIO DE DIREITOS PREEXISTENTES E JURIDICAMENTE CONSOLIDADOS**  
461 **(ART. 17.º)**

462 Relativamente ao n.º 4 do artigo 17.º do anteprojeto, o mesmo deve ser clarificado na medida em  
463 que a atribuição de um índice de edificabilidade medida deve ser atribuída às parcelas e não aos  
464 proprietários.

465 **4.9. A RESERVA DE SOLO (ART. 18.º)**

466 O articulado refere-se ao novo mecanismo da reserva de solos. Prevê-se que a reserva de solo para  
467 infraestruturas, equipamentos e espaços de utilização coletiva, prevista em plano, caduca se a  
468 execução (do plano?) não se iniciar nos prazos previstos no respetivo instrumento de programação e  
469 nos casos em que os particulares não cumpram os ónus ou deveres urbanísticos.

470 Antes de mais, esta reserva de solo deve incluir, igualmente, a reserva de solo para espaços verdes.  
471 A presente versão já consigna os espaços verdes em vários dos seus normativos, cremos que a sua  
472 não inclusão nesta norma resulta de um mero lapso.

473 A declaração da caducidade é obrigatória para o Estado, Regiões Autónomas e autarquias e as  
474 infraestruturas, equipamentos e espaços de utilização coletiva só podem ser executados se for  
475 realizada uma renovação do instrumento de programação.

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



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

481 Aliás, são várias as dificuldades de interpretação do texto deste normativo, desde logo nas situações  
482 em que, ocorrendo a caducidade da reserva de solo que estava prevista em plano, se cria uma  
483 omissão no regime a aplicar à área que estava destinada às infraestruturas, equipamentos e  
484 espaços de utilização coletiva, desconhecendo-se as regras que passam a reger essas áreas. A este  
485 problema soma-se o da classificação do solo, após a caducidade destas reservas, importa clarificar  
486 qual a qualificação que este solo assumirá. Será necessário promover a alteração do plano?

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

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

494 Acresce, ainda, a ampla discussão doutrinal relativa à necessidade de proteger os direitos dos  
495 proprietários que se vêm confrontados com uma reserva de solo prevista em plano e uma inação  
496 por parte da administração pública. Para esse efeito, tem sido apontada a possibilidade de o  
497 proprietário reagir e, nomeadamente, poder exigir a expropriação do seu terreno. Mas essa solução  
498 é muito diferente da que agora se estabelece, já que esta elimina a possibilidade de uma aquisição  
499 imediata do terreno, com dilação na execução da obra e não garante, de per si, qualquer proteção  
500 aos referidos proprietários, dado que o prazo da programação inicial pode, desde logo, ser muito  
501 longo.

502 Por fim, não se compreende nem aceita se só os planos municipais são vinculativos dos particulares,  
503 que a caducidade de normas destes planos seja declarada por outras entidades,  
504 independentemente da entidade em favor da qual foi prevista a mesma reserva.

#### 505 **4.10. ESTRUTURAÇÃO DA PROPRIEDADE (ART. 19.º)**

506 Importa, antes de mais, salientar que o conceito de estruturação da propriedade definido no artigo  
507 19.º se aplica, quer as situações de reestruturação de solo rústico, quer às que se refiram a solo  
508 urbano. É preciso que este alargamento resulte de forma particularmente clara e inequívoca do



509 texto.

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

514 Por outro lado, o n.º 3 do artigo 19.º estabelece que o Estado, as Regiões Autónomas e as  
515 Autarquias Locais, podem promover operações de reestruturação do solo, por sua iniciativa ou em  
516 cooperação com os proprietários, com vista às finalidades previstas no n.º 4 do mesmo preceito.  
517 Não se compreende, desde logo, o motivo e circunstâncias que suscitam a intervenção do Estado e  
518 das Regiões Autónomas nestes procedimentos, sendo necessário explicitar estas competências.

519 Também porque a norma deixa completamente omissa a forma de proteção dos proprietários,  
520 quando se trate de uma operação promovida pela Administração sem a sua cooperação e o seu  
521 acordo.

522 Parece-nos, nesta versão, resultar do texto da lei que este mecanismo se aplica apenas ao solo  
523 rústico. No entanto, é importante clarificar se a operação em causa é possível quando se trate de  
524 solo urbano, em particular qual o limite a partir do qual esta estruturação se reconduz a operações  
525 de loteamento e à sua submissão ao regime de urbanização e de edificação.

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

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

533 Por outro lado, no âmbito da reestruturação do solo urbano, estavam previstas regras que  
534 permitiam a proteção dos proprietários, aos quais era conferido direito de preferência na hasta  
535 pública de alienação dos novos prédios resultantes da operação de reestruturação do solo ou o  
536 direito a indemnização, em sede de expropriação, o que agora não se verifica no projeto em  
537 análise.

538 Por último, as regras em vigor, relativas à operação de reparcelamento (cfr. artigo 131.º do RIIGT)



539 estão coordenadas com o regime jurídico da urbanização e da edificação, prevendo, mesmo, o  
540 licenciamento da operação de loteamento em causa, quando a iniciativa caiba aos particulares.  
541 Pelo contrário, o projeto não qualifica a operação urbanística em que se traduz a reestruturação  
542 do solo.

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

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

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

#### 558 **4.11. A EDIFICABILIDADE COMO OBJETO DE DIREITO SUBJETIVO (ARTS. 20.º E 21.º)**

559 O projeto prevê, de forma inovadora, que a edificabilidade pode ser objeto de direitos subjetivos  
560 autónomos do solo, com vista a viabilizar a transferência de edificabilidade, conforme estabelece o  
561 artigo 21.º, e nos termos a definir por lei.

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

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



- 569 Esta solução proposta no articulado, merece-nos três reparos essenciais.
- 570 Em primeiro lugar, a transferência de edificabilidade não tem que resultar de um excesso  
571 relativamente à edificabilidade média. Pelo contrário, em ordem às finalidades pretendidas com a  
572 transferência, a mesma pode impor-se, mesmo numa situação em que a edificabilidade prevista  
573 para o local correspondesse à edificabilidade média do plano ou até fosse já inferior à mesma.
- 574 Em segundo lugar, considerando as razões de interesse público que são visadas, a norma deveria  
575 prever que os planos pudessem estabelecer a transferência de edificabilidade e não que possam  
576 "permitir" essa transferência, no entanto, a definição da percentagem de edificabilidade afeta a  
577 esse fim deverá ser aferida no decurso da execução do plano e não *a priori*.
- 578 Em terceiro lugar, o projeto não prevê expressamente o novo direito como um direito real, sendo  
579 certo que a qualificação expressa era indispensável, considerando o princípio da tipicidade legal dos  
580 direitos reais.
- 581 Acresce que a transferência de edificabilidade corresponde a uma alteração do aproveitamento  
582 urbanístico que é possível realizar de um dado prédio, sem que tal implique a alteração dos direitos  
583 de propriedade ou outros, de que tal prédio é objeto. E só esse entendimento é coerente com a  
584 previsão de que as faculdades urbanísticas não são inerentes ao direito de propriedade, mas  
585 resultam do plano, nos termos do artigo 15.º do projeto em análise.
- 586 Deste modo, não se entende a norma constante do n.º 3 do artigo 21.º, que prevê o registo predial  
587 dos direitos reais constituídos, modificados ou extintos em consequência da transferência de  
588 edificabilidade.
- 589 Sendo desejável que a transferência de edificabilidade seja inscrita no registo predial, a redação da  
590 norma deve ser alterada, para garantia da coerência lógica com as demais normas do diploma e  
591 com o sistema jurídico, em geral.

592 **4.12. OS ESPAÇOS DESTINADOS A INFRAESTRUTURAS E A EQUIPAMENTOS E ESPAÇOS**  
593 **DE UTILIZAÇÃO COLETIVA (ART. 22.º)**

- 594 Ainda em sede terminológica, a inclusão dos espaços destinados às necessidades coletivas no  
595 domínio do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais suscita dúvidas, até porque este  
596 tipo de espaços corresponde a equipamentos de utilização coletiva e à definição que dos mesmos é  
597 feita no Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de maio, sendo certo que os equipamentos  
598 podem ser públicos ou privados.



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

603 Esta inovação é interessante, consentânea com o interesse público, quer o de garantir a utilização  
604 coletiva dos espaços, quer o de evitar a assunção de tarefas de manutenção e gestão dos mesmos  
605 espaços por parte da Administração.

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

612 O enunciado parece esquecer, no entanto, as infraestruturas, equipamentos e espaços de utilização  
613 coletiva (privados) regulados pelo regime da propriedade horizontal, próprios de operações  
614 urbanísticas com nexo físico e funcional delimitado. Num aldeamento turístico, ou num condomínio  
615 habitacional, por exemplo, não faz sentido fazer depender de "*decisão fundamentada do Estado*" a  
616 integração destes espaços/valências no domínio privado.

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

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

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

628 **4.13. AUTONOMIZAÇÃO DE BENS IMOVÉIS DE TITULARIDADE PÚBLICA (ART. 24.º)**



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

631 **4.14. DIREITO DE PREFERÊNCIA (ART. 29.º)**

632 Sugere-se acrescentar aos casos previstos a realização de investimentos / infraestruturas enquadra-  
633 das por medidas preventivas.

634 É preciso clarificar os procedimentos inerentes ao exercício deste direito.

635 **4.15. CEDÊNCIA DE UTILIZAÇÃO DE BENS DO DOMÍNIO PRIVADO (ART. 31.º).**

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

640 **4.16. CONCESSÃO DE UTILIZAÇÃO E EXPLORAÇÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO E DA**  
641 **GESTÃO URBANA (ART. 32.º)**

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

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

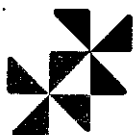
646 **4.17. VENDA FORÇADA (ART. 35.º)**

647 A proposta vem prever um mecanismo idêntico ao atualmente previsto no âmbito do regime da  
648 reabilitação urbana, o da venda forçada.

649 Prevê-se a possibilidade de utilização deste mecanismo em novas situações, nomeadamente as de  
650 incumprimento pelos particulares dos ónus e deveres previstos em plano e as de prédios devolutos.

651 Contudo, em matéria de venda forçada face ao estado de conservação dos imóveis, os pressupostos  
652 previstos no projeto revelam-se mais restritivos dos que atualmente estão previstos no regime  
653 jurídico da reabilitação urbana, estando agora a mesma venda forçada prevista, apenas, para  
654 situações de prédios em ruína, quando neste último diploma se admitia a venda forçada para as  
655 situações de prédios com nível de conservação I ou II (péssimo e mau), em operações de





656 reabilitação urbana sistemática, ou seja, para edificações que ainda não se encontravam em  
657 estado de ruína.

658 Considerando a importância da dinamização da reabilitação urbana, parece inconveniente  
659 restringir as situações em que a Administração pode fazer apelo ao mecanismo da venda forçada.

660 É importantíssimo regulamentar os procedimentos desta venda forçada e estipular como princípio e  
661 valor de referência, o valor patrimonial tributário dos prédios.

662 Recordamos a proposta já adiantada a propósito do artigo 16.º de que, nesta sede, deveria ser  
663 aberta a possibilidade expressa de a Autarquia poder criar um mecanismo fiscal, de tributação  
664 gradual e exponencial que permitisse onerar gradualmente os solos que devessem ser objeto de  
665 intervenção, num determinado calendário e não o sejam, desde logo, por incapacidade financeira  
666 dos próprios proprietários, por forma não só a coagir às intervenções mas, também, por forma  
667 impedir as distorções da especulação imobiliária, podendo, após determinado prazo, este processo  
668 culminar na expropriação ou na venda forçada.

669 **4.18. ARRENDAMENTO FORÇADO E DIPONIBILIZAÇÃO NA BOLSA DE TERRAS (ART.**  
670 **36.º).**

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

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

675 **4.19. OBJECTIVOS DA GESTÃO TERRITORIAL (ART. 37.º)**

676 Deve manter-se no articulado a alínea j) da primeira versão do anteprojeto, que consigna como  
677 objeto da gestão territorial a reconversão de áreas urbanas de génese ilegal, até à cessação do  
678 respetivo regime.

679 **4.20. ESTRUTURA DO SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL (ART. 38.º)**

680 Parece-nos essencial que este normativo, que pretende regular a estrutura do sistema de gestão  
681 territorial, contenha, de forma muito clara, quais as opções de princípio em sede de  
682 obrigatoriedade de elaboração e aprovação dos vários instrumentos de planeamento - programas  
683 e planos -- em função dos respetivos níveis e diferente natureza. A consignação daquele princípio  
684 não prejudica que, no corpo do articulado, possam vir a ser previstas normas de exceção.



685 **4.21. PROGRAMAS DE ÂMBITO REGIONAL (ART. 41.º)**

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

690 **4.22. PLANOS TERRITORIAIS DE ÂMBITO INTERMUNICIPAL E MUNICIPAL (ART. 42.º E**  
691 **43.º)**

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

696 **4.23. RELAÇÕES ENTRE PROGRAMAS E PLANOS TERRITORIAIS (ART. 44.º)**

697 A referência, na parte final do n.º 2 desta norma, aos programas territoriais de carácter sectorial é  
698 desnecessária e redundante na medida em que os programas territoriais de âmbito nacional  
699 incluem, entre outros, os Programas Sectoriais previstos no n.º 3 do artigo 40.º da presente  
700 proposta.

701 **4.24. VINCULAÇÃO DOS PROGRAMAS TERRITORIAIS (ART. 46.º)**

702 O artigo 46.º estabelece a vinculação dos programas e dos planos territoriais, consignando, ainda,  
703 que os programas territoriais que prossigam objetivos de interesse nacional ou regional, e cujo  
704 conteúdo deva ser vertido em plano diretor intermunicipal ou municipal, consagram, ouvidos a  
705 associação de municípios ou os municípios abrangidos, o prazo para a atualização deste plano e  
706 indicam expressamente as normas a alterar.

707 Findo esse prazo de atualização, para além da suspensão das normas do plano diretor  
708 intermunicipal ou municipal que deveriam ter sido alteradas, de molde a garantir a prossecução  
709 dos objetivos de interesse nacional ou regional, estabelece-se «(...) a retenção de 10% na  
710 transferência do Orçamento do Estado para os municípios em causa, assim como a não tramitação  
711 de quaisquer processos que sejam dirigidos por aqueles à direção-geral do orçamento, com exceção  
712 das verbas destinadas a suportar encargos com remunerações certas e permanentes.»

713 Estas normas legais são inadmissíveis, por várias razões:



714 a) Aplicando-se a retenção às transferências do Orçamento do Estado (OE) para os municí-  
715 pios, o legislador ignora que há transferências que são insusceptíveis de retenção. Com efei-  
716 to, os municípios recebem verbas através do OE que não são passíveis de retenção, desde  
717 logo aquelas a que se refere o Fundo Social Municipal (FSM), que nos termos do preceitua-  
718 do na Lei das Finanças Locais são consignadas ao financiamento de despesas determinadas;

719 b) Depois, porque comina, de forma absurda, a não tramitação de quaisquer processos que  
720 sejam dirigidos à Direcção-Geral do Orçamento.

721 Entende ainda a ANMP que não é constitucionalmente admissível a imposição aos municípios de  
722 uma impossibilidade ou condicionamento na receção de receitas a que legalmente têm direito,  
723 bem como da não tramitação de quaisquer processos que sejam dirigidos à Direcção-Geral do  
724 Orçamento.

725 Nos termos do preceituado no n.º 2 do artigo 235.º da Constituição da República Portuguesa  
726 (CRP), as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais, dotadas de órgãos representativos, que  
727 visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

728 Competindo embora ao legislador definir as atribuições das autarquias locais e as competências dos  
729 seus órgãos, não pode ele, no entanto, colocar em causa o núcleo essencial da autonomia local.

730 Entre as autarquias locais e o Estado não existe uma relação supremacia-subordinação que se dirija  
731 à realização de um único e mesmo interesse: o interesse nacional que, inevitavelmente se sobreporia  
732 ao interesse local.

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

736 O regime constitucional da autonomia local implica necessariamente que as matérias cometidas às  
737 autarquias locais devem ser prosseguidas pelos órgãos próprios destas, sem interferências dos níveis  
738 centrais ou regionais da administração. Esse poder de auto-regulação implica que a forma como  
739 são prosseguidas as atribuições autárquicas – ou como elas deixam de ser prosseguidas – não possa  
740 sofrer interferências de outras instâncias administrativas.

741 Por outro lado, em relação às autarquias locais, ao Estado apenas cabe exercer uma função de  
742 controlo da legalidade das decisões ou deliberações administrativas, que o mesmo é dizer que neste  
743 domínio a sua função é de mera tutela da legalidade. O n.º 1 do artigo 242.º da Constituição pre-



744 ceitua que «A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumpri-  
745 mento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas  
746 na lei.»

747 Significa tal que o objeto da tutela – de legalidade, que não de mérito – não é o valor da decisão  
748 administrativa, a sua utilidade ou merecimento. Tão pouco o do controlo da conveniência ou  
749 inconveniência da decisão administrativa, a sua oportunidade ou inoportunidade, a sua correção  
750 ou incorreção. Ela visa somente verificar o cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos.

751 Este tipo de tutela não comporta, por isso, outras formas de tutela substitutiva, corretiva, homolo-  
752 gatória ou orientadora. A retenção de 10% na transferência do Orçamento do Estado para os  
753 municípios em causa, assim como a não tramitação de quaisquer processos que sejam dirigidos por  
754 aqueles à Direcção-Geral do Orçamento invade, quanto a nós, o núcleo da autonomia local, repre-  
755 sentando o exercício de um tipo de tutela administrativa constitucionalmente inadmissível.

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

760 No caso presente, o legislador não exige que o incumprimento se deva a culpa da autarquia, nem  
761 que isso assuma especial gravidade: limita-se a verificar o incumprimento e aplica a “sanção”.  
762 Também deste ponto de vista, tal sanção apresenta-se desproporcionada e excessiva, sendo viola-  
763 dora do princípio da proporcionalidade, entendido este no sentido da proibição do excesso, princí-  
764 pio este que, nos termos do preceituado no artigo 266.º da Constituição, é um dos princípios por  
765 que se deve nortear a administração.

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

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



774 **Um expressivo exemplo desta circunstância é o PROT do Centro, que foi aprovado no**  
775 **Conselho Regional do Centro depois de debatido com todos os presidentes das câmaras**  
776 **municipais, e que terá sido agendado várias vezes para decisão do Conselho de Minis-**  
777 **tros. Até hoje desconhece-se o desenlace deste processo, bem como de quaisquer meca-**  
778 **nismos sancionatórios que tenham sido accionados no sentido de responsabilizar o**  
779 **Estado por esta omissão.**

780 Por fim, importa considerar qual será o regime aplicável no caso de suspensão de normas do plano  
781 diretor intermunicipal ou municipal.

#### 782 **4.25. CONTRATUALIZAÇÃO DO PLANEAMENTO (ART. 47.º)**

783 Quanto a este normativo, é importante clarificar a intervenção das Regiões Autónomas - nos  
784 termos do n.º 2 do mesmo artigo -, e clarificar os procedimentos de contratualização, densificar o  
785 regime ou, em alternativa, remeter para as regras e princípios do Código dos Contratos Públicos a  
786 formação deste tipo de acordos.

787 Importará, ainda, clarificar qual o exato alcance do n.º 2 deste artigo 47.º no que à  
788 contratualização do planeamento (em especial com os particulares) respeita, pois embora o n.º 1  
789 remeta, de uma forma genérica, para os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal,  
790 o certo é que no n.º 2 cinge esta contratualização à elaboração, alteração ou revisão, apenas, dos  
791 planos de urbanização e planos de pormenor.

792 É preciso, ainda, esclarecer o papel ou a motivação da referência que a norma faz às Regiões  
793 Autónomas neste processo de contratualização, uma vez que estamos perante uma norma que  
794 rege para a contratualização de planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal.

#### 795 **4.26. ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DE PLANOS TERRITORIAIS DE ÂMBITO INTER-** 796 **MUNICIPAL. RATIFICAÇÃO DE PROGRAMAS E PLANOS TERRITORIAIS DE ÂMBITO** 797 **INTERMUNICIPAL E MUNICIPAL (ART. 48.º e 51.º)**

798 No que concerne à referência ao associativismo municipal, parece-nos que o texto do articulador  
799 deve ser rigoroso e reportar-se à terminologia e tipologia atualmente prevista na lei.

#### 800 **4.27. MEDIDAS PREVENTIVAS (ART. 52.º)**

801 Este normativo deverá prever, desde logo no seu n.º 3, a possibilidade da suspensão parcial da efi-



802 cácia dos planos e não reportar-se, apenas, ao critério territorial (determinada área).

803 A adoção de medidas preventivas deverá dar lugar a indemnização nos termos da lei, não se com-  
804 prendendo a atribuição de carácter excecional a este mecanismo de compensação.

805 **4.28. MEDIDAS COMPLEMENTARES (ART. 53.º)**

806 Trata-se de uma previsão inovatória, mas cujo alcance não se vislumbra, porquanto remete para  
807 legislação complementar. É um instrumento que poderá ser atual quando as chamadas “medidas  
808 preventivas” se revelem insuficientes, mas não é possível ter uma perceção do seu conteúdo, na  
809 medida em que o normativo é vago e não permite essa apreensão.

810 **4.29. PROGRAMAÇÃO PÚBLICA DA EXECUÇÃO. DEVER DE CONCRETIZAR OS PLANOS**  
811 **MEDIANTE CONTRATUALIZAÇÃO (ART. 54.º)**

812 Estamos perante mais um normativo que suscita dúvidas profundas sobre o seu alcance.

813 Se, por um lado, o n.º 1 desta norma determina que a execução dos programas e planos territoriais  
814 é uma tarefa pública, por outro, no seu n.º 3, impõe esse mesmo dever aos particulares, remetendo  
815 incompreensivelmente para a figura da contratualização. É uma remissão incongruente, desde logo  
816 porque o cumprimento de um dever está nos antípodas de um contrato, instrumento pelo qual as  
817 partes se obrigam num contexto de livre vontade.

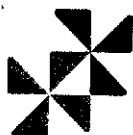
818 Não se compreende esta interdependência. Estranha-se, assim, que o n.º 3 do artigo 54.º preveja  
819 um dever por parte dos particulares de concretizar e adequar as suas pretensões aos objetivos e  
820 prioridades previstos nos planos, mediante a contratualização prevista na lei.

821 Eventualmente, determinadas situações até poderão carecer de contratualização entre os  
822 interessados, mas na sua maioria as operações urbanísticas não são precedidas da celebração de  
823 um contrato. Assim, nem a contratualização é a única forma de cumprir os planos, nem o dever de  
824 cumprimento dos planos existe apenas no âmbito da contratualização, quando ocorra.

825 Naturalmente, a parte final do n.º 3 do artigo 54.º deve ser eliminada, ou, a manter-se, ser revista  
826 e autonomizada.

827 **4. 30. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO (ART. 57.º)**

828 A utilização e implementação de meios informáticos adequados que promovam a interoperaciona-  
829 lidade da informação a nível, nacional, regional e local – nos termos do prescrito no n.º4 do artigo



830 57.º aqui em análise -- deve, no que aos Municípios respeita ser equacionada nos mesmos termos  
831 em que deverão ser implementados, nos termos do artigo 77.º, os chamados sistemas de informação.

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

838

839 **4.31. CONTROLO PRÉVIO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS (ART. 58.º)**

840 No artigo 58.º, a proposta de que o controlo prévio seja realizado sempre por ato expresse,  
841 mantém-se face à anterior versão do articulado e poderá vir a gerar algumas dificuldades  
842 interpretativas, na medida em que, no âmbito da comunicação prévia, como se sabe, o mecanismo  
843 é da admissão, e não existe a prática de qualquer ato expresse.

844 Seria importante que o texto do articulado refletisse ou, pelo menos, acautelasse esta realidade.

845 **4.32. PROCEDIMENTO EXCEPCIONAL DE REGULARIZAÇÃO DE OPERAÇÕES URBANÍS-**  
846 **TICAS (ART. 60.º)**

847 A previsão, no artigo 60.º, de um procedimento excepcional de regularização de operações  
848 urbanísticas é uma inovação positiva, até porque nunca foi definido um regime legal para efeito de  
849 legalização de obras.

850 Também se compreende o regime previsto no n.º 3 do artigo 60.º, quanto à possibilidade de a lei  
851 dispensar o cumprimento de certos requisitos de legalidade relativos à construção, cujo  
852 cumprimento se tenha tornado impossível ou não seja razoável exigir e desde que assegurada a  
853 segurança e a saúde públicas.

854 No entanto, merece crítica a parte final do n.º 2 do artigo 60.º, no sentido de a análise da  
855 legalidade e do cumprimento dos planos e demais normas legais e regulamentares dever ser  
856 realizada em respeito pelo princípio da proporcionalidade.

857 Se o princípio da proporcionalidade se impõe sempre à atuação administrativa, o mesmo não  
858 prevalece perante o princípio da legalidade, pelo que, face ao incumprimento de normas legais ou



859 regulamentares, não há que verificar se o ato baseado nesse incumprimento é ou não conforme ao  
860 princípio da proporcionalidade.

861 Ou seja, no fundo, o que o artigo deve expressamente consignar é a possibilidade de "legalização  
862 de operações urbanísticas" desde que em conformidade com a lei ao tempo da sua materialização,  
863 sem prejuízo de regimes mais favoráveis de dispensa de requisitos que a lei possa vir a consignar.

#### 864 **4.33. REGENERAÇÃO E RENOVAÇÃO (ART. 62.º).**

865 Importa, em absoluto, que a Lei de Bases distinga, clarifique e densifique estes dois conceitos de  
866 intervenção, definindo com clareza o enquadramento conceptual, operativo e operacional destes  
867 dois processos e respetivas áreas de intervenção.

#### 868 **4.34. REGIME ECONÓMICO E FINANCEIRO (ARTS. 63.º A 68.º)**

869 No artigo 63.º, prevê-se que as autarquias realizem um programa de financiamento urbanístico  
870 que integra os planos plurianuais de investimentos municipais na execução, manutenção e no  
871 reforço de infraestruturas e a previsão dos custos de gestão urbana, identificando as fontes de  
872 financiamento para cada um dos compromissos previstos, pretendendo garantir a eficiência e  
873 sustentabilidade financeira.

874 Nos artigos 64.º e 65.º, relativos a impostos sobre o património imobiliário e a taxas, define-se,  
875 genericamente, o que cada uma destas figuras de tributação pretende remunerar.

##### 876 **4.34.1. IMPOSTO SOBRE O PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO (ART. 64.º)**

877 Nos termos do preceituado no n.º 1 do artigo 64.º «Os impostos sobre o património imobiliário  
878 urbano respeitam o princípio da equivalência ou do benefício, remunerando, nos termos legais, o  
879 investimento realizado em habitação social, infraestruturas territoriais, equipamentos de utilização  
880 coletiva, reabilitação, regeneração e renovação urbanas, preservação de sistemas ecológicos, que  
881 beneficiem o desenvolvimento socioeconómico das populações, nos termos legais.

882 Este comando legal coloca vários problemas e dúvidas, os quais passam, desde logo, por saber se  
883 estamos perante uma mera "indicação" do destino a dar aos impostos sobre o património  
884 imobiliário ou, se estamos mesmo, perante uma consignação de receitas.

885 Ambos os casos configuram, para a ANMP, situações inadmissíveis, pelas razões que passamos a  
886 aduzir.





887 As Autarquias Locais dispõem de uma série de atribuições e competências distintas das que são  
888 reconhecidas ao Estado, bem como os instrumentos legais e operacionais susceptíveis de as  
889 tornarem exequíveis. Entre esses instrumentos da autonomia das Autarquias Locais contam-se:

890 a) A prerrogativa de estas emanarem normas jurídicas próprias de natureza regulamentar,  
891 ainda que devidamente enquadrada legal e constitucionalmente pelos princípios da  
892 reserva, precedência e prevalência da lei (autonomia normativa);

893 b) A possibilidade de praticarem atos administrativos próprios com efeitos jurídicos  
894 autónomos e imediatos, de incidência individual e concreta (autonomia administrativa);

895 c) A suscetibilidade de disporem de património e receitas próprias (autonomia financeira).

896 A existência de Autarquias Locais tem, pois, como pressuposto inelutável, nos termos do definido na  
897 Constituição e na lei, a existência, não só de dinheiros públicos próprios – que confirmam  
898 praticabilidade à sua atividade –, mas também de um conjunto vasto de prerrogativas de gestão  
899 livre dos seus meios patrimoniais: a possibilidade de os Municípios beneficiarem de património  
900 próprio e de poderes de gestão do mesmo (autonomia patrimonial); de aprovarem um orçamento  
901 próprio (autonomia orçamental); de recorrerem ao crédito (autonomia creditícia); de cobrarem  
902 tributos (autonomia tributária); e de titularerem e gerirem correntemente as suas receitas e despesas  
903 (autonomia de tesouraria).

904 **Por isso, a alusão a qualquer destino, objeto ou fim dos impostos sobre o património**  
905 **imobiliário parece-nos despidenda e sem razão de ser. As receitas provenientes desses**  
906 **impostos são alocadas pelos municípios, de acordo com as normas legais em vigor, a um**  
907 **fundo comum que financia indiscriminadamente a despesa pública local. As receitas**  
908 **públicas devem ser indistintamente destinadas à cobertura das despesas, e não**  
909 **qualquer receita afeta à cobertura de despesas em especial.**

910 Atendendo a tal razão, a própria Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro)  
911 estabelece a sujeição dos municípios e das freguesias às normas consagradas na Lei de  
912 Enquadramento Orçamental e aos princípios e regras orçamentais e de estabilidade orçamental  
913 (n.º 1 do artigo 4.º), para, no n.º 2 do mesmo artigo referir que o princípio da não consignação de  
914 receitas – princípio basilar da organização das finanças públicas – somente não se aplica nos casos  
915 nele expressamente mencionados (entre outros, fundos comunitários, Fundo Social Municipal e  
916 cooperação técnica e financeira).



917 Também a Lei do Enquadramento Orçamental (LEO) consagra o princípio da não consignação de  
918 receitas no seu artigo 7.º, proibindo a afetação do produto de quaisquer receitas à cobertura de  
919 determinadas despesas, só admitindo as exceções nela consagradas.

920 Uma interpretação que admitisse a consignação de receitas provenientes de impostos sobre o  
921 património para o financiamento de determinadas atividades municipais assentaria em  
922 pressupostos e objetivos totalmente diferentes dos previstos na LEO. Por esse motivo, ela estaria  
923 claramente em oposição ao espírito da LEO, ao princípio da não consignação nela consagrado.

924 Ora, ofendendo o próprio princípio da não consignação de receitas previsto no artigo 7.º da Lei do  
925 Enquadramento Orçamental (LEO), estaríamos nós perante uma *ilegalidade qualificada*, por  
926 violação de lei com valor reforçado.

927 **Por a norma do n.º 1 do artigo 64.º da Proposta de Lei não atender aos pressupostos**  
928 **atrás referidos, entende a ANMP que a mesma deve ser clarificada, no sentido de não**  
929 **referenciar, especificar ou "alocar" o destino das receitas dos impostos sobre o**  
930 **património imobiliário.**

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

#### 934 **4.34.2. TAXAS (ART. 65.º)**

935 Relativamente à disciplina das taxas, a redação é demasiado restritiva, indiciando a necessidade de  
936 uma operação concreta de infraestruturação, o que não corresponde à contrapartida das taxas  
937 existentes e atualmente prevista na lei, pelo que se propõe que a redação do artigo 65.º seja  
938 alterada, passando a definir-se que as mesmas remuneram "*as entidades públicas pelos encargos*  
939 *especialmente incorridos com operações de infraestruturação para fins urbanísticos*", deixando para  
940 os impostos a compensação pelos encargos com a infraestruturação geral.

941 Por outro lado, cabendo, por imposição da própria lei, as atribuições e competências em matéria  
942 de gestão urbanística do território, aos Municípios, não se compreende a referência a outras  
943 entidades como o Estado ou as Regiões Autónomas.

#### 944 **4.35. AVALIAÇÃO DO SOLOS (ART. (S) 69.º A 73.º)**

945 Em matéria de avaliação de solos, a ANMP preconiza que - tal como já o fez no âmbito da



946 respetiva audição em sede do Novo Código das Expropriações -, no que aos solos urbanos importa,  
947 o valor de referência a considerar deverá ser o valor patrimonial tributário, critério que deverá ser  
948 uno e único para as operações de avaliação dos solos urbanos.

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

#### 951 **4.36. SISTEMA DE INFORMAÇÃO (ART. 77.º)**

952 A implementação do sistema de informação equacionado neste artigo implicará, necessariamente,  
953 um acréscimo de encargos muito significativo para vários Municípios, importando, sobretudo, no  
954 atual contexto de contenção de despesa, proceder a uma avaliação dos custos associados e acaute-  
955 lar a exequibilidade deste normativo.

956 Ora se, por um lado, muitos Municípios já dispõem, no âmbito da instrução procedimental, de  
957 avançados sistemas de informação geográfica ligados aos seus meios informáticos, a verdade é que  
958 as assimetrias, também neste contexto, são inegáveis e facilmente constatáveis por todo o território.

959 Salienta-se o esforço financeiro que, com toda a certeza, vários Municípios terão de levar a cabo  
960 para se adaptarem às exigências do normativo, motivo pelo que é essencial a criação de uma  
961 medida que apoie financeira e tecnicamente a implementação universal deste processo, eventual-  
962 mente em sede de Simplex Autárquico ou integrada no Plano Sectorial de Implementação das TIC  
963 na Administração Local.

#### 964 **4.37. PLANOS ESPECIAIS (ART. 80.º)**

965 Pese embora a atual redação desta norma, face à versão inicial, tenha melhorado nalguns dos  
966 aspetos evidenciados pela ANMP no parecer anterior, a verdade é que é inadmissível a remissão  
967 que este normativo, na atual versão, passa a fazer para os n.º(s) 4 e 5 do artigo 46.º do presente  
968 articulado --pelas razões atrás já aduzidas a propósito desta mesma norma -- ou seja, para a sus-  
969 pensão das normas do PDM e para as retenções orçamentais como cominação para o incumprimento  
970 das prescrições contidas neste artigo 80.º

#### 971 **4.38. LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR. ENTRADA EM VIGOR (ART. (S) 84.º A 86.º)**

972 Reafirmando o princípio da contemporaneidade, entende a ANMP que a presente Lei não deverá  
973 entrar em vigor antes da aprovação e publicação dos demais diplomas legais complementares que  
974 definam/revejam não só o regime jurídico dos programas e planos territoriais e o regime jurídico de



975 urbanização e edificação, mas também o regime aplicável ao registo cadastral, o novo Código das  
976 Expropriações, entre outros, sob pena de as incompatibilidade entre os diversos atos legislativos e  
977 normativos aplicáveis em matéria de solos, de ordenamento do território e de urbanismo poder vir  
978 a gerar um caos normativo.

979 Por fim, não podemos deixar de evidenciar que toda esta questão se agrava se atendermos à  
980 quantidade de planos diretores municipais cuja revisão se encontra em curso, podendo estar  
981 comprometida a utilidade/continuidade destes processos, face às implicações que a revisão dos  
982 demais regimes jurídicos relacionados com os programas e planos territoriais pode significar.

983

#### 984 **5. POSIÇÃO DA ANMP.**

985 **Em face do exposto, a ANMP emite parecer desfavorável relativamente ao**  
986 **Anteprojeto de Lei de Bases da Política Pública de Solo, de Ordenamento do Território**  
987 **e de Urbanismo.**

988

**ANMP, 02 DE JULHO DE 2013**