



**ATAS DO DIA MUNDIAL DE URBANISMO  
ENCONTRO NOS 10 ANOS DA LEI DE BASES DA POLÍTICA DE SOLOS, DE  
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO  
ODIVELAS, 8 DE NOVEMBRO 2024**

**APRESENTAÇÃO**

MANUEL MIRANDA – PRESIDENTE DA APU

FERNANDA PAULA OLIVEIRA – PRESIDENTE DA ADURBEM

Iniciou a sessão o Presidente da Associação Portuguesa de Urbanistas (APU), Manuel Miranda, lembrando que, em 2018, a APU, a Ordem dos Engenheiros (OE), a Ordem dos Arquitetos (OA), a Associação Portuguesa de Geógrafos e a Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas (APAP), aprovaram a Declaração do Território (DT). A Ordem dos Biólogos (OB) aderiu, entretanto, e subscreveu, também ela, a DT.

Hoje e à boleia dos 10 anos de vigência da Lei de Bases Gerais das Políticas Públicas de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo (doravante, abreviadamente designada LBGPPSOTU), revisitou-se esta lei de modo a apurar se ela se mantinha atual (ou não), na sua versão originária. Neste contexto, foi lançado um inquérito a todos os associados da APU, que nos trouxe importantes resultados, que irão ser alvo de debate nos painéis que se seguem. Este inquérito assume um papel particularmente oportuno e relevante, face às alterações que foram introduzidas à LBGPPSOTU, em janeiro de 2024, e as que se antecipam, novamente, a breve trecho.

Neste momento, contamos também com a adesão da Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção (AD URBEM) e da Associação dos Trabalhadores da Administração Local (ATAM). A Declaração do Território não será subscrita hoje, não pelo seu conteúdo, que já se encontra validado, mas sim, pela forma, uma vez que ainda se pretende nela incorporar, precisamente, os resultados deste Dia Mundial de Urbanismo (DMU), de modo a enriquecê-la.

Não se pode deixar de sublinhar a preocupação com as alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), recentemente tornadas públicas pelo Ministro Adjunto e da Coesão Territorial, que apontam no sentido de se promover/incrementar as reclassificações *ad*

*hoc* do solo rústico em solo urbano, cuja génese esteve no Simplex Urbanístico<sup>1</sup>, mas que poderão vir a assumir, neste novo diploma, contornos ainda mais preocupantes. Estas reclassificações, ao não assentar, aparentemente, em qualquer avaliação/fundamentação, podem comprometer, seriamente, o conceito de solo urbano introduzido pela LBGPPSOTU.

Assinala-se, ainda, que apenas um terço dos 278 Municípios de Portugal Continental possuem já Planos Diretores Municipais (PDM) de 3.<sup>a</sup> geração, o que é um resultado manifestamente negativo, mas que também nos fornece um dado muito relevante: é que nesses PDM de 3.<sup>a</sup> geração, nos quais já foram eliminados os solos urbanizáveis, subsiste ainda uma percentagem muito elevada de solos urbanos disponíveis para a urbanização e a edificação.

Por último, relembra a figura ímpar do Professor Costa Lobo, não só para APU – enquanto um dos seus associados fundadores -, mas para todos os Urbanistas, e, por se constatar que a sua obra se mantém totalmente atual, se decidiu disponibilizar dois dos seus livros, para aqueles que estejam interessados em adquiri-los neste evento.

Secundou a sessão a Senhora Presidente da AD URBEM, Fernanda Paula Oliveira, congratulando-se pela elevada participação nesta sessão.

Sublinhou, mais uma vez, a importância da avaliação dos diplomas legais e da necessidade de manter a estabilidade necessária à segurança e tranquilidade jurídicas que estas matérias exigem, evitando-se o que tem vindo a suceder nos últimos tempos, ou seja, um legislar «aos bochechos».

Apresentou, de seguida, o modelo da sessão, em que se substituirão as apresentações formais pelo papel de três dinamizadores que apresentarão, cada um deles, um tema, lançando-o, subsequentemente, ao debate da plateia.

De seguida apresentou os temas, que são os seguintes:

- I. Conceito de Solo Urbano;
- II. A Afetação das Mais-Valias no Quadro do Ordenamento do Território;
- III. As Relações Institucionais no Quadro do Ordenamento do Território.

---

<sup>1</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro.

## 1.º PAINEL

### CONCEITO DE SOLO URBANO

JOSÉ ANTÓNIO LAMEIRAS

Mesa: Ana Cláudia Guedes e Tiago Trigueiros

O conceito de solo urbano introduzido pela LBGPPSOTU, quando entrou em vigor, em 2014, aparentava expurgar a possibilidade de «planear» o solo urbano a médio/longo prazo. Ao definir o solo urbano como aquele que já se encontrava urbanizado, fez, de algum modo, «temer» que os PDM de 3ª Geração deviam limitar-se a representar o existente. Porém, ao dizer que o solo urbano configurava uma opção de planeamento territorial «abria a porta» àquilo que veio, depois, a ser confirmado pelo Novo RJIGT, e, particularmente pelo Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, que veio densificar o conceito de solo urbano. Este último diploma, claramente, assumiu que o solo urbano compreende, não só aquele que se encontre total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano intermunicipal ou municipal à urbanização e à edificação -, garantindo, entre outros aspetos, a existência de infraestruturas urbanas e de prestação dos serviços associados, compreendendo, no mínimo, os sistemas de transportes públicos, de abastecimento de água e saneamento, de distribuição de energia e de telecomunicações (n.º 2 e segmento inicial do n.º 3 do artigo 7.º) -, mas também, permitiu, e muito bem, opções estratégicas de planeamento, ao aceitar como urbano aquele que garanta a provisão daqueles requisitos, no horizonte do plano territorial, mediante inscrição no respetivo programa de execução e as consequentes inscrições nos planos de atividades e nos orçamentos municipais (segmento final da alínea c) do n.º 3 do artigo 7.º).

Ou seja, ficou claro que aquelas áreas que os Municípios considerassem como estratégicas, deveriam ser delimitados nos PDM de 3.ª geração, como solo urbano, desde que, e se, os Municípios demonstrassem a viabilidade económico-financeira da sua infraestruturização dentro de um horizonte temporal associado ao plano plurianual de atividades e aos orçamentos municipais.

Ora, o inquérito da APU demonstrou que 28% dos inquiridos manifestaram concordância com a solução preconizada pela LBGPPSOTU (na sua redação de 2014) e 30% registou a necessidade de melhorar as práticas, ou seja, o problema verificou-se não tanto na solução legislativa tomada em 2014, mas, outrossim, nas dificuldades da sua aplicação, decorrentes de divergentes interpretações deste novo conceito de solo urbano por parte das entidades aplicadoras dos diplomas, designadamente, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR).

Com o denominado Simplex Urbanístico, introduziu-se uma alteração ao conceito de solo urbano, insito no artigo 10.º da LBGPPSOTU, passando este a ser o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto à urbanização ou à edificação, em plano territorial ou deliberação dos órgãos das autarquias locais, nos termos da lei, mediante contratualização para a realização das respetivas obras de urbanização e de edificação. Mais se aditou a esta lei de bases, o artigo 10.º-A, que veio estabelecer que mantêm a classificação como solo urbano os terrenos que cumulativamente: ainda estejam classificados em instrumento de gestão territorial em vigor como solo urbanizável ou solo urbano com urbanização programada, sejam propriedade exclusivamente pública, o uso predominante previsto seja o habitacional, e, a sua promoção esteja inserida no âmbito da execução de uma estratégia local de habitação, nos termos do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, na sua redação atual, ou de uma carta municipal de habitação ou bolsa de habitação ou habitação a custos controlados, nos termos da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro.

Mais preocupante, ainda, foram as alterações – introduzidas também pelo Simplex Urbanístico - ao RJIGT, que, ao aditarem os artigos 72.º-A e 72.º-B, passaram a admitir uma reclassificação do solo rústico em solo urbano *ad hoc*, seja para atividades económicas, seja para dar resposta às relevantes preocupações com as políticas habitacionais públicas.

Ora, se o Simplex Urbanístico introduziu estas reclassificações *ad hoc*, potenciando uma adulteração do conceito de solo urbano de 2014, a comunicação feita recentemente pelo Ministro da Coesão Territorial leva a antecipar que irá ocorrer um forte alargamento destas reclassificações de solo, admitindo que elas sejam efetuadas sem qualquer contiguidade com os atuais perímetros, isto é, em qual parte do solo rústico.

Termina-se esta intervenção com o seguinte repto que se lança à plateia:

ATUALMENTE, SOLO URBANO É AQUELE QUE OS MUNICÍPIOS, SEM QUALQUER CRITÉRIO, QUEIRAM QUE SEJA URBANO?

### Comentários ao painel 1:

- (i) Acabar com a distinção clara entre solo urbano e solo rústico, introduzida pela LBGPPSOTU, permitindo a reclassificação *ad hoc* deste último em urbano, é condenar o solo rústico no seu propósito crucial, ou seja, na aposta na atividade primária, na retoma da atividade produtiva destes solos. Esta aposta não é conciliável com este novo modelo de reclassificações que prosseguem fins especulativos.

Há que atentar nos factos e nos dados: há mesmo falta de solo urbano?

Dando o exemplo do concelho de Sintra, que já possui um PDM de 3ª geração (ou seja, já eliminou a categoria operativa dos solos urbanizáveis), ainda subsistem 1.700h de solo urbano, não urbanizado/edificado, dentro dos perímetros urbanos. O que suscita a questão: porque precisamos de avançar para o solo rústico, comprometendo-o e sobrecarregando-nos com nova infraestruturação, aparentemente, desnecessária?

Se é evidente o problema de escassez de oferta (ou falta de acesso a ela) à habitação, é porque não tem havido um esforço na oferta de habitação pública. O que decorre, em parte, de o Estado se ter desresponsabilizado do seu papel de controlar o processo de urbanização. Não se poderia resolver o problema através de oferta pública de habitação colocada em hasta pública, a valores acessíveis? Solução esta que poderia ser viável, através da criação de um fundo próprio para estes efeitos.

O problema será da legislação ou da prática? Respondendo, é da prática: do excesso de policiamento das entidades da administração pública central (EAC). O problema é mesmo de natureza cultural, pois é inconcebível que uma reclassificação de solos (quando justificada e fundamentada), demore 4/5 anos a concretizar-se. Assim como é lamentável a total desconsideração dos Urbanistas no processo legislativo. Concluindo, a LBGPPSOTU está muitíssimo atual e válida, sendo que o RJGT merece, apenas e tão só, pequenos acertos.

- (ii) Realça-se a inexistência de um processo de cadastro dos terrenos rústicos como um aspeto muito relevante para o aproveitamento dos solos rústicos. Isto porque, ao permitir-se o fracionamento destes solos, designadamente por sucessão *mortis causa*, viabiliza-se, erradamente, o parcelamento de territórios (por exemplo, com dois metros de frente e quinhentos de profundidade), de um modo que impossibilita totalmente o seu aproveitamento agrícola.
- (iii) É de sublinhar a natureza verdadeiramente «esquizofrénica» do processo legislativo, uma vez que este se encontra divorciado de uma avaliação dos aspetos positivos e negativos da lei que se altera.

Mais uma vez, afirma-se que o problema não está na lei, mas sim nas práticas, no modo de funcionamento das instituições aplicadoras da lei, bem como, na necessidade de auscultação (e falta desta), daqueles que trabalham o território, os Urbanistas.

Sublinha-se que 60% do solo urbano encontra-se ainda disponível (isto considerando que uma larga maioria dos PDM, enquanto PDM de 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Geração, ainda incorporam solos urbanizáveis).

É primordial solicitar à Direção-Geral do Território (DGT) a divulgação de toda a informação disponível que permita fazer uma avaliação assente em dados objetivos. Que se saiba, apenas o Município de Oeiras tem carência de solo urbano (apenas lhe resta 5/6%).

É importante que a classe dos Urbanistas passe duma postura reativa para uma proativa!

Temos também de nos questionar como resolver o problema dos solos urbanizáveis! Como conseguimos urbanizá-los e edificá-los, de modo a dar resposta ao problema habitacional? É certo que existem centenas de fogos que estão devolutos, que há áreas vastíssimas por urbanizar, mas qual a solução? Fiscalidade? Expropriação para urbanizar (como aconteceu na década de 70)? Como agilizar? Como conviver com os valores praticados pelos tribunais na fixação das indemnizações, porque o Código de Expropriações «anda de costas voltadas» para a LBGPPSOTU?

- (iv) Primeira constatação, mais uma vez, é a de que o quadro legal (de 2014), é mais do que suficiente e não carece de alterações!

Questiona-se quem põe em causa a legitimidade do poder local, que no processo de planeamento acaba por ser muito reduzido. Bem como a desarticulação entre os diferentes e múltiplos diplomas que regulam o ordenamento do território.

Se é certo que a dicotomia entre solo urbano e solo rústico é fundamental, crucial é igualmente que se olhe para a diversidade dos territórios. Igualmente importante é que a estratégia para «construir» as cidades não pertença ao setor privado, mas que implique uma intervenção pública, designadamente no que se refere à solução das mais que evidentes carências de respostas habitacionais eficazes.

- (v) O processo de planeamento é que delimita o solo urbano e o solo rústico. O que nos conduz à forte crítica da atuação das CCDR, que, por vezes, impõem exigências verdadeiramente irracionais no que concerne a esta delimitação.

A realidade é que o preço da habitação está manifestamente inflacionado, na medida em que, apesar de haver – fisicamente - muito solo urbano disponível, este, de facto, não o está, porque há especulação. Mais uma vez, julga-se que a solução estará no domínio da fiscalidade, das expropriações e da justa avaliação dos terrenos.

- (vi) A legislação de 2024 estava bem, a prática não!

O procedimento de reclassificação de solo rústico em urbano está errado, pois, entre outros problemas, não dá resposta ao conceito de Cidade.

Sublinha-se, também, o problema de falta de auscultação dos agentes envolvidos no processo de planeamento, designadamente da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), cujo parecer foi tido como tábua rasa.

Há que apontar as boas práticas: Caso do Porto, nomeadamente o exemplo da UOPG1, com 220 000m<sup>2</sup> que vão ser urbanizados. O que nos leva a concluir que tem de haver mais colaboração do Estado com os privados, pois aquele não consegue assumir o papel isolado, até por desconhecimento dos territórios e por falta de uma relação de proximidade. Existem vários mecanismos que, com a colaboração dos privados, podem contribuir para a solução da crise habitacional (dentro dos perímetros urbanos, sem necessidade de recurso ao solo rústico), nomeadamente o *Build to Rent (BtR)* e uma forte aposta nas unidades de execução, como instrumento que viabiliza a infraestruturização dos territórios. A aposta na fiscalidade, por exemplo, através do IVA reduzido de 6%, não apenas para o arrendamento acessível, mas também na

reabilitação/regeneração urbana (*in latu sensu*). Crucial é também que o IMI passe a assumir o seu papel de diferenciação do solo rústico daquele que é urbano, do ponto de vista da classificação predial.

O papel fundamental dos PDM de 3.<sup>a</sup> geração, como é exemplo, mais uma vez, o do Porto, em que as UOPG (nomeadamente a UOPG1), se não for concretizada – urbanizada – num determinado horizonte temporal – reverte para solo rústico. Isto «obriga» os privados a trabalharem em conjunto com os Municípios.

- (vii) Temos de nos questionar, sobre o motivo que levou a que passados dez anos da entrada e vigor da LBGPPSOTU apenas um terço dos PDM sejam de 3.<sup>a</sup> geração. Ou seja, porque é que a LBGPPSOTU, apesar de ser reconhecida como boa e válida, não está a ser aplicada/concretizada?

O que nos leva, novamente, a sublinhar o quão importante é o papel da monitorização e da avaliação no processo de planeamento. Assim, como apenas deveriam ocorrer decisões apoiadas nestes dois instrumentos. Seria importante, também, apurar, com base na factualidade, a razão de ser de os resultados serem manifestamente diferentes nas cinco NUT II<sup>2</sup>.

- (viii) Reitera-se a necessidade de monitorizar, avaliar, e, só depois, decidir (evitar a mudança sistemática e frequente da lei), bem como em apostar na reabilitação urbana, uma vez que subsiste tanto solo urbano em ruína.
- (ix) A LBGPPSOTU já detinha, em 2014, os mecanismos legais (instrumentos operativos) que permitiam resolver o problema dos solos especulativos dentro dos perímetros urbanos. Há mais casas no País, do que famílias a precisar de casas!

O legislador, ao não ouvir os especialistas, cria más e trôpegas soluções legislativas, fundamentando-as em motivos falsos, designadamente apoiando as alterações propostas na necessidade de execução do Programa de Recuperação e Resiliência (PRR), e, na admissão, inédita, de a reclassificação a ocorrer em solos da Reserva Ecológica Nacional (REN) e da Reserva Agrícola Nacional (RAN), sem alterar os respetivos regimes jurídicos.

O problema não está na lei, reitera-se, está nas práticas.

Infelizmente, a Voz dos Urbanistas não é ouvida!

Tanto assim é que, apesar do convite expresso à Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território (SEALOT) e à Secretaria de Estado da Habitação (SEH) para participarem neste encontro, estas não estiveram presentes nem tão pouco se fizeram representar.

- (x) Constata-se que o consenso é muito alargado, o que é positivo. Porém, as decisões políticas vão no sentido oposto, sendo pouco transparente e com falta de fundamentação. Os dados apontam para uma enorme fatia de solo urbano disponível (mesmo nos PDM de 3.<sup>a</sup> geração). Ou seja, os espaços e as edificações estão lá, pelo que deveria haver o dever de utilizar os edifícios e os solos!
- (xi) A anunciada iniciativa legislativa pode vir a configurar um ponto final na reforma de 2014. Apela-se à Comissão Nacional do Território (CNT) e ao Observatório da Reabilitação Urbana (ORU) que apoiem os Urbanistas com dados que permitam confrontar os promotores imobiliários e o mercado privado.

---

<sup>2</sup> Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos, que, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 46/89, de 15 de fevereiro, correspondem às cinco Regiões de Portugal Continental: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

## 2.º PAINEL

### AFETAÇÃO DE MAIS-VALIAS NO QUADRO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

JORGE CARVALHO

Mesa: João Belard Correia e João Bento

Inicia-se a apresentação pela identificação das questões de base e dos principais desafios que se colocam no que se refere à afetação das mais-valias. São eles:

Questões de base:

- Contradições entre interesse coletivo (função social do solo) e interesses individuais (legitimado pelo direito de propriedade);
- O ordenamento do território origina mais e menos valias fundiárias, exige, por isso, ser complementado com mecanismos perequativos.

Desafios principais:

- Função ambiental *versus* remuneração da propriedade;
- Renda fundiária na transformação do uso rural em urbano.

Face às questões e desafios levantados, iremos analisar os preceitos da LBGPPSOTU que sobre este tema regem, nas seguintes temáticas:

- Remuneração da função ambiental;
- Perequação da edificabilidade;
- Avaliação do solo
- Fiscalidade.

Determinados usos e determinadas inibições de uso criam externalidades ambientais positivas. Admitindo que devam ser remuneradas, que usos e que inibições devem ser remuneradas? Quem as pode/ deve remunerar? Como devem ser remuneradas?

Veja-se, então, o que estipula a LBGPPSOTU na perspetiva das externalidades ambientais *versus* remuneração da propriedade?

*Art.º 62.º, n.º4: Os municípios devem constituir um Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística, ao qual são afetas receitas resultantes da redistribuição de mais-valias, com vista a promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e a prestação de serviços ambientais, sem prejuízo do município poder afetar outras receitas urbanísticas a este Fundo, com vista a promover a criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público.*

*Art.º 64.º, n.º 7: A lei pode ainda estabelecer mecanismos de distribuição de encargos e benefícios destinados a compensar os custos decorrentes da proteção de interesses gerais, nomeadamente, a salvaguarda do património cultural, a valorização da biodiversidade ou da proteção de ecossistemas. (...)*

Considerando a LBGPPSOTU e emitindo opinião:

- Que inibições devem ser remuneradas? A resposta pressupõe o reconhecimento de direitos; admitindo que o direito de propriedade não integra a edificabilidade, mas integra o direito a uma exploração agrícola ou florestal “corrente”, importaria precisar este conceito e compensar as inibições que sobre ele incidam.
- Quem as pode/deve remunerar? De acordo com a LBGPPSOTU a remuneração deveria assentar em *mecanismos de distribuição de encargos e benefícios*, o mesmo é dizer em

*redistribuição de mais-valias.* Note-se que, para tal, a perequação teria de ocorrer à escala nacional ou regional, já que a maior disparidade de benefícios ocorre entre municípios; ou seja, só seria operativo no quadro do Art.º 64.º, n.º 7, o qual ainda não está regulado. Isto não significa que a perequação não possa ocorrer também no quadro do Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística (doravante, abreviadamente designado FMSAU), mas apenas a uma escala mais limitada, nomeadamente na envolvente direta das áreas urbanas.

- Como devem ser remuneradas? Na perspetiva ambiental, poucas vezes se pretende o abandono, pretendem-se sim usos específicos. Assim sendo, a remuneração deverá ser periódica (talvez anual), incentivando a que tais usos se mantenham.

Olhando agora para o que estabelece a LBGPPSOTU sobre a afetação de mais valias originadas pela edificabilidade?

*Art.º 64.º, n.º 6: os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal fundamentam o processo de formação das mais-valias fundiárias e definem os critérios para a sua parametrização e redistribuição, contendo (n.º 2) instrumentos de redistribuição equitativa de benefícios e encargos deles resultantes.*

*Art.º 68.º, n.º 2: As mais-valias originadas pela edificabilidade estabelecida em plano territorial são calculadas e distribuídas entre os proprietários e o Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística.*

*Art.º 64.º, n.º 4. A redistribuição de benefícios e encargos a efetivar nos termos do número anterior, aplica-se a todas as operações urbanísticas sistemáticas e não sistemáticas que ocorram no território em causa, concretizando a afetação das mais-valias decorrentes do plano ou de ato administrativo.*

É inquestionável que a admissibilidade de edificabilidade (e sobretudo a transformação do solo rural em urbano) aumenta a renda fundiária, cria mais valias. E é sabido que os planos, ao diferenciar usos, têm um enorme impacto no valor de cada um dos prédios.

Na *parametrização e redistribuição* das mais-valias originadas pela edificabilidade colocam-se então algumas questões:

- Antes de mais, como identificar as mais-valias? Sendo um facto que atualmente, no essencial, é a edificabilidade que valoriza a propriedade imobiliária e assumindo que o direito de propriedade não integra o direito de construir, logo se conclui que toda a edificabilidade criada por atos administrativos, admitida por plano e depois licenciada, é criadora de mais-valias. Edificabilidade e mais-valias surgem, assim, estreitamente articuladas.
- Como distribuir essas mais-valias? Respeitando o estabelecido na LBGPPSOTU, sendo que o caminho mais óbvio para tal será o de: calcular edificabilidade média decorrente de plano; afetar uma parte dessa edificabilidade ao FMSAU; distribuir a restante de forma equitativa entre todos os proprietários.
- E, sendo certo que a distribuição de mais-valias é devida em todas as operações urbanísticas será de diferenciar situações? Nada obsta a que tal possa e até deva acontecer, desde que justificado. Para as áreas que o plano trate todos os prédios de forma similar (por exemplo zona urbana consolidada, a conservar) não se justifica perequação. A dimensão das operações pode entrar na equação, favorecendo a colmatação urbana. E é fundamental que se atente à dinâmica de mercado de cada local, onde não existam (ou quase não existam) efetivas mais-valias, isso não pode deixar de ser considerado.

No que respeita à avaliação (pública) do solo, dispõe a LBGPPSOTU:

*Art.º 67.º, n.º 2. A avaliação tem por objeto a determinação:*



a) *Do valor fundiário para efeitos de execução dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, na ausência de acordo entre os interessados;*

b) *Do preço a pagar ao proprietário na expropriação por utilidade pública e na venda ou no arrendamento forçados, nos termos da lei;*

c) *Do valor dos imóveis para efeitos fiscais.*

Art.º 71.º *Avaliação do solo urbano*

2. *A avaliação do solo urbano atende:*

a) *Ao valor correspondente ao aproveitamento ou edificabilidade concreta estabelecidos pelo plano aplicável ou, na sua ausência, ao valor referente à edificabilidade média definida no plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal, deduzidos os valores de cedência média por via perequativa.*

b) *Ao valor do edificado existente no seu estado atual bem como, quando seja esse o caso, o valor dos ónus e deveres previstos para realização da edificabilidade concreta prevista no plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal.*

- A especulação imobiliária assenta, em grande parte, na habitual falta de transparência deste mercado.
- Sendo que um dos fins da política pública de solos é o de *evitar a especulação imobiliária* (LBGPPSOTU, Artigo 2.º, alínea b), logo se conclui que os diversos instrumentos legais que incidem na avaliação imobiliária, nomeadamente os de ordenamento de território, o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) e o Código de Expropriações (CE) deveriam estar bem articulados, traduzindo uma avaliação pública única, inequívoca e transparente.
- É sabido que acontece exatamente o contrário. Afetos a diversos ministérios, cada um destes diplomas parece desconhecer os demais. O Art.º 67.º, n.º 2 da LBPSOTU aponta o caminho a seguir, o qual passa pela necessária reformulação do CE e do CIMI, o que seria um passo muito importante para articular mercado imobiliário e ordenamento de território. Uma avaliação pública rigorosa, coerente e bem divulgada é um dos instrumentos a utilizar para que o mercado imobiliário seja mais transparente, atenuando a especulação.
- Entretanto e em qualquer caso, os diplomas LBPSOTU, CE e CIMI atualmente em vigor têm todos eles de ser aplicados e de forma tão coerente entre si quanto possível. E isso é mesmo possível. Convido-vos à leitura do artigo “*Uma fórmula para avaliação pública do solo urbano*” em “Urbanismo Operativo”, Jorge Carvalho, 2020, Ed Almedina.

Aborde-se agora o tema da fiscalidade que incide sobre o imobiliário, começando por enunciar o que, neste domínio, estabelece a LBGPPSOTU:

*Art.º 63.º, n.º 1 - A tributação do património imobiliário urbano respeita o princípio da equivalência ou do benefício, atendendo ao investimento realizado em infraestruturas, equipamentos, regeneração urbana, qualificação ambiental (...)*

*Art.º 62.º, n.º 5 - Os instrumentos tributários podem ter taxas de tributação diferenciadas em função dos custos das infraestruturas territoriais disponibilizadas, da respetiva utilização e de opções de incentivo ou desincentivo justificadas por objetivos de ambiente e ordenamento do território.*

- Também aqui a LBGPPSOTU dá um passo importante, o de assumir a Fiscalidade como instrumento de Ordenamento do Território.
- Em coerência, alguma legislação já trilha este caminho, nomeadamente no quadro da pretendida reabilitação urbana e, mais recentemente, no quadro da política habitacional. Importa ampliar este caminho, torná-lo efetivo e operativo.

- Uma parte substancial das deficiências detetáveis na ocupação do território e nas dificuldades de acesso à habitação decorre do imobilismo dos proprietários, no “deixa estar que isto sempre se vai valorizando”.
- Importa referir que, no quadro legal em vigor, o direito de propriedade imobiliária não é isento de deveres, nomeadamente o de conservar e o de utilizar.
- Uma política pública que confronte os proprietários com esses deveres, utilizando para tal incentivos e penalizações fiscais de valor significativo, é o caminho mais eficaz para assegurar uma transformação ordenada do território e um aumento da oferta efetiva de edifícios e de terrenos, baixando preços, estimulando o funcionamento do mercado.
- Fazendo um balanço sobre o conteúdo da LBGPPSOTU, facilmente se conclui que é uma boa lei, que estabelece caminhos adequados e positivos ao ordenamento do território. Mas como compreender, então, a sua pouca aplicação?

Considerados os conteúdos dos PDM publicados posteriormente à LBGPPSOTU concluiu-se (no que respeita à afetação de mais-valias) que:

- A grande maioria é omissa a este respeito, deixando a totalidade das mais-valias geradas pela nova edificabilidade nos proprietários;
- Alguns, mais recentes, afetam uma parte (pequena) das mais-valias ao Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística (FMSAU), para a totalidade das operações, ou apenas para algumas, nalguns casos apenas aquando eventual reclassificação do solo rústico em urbano.

O mesmo se concluiu quanto:

- À perequação de benefícios e à perequação dos encargos (a grande maioria limita-se a reproduzir a lei geral);
- À avaliação do solo e ao FMSAU (a grande maioria é omissa).

Então, como deveremos proceder?

Sabemos que há contradições entre interesse coletivo (função social do solo) e interesses individuais (legitimado pelo direito de propriedade).

Sabemos que o mercado fundiário (e imobiliário), não gera ocupação ordenada e apresenta, numa perspetiva económica, um funcionamento muito imperfeito, por ser de natureza especulativa, ser sujeito a entesouramento e produzir muitas externalidades.

Sabemos então que é necessária uma Política Pública para melhorar o funcionamento do mercado, tornando-o mais transparente, contrariando o imobilismo e internalizando externalidades.

E, sabendo que o ordenamento do território origina mais e menos valias fundiárias, logo se conclui que não deverá ignorar esse facto e que, para que possa ser eficaz, deve:

- prosseguir uma afetação de mais-valias que suscite comportamentos convergentes com os objetivos de ordenamento;
- respeitar a propriedade imobiliária, mas confrontando-a com os seus deveres.

A LBGPPSOTU aponta caminhos para tal, estabelece mesmo imperativos neste sentido; mas a verdade é que, neste âmbito, tem sido insuficientemente cumprida.

Volta-se então à pergunta: como deveremos proceder?

Sabemos que o ordenamento do território é fundamental, face aos recursos disponíveis, por razões ambientais, para a qualidade de vida humana. Logo, não poderemos desistir.

Temos de procurar cumprir a LBGPPSOTU, cumprindo os seus fins, designadamente os previstos na alínea b) do seu artigo 2.º, garantindo o desenvolvimento sustentável, a competitividade económica

territorial, a criação de emprego e a organização eficiente do mercado fundiário, tendo em vista evitar a especulação imobiliária e as práticas lesivas do interesse geral. Bem como, os seus Princípios Gerais, nomeadamente o disposto na alínea f) do seu artigo 3º, ou seja, a equidade, assegurando a justa repartição dos benefícios e dos encargos decorrentes da aplicação dos programas e planos territoriais e dos instrumentos de política de solos, o que não impede - antes pressupõe - que se considere cada uma das diferentes realidades presentes no território.

A terminar, ainda uma interrogação:

Sabe-se que a LBGPPSOTU está pouco acompanhada por regulamentação complementar, que o RJIGT parece ter-se esforçado por ignorar as inovações que ela trouxe.

Será que necessita de ser regulamentada? e, não necessitando, é útil que o seja?

A minha prática profissional permite resposta, sem hesitação, de que a regulamentação não é indispensável, que aplicação direta da LBGPPSOTU é perfeitamente possível, permitindo até, o que é interessante, espaços de experimentação e inovação.

Mas será útil que seja regulamentada? Talvez sim, porque talvez a sua pouca aplicação encontre justificação no facto de não o estar. Mas não deixo de temer uma eventual regulamentação excessiva, burocrática, pouco competente (coisa não rara, como bem sabemos).

Talvez fosse suficiente um programa nacional de formação profissional nestes domínios, uma formação prática e operativa, associada ao fazer acontecer.

## Comentários ao painel 2:

- (i) Foi referida a necessidade de se repensar alguns dos regimes jurídicos associados a este tema das mais-valias fundiárias, desde logo do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN). Crucial será, também, ter oportunidade para apreciar as novas alterações legislativas, o que apenas por falta de transparência do mercado (não há informação suficiente e partilhada), não ocorrerá. Encontra-se em falta, também, o programa de financiamento urbanístico, que, apesar de previsto no RJIGT, nunca chegou a ser publicado. Com efeito, o artigo 174.º deste diploma legal, prevê 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.”* E que, *“O conteúdo documental que integra o programa de financiamento urbanístico é definido por portaria (...)”*, mas esta portaria nunca chegou a ser publicada.

Constata-se, ainda, que se trata de matéria do saber em que falta ainda muita aprendizagem, razão pela qual há poucos Municípios que aplicam corretamente os critérios da perequação da LBGPPSOTU e do RJIGT.

- (ii) Reafirmam-se as dificuldades na aplicação dos sistemas perequativos e do seu tratamento ao nível dos PDM de 3.ª geração, o que justificava uma intervenção da ANMP e das Comunidades Intermunicipais (CIM), no sentido da uniformização de critérios em função dos territórios e da sua diversidade. Isto porque, a afetação social das mais-valias, através da sua redistribuição é de difícil aplicação nos territórios de baixa densidade.

Acresce que o próprio Programa Regional Ordenamento do Território do Norte (PROT-N), em fase final de elaboração, não trata esta matéria, não dando orientações para o nível municipal.

Por exemplo, o solo rústico que tem ecossistemas associados, deveria estar dotado de financiamento dos serviços ambientais. Deveria ocorrer (o que não sucede) uma associação da fiscalidade ao planeamento territorial. Isto porque, os mecanismos

perequativos funcionam em territórios que têm forte dinâmica imobiliária, mas já não nos de baixa densidade, em que sucede o contrário. Quando há poucas transações imobiliárias, a sua mediana só surge ao nível das NUT III (não existe ao nível concelhio), pelo que se impõe dar um passo em frente, olhando para os resultados das NUT III nos últimos 3/5 anos. Como há falta de informação sobre os agregados habitacionais (e não familiares), informação esta muito frágil e pouco densificada, há que encontrar regras de uniformização dos critérios de perequação, em função da diversidade/homogeneidade dos territórios, da sua competitividade e da coesão territorial. Mesmo ao nível das NUT III não há homogeneidade: veja-se, como exemplo, o caso da Área Metropolitana do Porto (AMP), em que apenas os seis municípios dos nove originais – aqueles que correspondiam à Cidade Aglomeração (Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo e Vila Nova de Gaia) - têm uma matriz comum muito díspar e que os diferencia dos restantes onze.

A mais-valia gerada pelo plano tem de considerar o ponto de partida, que, em certos casos, pode ser uma menos-valia. Porém, mesmo dentro das «bolsas» existentes dentro dos perímetros urbanos (que existem também em territórios de baixa densidade) e como o mercado não tem funcionado, mantendo-se estas «bolsas» congeladas, há que criar mecanismos que estimulem a sua infraestruturização e disponibilização no mercado habitacional.

### 3.º PAINEL

## AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS NO QUADRO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

CRISTINA GUIMARÃES

Mesa: Joana Neto Anjos e Carlos Correia Dias

Nota introdutória:

As relações institucionais devem constituir um imprescindível pilar do processo de planeamento. Sem estas, ou sem que estas sejam verdadeiramente fortes, não teremos nunca um saudável ordenamento do território.

O que nos dizem as respostas ao questionário?

Em primeiro lugar, que há uma concordância geral com as medidas preconizadas pela LBGPPSOTU, o que nos leva, desde logo, a perguntar, mas então porque é que ela não se encontra concretizada ao final de 10 anos?

Em segundo lugar, que a maior parte dos inquiridos não acha que a solução para os problemas/constrangimentos esteja na lei, mas na má aplicação da lei. Será isso decorrente de deficientes relações institucionais?

A concluirmos afirmativamente, há que perguntar:

As deficientes relações institucionais decorrerão de um desrespeito pelo princípio da autonomia local, constitucionalmente consagrado, que apenas permite uma mera tutela de legalidade, e, mesmo esta, sempre dentro das respetivas competências legais? Ou resultará duma má compreensão da orgânica do sistema de planeamento, isto é, do desconhecimento dos objetivos e âmbito de cada Instrumento de Gestão Territorial (IGT) e das formas de articulações mútuas?

Face a este cenário, é imperioso questionar: Qual o caminho a percorrer? O que há a melhorar?

Para contextualizar, apresentam-se alguns exemplos que se lançaram ao debate:

1.ª Constatação: A concordância com a LBGPPSOTU:

- Porque não temos, ainda, o País «coberto» por PDM de 3ª geração? Porque estes instrumentos não são desejados ou porque são encarados como uma tarefa hercúlea e impossível de concretizar em tempo útil? Há que mudar o paradigma, pois há exemplos de PDM de 3ª geração elaborados em tempo normal: aproximadamente quatro anos (Matosinhos, Porto, Melgaço, Felgueiras);
- Porque ainda não vislumbramos a recondução dos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) a Programas, largamente que está ultrapassado o prazo previsto no artigo 78.º da LBGPPSOTU?
- O que pensamos e ambicionamos relativamente à imperiosa necessidade de monitorizar – para depois poder avaliar? Qual o fim dos novos Relatórios de Execução do Ordenamento do Território (REOT)? Resumir-se-ão estes importantíssimos instrumentos, no futuro, a uma mera formalidade a cumprir, que os planeadores – em particular os donos dos planos/programas – não se reveem? Iremos seguir o mau exemplo do legislador, que altera a lei antes de a avaliar?

2.ª Constatação: uma larguíssima maioria dos inquiridos incluiu-se no grupo que considera que a solução legislativa é boa, a prática é que é menos boa!

- Modelo de desconcentração das CCDR sem envolvimento de duas importantíssimas entidades, responsáveis em larga medida por políticas públicas de OT: o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF) e a Agência Portuguesa do Ambiente,

I.P. (APA). E o que se passa com a Agricultura e com a Cultura que foram «internalizadas» nas CCDR?

- A importância das CCDR enquanto entidades coordenadoras: saneamento dos pareceres (a nova versão do parecer final do Decreto-Lei 80/2015, de 14 de maio), o parecer final da CCDR deve substituir, e não apenas fazer o somatório, das posições das diferentes pronúncias das entidades. Deve afastar as pronúncias que extravasam o âmbito das competências das entidades, que são meramente opinativas – ou seja, não vinculativas – e que são proferidas fora do prazo, logo, e que, como tal, deverão ser tidas como não emitidas. Isto é, a forma, o conteúdo e os prazos dos pareceres em sede de planeamento tem de melhorar muito;
- O papel das duas Comissões Consultivas (CC), fixadas pela Portaria 277/2015, de 10 de setembro. As CC funcionam como foram preconizadas, no espírito que esteve na base da Portaria 277/2015, de 10 de setembro? As várias sessões de uma reunião das CC? A experiência prática e o que a lei diz – soluções de melhoria?
- A necessidade de as duas administrações – Administração Central (AC) e Administração Local (AL) colaborarem o mais estreitamente possível. As administrações ouvem-se verdadeiramente ou simulam momentos obrigatórios por lei de auscultação?
- Há uma verdadeira prática de concertação desde o início do processo de planeamento? O período de concertação tem de ser mais apurado. Tem de haver uma maior aposta numa cultura da concertação, que envolva todas as entidades, desde o início do processo (e não procedimento) de planeamento;
- A necessidade, ainda, de apostar, em verdadeiros processos participativos (que saudavelmente começam a emergir, mas que ainda têm caráter residual e embrionário);
- Nestes processos, as entidades da AC deveriam também ser parte ativa, promovendo-se, assim, o seu envolvimento *ab initio*!
- A importância da DGT/Comissão Nacional do Território (CNT), que deve ter um papel mais para o exterior e com maior divulgação (Manuais e Guias).
- Integração da APU na CNT, na qualidade de observadora;
- Necessidade de apostar na formação de quadros, pois grande parte das vezes o problema não está na lei, mas sim na sua interpretação e consequente praxis (Preâmbulo do Simplex Ambiental<sup>3</sup>);
- A necessidade de estabelecer *timings* de planeamento dos diferentes IGT, que sejam consentâneos. O caso da transposição dos PEOT e dos PROT. A AC tinha o especial dever de dar o exemplo e não o deu: pelo contrário, esteve confortável a penalizar os municípios;
- Os PROT não devem resumir-se à territorialização do Portugal 2030 (ou qualquer outro PO): pelo contrário, o PT2030 é que deveria ser o envelope financeiro das políticas públicas com incidência territorial planeadas a montante. Estaremos a andar sempre em contraciclo?
- Os mecanismos jurídicos já existem, mas são, amiudadamente, ignorados! O que fazer?

### Comentários ao painel 3:

- (i) Uma primeira abordagem ao problema identificado neste terceiro painel, no sentido da melhoria das práticas, poderia passar pelo estudo dos PDM de 3.ª geração, na tentativa de identificação dos principais constrangimentos sentidos, nomeadamente as diferentes posições assumidas pelas cinco Regiões, em particular no que se refere à delimitação da REN e dos perímetros urbanos. Se, por um lado, é lamentável assistir às

---

<sup>3</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro.

sucessivas prorrogações de prazo para conclusão destes IGT, certo é também que os atrasos no seu procedimento, devem-se, a maioria das vezes, à postura das entidades da AC (em particular as ARH nas exigências feitas em sede de REN). Há que assumir e dar visibilidade a estas más *praxis*;

- (ii) Sublinha-se, também, como exemplos de más práticas a serem combatidas, a falta de articulação dos vários instrumentos territoriais.

Outra má *praxis* refere-se à má qualidade de alguns pareceres emitidos pelas Entidades da Administração Central (doravante, abreviadamente designadas EAC), que não são claros quanto à distinção entre os aspetos que são relativos ao incumprimento de disposições legais e regulamentares e aqueles que são meramente opinativos. Os primeiros (que surgem muitas vezes, como meras dúvidas sobre a legalidade, não sendo, por isso, assumidos pelas próprias EAC, como conclusivos), deveriam (mas não são) ser comunicados ao Ministério Público, para efeitos de impugnação; os segundos têm de ser entendidos como meras opiniões, muitas vezes infundadas, e, fora do âmbito de pronúncia das EAC. Muitas das vezes, estas entidades desejam que os PDM sejam o repositório de todas as normas, muitas delas completamente obsoletas e que não têm de constar dos PDM. Existe uma burocracia (no seu mau sentido) que leva a que os procedimentos sejam kafkianos e que a forma ultrapasse (e ponha de lado) a substância;

- (iii) A CNT poderia assumir aqui um papel de «tradutora» da profícua legislação aplicável ao processo de planeamento, conferindo-lhe uma leitura menos hermética;
- (iv) O atraso da conclusão dos PDM de 3.<sup>a</sup> geração tem de ser diagnosticado com base em dados concretos, sendo que a responsabilidade devia ser partilhada entre a AC e a Administração Local (doravante, abreviadamente designada AL). Muitas das vezes, este atraso também assenta no pouco empenhamento da AL que, quer por falta de recursos humanos especializados, quer por escassez de recursos financeiros, permite que o procedimento se «arraste» por tempo inaceitável. Por outro lado, é incompreensível que um dos aspetos, que claramente mais atrasou a conclusão os PDM de 3.<sup>a</sup> geração, ou seja, a delimitação das REN em conformidade com as Novas Orientações Nacionais e Regionais da REN, tenha vindo, agora, a ser suspensa.
- (v) É evidente, também, a pouca significância que as políticas de ordenamento do território assumem na estrutura do atual governo;
- (vi) É sublinhado o papel importantíssimo que as CCDR deviam assumir neste ponto, assegurando uma boa coordenação entre as EAC e introduzindo uma leitura crítica e saneadora das posições destas entidades;
- (vii) Foi transmitido que a DGT tem trabalhado em manuais técnicos de apoio ao procedimento de planeamento dos PDM de 3.<sup>a</sup> geração, nomeadamente o PDM GO, que teve contributos de todas as entidades que integram a CNT, designadamente as CCDR, a APA e o ICNF. A DGT tem um âmbito nacional, devendo ser do nível regional que emanam as soluções para uma boa aplicação da lei. Reafirmou-se que a DGT está aberta a partilhar toda a informação, por exemplo, sobre as servidões e restrições de utilidade pública (doravante, abreviadamente designadas SRUP), disponíveis no seu sítio institucional. Mais se salientou que os trabalhos da CNT são completamente transparentes, uma vez que as atas das reuniões estão disponíveis *on line*. A DGT ofereceu-se, ainda, para colaborar na discussão dos vários temas, bem como a apresentar exemplos de boas práticas de concertação, tais como o Programa Transformador da Paisagem.

De todos estes comentários foi possível retirar as seguintes ilações:

- Há uma enorme – dir-se-ia quase inédita – concordância entre os vários envolvidos no processo de planeamento, quanto à identificação dos problemas e à partilha de caminhos, com vista à solução desses mesmos constrangimentos;

- O problema maior reside na má aplicação da lei, ou seja, nas práticas, e não na lei;
- É necessária uma nova cultura territorial, apoiada na partilha de informação e na aposta numa genuína concertação;
- As EAC e as EAL devem partilhar responsabilidades e avançar para um caminho em que sigam a par e passo e não de costas voltadas;
- Os planos territoriais devem ser precedidos de programas e devem assentar na monitorização e avaliação, como forma de tomar boas decisões;
- A diversidade dos territórios deve ser sempre tida em conta, não devendo a aplicação dos mecanismos legais, designadamente os perequativos, ser efetuada de modo cego;
- Devem ser elaborados Guias Técnicos, que sirvam de apoio à uniformização de procedimentos;
- Há que estudar quais os principais constrangimentos ao procedimento de planeamento, eventualmente através da criação de um Grupo de Trabalho;
- Temos de ponderar um sistema em que as servidões administrativas e restrições de utilidade pública passem a ser responsabilidade das EAC, que, para além de assumirem a sua elaboração, deverão ser responsáveis pela sua permanente atualização;
- Deve haver uma grande aposta na formação pedagógica dos diversos atores;
- O papel das CCDR deve ser conduzido de um modo muito mais coordenador e, essencialmente, mais crítico;
- Os Urbanistas devem ter um papel muito mais interventivo, deixando de ser agentes meramente reativos.

## ENCERRAMENTO

Terminou-se a sessão, com a leitura, por parte do Presidente da APU, da Declaração do Território, com a presença dos seguintes representantes:

APU - Manuel Miranda, Presidente

Ordem dos Arquitetos - Avelino Oliveira, Presidente

Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas - João Ceregeiro, Presidente

Associação Portuguesa de Geógrafos - Elisabete Fiel (em representação da Presidente, Adélia Nunes)

AD URBEM - Fernanda Paula Oliveira, Presidente

ATAM - Marcelo Delgado, Presidente

Odivelas, 8 de novembro de 2025