

Carta aberta ao Governo sobre a alteração ao RJIGT pelo Decreto-Lei nº 117/2024, de 30/12, e o que consideramos que efetivamente falta e urge fazer para além deste diploma

Exmo. Senhor Primeiro-Ministro, Dr. Luís Montenegro,

Exmo. Senhor Ministro Adjunto e da Coesão Territorial, Dr. Manuel Castro Almeida,

Exmo. Senhor Ministro das Infraestruturas e Habitação, Eng. Miguel Pinto Luz,

Na sequência da publicação do Decreto-Lei nº 117/2024, de 30/12, que procede a mais uma alteração ao RJIGT, da qual tivemos conhecimento pelos jornais e Diário da República, vimos manifestar a nossa preocupação com o processo, conteúdo e efeitos práticos deste diploma, bem como **apresentar propostas de:**

- i) **melhoria deste diploma; e**
- ii) **agenda de temas que consideramos essenciais para melhorar o planeamento e gestão do território, bem como a provisão de habitação acessível à população que não consegue aceder aos preços de mercado.**

1. A alteração ao RJIGT pelo Decreto-Lei nº 117/2024

Começamos por assinalar a nossa surpresa ao constatar que este diploma não vem incidir sobre questões essenciais previamente identificadas para melhorar o funcionamento, eficácia, eficiência e transparência do sistema de gestão territorial, não obstante os nossos contributos escritos e alertas nesse sentido. Pelo contrário, o Decreto-Lei nº 117/2024, refere uma **alegada necessidade de solos para construir, sem que tal tenha qualquer demonstração fática conhecida, e sem que tenham sido identificados os concelhos onde existe falta de solo urbano para construir, ou não esteja disponível no mercado, ou operações concretas de interesse público que este diploma pretende viabilizar, nomeadamente para efeitos de execução de projetos do PRR.**

Inexplicavelmente, e contraditoriamente com os propósitos constantes no preâmbulo, o **Decreto-Lei nº 117/2024 revoga a exigência que constava no RJIGT para que o regime excecional de reclassificação de solo rústico para urbano tivesse fundamento precisamente na Estratégia Local de Habitação ou na Carta Municipal de Habitação.** Tendo em conta que **mais de 90% dos municípios já dispõem de Estratégia Local de Habitação** esta decisão suscita as seguintes questões:

- **Porque razão foi revogada esta condição de fundamentação de necessidade habitacional?**
- **Que operações urbanísticas se pretendem viabilizar que não tenham cabimento em instrumentos de política de habitação municipal?**

Solicitamos ainda que o Governo divulgue os estudos de fundamentação e casos concretos que vieram a justificar esta iniciativa legislativa, nomeadamente os casos que estão a impedir qualquer execução do PRR, pois os projetos aprovados têm terrenos já definidos e compatíveis com os planos territoriais municipais.

Os documentos de fundamentação técnica do Decreto-Lei nº 117/2024, tratando-se de documentos administrativos, são do interesse geral e essenciais para compreender o que o Governo propõe e para o debate público sobre este tema, pelo que devem ser disponibilizados.

Através do nosso comunicado de 30/12/2024 tomámos uma posição pública a expressar a nossa preocupação com os efeitos indesejados que daqui podem resultar para o ordenamento do território e para a economia, e ainda a frustração que irá gerar na população face às expectativas criadas de melhoria de acesso a habitação para quem não consegue fazê-lo a preços de mercado, atenta a **manifesta inadequação dos mecanismos de parametrização do preço da habitação e de transmissões subsequentes**.

Consideramos ainda que **este diploma permite gerar mais-valias puras (resultantes de ato administrativo que altera radicalmente o seu aproveitamento potencial e valor económico), e respetiva apropriação privada sem gerar valor de interesse público**.

Não obstante, e mantendo o sentido construtivo que orienta a nossa atuação, **vimos apresentar propostas de melhoria deste diploma relativamente aos aspetos que consideramos mais significativos**, caso não venha a ser revogado pelo Parlamento no âmbito da apreciação parlamentar em curso.

Para este efeito sistematizamos e juntamos as nossas propostas constantes no Anexo I – Propostas de alteração ao Decreto-Lei nº 117/2024, de 30/12.

2. O que consideramos que efetivamente falta fazer: proposta de agenda de temas

Ao longo dos últimos meses a Associação Portuguesa de Urbanistas (APU) enviou 4 relatórios com avaliação / balanço dos diplomas legais estruturantes do quadro legal do ordenamento do território e urbanismo, tendo estes documentos sido entregues ao Governo via Secretaria de Estado da Habitação, com conhecimento ao Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais e Ordenamento do Território (SEALOT). Estes relatórios foram, entretanto, remetidos a todos os grupos parlamentares visto ser essa a única sede de debate sobre as alterações ao RJGT que estão em

curso, não obstante termos antecipadamente disponibilizado a nossa colaboração em reunião de 24/09/2024 com o Senhor SEALOT, na qual foi expressamente abordado o tema da reclassificação de solos rústicos para solos urbanos.

Gostaríamos que as associações profissionais, incluindo a APU, constituída por urbanistas de diversas formações técnicas de base, e cujos membros exercem a sua profissão quer no setor público, quer no setor privado, pudessem trazer experiência e conhecimento técnico para melhorar a prática profissional nas instituições e o enquadramento legal do ordenamento do território, do urbanismo e matérias conexas.

Consideramos essencial que o processo legislativo seja tecnicamente fundamentado por quem esteja habilitado a fazê-lo em razão de matéria, que seja adequado à realidade e necessidades do País, das regiões e dos concelhos, pelo que solicitamos a V. Exa. uma reunião para podermos identificar um conjunto de temas que carecem de ser melhorados e para os quais poderemos trazer contributos concretos, devidamente fundamentados, para além do que deve ser reponderado quanto ao Decreto-Lei nº 117/2024.

Gostaríamos de acordar com o Governo a agenda de temas que se detalham no Anexo II.

Para este efeito solicitamos audiência ao Senhor Ministro Adjunto e da Coesão Territorial e ao Senhor Ministro das Infraestruturas e Habitação, podendo ser conjunta ou em separado.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo da Associação Portuguesa de Urbanistas

Lisboa, 17 de janeiro de 2025

Anexos:

Anexo I – Propostas de alteração ao Decreto-Lei nº 117/2024, de 30/12.

Anexo II - O que consideramos que efetivamente falta fazer: proposta de agenda de temas.

Anexo I

Propostas de alteração ao Decreto-Lei nº 117/2024, de 30/12

17 de janeiro de 2025

Atenta a não demonstração da necessidade, a inadequação dos seus parâmetros fundamentais e os riscos suscitados pelo Decreto-Lei nº 117/2024, de 30/12, a atuação que consideramos ser a mais adequada seria a revogação do diploma e a sua reponderação geral, de modo a melhorar o que efetivamente deve ser ajustado com base numa avaliação tecnicamente fundamentada do RJIGT e com debate com as entidades e especialistas com conhecimento nas matérias em causa.

Caso não seja possível o proposto no ponto anterior, propomos as seguintes alterações ao Decreto-Lei nº 117/2024, relativamente aos **aspetos que consideramos mais críticos, seja por inadequação técnica, seja pelos riscos injustificáveis a que dá azo**, sem prejuízo de outras afinações:

- 1- **A alteração da classificação do solo através de procedimento simplificado deve voltar a ser fundamentada nos instrumentos de planeamento de política de habitação municipal**, ou no âmbito de relatório técnico de alteração dos planos territoriais (inter)municipais.

Se o fundamento para a reclassificação expedita do solo rústico para urbano é a satisfação das necessidades de habitação no concelho, não podem precisamente ser excluídas as demonstrações dessa necessidade como faz o diploma em causa (o diploma revoga a necessidade de fundamentação anteriormente prevista na Estratégia Local de Habitação ou na Carta Municipal de Habitação, sendo esta última o instrumento que articula a política de habitação com o ordenamento do território). Recordamos que mais de 90% dos municípios já têm Estratégia Local de Habitação (cf. informação constante no site do IHRU) e que ambos os instrumentos são da competência exclusiva dos municípios. O quadro legal vigente prevê ainda outros instrumentos, tais como a delimitação de Zonas de Pressão Urbanista ou Declaração Fundamentada de Carência Habitacional, as quais são competência do município e podem ser convocadas para integrar a fundamentação da utilização de medidas excecionais em termos de reclassificação de usos do solo.

- 2- **Alterar o parâmetro de regulação de preço das habitações que se pretendem mais acessíveis para os agregados familiares de rendimentos intermédios, nos seguintes termos:**

- a) **Eliminar o conceito e parametrização de cálculo de “valor moderado”**, sendo generalizado na comunidade técnica de profissionais de urbanismo e habitação o entendimento de que este parâmetro é inadequado face às finalidades indicadas no diploma.
 - b) **Substituir “valor moderado” pelo conceito de Custos Controlados** (custo de promoção imobiliária), **cuja fórmula de cálculo deve ser revista, atualizada e simplificada, devendo acrescer uma margem de lucro justa para a entidade promotora**, adequada a operações sem risco de procura por serem abaixo de preço de mercado (ver boas práticas e exemplo da Dinamarca e Áustria sobre entidades de lucro moderado).
 - c) **Repor finalidades de manifesto interesse público, constantes nos instrumentos de política municipal de habitação**, isto é, a promoção imobiliária para habitação pública, a custos controlados (atualizados e simplificados nos termos referidos nas alíneas anteriores), a preços acessíveis. Recordamos que as duas últimas podem ser promovidas pelo setor privado, sendo positivo que **passem a ser elegíveis solos privados**.
 - d) **Regular as situações em que as habitações se destinem ao mercado de arrendamento**; nestes casos a renda pode ser calculada considerando o custo de promoção e a yield de referência para o mercado habitacional.
- 3- **Vocacionar os mecanismos de majoração dos índices de construção para prosseguir finalidades de interesse público constantes em Estratégia Local de Habitação ou Carta Municipal de Habitação**, apenas para construção de habitação pública, a custos controlados (nos termos propostos no número anterior) e a preço acessível, através de alteração simplificada (cf. Art. 123/1/b do RJGT), dando prioridade à promoção de edificação em solos urbanos, dentro dos limites que o município considere urbanisticamente adequados considerando os critérios de planeamento pertinentes em cada caso.
 - 4- **Retirar a possibilidade de construir em REN ou RAN**. Repor em termos análogos ao que passou a constar no RJGT na sequência do SIMPLEX Urbanismo e Ordenamento do Território, aprovado pelo Decreto-Lei nº 10/2024, de 8/1.
 - 5- **Revogar o Art. 72-A do RJGT** (e não apenas o seu nº 9), pois no Art. 72º já tem previsão para as áreas empresariais, cuja fundamentação de necessidade deve ser evidenciada e contratualizada.
 - 6- **Retomar o essencial do previsto no nº 3 art 72º do RJGT, que exigia a demonstração da necessidade e a avaliação dos encargos diretos e indiretos que são gerados para o município**, na linha do que estava anteriormente estabelecido no RJGT quanto à demonstração da viabilidade económico-financeira da proposta.
 - 7- **Clarificar o que são usos conexos e complementares à habitação nas áreas objeto de reclassificação de uso**, explicitando que devem ser equipamentos de utilização coletiva, espaços públicos e comércio de proximidade, dimensionados de forma a satisfazer as necessidades da população.

- 8- **A construção de habitação para trabalhadores agrícolas não deve dar lugar alteração da classificação do solo rústico para urbano**, mas ser enquadrado na exploração agrícola, na medida do necessário e suficiente, sob responsabilidade e gestão do empresário agrícola, devendo ser acauteladas as funções complementares à habitação como o acesso a serviços de interesse geral relevantes em termos que permitam assegurar a coesão territorial e social.

Anexo II

O que consideramos que efetivamente falta fazer:

proposta de agenda de alguns temas de ordenamento do território e habitação

17 de janeiro de 2025

1. **Melhorar a eficiência, eficácia e transparência do sistema de gestão territorial, em especial da dinâmica de elaboração / revisão / alteração dos planos territoriais municipais.**

A questão de fundo que alimenta um profundo e legítimo descontentamento com o ordenamento do território está relacionado com **graves disfunções na dinâmica do planeamento territorial**, essencialmente de prática e necessidade de capacitação institucional (cultura organizacional, dotação adequada de técnicos e com formação adequada, sistemas de informação e de processos de trabalho), mas também ao nível de afinação do RJGT.

2. **Melhorar a governança do Sistema de Planeamento**, garantindo que as entidades contribuem para o resultado final, nomeadamente através da recuperação do papel efetivo de “coordenação” operativa que compete às das CCDR e dos papéis de homogeneização de entendimentos, de produção de doutrina e de divulgação de boas práticas que competem à Direção Geral do Território e à Comissão Nacional do Território.
3. **Necessidade de conjugar de forma adequada política de solos com política fiscal, estabelecendo benefícios para a provisão de habitação acessível e a custos controlados, bem como o necessário e urgente agravamento fiscal a aplicar a habitações e terrenos urbanos (e urbanizáveis) que se encontrem sem aproveitamento económico e social, bem como para loteamentos urbanos aprovados que tardam em ser executados, com propostas em sede de IMI, IRS e IRC que conduzam os proprietários a realizar as obras para colocar habitações no mercado em menos de 5 anos.** Uma adequada calibração económica desta medida permite ativar uma capacidade latente para construção de milhões de habitações, sem expansão de áreas urbanas, e com aproveitamento racional de infraestruturas urbanas e equipamentos de utilização coletiva.

- 4. Resolver as incoerências conceptuais da REN e da RAN e a ineficiência dos procedimentos de delimitações.** A situação de ineficiência e incoerências profundas nesta matéria atrasam anos os procedimentos de elaboração / revisão / alteração de planos territoriais.

No caso da REN, é essencial que a sua delimitação seja realizada à escala da bacia hidrográfica, e não ao nível municipal. A delimitação ao nível dos municípios fragmenta a gestão territorial, ignorando as dinâmicas naturais e a interdependência dos sistemas que ultrapassam os limites administrativos.

- 5. A uniformização do valor do solo independentemente do fim da sua avaliação.** A Lei de bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo – Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, procura nos seus artigos 67º a 71º (especialmente o primeiro) resolver a situação existente quanto ao valor do solo, em que este é diferente conforme se destine à execução dos planos territoriais, à expropriação por utilidade pública e na venda e arrendamento forçados, e ainda para efeitos fiscais.

Num processo contencioso de execução de um plano territorial, o valor do solo no âmbito de uma expropriação é, na maioria dos casos, muito superior ao determinado em função da edificabilidade média da área homogénea onde se situa o solo a expropriar, o que constitui um enorme problema na execução do plano, muito particularmente quando se trata da execução sistemática de uma dada parte do território que exige uma atuação integrada. Sabendo que a esmagadora maioria das unidades de execução exigem um sistema de cooperação ou mesmo de imposição administrativa, o valor de aquisição das parcelas dos proprietários que se recusem a participar por parte do município está seriamente comprometido caso o valor dessas parcelas não for função da edificabilidade média dessa parte do território.

- 6. A publicação do diploma do programa de financiamento urbanístico.** A Lei de Bases Gerais de Política Pública de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei nº 31/2014, de 30 de maio) criou um quadro de exigência acrescida de execução dos programas e planos territoriais, com especial incidência nos planos municipais.

Neste último caso, é também preocupação daquele diploma a necessária articulação entre a execução desses planos e as políticas municipais com incidências territoriais.

No desenvolvimento destes princípios, prevê o RJGT que seja adotada “uma correta programação pública das intervenções a efetuar pelos municípios, assente em dois princípios fundamentais - o princípio da sustentabilidade financeira e o princípio da incorporação dos custos”, devendo aqueles, para esse efeito, “elaborar um plano de

sustentabilidade urbanística, que integra o programa plurianual de investimentos municipais na execução, na manutenção e no reforço das infraestruturas gerais e na previsão de custos gerais de gestão urbana” (Preâmbulo).

Consequentemente, estabelece o RJGT, no nº 1 do seu artigo 174º, que “os municípios devem elaborar um programa de financiamento urbanístico que integra o programa plurianual de investimentos municipais na execução, conservação e reforço das infraestruturas gerais, assim como a previsão de custos gerais de gestão urbanística e da forma de financiamento”, a ser “aprovado anualmente pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal” (nº 2).

Mais estabelece o nº 3 do mesmo artigo que “o conteúdo documental que integra o programa de financiamento urbanístico é definido por portaria aprovada pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas do ordenamento do território e da administração local.”

Verifica-se que, decorridos quase dez anos de vigência do RJGT, e ao contrário do que ocorreu com a generalidade da regulamentação de desenvolvimento dos diplomas mencionados, a portaria em questão ainda não foi publicada.

Ora, tal publicação torna-se cada vez mais premente, desde logo porque o conhecimento da configuração do referido programa de financiamento urbanístico seria de grande utilidade para a estabilização das propostas operativas a integrar nos planos diretores municipais, atualmente em processo generalizado de revisão; mas também porque, **como a própria lei salienta, estes programas serão instrumento imprescindível para uma plena aplicação e execução dos planos diretores municipais revistos à luz dos princípios consagrados na Lei de Bases e no RJGT.**

- 7. Desenvolver os atuais mecanismos de monitorização da execução de planos territoriais, monitorizar sua dinâmica de elaboração / revisão / alteração de modo a avaliar continuamente o funcionamento do sistema e o desempenho das entidades intervenientes.** Os municípios e demais entidades intervenientes no sistema de gestão territorial, bem como o Governo e Assembleia da República, devem dispor de informação adequada para a conceção de medidas, políticas públicas, planos e iniciativas legislativas. É necessário reforçar a capacidade da Direção-geral do Território para esta missão e assegurar a cooperação com as demais entidades intervenientes.

8. **Aumentar significativamente a capacidade de produção de habitação, quer através da reabilitação, quer através de construção nova.** É necessário, entre outras medidas:
 - a) um **programa de apoio à industrialização de construção de habitação modular, pré-fabricada *off-site***;
 - b) **criar condições atrativas e de formação que conduzam ao aumento de mão-de-obra qualificada** para o setor da construção civil;
 - c) **criar incentivos para a constituição e adequação do regime de empresas supramunicipais de promoção e gestão de habitação**, no âmbito das Comunidades Intermunicipais, de forma a criar veículos públicos com capacidade técnica e financeira adequada para executar as políticas municipais e intermunicipais de habitação;
 - d) criar um **regime de parcerias público-privadas e de parcerias públicas com o terceiro setor, de acordo com as melhores práticas europeias e da OCDE**, mobilizando a capacidade de concretização e recursos da sociedade civil;
 - e) **Criar regime de sociedade de lucros reduzidos**, em termos análogos ao existente há décadas na Áustria e Dinamarca, com grande capacidade de construção de habitação e sujeitas a um regime de transparência e controle efetivo.

9. Tal como **previsto nas Grandes Opções do Plano (GOP) 2024-2028, é necessário avaliar o sistema de planeamento em vigor**, fazendo um ponto de situação da aplicabilidade dos diversos instrumentos e regimes ligados ao ordenamento do território e ao planeamento ambiental e **garantindo que aspetos como a adaptação às alterações climáticas e a proteção dos recursos naturais são devidamente salvaguardados e integrados nos planos territoriais**. Mas isso deve ser prévio a alterações avulsas da legislação.

10. Tal como **também previsto nas GOP 2024-2028, é necessário avaliar o que deve ser mantido e que deve ser revisto na lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e urbanismo**, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, e o **Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, **algo que não foi feito no processo que produziu o DL 117/2024**.