

PREPARAÇÃO DA

# NOVA LEI DO SOLO

Documento Técnico DGOTDU 2/2011

## **Identificação e análise das relações da legislação portuguesa conexas com o âmbito da futura Lei do Solo**

Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo

Isabel Moraes Cardoso, Guilherme W.  
D'Oliveira Martins, Nuno Miguel Marrazes

2011

# Ficha Técnica

## ***Título***

### **Identificação e análise das relações da legislação portuguesa conexas com o âmbito da futura Lei do Solo**

Estudo de Enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo

2011

## ***Autoria***

Isabel Moraes Cardoso, Guilherme W. D'Oliveira Martins, Nuno Miguel Marrazes

## ***Edição***

Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano  
Campo Grande, 50, 1749-014 Lisboa - Portugal

---

© Propriedade da DGOTDU – Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2011

*Reservados todos os direitos de acordo com a legislação em vigor*

O conteúdo deste documento é da responsabilidade dos seus autores. Quaisquer pedidos de esclarecimento, observações ou sugestões devem ser dirigidos à DGOTDU, Campo Grande, 50, 1749-014 Lisboa – Portugal, Tel. +351.21.782.50.00, Fax +351.21.782.50.03, [novaleidosolo@dgotdu.pt](mailto:novaleidosolo@dgotdu.pt)

## **LEI DO SOLO**

# **IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DAS RELAÇÕES DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA CONEXA COM O ÂMBITO DA FUTURA LEI DO SOLO**

Isabel Moraes Cardoso  
Guilherme W. D'Oliveira Martins  
Nuno Miguel Marrazes

Março de 2011

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| I OBJECTO E OBJECTIVOS DO ESTUDO (CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES).....  | 5  |
| II ÂMBITO DO ESTUDO .....   | 10 |
| III ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL (REMISSÃO).....  | 15 |
| IV DIREITO DOS SOLOS .....  | 17 |
| V IDENTIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO CONEXA, DO RESPECTIVO ÂMBITO<br>MATERIAL E DA CONEXÃO RELEVANTE COM A LEI DO SOLO ..... | 20 |
| A) ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA .....   | 20 |
| A1. COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS .....   | 20 |
| A2. INSTRUMENTOS ORGANIZATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E FORMAS<br>DE COLABORAÇÃO COM OS PRIVADOS .....            | 23 |
| B) SISTEMA FINANCEIRO E SISTEMA TRIBUTÁRIO .....  | 25 |
| B1. FINANÇAS LOCAIS.....  | 26 |
| B2. IMPOSTOS E BENEFÍCIOS FISCAIS .....   | 27 |
| B3. TAXAS LOCAIS.....   | 45 |
| C) PROPRIEDADE .....  | 47 |
| C1. ENQUADRAMENTO.....  | 47 |
| C2. PROPRIEDADE PRIVADA .....   | 48 |
| C3. PROPRIEDADE PÚBLICA .....   | 51 |
| C4. PROPRIEDADE COOPERATIVA E SOCIAL.....   | 52 |
| C5. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DO SOLO – LIMITAÇÕES POR RAZÕES<br>AMBIENTAIS E ENQUANTO MEIO DE PRODUÇÃO .....      | 53 |
| D) RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL DO ESTADO.....  | 58 |
| E) HABITAÇÃO E ARRENDAMENTO.....  | 59 |
| F) SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS E RESTRIÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA.....   | 62 |

## **I OBJECTO E OBJECTIVOS DO ESTUDO (CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES)**

1. O presente relatório constitui o estudo relativo à identificação e análise das relações da legislação portuguesa conexas com a futura Lei do Solo, que deve ser tida em consideração desde o início do desenvolvimento dos trabalhos. Constitui um dos quatro estudos prévios com que a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) iniciou os trabalhos de preparação da Lei do Solo<sup>1</sup> e que visam contribuir para o quadro de referência do desenvolvimento do conteúdo da nova lei.
2. Em especial, o âmbito do presente estudo, de acordo com as especificações técnicas fornecidas, deve proceder à identificação dos instrumentos legais e regulamentares que se articulam com o direito do solo, fora do âmbito do ordenamento do território e do urbanismo, matéria já analisada num dos outros estudos prévios.
3. A finalidade do estudo consiste, ainda de acordo com as orientações transmitidas, em perspectivar, desde o início do processo de preparação da nova lei, quais são os instrumentos legais e regulamentares que por esta poderão vir a ser afectados ou que devem ser tidos em consideração na sua elaboração, no sentido de conhecer as implicações que o novo normativo irá ter nesses regimes (ou que esses regimes têm na nova lei), de modo a prevenir atempadamente essas consequências, em particular através da previsão de eventuais iniciativas legislativas complementares, bem como a identificar as questões essenciais a submeter a debate.

---

<sup>1</sup> Processo anunciado publicamente por Sua Excelência a Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território a 27 de Setembro de 2010, na sessão de lançamento dos trabalhos de preparação da nova lei, no qual a primeira fase corresponde à elaboração de outros 3 estudos de enquadramento para além do presente, a saber: estudo de direito comparado com a legislação do solo de outros países europeus, estudo da articulação da lei dos solos com o sistema de gestão territorial, estudo das determinantes económicas do mercado de solos e da construção e dos instrumentos de natureza financeira, fiscal e parafiscal no âmbito do direito e da política de solos.

4. Não se encontrando, ainda, delimitados o âmbito e o conteúdo fundamentais da nova lei<sup>2</sup>, o estudo procede apenas a uma identificação prévia dos instrumentos normativos a considerar, que deverá ser aprofundada em fase mais avançada dos trabalhos, **em especial, no que se refere ao à delimitação concreta das interferências recíprocas, à solução normativa a adoptar para a sua resolução e à definição do instrumento normativo adequado**, ou seja, de quais os trabalhos complementares a desenvolver, uma vez fixadas as principais orientações doutrinárias da nova lei.
5. Por isso, procede-se apenas **ao mapeamento da legislação que regula matérias conexas com o direito e a política de solos, no que respeita ao seu uso, transformação e estatuto urbanístico, com o âmbito que se delimita no ponto subsequente** (ponto II).
6. Com efeito, nesta fase apenas é possível proceder à identificação dos complexos normativos e dos instrumentos de natureza legal e regulamentar que lhes dão suporte e que regulam aspectos conexos com o direito e a política de solos, **explicitando qual o sentido da conexão com a nova lei, ou seja, das implicações recíprocas que se podem estabelecer**.
7. Sempre que possível, **procede-se à identificação de situações problemáticas já detectadas**, seja em termos da articulação entre os regimes jurídicos existentes com reflexos no direito e política de solos, seja entre estes e a futura lei, que a nova regulamentação deverá ter em consideração ou relativamente às quais se justificam iniciativas legislativas ou regulamentares no complexo normativo existente.
8. Esta tarefa de identificação do complexo normativo com incidência na utilização do solo, no âmbito dos trabalhos preliminares da nova Lei, assume particular importância por no domínio do ordenamento do território e do urbanismo se verificar também a proliferação e complexidade legislativas, comum aos Estados Sociais de Direito, nos quais o recurso à intervenção legislativa se tornou a prática

---

<sup>2</sup> Cf., Metodologia e programação dos trabalhos de preparação na nova Lei do Solo, *in* [www.dgotdu.pt](http://www.dgotdu.pt), Plataforma colaborativa para preparação da Nova Lei do Solo, de acordo com a qual a delimitação das matérias a tratar em sede da Lei e, **por extensão, das matérias a rever em sede de legislação de ordenamento do território e de urbanismo e da legislação conexas**, integra a fase 2, Estabelecimento do modelo e da orientação geral da Lei, subsequente à fase dos estudos de enquadramento.

corrente de resolução dos problemas sócio-económicos, com clara primazia sobre outras formas de resolução dos conflitos de interesses.

9. Este problema reveste contornos especiais no domínio do ordenamento do território, uma vez que a sua natureza transversal determina que seja afectado por todas as actuações sectoriais normativas com incidência territorial, o que lhe impõe um tratamento integrador das normas dos diversos sectores da Administração central, quer de natureza estratégica, quer de natureza legal<sup>3</sup>. Esta circunstância contribui para uma situação de especial complexidade e incerteza quanto à identificação e, por isso, à correcta interpretação e aplicação do complexo normativo em vigor, neste domínio.
10. Esta circunstância verifica-se apesar de qualquer ocupação, utilização e transformação do solo se encontrar subordinada a fins, princípios gerais e objectivos comuns, que se encontram definidos na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo<sup>4</sup> e das intervenções sectoriais se deverem reconduzir ao sistema de gestão territorial, por via da figura dos planos sectoriais<sup>5</sup>.
11. Na verdade, a evolução dos diferentes conjuntos normativos que regulam aspectos particulares da utilização do solo em função de diferentes finalidades, não tem sido pautada pela preocupação de relacionar de forma sistemática as novas normas e os diplomas anteriores, considerando as alterações, as revogações expressas ou tácitas

---

<sup>3</sup> Nas palavras de FERNANDO DOS REIS CONDESSO (Ordenamento do Território, Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional, Lisboa, ISCSP, 2005, p. 48), que exprimem bem esta natureza transversal: “Em sentido lato, o ordenamento do território é a aplicação no solo, em termos adequados às suas vocações e com uma perspectiva de sustentabilidade global, das políticas públicas, designadamente, económico-sociais, urbanísticas e ambientais, visando a localização, organização e gestão correcta das actividades humanas. Esta natureza integradora do ordenamento do território, é claramente assumida pelo Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, rectificada pelas Declarações de Rectificação n.º 80-A/2007, de 7 de Setembro, e n.º 103-A/2007, de 2 de Novembro, nas orientações para a elaboração dos planos sectoriais e na análise da estrutura e conteúdo do Programa das Políticas, no qual se reconhece a abrangência do seu campo de acção nos diversos domínios (ambiental, económico, social e cultural) e as várias dimensões (competitividade, coesão, sustentabilidade, qualidade de vida) do ordenamento e desenvolvimento territorial, incidente sobre todo o leque de recursos territoriais (recursos e valores naturais, áreas agrícolas e florestais; património; redes de acessibilidades, de infra-estruturas e de equipamentos colectivos; sistema urbano; e localização e distribuição das actividades económicas).

<sup>4</sup> LBOTU – Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto.

<sup>5</sup> Artigo 8.º, alínea a), e 9.º, n.º 3, da LBOTU.

que os novos diplomas originam frequentemente, situação que, repita-se, não é privativa do ordenamento do território e do urbanismo, mas que neste domínio assume contornos específicos e, por isso, gera dificuldades acrescidas no acesso à legislação e incerteza na forma como o conjunto dos diferentes diplomas, emanados de sectores diversos, se articula.

12. O papel integrador do conjunto das intervenções sectoriais com incidência territorial que o ordenamento do território é chamado a desempenhar, por via da elaboração dos instrumentos de gestão territorial, que se concretiza, em especial, nos planos directores municipais, **é tanto mais dificultado quanto maior for a fragmentação e, por isso, a complexidade normativa dos diferentes sectores.**
13. A LBOTU procurou garantir a recondução das intervenções normativas sectoriais com incidência directa no regime de uso, ocupação e transformação do solo, por via da obrigatoriedade de recondução de todos os instrumentos de natureza legal ou regulamentar com incidência territorial existentes ao sistema de gestão territorial e, dentro deste, ao tipo de instrumento que se revelasse adequado à sua vocação específica (artigo 34.º)<sup>6</sup>, o que não veio a suceder.
14. Assim, pretende-se que **a identificação da legislação conexas com a futura lei do solo contribua também para a desejável racionalização legislativa ou simplificação normativa neste sector**, que a nova lei poderá empreender ou postular por via de iniciativas complementares<sup>7</sup>.
15. Pese embora não se encontrar definida a *densidade regulatória* da nova lei, esta é uma óptima oportunidade para se proceder à reclamada tarefa de racionalização legislativa, ou, nas palavras de CARLOS BLANCO DE MORAIS<sup>8</sup>, de *simplificação normativa hoc sensu* ou *simplificação reordenadora das leis*, que «constitui uma actividade de política legislativa que tem por objecto a ressystematização e a purificação do

---

<sup>6</sup> Este preceito da LBOTU veio a ser desenvolvido pelo artigo 154.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro), que estatui que os instrumentos com incidência territorial existentes e que não hajam sido integrados em plano especial ou em plano municipal de ordenamento do território, continuam em vigor com a natureza de planos sectoriais.

<sup>7</sup> Neste contexto, assumem especial importância as contribuições que venham a resultar da Rede de Pontos Focais, composta por representantes das várias áreas da acção governativa, no acompanhamento dos trabalhos de preparação da nova lei.

<sup>8</sup> Manual de Legística, Critérios Científicos e Técnicos para Legislar Melhor, 2007, p. 589.

*corpus normativo* que integra o ordenamento jurídico, de modo a que se introduzam (...) elementos de unidade na regulação das matérias e se reduzam as incertezas na identificação e aplicação da lei, criadas pelo fenómeno da “*poluição legislativa*”».

16. A simplificação normativa é passível de ser efectuada, quer se opte por uma ou outra das opções que são colocadas quanto ao conteúdo normativo da nova lei.
17. De acordo com as especificações fornecidas, estão em aberto duas opções: **i)** opção por um conteúdo misto, em que na nova lei se definem as bases e os princípios gerais e se procede à regulamentação das novas matérias carecidas de enquadramento normativo ou **ii)** opção por se definirem as bases e os princípios gerais e deixar o seu desenvolvimento para diplomas de concretização, quer seja em termos de alteração aos existentes, quer da elaboração daqueles que se considerem imprescindíveis. Em ambos os casos, as tarefas de compilação e consolidação legislativa<sup>9</sup>, são imprescindíveis.
18. Em primeiro lugar, importará dispor da compilação dos textos normativos com incidência no direito e política de solos e, dada a sua relação concêntrica, também no âmbito ordenamento do território e urbanismo, organizados de acordo com “... critérios de ordenação *teleológica* (hierarquização formal e material das normas reunidas), *lógica* (relações de generalidade, especialidade e excepção entre os diplomas) e *cronológica* (posicionamento dos textos de acordo com a sua data de entrada em vigor).”, assinalando-se as revogações expressas e tácitas neles operadas<sup>10</sup>.
19. Em segundo lugar, a consolidação normativa tendo por objectivo “criar ordem e unidade instrumental na disciplina de certas matérias pautadas pelo carácter disperso da legislação”<sup>11</sup>, **impõe a recondução de um vasto conjunto de instrumentos legais e regulamentares, com incidência territorial, a uma unidade formal e sistemática e, também, a uma revisão substantiva imposta**

---

<sup>9</sup> A compilação e a consolidação normativa são actividades técnicas no âmbito da simplificação normativa. A consolidação pressupõe sempre a compilação prévia, porquanto a ordenação da legislação preexistente num diploma unitário com inovações legislativas parciais, implica a prévia identificação e sistematização desses diplomas de acordo com critérios técnico-jurídicos.

<sup>10</sup> CARLOS BLANCO DE MORAIS, cit., p. 609.

<sup>11</sup> CARLOS BLANCO DE MORAIS, cit., p. 613.

**pelas linhas estratégicas da nova lei e pelos princípios gerais nela definidos** (tarefa que em sentido estrito, já ultrapassa a simples consolidação normativa).

20. Assim, o presente estudo assinalará, sempre que se justifique, os domínios em que esta tarefa se mostra necessária, por via da caracterização das referidas situações de proliferação normativa e de diversidade de instrumentos legais carecidos de recondução a um corpo de princípios normativo comuns.

## II ÂMBITO DO ESTUDO

21. Para a identificação prévia dos objectivos deste Estudo, a DGOTDU procedeu à especificação prévia de um conjunto de matérias a incluir no novo regime jurídico do solo que, por isso, o presente estudo deve considerar na identificação da legislação conexas, e que se organizam em quatro domínios:

- a) No âmbito do estatuto básico de cidadania em relação ao solo, entre outros:*
- i. O conceito de solo e das suas funções básicas;
  - ii. A utilização racional do solo à luz dos princípios do desenvolvimento sustentável e da equidade e coesão territoriais (em articulação com a LBOTU e a Lei de Bases do Ambiente<sup>12</sup>);
  - iii. Os direitos e deveres dos cidadãos na sua relação com o solo (rural e urbano).
- b) Em articulação com os regimes de uso e estatutos do solo, entre outros:*
- i. O conteúdo do direito da propriedade do solo (direitos e deveres dos proprietários do solo);
  - ii. O conteúdo do direito da propriedade do solo e a sua relação com os direitos e deveres de urbanizar e de edificar.
- c) No âmbito do enquadramento da elaboração e execução dos instrumentos de planeamento territorial e de outras intervenções de interesse público, estabelecer com objectividade e clareza, os **princípios fundamentais***

---

<sup>12</sup> Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de Novembro, e pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro.

**reguladores da valoração económica dos solos** e os critérios e os procedimentos de **repartição dos custos de urbanização e de repartição de mais-valias**.

- d) No que respeita **aos mecanismos de intervenção da Administração pública nos solos e de cooperação com os privados**, designadamente:
- i. O regime da responsabilidade patrimonial do Estado;
  - ii. As formas de contratualização com privados;
  - iii. As parcerias público-privadas.
22. A identificação da legislação conexas com os quatro domínios assinalados far-se-á **através da identificação dos instrumentos normativos relevantes e, nestes da identificação do(s) instituto(s) jurídico(s) que importa considerar na sua articulação com a lei do solo por via da explicitação da conexão relevante**.
23. Os domínios acima assinalados constituem o conteúdo mínimo a ter em consideração por consubstanciarem aspectos essenciais do regime a estabelecer na nova Lei do Solo. Serão ainda identificadas e analisadas as relações com outros conjuntos normativos que apresentam relação com o direito e política de solos fora dos domínios assinalados **e que comportam reflexos no funcionamento do mercado de solos**, designadamente no domínio da organização administrativa, do regime do património imobiliário público e da tributação imobiliária<sup>13</sup>.
24. Os domínios acima assinalados extravasam o âmbito e os conteúdos típicos que tradicionalmente se assinalavam ao direito e à política de solos, num contexto marcado pela prevalência do sector privado na produção de solo urbano e de edificação e de manutenção dos espaços edificados. No direito dos solos, enquanto definição do estatuto da propriedade fundiária pública e privada, encontram-se essencialmente instrumentos destinados a garantir a intervenção da Administração Pública nos solos urbanos, com vista a resolver a disponibilidade de solos para

---

<sup>13</sup> Ou fiscalidade imobiliária ou predial em sentido estrito, com o sentido que lhe atribuí JOSÉ CASALTA NABAIS (“A Fiscalidade do Urbanismo: Imposto e Taxas”, in *O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo, Actas do 1.º Colóquio Internacional*, 2002, p. 39 e ss.), a qual tem “... *por objecto a tributação de manifestações da capacidade contributiva reveladas pela posse ou detenção de bens imóveis que não constituam resultado, ao menos directo, da actividade urbanística*.”

efeitos de urbanização e edificação<sup>14</sup>, mas também a conter a expansão urbanística e a incentivar a reconstrução e a reabilitação do edificado, em detrimento da construção nova.

25. Mantém-se, porém, em nosso entender, as principais preocupações da tradicional política de solos, reclamadas agora para efeitos do adequado funcionamento do sistema de gestão territorial, tal como se encontra concebido pela LBOTU e, **sobretudo, da prossecução dos fins e dos objectivos que são consignados às políticas de ordenamento do território e de urbanismo**, nos artigos 3.º e 6.º daquela Lei e de que os meios da política de solos são instrumentais (artigo 16.º n.º 2 da LBOTU).
26. Mesmo com aqueles objectivos, a política de solos sempre considerou outros aspectos para além dos referidos instrumentos de intervenção pública nos solos urbanos e no mercado fundiário, os quais, apesar de se encontrarem previstos noutras políticas sectoriais e nos seus instrumentos normativos, afectam directamente a gestão do solo, como sejam, os impostos e as taxas urbanísticas, a gestão do património fundiário do Estado e dos municípios, os mecanismos de salvaguarda da paisagem e a necessidade de resposta às necessidades de solo para as actividades económicas, equipamentos e infra-estruturas<sup>15</sup>.
27. O critério a que obedece a selecção dos complexos normativos a inserir no presente estudo parte por isso da noção estabilizada **de direito e política de solos, entendidos como um dos sectores do direito do ordenamento do**

---

<sup>14</sup> Objectivo da política de solos subjacente à actual Lei dos Solos.

<sup>15</sup> Sobre o âmbito da política de solos na década de 90 do Século XX, cf. Normas Urbanísticas, Vol. I, 2.ª ed., p. 149 e ss., MANUEL COSTA LOBO, SIDÓNIO PARDAL, PAULO V. D. CORREIA E MARGARIDA SOUSA LOBO, DGOTDU/Universidade Técnica de Lisboa, 1990, p. 149 e ss, e Vol. IV, SIDÓNIO PARDAL, MANUEL COSTA LOBO e PAULO V. D. CORREIA, DGOTDU/ Universidade Técnica de Lisboa, 2000, p. 80 e ss. Neste último volume, cuja elaboração é contemporânea da reforma da legislação do ordenamento do território e de urbanismos operada entre 1998 e 1999, assinalam-se à política de solos três preocupações: **normalização do mercado imobiliário, reforma institucional e administrativa e reforma do quadro legal e dos instrumentos**. As questões ali colocadas a propósito de cada uma destas três preocupações mantêm profunda actualidade, 10 anos volvidos e num quadro de planeamento completamente diferente. Vejam-se em especial, as questões relativas ao mercado imobiliário: necessidade de estabelecimento de padrões mínimos de intervenção directa da Administração para regularização da oferta de solo urbano, de relançamento do mercado de arrendamento, dos comportamentos especulativos provocados pelo entesouramento do solo urbano, a ausência de um sistema coerente de fixação do valor do património imobiliário para os diferentes fins, a ausência de direitos e deveres associados ao estatuto da propriedade

- território e do urbanismo e das respectivas políticas públicas e, por isso, funcionalizados aos mesmos objectivos e princípios**, no qual se inclui, *prima facie*, a definição do estatuto associado ao direito de propriedade privada do solo e dos mecanismos de intervenção da Administração Pública nos solos urbanos<sup>16</sup>, com os objectivos de:
- a) Combater a especulação fundiária através do estímulo ao aumento da oferta de solos pelos particulares;
  - b) Promover e efectivar operações de reabilitação, revitalização e regeneração urbanas;
  - c) Conter a expansão urbanística;
  - d) Constituir mercados ou patrimónios públicos de solos, que tornem a Administração apta a intervir no mercado fundiário com o fim de corrigir as respectivas disfunções e, em simultâneo, assegurem a possibilidade de realização ou promoção de operações urbanísticas para satisfação de carências sociais específicas;
  - e) Garantir a participação dos privados nos processos de transformação urbanística e de reabilitação, revitalização e regeneração urbanas, em condições de concorrência, transparência e publicidade.
28. A estes objectivos tradicionais juntam-se, porém, novas preocupações impostas pelo princípio do desenvolvimento sustentável em articulação com a minimização dos impactos do crescimento urbano, que **partem da concepção do solo como recurso ambiental, escasso e não renovável**, a que fazem apelo os instrumentos comunitários pertinentes, como o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário<sup>17</sup> (EDEC) e a mais recente comunicação da Comissão Europeia sobre uma Estratégia Temática para o Ambiente Urbano<sup>18</sup>.
29. Nestes instrumentos aponta-se para um modelo de cidade compacta e se adverte para os graves inconvenientes da edificação dispersa: impactos ambientais,

---

<sup>16</sup> Neste sentido, FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol I., 4.ª ed., Coimbra, p. 67.

<sup>17</sup> Aprovado pelo Conselho informal de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território, em Potsdam (Alemanha), em Maio de 1999.

<sup>18</sup> Comunicação da Comissão, de 11 de Janeiro de 2006, relativa a uma estratégia temática sobre ambiente urbano [COM (2005) 718].

segregação social e ineficiência económica e ambiental causada pelos elevados custos energéticos, de construção e de manutenção das infra-estruturas e dos serviços públicos<sup>19</sup>.

30. Estes objectivos levam a que os actuais regimes do solo se devam pautar também por preocupações ambientais e **por objectivos de integração e coesão sociais**.
31. Ou seja, a sustentabilidade inclui também a componente social, o que significa a necessidade de tratamento hodierno das questões ligadas à habitação, e de ponderação de aspectos como a variedade de tipologias de ocupação, a heterogeneidade de procedência social dos seus ocupantes e dos espaços públicos como elemento de integração social na vida urbana<sup>20</sup>, problemas que no actual contexto da vida urbana assumem contornos particulares<sup>21</sup>.
32. Estas finalidades têm um pressuposto, que de forma recorrente se assinala à política de solos, qual seja o de assegurar que as dinâmicas de ocupação do território dependem da programação e regulação públicas, única forma de evitar as consequências nefastas geradas pelas limitações do funcionamento do mercado fundiário e de minorar os riscos da verificação de flagrantes abusos urbanísticos.
33. Ou seja, a necessidade de também se definirem mecanismos de garantia que obstem à produção de benefícios injustificados, quer em termos económicos, quer éticos, que se produzem pelo mero licenciamento dos projectos, sem que se garantam as necessárias contrapartidas do ponto de vista do interesse geral e, em especial, da capacidade dos recursos naturais, para o que é essencial a separação

---

<sup>19</sup> São elucidativos destas preocupações, os cinco aspectos que nos termos do EDEC, constituem os pressupostos da competitividade das cidades e das periferias rurais e do respectivo desenvolvimento sustentável: controlo da expansão urbana, integração das funções e dos grupos sociais (nomeadamente nas grandes cidades, onde uma parte crescente da população está ameaçada de exclusão da sociedade urbana), a gestão inteligente e cautelosa dos recursos do ecossistema urbano (*v.g.*, água, energia e resíduos), a melhor acessibilidade graças a meios de transporte que sejam não só eficientes, mas também não poluentes, a salvaguarda e desenvolvimento do património natural e cultural.

<sup>20</sup> Sobre a perspectiva social do princípio do desenvolvimento sustentável e o urbanismo como instrumento de coesão social e de combate à segregação urbana, cf. JULI PONCÉ SOLE, *Poder Local e Guetos Urbanos, Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación Espacial e La sustentabilidad Social*, MAP/INAPA, Madrid, 2002.

<sup>21</sup> Para a prossecução deste objectivo, cf. as medidas do objectivo 4.3. – Desenvolver programas e incentivar acções que melhorem as condições de habitação, nomeadamente no que se refere aos grupos sociais mais vulneráveis, do PNPOT.

das funções de urbanização, por natureza públicas, dos objectivos e das intervenções dos promotores<sup>22</sup>.

### III ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL (REMISSÃO)

34. No contexto que se deixou enunciado, o enquadramento constitucional do novo regime jurídico do solo e, por isso, dos normativos legais e regulamentares que importa considerar pelo legislador ordinário, vai para além do conjunto dos princípios e regras constitucionais em matéria de propriedade privada, habitação, urbanismo e ambiente (artigos 65.º e 66.º da Constituição)<sup>23</sup> e à tarefa fundamental do Estado de proteger e valorizar o património cultural, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar o correcto ordenamento do território (artigo 9.º alínea e), da Constituição).
35. Importa nesta sede efectuar a mera enunciação das conexões entre o regime do solo na perspectiva dos domínios que se deixaram assinalados, e o enquadramento constitucional relevante que suporta a ulterior identificação dos correspondentes regimes legais. Note-se que não se procede a essa identificação nos tradicionais domínios da habitação, urbanismo<sup>24</sup> e ambiente ou naqueles que se prendem com as regras de organização do Estado e da Administração pública em geral e com os direitos dos cidadãos cuja conexão com o regime jurídico do solo é evidente.
36. Pretende-se apenas recortar o enquadramento constitucional dos conjuntos normativos que se irão identificar, tendo presente o âmbito da futura Lei do Solo, nos termos que acima se caracterizaram.

---

<sup>22</sup> Sobre as circunstâncias que deram lugar aos abusos urbanísticos e aos casos de corrupção no país vizinho, com especial enfoque na comunidade de Valência e numa óptica multidisciplinar, jurídica e sócioeconómica, cf. RAMÓN MARTÍN MATEO, *La gallina de los huevos de cemento*, Pamplona, 2007.

<sup>23</sup> Para além destes domínios, importa considerar ainda os princípios e regras constitucionais gerais em matéria de organização do Estado e da Administração, como o da autonomia política e administrativa das Regiões Autónomas, da autonomia das autarquias locais (artigo 6.º), da subsidiariedade, da descentralização e da desconcentração administrativas (artigo 267.º) e em matéria de direitos e garantias constitucionais dos particulares. Sobre as regras e princípios constitucionais de direito do urbanismo, cf., FERNANDO ALVES CORREIA, cit., p. 136 e ss., e Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I., J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, 4.ª ed. revista, em anotação aos artigos 65.º e 66.º.

<sup>24</sup> Cf. sobre o enquadramento constitucional do direito do solo, em especial quanto à articulação entre a política de solos e o regime constitucional da propriedade privada, o estudo *Enquadramento Jurídico-Constitucional da Lei dos Solos*, RUI MEDEIROS E MARISA FONSECA, 2007, disponível em <http://novaleidosolo.dgotdu.pt/DocsRef/Paginas/Estudosepareceres.aspx>

37. Para este efeito, não releva apenas a dimensão do solo enquanto suporte da actividade urbanística e da habitação e dos sistemas de suporte de vida (função ambiental), mas também a sua dimensão enquanto **meio de produção**, em função da sua capacidade produtiva (e afectação a fins específicos, *v.g.*, agrícolas, pecuários, florestais), e em articulação com os sectores de propriedade dos meios de produção (público, privado e cooperativo)<sup>25</sup>, tendo em conta os princípios fundamentais de organização económico-social, as incumbências do Estado neste domínio e a coexistência dos sectores de propriedade dos meios de produção, bem como a possibilidade de intervenção ou apropriação pública dos meios de produção (artigo 83.º da Constituição).
38. Assim, há que ter em conta os princípios e as regras constitucionais em matéria de política agrícola e florestal (artigo 93.º da Constituição). Importa assinalar que o texto constitucional revela, quanto aos objectivos da política agrícola e florestal, preocupações de natureza económica, de coesão social e objectivos ambientais que o futuro regime do solo deverá considerar em associação com o estatuto da propriedade do solo rural.
39. Veja-se, o objectivo de aumentar o rendimento da agricultura, de melhorar a situação dos trabalhadores rurais e dos agricultores, de corrigir as desigualdades entre o sector agrícola e os demais sectores económicos, bem como o objectivo de assegurar o uso racional dos recursos agrícolas em estreita conexão com a promoção do desenvolvimento sustentável. Ainda nesta óptica, se situa a adopção de medidas de reordenamento e reconversão agrária e de desenvolvimento florestal, de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do país (artigo 93.º, n.º 2, da Constituição).
40. Com relevância para o recorte da legislação conexas com o regime do solo, importa ainda ponderar os princípios e regras da constituição fiscal. Em matéria de tributação imobiliária, há que considerar a tributação dos rendimentos prediais em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC) e os impostos sobre o

---

<sup>25</sup> Artigos 80.º a 82.º da Constituição.

património, os quais podem incidir sobre o património em si mesmo considerado ou sobre as transferências patrimoniais, devendo “*contribuir para a igualdade entre os cidadãos*” (artigo 104.º n.º 3 da Constituição).

41. No domínio da **fiscalidade ou tributação urbanística**<sup>26</sup>, ter-se-á em conta a disciplina da tributação geral das mais-valias urbanísticas em sede de IRS e de IRC e a tributação especial através das contribuições especiais a favor do Estado e das contribuições especiais a favor dos municípios. Será considerada a disciplina jurídica das taxas urbanísticas.
42. Por último, neste domínio, serão considerados os regimes vigentes no domínio das medidas fiscais de apoio à habitação, em especial ao nível dos benefícios fiscais em matéria de reabilitação urbana, e à propriedade agrícola, em concretização dos preceitos constitucionais acima referidos.

#### IV DIREITO DOS SOLOS

43. A fragmentação e a dispersão dos instrumentos de direito dos solos em vigor, para além da sua manifesta desactualização, constituem causas da ineficácia da política de solos, pelo que a referida tarefa prévia de compilação normativa neste domínio se afigura imprescindível. Também, por isso, se procede à prévia identificação dos instrumentos legais e regulamentares em vigor, que se qualificam como direito dos solos.
44. A Lei dos Solos em vigor, foi aprovada pelo **Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro**<sup>27</sup> e alterada pelo Decreto-Lei n.º 313/80, de 19 de Agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro (Regime Jurídico das Operações de Loteamento Urbano), que revogou o Capítulo VIII da Lei dos Solos relativo a operações de loteamento e, mais recentemente, pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, que aprovou o regime jurídico da reabilitação urbana (RJRA). Este último diploma veio revogar o Capítulo XI da Lei dos Solos, que disciplinava as

---

<sup>26</sup> A que tem em conta a tributação de manifestações da capacidade contributiva ou a tributação de utilidades divisíveis, no caso das taxas, directamente desencadeadas por acções urbanísticas não custeadas pelo sujeito passivo.

<sup>27</sup> Objecto de rectificação de 28.01.1977, publicada no Diário da República, I Série, n.º 259, de 5 de Novembro.

Áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, não obstante se manter a aplicação do regime da Lei dos Solos, até à sua conversão em áreas de reabilitação urbana ou até à caducidade dos respectivos diplomas de classificação.

45. Na vigência da lei dos Solos e com o objectivo de acautelar a disponibilidade de solos para a expansão dos aglomerados urbanos, foi publicado o **Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de Maio**, que veio permitir a criação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária, diploma que ainda não foi expressamente revogado.
46. Este diploma contém também algumas disposições em matéria de associação da Administração com os proprietários dos solos, figura regulada nos artigos 22.º a 26.º da Lei dos Solos e regulamentada no **Decreto n.º 15/77, de 18 de Fevereiro**.
47. Em regulamentação do direito de preferência da Administração na alienação, a título oneroso, de terrenos e edifícios, regulado nos artigos 27.º e 28.º da Lei dos Solos, foi aprovado o **Decreto n.º 862/76, de 22 de Dezembro**, alterado pelo Decreto-Lei n.º 194/83, de 17 de Maio, que também ainda não foi expressamente revogado, pese embora a sua previsão no artigo 126.º do RJIGT, como instrumento de execução dos planos, bem como no âmbito das áreas de reabilitação urbana, nos termos do artigo 58.º do RJRA. Importa, por isso, proceder à harmonização dos diversos preceitos dispersos por leis avulsas, que conferem à Administração direitos de preferência nas transmissões onerosas de terrenos ou edifícios<sup>28</sup>.
48. Em 1995, foi aprovada a Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro, que contém um regime jurídico excepcional e transitório com vista à reconversão das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI), alterada pelas Leis n.ºs 165/99, 64/2003 e 10/2008, de 14 de Setembro, 23 de Agosto e 21 de Fevereiro, respectivamente, cuja actualidade há que ponderar.
49. A par deste diploma, em data prévia, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 804/76, de 6 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 90/77, de 9 de Março, que determina

---

<sup>28</sup> Os outros mecanismos de aquisição de solos pela Administração são a aquisição por via do direito privado, as expropriações por utilidade pública e cedências obrigatórias e gratuitas pelos particulares no âmbito de operações urbanísticas, presentes em várias figuras de direito do urbanismo.

as medidas a aplicar na construção clandestina e nas operações de loteamento ilegais, o qual também ainda não foi expressamente revogado.

50. Para regulamentação deste último diploma, foi aprovada e encontra-se em vigor a Portaria n.º 243/84, de 17 de Abril, que fixa as condições mínimas de habitabilidade exigíveis em edifícios clandestinos, como regime derogatório aos mínimos exigíveis pelo Regulamento Geral das Edificações Urbanas (Decreto-Lei n.º 38382, de 7 de Agosto de 1951).
51. O actual regime da reabilitação urbana (RJRA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, configura o mais recente instrumento de intervenção da Administração pública nos solos urbanos, integrando por isso o direito dos solos. Prossegue, em simultâneo, objectivos da política de ordenamento do território e de urbanismo, em especial no domínio da política de cidades, mas também, da política de habitação e de defesa e salvaguarda do património cultural.
52. Nesta medida, não sendo este o contexto para uma análise, ainda que perfunctória do regime, cabe apenas realçar, que o método de unificação parcial de áreas do direito do ordenamento do território e do urbanismo que tem caracterizado este sector desde a reforma instituída pela LBOTU e que passou pela aprovação do RJGT, do RJUE e, mais recentemente, do RJRA, não deve fazer esquecer que estamos perante áreas do direito do ordenamento do território e do urbanismo, que, por isso se devem reconduzir a um corpo de princípios gerais e comuns, de preferência contidos num único instrumento normativo.
53. Julga-se assim que o processo de elaboração da Lei do Solo não deve deixar de ponderar a necessidade de se rever este conjunto de princípios, actualmente dispersos. Há que ponderar a autonomia dos princípios gerais definidos no RJRA e dos seus objectivos específicos e da possibilidade da sua recondução ao quadro da LBOTU.
54. Só nesta medida se poderá dispor de um conjunto normativo que condense de forma unitária os princípios básicos ou fundamentais do direito do urbanismo em geral, evitando a fragmentação ao nível da estrutura de todo o edifício normativo.
55. A disciplina jurídica da reabilitação urbana passa ainda pela articulação deste diploma com o RJUE, devendo a lei dos solos criar os princípios gerais que

presidam à articulação e harmonização dos modelos de gestão territorial para os quais estes diplomas apontam.

56. O novo RJRA contém soluções que não podem deixar de ser ponderadas na nova Lei do Solo como instrumentos gerais ou comuns de intervenção nos solos urbanos, como sejam: o instituto da venda forçada de imóveis no caso de incumprimento dos deveres de reabilitação, a figura da concessão de reabilitação urbana e do contrato de reabilitação urbana<sup>29</sup>.

## **V IDENTIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO CONEXA, DO RESPECTIVO ÂMBITO MATERIAL E DA CONEXÃO RELEVANTE COM A LEI DO SOLO**

### **A) ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

#### **A1. COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS**

57. No quadro dos princípios constitucionais da organização administrativa em matéria de ordenamento do território e urbanismo, fundamentalmente o das competências concorrentes do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, que se encontra plasmado no artigo 65.º, n.º 4, da CRP<sup>30</sup>, a nova Lei do Solo terá como referência em termos de organização administrativa, as competências que lhes são atribuídas nesta matéria.
58. Interessa fundamentalmente considerar o enquadramento normativo dos órgãos e serviços municipais, resultante da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias, bem como a Lei n.º 159/99, de 14 de

---

<sup>29</sup> Cf., quanto à articulação entre a Lei dos Solos, o RJIGT, o RJUE e o regime da reabilitação urbana, o *Estudo da articulação da Lei dos Solos com o Sistema de Gestão Territorial*, cit., FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Agosto de 2010.

<sup>30</sup> Concretizado nos artigos 6.º, n.º 2, 22.º e 225.º da Constituição, quanto às Regiões Autónomas, e nos artigos 235.º e 237.º da Constituição, no que se refere às autarquias locais. Importa ainda considerar o princípio da autonomia financeira das autarquias locais, constante do artigo 238.º da CRP e, especificamente, quanto aos municípios, o artigo 254.º da CRP.

Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

59. As competências municipais a considerar em matéria de elaboração e aprovação de planos municipais de ordenamento do território (e respectivas medidas cautelares) encontram-se definidas no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial<sup>31</sup>, competindo à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, aprovar as medidas, normas delimitações e outros actos, nos âmbitos dos regimes do ordenamento do território e do urbanismo, nos casos e nos termos conferidos por lei [artigo 53.º, n.º 3, alínea b), da Lei n.º 169/99].
60. Outras competências municipais relevantes e a considerar em matéria de direito do solo, são:
- a) A aprovação dos regulamentos municipais de urbanização e edificação e os regulamentos relativos ao lançamento e liquidação das taxas que sejam devidas pelas operações urbanísticas, em ambos os casos, sob proposta da câmara municipal [artigo 53.º, n.º 2, alíneas a) e e), da Lei n.º 169/99, na redacção da Lei n.º 5-A/2002, artigos 3.º e 116.º, n.º 5, do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação<sup>32</sup>, e artigo 6.º, alíneas a) e b), do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais<sup>33</sup>];
  - b) O exercício dos poderes tributários municipais [artigo 53.º, n.º 2, alíneas f), g) e h), da Lei n.º 169/99, na redacção da Lei n.º 5-A/2002];
  - c) A aprovação ou autorização da contratação de empréstimos nos termos da lei [artigo 53.º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 169/99, na redacção da Lei n.º 5-A/2002];
  - d) A declaração da utilidade pública das expropriações da iniciativa da Administração local autárquica, para efeitos de execução de plano de

---

<sup>31</sup> RJIGT – Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, na sua redacção actual, resultante da republicação operada pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro, e posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de Janeiro (alteração que apenas produz efeitos a partir de 1 de Julho p.f).

<sup>32</sup> RJUE - Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com a sua redacção actual resultante da republicação operada pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de Março, alterado por apreciação parlamentar pela Lei n.º 28/2010, de 2 de Setembro.

<sup>33</sup> RTGTAL, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 28 de Janeiro.

urbanização ou de plano de pormenor (artigo 14.º, n.ºs 2 a 4, do Código das Expropriações).

61. Por seu turno, a câmara municipal possui relevantes competências no domínio do planeamento e da gestão urbanística, *v.g.* apresentação das propostas de planos municipais de ordenamento do território e dos regulamentos municipais de urbanização e edificação e relativos ao lançamento e liquidação das taxas que sejam devidas pelas operações urbanísticas, bem como no domínio do controlo prévio das operações urbanísticas.
62. Importa notar o relevo das competências das câmaras municipais no domínio da execução dos planos municipais de ordenamento do território, em especial, no **domínio da contratação urbanística em geral**, pela sua relevância no que se refere à repartição dos custos de urbanização e das mais-valias urbanísticas.
63. Neste domínio importa também considerar os contratos de *mediação* no regime do controlo das operações urbanísticas, designadamente, os que têm por objecto os encargos relativos a infra-estruturas urbanísticas e de cooperação e de concessão do domínio municipal de gestão de infra-estruturas e dos espaços verdes de utilização colectiva (artigos 24.º, n.º 2, alínea b), e n.º 5, e 25.º, n.ºs 1, 3 e 6, 55.º do RJUE)<sup>34</sup>.
64. Com reflexos nas formas de intervenção da Administração nos solos urbanos, cumpre ainda realçar **a possibilidade de intervenção em regime de parceria entre a administração central e as autarquias locais**, prevista no **artigo 8.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro**, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. O n.º 1 daquele artigo prevê a possibilidade de a Administração central e a Administração local poderem estabelecer entre si formas adequadas de parceria para melhor prossecução do interesse público.

---

<sup>34</sup> As várias manifestações da contratação urbanística - contratação no domínio do funcionamento dos mecanismos de perequação, do parcelamento do solo urbano, no contexto das expropriações urbanísticas, é matéria abordada no *Estudo da articulação da Lei dos Solos com o Sistema de Gestão Territorial*, cit., FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Agosto de 2010.

65. Acrescenta o n.º 2, que os contratos relativos ao exercício das competências em regime de parceria estabelecem obrigatoriamente o modo de participação das partes na elaboração dos programas e na gestão dos equipamentos e dos serviços públicos correspondentes, bem como os recursos financeiros necessários. O n.º 3 acrescenta que a intervenção das autarquias, no exercício de outras competências em regime de parceria, deve ser objecto de diploma próprio.
66. Não tendo sido aprovado este diploma, o regime contido no Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, aplicável às parcerias público-privadas do Estado, não tem aplicação no âmbito local, o que significa que estas têm vindo a ser celebradas sem um conjunto mínimo de normas enquadradoras. Mais recentemente, o artigo 14.º da Lei 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que aprova o regime jurídico do sector empresarial local, veio considerar aplicável aquele regime, com as devidas adaptações, às parcerias público-privadas desenvolvidas pelas entidades do sector empresarial local.
67. Por último, cumpre referir a possibilidade de **delegação de competências nas freguesias** em matéria de ambiente e salubridade e de ordenamento urbano e rural, nos termos dos artigos 14.º e 15.º da Lei n.º 159/99, e do artigo 66.º da Lei n.º 169/99, com a redacção conferida pela Lei n.º 5-A/2002, a qual incide sobre as actividades, incluindo a realização de investimentos, constantes das opções do plano e do orçamento municipais.

## **A2. INSTRUMENTOS ORGANIZATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E FORMAS DE COLABORAÇÃO COM OS PRIVADOS**

68. Para além da delegação de competências nas freguesias, referem-se neste domínio duas formas possíveis de gestão indirecta das tarefas municipais no que se refere a possíveis formas de intervenção da Administração nos solos:
- a) **Concessão de serviços públicos municipais a privados** – compete à assembleia municipal autorizar a câmara municipal a concessionar, por concurso público, a exploração de obras e serviços públicos, fixando as respectivas condições gerais [artigo 53.º, n.º 2, alínea q), da Lei n.º 169/99]. A capacidade municipal para conceder serviços públicos também decorre do

Código dos Contratos Públicos (artigos 407.º e ss.). A figura da concessão da urbanização no âmbito do sistema de imposição administrativa de execução dos planos (artigo 124.º, n.º 1, do RJIGT) em geral, e da concessão de reabilitação em particular (artigo 42.º do RJRA), bem como da concessão do domínio municipal de gestão de infra-estruturas e dos espaços verdes de utilização colectiva, são já realidades conhecidas do ordenamento do território e do urbanismo cuja recondução a princípios comuns cabe ponderar.

- b) **Criação de empresa municipal**<sup>35</sup>, nos termos da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que aprova o regime jurídico do sector empresarial local – empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento local e regional, no domínios da promoção, manutenção e conservação de infra-estruturas urbanísticas e gestão urbana, renovação e reabilitação urbanas, gestão do património edificado e promoção do desenvolvimento urbano e rural (artigo 21.º).
69. A criação de empresas municipais pode envolver a participação de capitais privados, no entanto, **impõe-se na nova Lei do Solo aprofundar a temática da articulação entre a Administração e os particulares no domínio das operações de intervenção nos solos**, para além do quadro institucional do sector empresarial local.
70. A actual Lei dos Solos prevê a figura da associação da Administração com os proprietários (artigos 22.º a 25.º) e o RJIGT estabelece figuras próximas no âmbito do sistema de cooperação na execução dos planos (artigo 123.º). No entanto, em ambos os casos, as formas de associação assentam no pressuposto de que a iniciativa de execução é dos particulares interessados que serão os proprietários dos solos em questão, o que, não raras as vezes, compromete a execução do plano.
71. Importa, por isso, num enquadramento diverso da participação dos privados nas tarefas de urbanização que não dependa da titularidade dos solos, ponderar as virtualidades e a exequibilidade de figuras conhecidas de outros ordenamentos jurídicos, como o *agente reabilitador ou o agente urbanizador*, à semelhança do que se prevê no artigo 6.º da Lei dos Solos espanhola.

---

<sup>35</sup> Ou de empresa intermunicipal.

72. Aí se prevê o direito dos particulares, sejam ou não proprietários, participarem na execução das tarefas gerais de urbanização, quando estas não sejam realizadas directamente pela Administração, submetendo o procedimento de escolha do privado aos princípios da publicidade e da concorrência e de maneira a que se garanta a adequada participação da comunidade nas mais-valias geradas pelas actuações urbanísticas e sem prejuízo das excepções que se possam prever a favor dos proprietários dos terrenos abrangidos.
73. Esta possibilidade assenta num novo postulado quanto ao direito de urbanizar, enquanto concretização do princípio da participação dos particulares e da liberdade de iniciativa económica privada. Note-se que as figuras citadas da concessão da urbanização, da reabilitação e da gestão de espaços verdes e de infra-estruturas evidenciam já esta possibilidade, pese embora a ausência de um quadro normativo que enquadre a matéria.
74. Para a existência deste regime geral, aponta o artigo 47.º n.º 1 do RJUE, ao estabelecer que *Os princípios a que devem subordinar-se os contratos administrativos de concessão do domínio municipal a que se refere o artigo anterior são estabelecidos em diploma próprio, no qual se fixam as regras a observar em matéria de prazo de vigência, conteúdo do direito de uso privativo, obrigações do concessionário e do município em matéria de realização de obras, prestação de serviços e manutenção de infra-estruturas, garantias a prestar e modos e termos do sequestro e rescisão.*

## **B) SISTEMA FINANCEIRO E SISTEMA TRIBUTÁRIO**

75. Com extrema relevância em matéria de política de solos, importa considerar o conjunto das disposições legais atinentes às finanças locais. Procede-se, em primeiro lugar, à identificação das disposições mais relevantes da Lei das Finanças Locais<sup>36</sup> (LFL), em seguida do conjunto das disposições relativas aos impostos

---

<sup>36</sup> Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

com incidência na matéria, bem como à análise das disposições relevantes em matéria de taxas locais.

## **B1. FINANÇAS LOCAIS**

76. O princípio da promoção da sustentabilidade local, consagrado no artigo 6.º da LFL, implica que **o regime financeiro dos municípios e das freguesias deva contribuir para o desenvolvimento económico, para a preservação do ambiente, para o ordenamento do território e para o bem-estar social**. Este princípio concretiza-se, nomeadamente, *a) pela discriminação positiva dos municípios com área afectada à Rede Natura 2000 e área protegida, no âmbito do Fundo Geral Municipal (FGM); b) pela exclusão das dívidas contraídas para desenvolvimento de actividades de reabilitação urbana dos limites ao endividamento municipal; c) Pela concessão de isenções e benefícios fiscais, relativos a impostos a cuja receita os municípios têm direito, a contribuintes que prossigam as suas actividades de acordo com padrões de qualidade ambiental e urbanística; e d) Pela utilização de instrumentos tributários orientados para a promoção de finalidades sociais e de qualidade urbanística, territorial e ambiental, designadamente taxas*.
77. À luz dos princípios do desenvolvimento sustentável e da equidade e coesão territoriais, importa equacionar na futura Lei do Solo, **a perequação financeira com referência aos entes locais e à escala nacional**. A regulamentação actual do FGM já reflecte este princípio no que se refere aos municípios abrangidos pela REDE NATURA e por áreas protegidas nacionais (cf. artigos 22.º e 26.º da LFL).
78. Por seu turno, o Fundo de Coesão Municipal (FCM), a outra componente do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) visa reforçar a coesão municipal, fomentando a correcção de assimetrias, em benefícios dos municípios menos desenvolvidos, onde existam situações de desigualdade relativamente às correspondentes médias nacionais (artigos 23.º e 27.º da LFL).
79. O que importa ponderar também, no âmbito da nova Lei dos Solos, é a adequabilidade do regime das transferências do Estado, que continuam a constituir a maioria das receitas municipais – mais de 50%, aos objectivos e princípios do ordenamento do território e do urbanismo em geral, incluindo da política de solos, tendo presente as extensas áreas do território oneradas por situações de *vinculação*

*situacional* por motivos vários que se prendem com a protecção de interesses públicos nacionais em matéria ambiental.

80. Não são apenas as exigências ditadas pela equidade e coesão territoriais que impõem esta ponderação, porquanto a regra do equilíbrio financeiro horizontal, que implica a correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau resultantes, designadamente, de diferentes capacidades na arrecadação de receitas ou de diferentes necessidades de despesa (artigo 7.º, n.º 3, da LFL), também o exige. Esta ponderação não pode ser alheia à problemática actual da ausência de auto-suficiência económica das autarquias locais, que não resulta exclusivamente do regime das finanças locais, *mas da circunstância da delimitação geográfica das autarquias se basear menos em critérios económico-financeiros e mais em critérios de natureza histórico-política, o que arrasta a consequência de que existem benefícios e custos externos ao seu âmbito geográfico.*<sup>37</sup>.
81. Esta circunstância contribui para alguns dos 24 problemas identificados pelo PNPOP especialmente os que se referem à falta de competitividade dos territórios, por insuficiência de infra-estruturas e sistemas de apoio e à inadequação da distribuição territorial das infra-estruturas e equipamentos colectivos, face às dinâmicas de alteração do povoamento e das necessidades sociais.
82. Acresce que o financiamento local e a ausência de efectiva autonomia financeira das autarquias não é alheia, nas palavras de JOSÉ CASALTA NABAIS<sup>38</sup>, *à ausência de uma ideia clara de reorganização autárquica, com a dependência das receitas das transferências do Estado, com o excessivo peso nas receitas próprias dos municípios das provenientes do sector imobiliário, com o entendimento dos municípios como suporte de emprego, etc.*

## **B2. IMPOSTOS E BENEFÍCIOS FISCAIS**

83. O artigo 65.º da CRP prevê que o Estado deve estimular a construção e o acesso à habitação própria ou arrendada, bem como promover a execução de uma política

---

<sup>37</sup> Joaquim Freitas Rocha, “Da perequação financeira em referência aos entes locais”, in *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, CEJUR, 2007, p.p. 60 e 61.

<sup>38</sup> Autonomia Financeira das Autarquias Locais, in *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, CEJUR, 2007, 154.

de habitação. Mas as políticas de ordenamento não se esgotam na propriedade urbana, na medida em que, como se referiu, a propriedade rústica é o sustentáculo de uma política agrícola, disciplinada nos artigos 93.º a 98.º da CRP.

84. É só com o Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro que se procede a uma verdadeira reforma da tributação do património, pela instauração de um sistema efectivo de avaliação dos prédios urbanos e rústicos, permitindo assim o estabelecimento do valor patrimonial próximo do valor de mercado, por via do Imposto Municipal sobre os Imóveis (IMI), algo que não acontecia com a anterior Contribuição Autárquica, o que causava sérios problemas de igualdade horizontal e vertical.
85. A criação de um sistema efectivo de avaliação dos prédios permitiu assim criar um verdadeiro imposto sobre o património – o IMI – e não sobre o rendimento, abrindo, igualmente, a possibilidade de o legislador descer as taxas, em resultado do aumento dos valores patrimoniais, que serviriam de base tributável.
86. O Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de bens imóveis (IMT) é, não obstante a denominação evidenciar uma realidade mais recente<sup>39</sup>, nada mais é que um imposto que sustentou uma grande parte das receitas do Estado desde o Antigo Regime. Discute-se, contudo, a verdadeira utilidade do imposto, dado o acréscimo económico evidenciado quanto aos custos de transacção<sup>40</sup>, dada a integração sistemática do IVA como imposto geral sobre o consumo.
87. A dinâmica dos custos de transacção<sup>41</sup> admite, porém que possam ser criados mecanismos contratuais para que as partes cumpram os seus termos, ou que, caso isso não suceda, a outra parte possa tomar uma acção apropriada. Repare-se que só

---

<sup>39</sup> O Decreto – Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, que procedeu à Reforma da Tributação do Património.

<sup>40</sup> Este problema é, aliás, detectado, entre nós, por FERNANDO ROCHA ANDRADE, in “Reflexões em torno do imposto mais estúpido do mundo”, *Homenagem a José Guilherme Xavier de Basto*, Coimbra: Comibra Editora, págs. 164 – 165.

<sup>41</sup> Não obstante o termo custos de transacção estar associado a RONALD COASE, é a OLIVER WILLIAMSON que devemos a sua teorização nas relações entre os agentes económicos. Consultar, sobre todos, OLIVER WILLIAMSON, *The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1964, OLIVER WILLIAMSON, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: The Free Press, 1985 e PAUL L. JOSKOW, "Contract Duration and Relationship-Specific Investments: Empirical Evidence from Coal Markets," in *American Economic Review*, March, 1987.

adoptando esta óptica é que se percebe que não só a tributação imobiliária incide sobre as sucessivas transmissões do mesmo bem, novo ou usado, como também que compreende por que razão é o património ou o rendimento futuro<sup>42</sup> do sujeito passivo a suportar o respectivo imposto.

88. Neste sentido, compreende-se a opção tomada pelo legislador, como regulador de um mercado imobiliário e garante da certeza no estabelecimento das relações jurídicas. Esta análise não quer evidenciar, contudo, e numa lógica de simplificação, que a tributação imobiliária não faça mais sentido quando integrada na sistemática do IVA<sup>43</sup>, ponderadas as taxas (se 6% ou 23%) que seriam mais adequadas à referida manutenção das expectativas das partes envolvidas no negócio jurídico.
89. Finalmente, é de assinalar que **os benefícios fiscais em sede de tributação sobre o património assumem especial acuidade**. De facto, a recente reforma do património empreendida fez uma arrumação dos desagravamentos e dos benefícios em vigor nos tributos em análise. É de denotar que os desagravamentos detectados, quer em IMT, quer em IMI, são muito similares, e seguem de perto as orientações decorrentes do Relatório elaborado pela Comissão de Reforma da Tributação do Património<sup>44</sup>, a saber:
- a) A consideração da afectação a uma *função social* dos prédios urbanos: que determina a isenção de IMT e de IMI (artigos 6.º do CIMT, 11.º do CIMI e 40.º e 42.º do EBF);
  - b) A manutenção da isenção dos prédios destinados a habitação (artigo 42.º do EBF), agora com um número de anos menor, dada a redução de taxas de IMI e de IMT;

---

<sup>42</sup> No caso de empréstimo bancário contraído pelo sujeito passivo para aquisição do património. Repare-se, a este propósito, que o legislador prevê para estes casos uma subsidiação dos juros decorrentes de empréstimo bancário no artigo 85.º do CIRS.

<sup>43</sup> Cfr. JOSÉ XAVIER DE BASTO, “As perspectivas actuais de revisão da tributação do rendimento e do património em Portugal”, *Boletim de Ciências Económicas*, Vol. XLI, 1998, págs. 147 e ss.

<sup>44</sup> Cfr. COMISSÃO DE REFORMA DA TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÓNIO, *Projecto de Reforma da Tributação do Património*, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, n.º 182, Centro de Estudos Fiscais, Lisboa, 1999, pp. 162 – 163.

- c) A consideração, para efeitos de IMT, da aquisição de prédio urbano para habitação (artigo 9.º do CIMT);
- d) A manutenção das isenções para os emigrantes (artigo 44.º do EBF);
- e) A criação da figura da *suspensão de pagamento* para os sujeitos passivos de baixos rendimentos (artigo 45.º do EBF);
- f) É proposta a eliminação das isenções técnicas.

90. **Em termos fiscais**, a legislação relevante a considerar é muito vasta, pelo que por uma razão de sistematização dividiremos em quatro grupos: Códigos fiscais, benefícios Fiscais, legislação avulsa respeitante às contribuições especiais e novos incentivos à reabilitação urbana.

### **GRUPO I – Códigos Fiscais**

- a) **Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro, no que concerne às normas das categorias de rendimentos de capitais (categoria E) prediais (categoria F) e mais-valias (categoria G) e a consideração do valor definitivo considerado para efeitos de liquidação de IMT (artigo 31.º-A do CIRS);
- b) **Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de Novembro, no que concerne aos rendimentos de imóveis e mais-valias realizadas (artigo 20.º do CIRC), aos gastos indispensáveis, e, fundamentalmente, à correcção dos valores de transmissão de direitos reais sobre bens imóveis (artigo 64.º do CIRC);
- c) **Código do IVA (CIVA)**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de Dezembro, no que concerne à aplicação da taxa reduzida de 6% às seguintes verbas:
  - i. 2.23. Empreitadas de reabilitação urbana, tal como definida em diploma específico, realizadas em imóveis ou em espaços públicos localizados em áreas de reabilitação urbana (áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, zonas de intervenção das sociedades de reabilitação urbana e outras) delimitadas nos termos legais, ou no âmbito de operações de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional.

- ii. 2.24 - As empreitadas de reabilitação de imóveis que, independentemente da localização, sejam contratadas directamente pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), bem como as que sejam realizadas no âmbito de regimes especiais de apoio financeiro ou fiscal à reabilitação de edifícios ou ao abrigo de programas apoiados financeiramente pelo IHRU.
  - iii. 2.25 - As empreitadas de construção de imóveis e os contratos de prestações de serviços com ela conexas cujos promotores sejam cooperativas de habitação e construção, incluindo as realizadas pelas uniões de cooperativas de habitação e construção económica às cooperativas suas associadas no âmbito do exercício das suas actividades estatutárias, desde que as habitações se integrem no âmbito da política social de habitação, designadamente quando respeitem o conceito e os parâmetros de habitação de custos controlados, majorados em 20 %, desde que certificadas pelo Instituto Nacional de Habitação.
  - iv. 2.26 - As empreitadas de conservação, reparação e beneficiação dos prédios ou parte dos prédios urbanos habitacionais, propriedade de cooperativas de habitação e construção cedidos aos seus membros em regime de propriedade colectiva, qualquer que seja a respectiva modalidade.
  - v. 2.27 - As empreitadas de beneficiação, remodelação, renovação, restauro, reparação ou conservação de imóveis ou partes autónomas destes afectos à habitação, com excepção dos trabalhos de limpeza, de manutenção dos espaços verdes e das empreitadas sobre bens imóveis que abranjam a totalidade ou uma parte dos elementos constitutivos de piscinas, saunas, campos de ténis, golfe ou minigolfe ou instalações similares. Neste caso, a taxa reduzida não abrange os materiais incorporados, salvo se o respectivo valor não exceder 20 % do valor global da prestação de serviços.
- d) Código do Imposto Municipal Sobre Imóveis**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, no que concerne às normas de incidência, taxas, benefícios fiscais e todas as regras respeitantes à avaliação predial rústica e urbana;

e) **Código do Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, no que respeita fundamentalmente às taxas e isenções conferidas às seguintes situações:

- i. Prédios isentos (várias bases legais);
- ii. Prédios pertencentes a instituições religiosas e IPSS;
- iii. Prédios devolutos – taxas elevadas ao dobro (artigo 112.º, n.º 3) – ver Decreto-Lei 159/2006, de 8 de Agosto;
- iv. Prédios em ruínas – taxas elevadas ao triplo (artigo 112.º, n.º 3);
- v. Prédios que sejam propriedade de entidades sediadas em off-shore – taxa de 5% (artigo 112.º, n.º 4);
- vi. Prédios objecto de reabilitação urbana – majoração ou minoração até 30% da taxa vigente (artigo 112.º, n.º 6);
- vii. Prédios arrendados – redução até 20% (artigo 112.º, n.º 7);
- viii. Prédios urbanos degradados – majoração até 30% da taxa vigente (artigo 112.º, n.º 8);
- ix. Prédios rústicos com áreas florestais que se encontrem em situação de abandono – taxas elevadas ao dobro, desde que colecta superior a 20 euros (artigo 112.º, n.º 9, 10 e 11).

91. **Algumas das disposições citadas pretendem dar resposta ao problema da retenção dos solos (urbanos) e edifícios para fins especulativos e ao de abandono da exploração económica do solo rural.** A apreciação, ainda que numa base empírica dos mesmos, é a de que não constituem instrumentos suficientemente eficazes para desincentivar o fenómeno da retenção dos solos urbanos e do abandono do solo rural, pelo que no âmbito da definição dos estatutos da propriedade dos solos cumpre reavaliar o conjunto das normas existentes, para além das fiscais, que se destinam a combater a retenção dos solos (cf. artigo 48.º da actual Lei dos Solos, artigo 128.º, n.º 2, alíneas b), c) e d), do RJIGT, e ainda as disposições do Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 31 de Maio, sobre a obrigatoriedade de urbanização e a reclassificação do solo urbano como rural; estas últimas não serviram os objectivos a que se destinam se não se garantir a efectiva disponibilização dos solos para os efeitos previstos).

## **GRUPO II – Benefícios Fiscais**

### **a) Isenções em sede de IMI – previstas no Estatuto dos Benefícios Fiscais**

- Artigo 44.º, n.º 1, alínea a) - Estados Estrangeiros
- Artigo 44.º, n.º 1, alínea a) - Instituições de Segurança Social e de Previdência
- Artigo 41.º, n.º 2, alínea b) - Investimento de natureza contratual
- Artigo 44.º, n.º 1, alínea d) - Associações de Agricultores
- Artigo 44.º, n.º 1, alínea d) - Associações de Comerciantes
- Artigo 44.º, n.º 1, alínea d) - Associações de Industriais
- Artigo 44.º, n.º 1, alínea i)- Associações juvenis
- Artigo 44.º, n.º 1 alínea d) - Associações de Profissionais Independentes
- Artigo 44.º, n.º 1 alínea i) - Associações Desportivas
- Artigo 44.º, n.º 1 alínea d) - Associações Sindicais
- Artigo 44.º, n.º 1, alínea e)- Utilidade Pública e Utilidade Pública Administrativa
- Artigo 44.º, n.º 1, alínea c) - Associações e Organizações Religiosas
- Artigo 44.º, n.º 1, alínea f) - IPSS
- Artigo 44.º, n.º 1 alínea h) - Ensino Particular
- Artigo 44.º, n.º 1, alínea n) - Património Cultural
- Artigo 44.º, n.º 1, alínea g) e Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro - Zona Franca da Madeira e Ilha de Santa Maria
- Artigo 44.º, n.º 1, alínea j) - Prédios cedidos gratuitamente a entidades públicas isentas
- Artigo 44.º, n.º 1, alínea l) - Sociedades de capitais exclusivamente públicos
- Artigo 44.º, n.º 1, alínea m) - Colectividades de cultura e de recreio, organizações não governamentais e outro tipo de associações não lucrativas a quem tenha sido reconhecida utilidade pública
- Artigo 45.º - Reabilitação urbanística
- Artigo 46.º - Aquisição e construção de prédios para habitação
- Artigo 47.º - Utilidade Turística
- Artigo 48.º - Prédios de reduzido valor patrimonial tributário
- Artigo 49.º - Fundos de Investimento Imobiliário

- Artigo 49.º - Fundos de Pensões e Equiparáveis
- Artigo 50.º - Parques de estacionamento subterrâneos
- Artigo 69.º - Prédios localizados nas áreas de localização empresarial (ALE)
- Artigo 71.º - Incentivos à reabilitação urbana

## **b) Isenções em sede de IMT**

### **b)1. Previstas no Código do IMT:**

- Artigo 6.º, c) – Estados estrangeiros
- Artigo 6.º, d) pessoas colectivas
- Artigo 6.º, n.º 1, alínea e) - IPSS
- Artigo 6.º, f) – Associações religiosas
- Artigo 6.º, alínea f) - Associações e Organizações Religiosas
- Artigo 6.º, n.º 1, alínea g) - Património Cultural
- Artigo 6.º, n.º 1, alínea h) - Sociedades Agrícolas
- Artigo 6º, h) - Actividades industriais e agrícolas - aquisição de prédios ou terrenos situados nas regiões economicamente desfavorecidas para instalação de actividades de superior interesse económico e social
- Artigo 6.º, n.º 1, alínea h) - Actividades industriais de superior interesse
- Artigo 6.º, alínea i) - Associações Desportivas
- Artigo 6.º, n.º 1, alínea j) - Jovens Agricultores
  - Artigo 6.º, alínea l) - Associações de Cultura e de Recreio e Desportivas
  - Artigo 8º - Dação em cumprimento para realização de créditos de instituições de crédito
  - Artigo 8.º - Insolvência
  - Artigo 8.º - Recuperação de créditos
  - Artigo 8.º - Recuperação de empresas
  - Artigo 9.º - Aquisição de prédios para habitação

### **b)2. Previstas no Estatuto dos Benefícios Fiscais:**

- Artigo 40.<sup>a</sup>-A - Reabilitação urbana

- Artigo 39.º, n.º 1 - Investimento produtivo
- Artigo 14º, Nº 2 - Fundos de Pensões
- Artigo 21º, nº 6 - Fundos Poupança Reforma
- Artigo 61º, nº 1, b) - SGII
- Artigo 39º, nº 2 , c) - Investimento de natureza contratual
- Artigo 65.º - Prédios localizados nas áreas de localização empresarial (ALE)

92. No então artigo 40.º-A, actual artigo 45.º<sup>45</sup>, é criado um benefício para prédios urbanos objecto de reabilitação<sup>46</sup>, entendendo-se por reabilitação “a execução de obras destinadas a recuperar e beneficiar uma construção, corrigindo todas as anomalias construtivas, funcionais, higiénicas e de segurança acumuladas, que permitam melhorar e adequar a sua funcionalidade, sendo tal reabilitação certificada pelo Instituto Nacional de Habitação ou pela câmara municipal respectiva, consoante o caso”. O benefício fiscal criado resulta na combinação de duas isenções totais (de IMI e de IMT) dependentes de reconhecimento pela câmara municipal da área da situação dos prédios, após a conclusão das obras e emissão da certificação<sup>47</sup>.

93. As isenções de IMI e de IMT são temporárias e vigoram em momentos diferentes, sendo que:

---

<sup>45</sup> Após a republicação efectuada pelo Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de Junho.

<sup>46</sup> Conjuntamente com Artigo 9.º do CIMT, que prevê uma isenção da aquisição de prédios para habitação cujo valor não exceda o indicado na disposição e o artigo 6.º, n.º 1, alínea h) do CIMT, que vem estabelecer uma isenção total para as aquisições de bens situados em regiões economicamente desfavorecidas, desde que os bens sejam destinados ao exercício de actividades agrícolas ou industriais de superior interesse económico e social.

<sup>47</sup> Simultaneamente, a câmara municipal deve comunicar, no prazo de 30 dias, ao serviço de finanças da área da situação dos prédios o reconhecimento referido no número anterior, competindo àquele serviço de finanças promover, no prazo de 15 dias, a anulação das liquidações do imposto municipal sobre imóveis e do imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis e subsequentes restituições (Artigo 40.º-A, n.º 6 do EBF, na versão originária do já mencionado Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro).

- A isenção de IMT, que é um imposto de obrigação única, está condicionada a que no prazo de dois anos a contar da data da aquisição, o adquirente inicie as respectivas obras<sup>48</sup> 22;
- A isenção de IMI, que é um imposto periódico, sendo devido pelo proprietário do prédio em 31 de Dezembro do ano a que o mesmo respeita<sup>49</sup>, apenas é concedida pelo período de dois anos a contar do ano, inclusive, da emissão da respectiva licença camarária<sup>50</sup>.
- **Isenções avulsas mais relevantes**
- Decreto-Lei 49033 de 28 de Maio de 1969 – isenção total da aquisição das casas distribuídas pelo Fundo Fomento Habitação em regime de propriedade resolúvel;
- Decreto-Lei n.º 236/85, de 5 de Julho e Decreto-Lei n.º 39/89, de 2 de Janeiro – isenção total das aquisições da propriedade dos terrenos ou constituição do direito de superfície, pelos sujeitos dos Contratos de Desenvolvimento para Habitação, desde que este seja celebrado no prazo de 2 anos a contar da referida transmissão ou constituição do direito;
- Artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 385/88, de 25 de Outubro – isenção total das aquisições efectuadas pelo arrendatário rural, desde que exista contrato há mais de três anos, com ou sem exercício do direito de preferência conferido por esta disposição;
- Artigo 51.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de Março – isenção total das transmissões resultantes de operações de emparcelamento rural definidas no diploma, bem como das transmissões de prédios confinantes definidos na alínea b) do mesmo número;

---

<sup>48</sup> Artigo 40.º-A, n.º 2, do EBF, na versão originária do já mencionado Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro.

<sup>49</sup> Artigo 8.º, n.º 1 do Código do IML.

<sup>50</sup> Artigo 40.º-A, n.º 1 do EBF, na versão originária do já mencionado Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro.

- Decreto-Lei n.º 44/91 de 2 de Agosto – isenção subjectiva das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto na aquisição de imóveis, por equiparar as referidas entidades às autarquias locais;
- Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 308/91, de 17 de Agosto – isenção parcial, quanto à parte excedente do valor da quota-parte do adquirente, das transmissões resultantes da divisão de prédios rústicos em regime de compropriedade, desde que integrados em zonas de recuperação urbanística;
- Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 272/93 de 4 de Agosto – isenção total das transmissões efectuadas no âmbito do Programa de Construção de Habitações económicas, bem como da primeira compra e venda das habitações económicas;
- Artigo 61º do Decreto-Lei n.º 275/93, de 5 de Agosto e Decreto-Lei n.º 182/99, 22 de Maio — isenção total da transmissão do direito real de habitação periódica.

### **GRUPO III – Legislação respeitante às contribuições especiais<sup>51</sup>**

**a) Regime geral - regime da cobrança do encargo de mais-valia** (Lei n.º 2030, de 22 de Junho de 1948, alterada pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro) (desenvolvido pelo Decreto n.º 43587, de 8 de Abril de 1961) – encargo de mais-valia incidente à taxa de 50% sobre o aumento do valor dos prédios rústicos que em virtude da simples aprovação de planos de urbanização ou de obras de urbanização aumentem consideravelmente de valor. Através da Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, que aprovou o Código das Expropriações, foi atribuída às assembleias municipais a regulamentação deste encargo e às câmaras municipais a determinação das áreas beneficiadas, quando estejam em causa obras de urbanização ou vias de comunicação municipais ou intermunicipais.

**b) Regimes especiais:**

1. Encargo de mais-valia sobre o aumento de valor dos prédios rústicos e dos terrenos de construção da margem sul valorizados em consequência da

---

<sup>51</sup> Sobre o regime do encargo de mais-valia e das contribuições especiais, cf. José Casalta Nabais, cit. p. 49 e ss.

construção da ponte sobre o Tejo, entre Lisboa e Almada (Decreto-Lei n.º 46950, de 9 de Abril de 1966), o qual se aplica não apenas à mais-valias resultante da construção da ponte, mas também das resultantes de obras de urbanização ou da abertura de grandes vias de comunicação;

2. Encargo de mais-valia sobre o aumento do valor dos prédios rústicos valorizados em virtude da construção de estradas e de outras grandes vias de comunicação, pela possibilidade da sua utilização como terrenos de construção urbana<sup>52</sup> (Decreto Regulamentar n.º 4/83, de 25 de Janeiro);
3. Regulamento da Contribuição Especial, devida pela valorização de imóveis decorrente da construção da nova ponte sobre o rio Tejo (Decreto-Lei n.º 51/95, de 20 de Março, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 27/97, de 23 de Janeiro, e 472/99, de 8 de Novembro);
4. Regulamento da Contribuição Especial, devida pela valorização de imóveis decorrente da realização da Expo 98 (Decreto-Lei n.º 54/95, de 22 de Março, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 27/97, de 23 de Janeiro, e 472/99, de 8 de Novembro);
5. Regulamento da Contribuição Especial, devida pela valorização dos imóveis beneficiados com a realização da CRIL, CREL, CRIP, CREP, travessia ferroviária do Tejo, troços ferroviários complementares, extensões do metropolitano de Lisboa e outros investimentos (Decreto-Lei n.º 43/98, de 3 de Março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 472/99, de 8 de Novembro).

94. Julga-se que a simples enunciação das contribuições especiais permite evidenciar a necessidade **da sua adequada avaliação no quadro dos trabalhos complementares à elaboração da Lei do Solo**, quer pelo seu evidente anacronismo relativamente ao sistema de planeamento em vigor e à ulterior reforma da tributação do património, quer pelas dúvidas que se colocam sobre a

---

<sup>52</sup> O encargo de mais-valia era cobrado a favor da extinta Junta Autónoma de Estradas e depois dos Institutos públicos que a substituíram. Não se encontra referência às receitas do mencionado encargo na Lei orgânica do Instituto de Infra-estruturas Rodoviárias (artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril),

vigência de alguns dos diplomas citados e pelas inconstitucionalidades que a outros são referidas.

#### **Grupo IV - Os novos benefícios fiscais de apoio à reabilitação urbana**

95. No orçamento para 2008<sup>53</sup> foram consagrados benefícios fiscais de carácter temporário<sup>54</sup>, à realização de acções de reabilitação de prédios urbanos que sejam iniciadas, entre 1 de Janeiro de 2008 e 31 de Dezembro de 2010 e que se encontrem concluídas até 31 de Dezembro de 2012. Pretende-se, desta forma, acompanhar as recentes evoluções no domínio da reabilitação urbana europeia, nomeadamente a antecipação do acordo entre Portugal e o Banco Europeu de Investimento (BEI) para a implementação do Programa JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investments in City Areas*)<sup>55</sup>.
96. De acordo com este Programa, os Estados membros são chamados a dar a opção aos investidores privados para participarem em programas conjuntos de reabilitação urbana sustentável, ou seja, criando investimento reprodutivo.
97. A base do esquema de incentivos é assim um Fundo de Desenvolvimento Urbano, cujo tratamento fiscal nacional é equiparado a Fundo de Investimento Imobiliário, desde que 75% dos seus activos sejam bens imóveis sujeitos a acções de reabilitação realizadas nas áreas de reabilitação urbana.
98. O fundo de investimento representa um património autónomo, detido por um depositário, resultante da aplicação de poupança de entidades individuais e colectivas, em mercados primários ou secundários de valores. Estes organismos de investimento colectivo podem assumir várias formas<sup>56</sup>: Fundo de Investimento

---

<sup>53</sup> Aprovado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 132/2008, de 21 de Julho, ou nas receitas das Estradas de Portugal, SA (Base 3 das Bases da concessão, aprovadas em anexo ao Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro.

<sup>54</sup> Conforme previsto no artigo 82.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, que aprova o Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana.

<sup>55</sup> Portugal foi o primeiro a assinar este programa em 2009, no valor de 130 milhões de euros, dos quais 100 milhões destinam-se aos diversos Programas Operacionais e 30 milhões para a Direcção Geral do Tesouro e Finanças.

<sup>56</sup> Acresce ainda, a título informativo, que os Planos Poupança Reforma, os Planos Poupança Educação e Planos Poupança Reforma/Educação, poderão assumir a forma de Fundo Investimento Imobiliário, Fundo de pensões ou Fundo autónomo de uma modalidade de seguro do ramo “Vida”, conforme podemos verificar no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho.

Imobiliário (FII)<sup>57</sup>, Fundo de Investimento Mobiliário (FIM)<sup>58</sup>, Fundo de Capital de Risco (FCR)<sup>59</sup>, Fundo de Investimento em recursos Florestais (FIF), Fundo de Poupança Acções (FPA).

99. Cada uma das partes do fundo é representada por unidades de participação, que são detidas pelos participantes. Dependendo da forma legal, o fundo pode ser separado em unidades de participação, detidas por vários participantes/investidores. A gestão do fundo é assumida por uma empresa, que é obrigada a calcular e publicar o valor líquido dos activos<sup>60</sup> numa base diária.
100. Por serem um património autónomo<sup>61</sup>, os fundos pertencem a uma pluralidade de pessoas singulares ou colectivas (o participantes)<sup>62</sup>. Isso não significa, contudo, que este património não possa ter personalidade jurídica. O único elemento característico destes fundos é o facto de serem caracterizados por um regime especial de responsabilidade por dívidas. Na verdade, o fundamento desta característica está “em íntima conexão com a função de garantia do património perante os credores”<sup>63</sup>, sendo isso que justifica a separação do património na esfera da pessoa que assume a sua titularidade. Problema diferente deste, tem a ver com os direitos de participação conferidos ao participante, que podem ser tanto maiores quando o fundo dependa de uma organização societária exterior, ou tanto menores quando, inversamente, esteja assente numa estrutura intra-orgânica, própria de uma sociedade.

---

Ainda podemos adicionar a esta lista, meramente enunciativa, os fundos de titularização de créditos, constantes do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 453/99, de 5 de Novembro, que são, na verdade, Fundos de Investimento Mobiliário.

<sup>57</sup> Regulado pelo Decreto-Lei n.º 60/2002, de 20 de Março.

<sup>58</sup> Regulado pelo Decreto-Lei n.º 276/94, de 2 de Novembro.

<sup>59</sup> Regulado pelo Decreto-Lei n.º 319/2002, de 28 de Dezembro.

<sup>60</sup> Que se obtém através da seguinte fórmula  $VLA = (VMA - \text{Responsabilidades}) / UP$ , em que VLA é o Valor Líquido dos Activos, VMA o Valor de Mercado de todos os Activos, e UP, o número de todas as unidades de participação emitidas.

<sup>61</sup> Sobre o conceito de património autónomo ou separado, por contraposição ao de património geral, consultar LUÍS A. CARVALHO FERNANDES, *Teoria Geral do Direito Civil*, Vol. I (2.ª edição), Lisboa: Lex: 1995, págs. 132 – 134.

<sup>62</sup> Cfr. o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 276/94, de 2 de Novembro (Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Mobiliário) e o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 60/2002, de 20 de Março (Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Imobiliário).

<sup>63</sup> LUÍS A. CARVALHO FERNANDES, *Teoria...*, cit., pág. 132.

101. O legislador refere-se, assim, a fundos cujas acções de reabilitação que tenham por objecto imóveis que:

- a) Se encontrem arrendados e sejam passíveis de actualização faseada das rendas nos termos dos artigos 27.º e seguintes do Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU);
- b) Se encontrem localizados em áreas que sejam delimitadas como áreas de reabilitação urbana correspondentes a áreas urbanas caracterizadas por uma forte concentração de edifícios degradados ou obsoletos e que podem abranger:
  - (i) zonas e centros históricos ou antigos, como tal qualificados nos planos municipais de ordenamento do território;
  - (ii) zonas de protecção de imóveis classificados, nos termos da Lei de Bases do Património Cultural;
  - (iii) zonas urbanas degradadas, caracterizadas pela predominância de edifícios com deficientes condições de solidez, segurança, salubridade e estética, em particular as classificadas como Áreas Críticas de Recuperação e Reversão Urbanísticas (ACRRU).

102. Os benefícios fiscais são temporários e assumem a forma de:

- a) Isenção (total e parcial) do IMI, por um período alargado que pode ir até 10 anos, para os prédios urbanos abrangidos por este regime de apoio extraordinário, independentemente da natureza jurídica do seu proprietário, se se destinarem a habitação própria e permanente ou a arrendamento, bem como o respectivo valor patrimonial tributário;
- b) Isenção de IRC quanto aos rendimentos obtidos por Fundos de Investimento Imobiliário a constituir, desde que pelo menos 75% dos seus activos sejam bens imóveis sujeitos a acções de reabilitação;
- c) Tributação em IRS ou IRC à taxa especial de 10%: (i) dos rendimentos respeitantes a unidades de participação nos mesmos fundos colocados à disposição dos respectivos titulares (pessoas singulares ou colectivas); (ii) do saldo positivo entre as mais-valias e as menos-valias resultantes da alienação de unidades de participação;

- d) Tributação à taxa reduzida de IVA das empreitadas de construção, reconstrução, beneficiação ou conservação de imóveis realizadas neste âmbito<sup>64</sup>.

103. No orçamento para 2009<sup>65</sup>, foram reforçadas as referidas medidas fiscais e normativas, o processo de reabilitação urbana em zonas delimitadas. Esse reforço passa pela introdução de um novo artigo 71.º no EBF, que passa a tornar mais duradouros os benefícios fiscais em causa. Na verdade, os incentivos fiscais consagrados no presente artigo são aplicáveis aos imóveis objecto de acções de reabilitação iniciadas após 1 de Janeiro de 2008 e que se encontrem concluídas até 31 de Dezembro de 2020 e não apenas a limitação temporal a 2012 constante do regime aprovado no ano anterior.

104. As medidas de natureza fiscal são igualmente multifacetadas, concretizando-se através de um alargamento a novos incentivos ou da ampliação dos prazos daqueles anteriormente instituídos, até 2020, sendo de enumerar as seguintes medidas fiscais:

- a) Previsão de uma tributação liberatória reduzida em IRS (5%) sobre mais-valias imobiliárias e rendimentos prediais decorrentes de imóveis situados em ARU e reabilitados nos termos do programa estratégico;
- b) Dedução à colecta em IRS para despesas em imóveis situados em ARU;
- c) Aplicação de uma taxa reduzida do IVA nas empreitadas cujos donos da obra sejam empresas municipais que tenham por objecto a reabilitação ou gestão urbanas;
- d) Extensão da aplicação da taxa reduzida do IVA às empreitadas de reabilitação de imóveis contratadas directamente pelo Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU);
- e) Introdução de um benefício em sede de IMT na primeira transmissão onerosa do prédio reabilitado, quando localizado em ARU, visando dinamizar o mercado da reabilitação;

---

<sup>64</sup> Consistindo este benefício na nova redacção da verba 2.21 da Lista anexa ao Código do IVA e aditamento da verba 2.2.1-A da mesma lista.

<sup>65</sup> Aprovado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

- f) Introdução de benefícios em sede de IMI para imóveis localizados em ARU;
- g) Realização de acertos no coeficiente de vetustez, no coeficiente de ajustamento e no coeficiente de localização.

### **A criação dos Fundos de Investimento Imobiliário em Arrendamento Habitacional**

105. De forma indirecta relativamente à reabilitação e primacialmente direccionado para a crise do crédito imobiliário, merece igualmente referência a iniciativa em matéria de criação de fundos e sociedades de investimento imobiliário especificamente vocacionados para o investimento em imóveis destinados ao arrendamento habitacional – referimo-nos ao Regime especial aplicável aos fundos de investimento imobiliário para arrendamento habitacional (FIIAH) e às sociedades de investimento imobiliário para arrendamento habitacional (SIIAH)<sup>66</sup>.
106. Com esta iniciativa pretende-se criar um estímulo adicional ao mercado do arrendamento urbano em Portugal, nesta medida prevendo-se um regime tributário especialmente favorável aplicável até 31 de Dezembro de 2020. O presente regime é aplicável a fundos e sociedades constituídas nos cinco anos subsequentes à entrada em vigor da lei e aos imóveis por aqueles adquiridos nesse período.
107. No essencial, vem prever-se a criação de fundos e sociedades de investimento imobiliário cujo activo total seja constituído, numa percentagem não inferior a 75%, por imóveis situados em Portugal destinados ao arrendamento para habitação permanente. Deste modo, pretende-se criar as condições necessárias, à colocação dos imóveis no mercado de arrendamento e permitir, ainda, às famílias oneradas com as prestações dos empréstimos à habitação, alienar o respectivo imóvel ao fundo ou à sociedade, com redução dos respectivos encargos, substituindo-os por uma renda de valor inferior àquela prestação e mantendo uma opção de compra sobre o imóvel que arrendem ao fundo.
108. Desta forma, este regime fiscal contempla:

---

<sup>66</sup> Aprovado pelo artigo 102.º da Lei 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

- a) Isenção de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC) os rendimentos de qualquer natureza obtidos por FIIAH, constituídos entre 1 de Janeiro de 2009 e 31 de Dezembro de 2014;
- b) Isenção de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e de IRC os rendimentos respeitantes a unidades de participação nos fundos de investimento referidos no número anterior, excluindo o saldo positivo entre as mais-valias e as menos-valias resultantes da alienação das unidades de participação;
- c) Isenção de IRS as mais-valias resultantes da transmissão de imóveis destinados à habitação própria a favor dos fundos de investimento que ocorra por força da conversão do direito de propriedade desses imóveis num direito de arrendamento;
- d) Dedução à colecta em IRS das importâncias suportadas pelos arrendatários dos imóveis dos fundos de investimento em resultado da conversão de um direito de propriedade de um imóvel num direito de arrendamento;
- e) Isenção de IMI, enquanto se mantiverem na carteira do FIIAH, os prédios urbanos destinados ao arrendamento para habitação permanente;
- f) Isenção de IMT das aquisições de prédios urbanos ou de fracções autónomas de prédios urbanos destinados exclusivamente a arrendamento para habitação permanente ou de prédios urbanos ou de fracções autónomas de prédios urbanos destinados a habitação própria e permanente, em resultado do exercício da opção de compra pelos arrendatários dos imóveis que integram o património dos fundos de investimento;
- g) Isenção de Imposto do Selo de todos os actos conexos com a transmissão dos prédios urbanos destinados a habitação permanente que ocorra por força da conversão do direito de propriedade desses imóveis num direito de arrendamento sobre os mesmos, bem como com o exercício da opção de compra;
- h) Isenção de taxas de supervisão as entidades gestoras de FIIAH no que respeita à gestão de fundos desta natureza.

### B3. TAXAS LOCAIS

109. A taxa municipal pela realização, reforço e manutenção de infra-estruturas urbanísticas (TRIU)<sup>67</sup> e as demais taxas relacionadas com a gestão de infra-estruturas e espaços públicos representam a maior percentagem das receitas provenientes das taxas locais, sendo que, as taxas em geral representam um valor que se situa entre 10% a 20% das receitas tributárias próprias<sup>68</sup>. No plano das taxas verifica-se por isso o mesmo problema da *monocultura do património imobiliário*, que se verifica nos impostos. Seja por via de impostos, seja de taxas, as respectivas receitas das autarquias locais constituem a maior parte dos proventos dos municípios, restando-lhes para além disso a participação nos impostos gerais<sup>69</sup>.
110. Um dado importante a equacionar prende-se com a exacta qualificação da TRIU, como taxa ou como imposto, neste caso como contribuição especial (de melhoria), a merecer uma disciplina jurídica, bem mais cuidada do que aquela que conhece hoje. O assunto tem sido objecto de extensa discussão doutrinária e jurisprudencial, que não é inócua em termos de efeitos para o regime jurídico do solo<sup>70</sup>, em concreto para o modelo de financiamento do sistema e para a definição dos encargos dos promotores.
111. A discussão jurídica comporta profundas repercussões no modelo de financiamento das infra-estruturas e dos equipamentos públicos. A que título e quem deve pagar, então, os custos das infra-estruturas públicas e dos

---

<sup>67</sup> Artigos 10.º, alínea c), e 15.º da LFL, artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do RGTAL, e artigo 116.º do RJUE.

<sup>68</sup> Cf. *Regime das Taxas Locais, Introdução e Comentário*, SÉRGIO VASQUES, Cadernos IDEFF, n.º 8, 2008, p. 20 e ss..

<sup>69</sup> Sobre este tema e as suas consequências, cf. José Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, Coimbra, 2006, págs. 7-9; José Luís Saldanha Sanches, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, 2007, págs. 42-53. Em especial, consultar, José Luís Saldanha Sanches, “Imposto, Taxa e Quantificação de encargos”, *Fisco*, 1996, n.º 76-77, 87-122; Susana Tavares da Silva, “Poder local, governança e financiamento municipal”, *Fiscalidade*, 2005, n.º 24, págs. 39-60; Eduardo Paz Ferreira, “Ainda a propósito da distinção entre Impostos e Taxas: o caso da Taxa Municipal pela Realização de Infra-Estruturas Urbanísticas”, *Ciência e Técnica Fiscal*, 1995, n.º 380, págs. 57-84; João Paulo Zbyszewski, *O Financiamento das autarquias locais portuguesas: um estudo sobre a provisão pública municipal*, Coimbra, 2006, págs. 87-97 e NUNO SÁ GOMES, “Alguns aspectos jurídicos e económicos controversos da sobretributação imobiliária no sistema fiscal português”, *Ciência e Técnica Fiscal*, 386, Abril-Junho de 1997, p. 65 e ss.

<sup>70</sup> Sobre a divisão doutrinal, cf. SÉRGIO VASQUES, cit. p. 42, nota 26, p.p. 117 e 118, JOSÉ CASALTA NABAIS, cit. p. 140, nota 32, e SUZANA TAVARES DA SILVA, *As taxas e a coerência do sistema tributário*, CEJUR, 2008, p. 27 e 28.

- equipamentos gerais/municipais se estes representam apenas prestações presumidas que não constituem fundamento para uma taxa?
112. O lançamento das taxas sobre o licenciamento de operações de loteamento ou obras particulares destinadas a custear infra-estruturas que se julgam necessárias, não pode ter por base prestações presumidas, ou seja, partir do pressuposto que aquela actuação do particular irá provocar determinada prestação pública que fica exclusivamente na disponibilidade da autarquia. A taxa só será devida nos casos em que fique demonstrado que esse esforço financeiro cabe ao Município.
113. O sistema assenta na repartição destes encargos entre os contribuintes em geral e os proprietários em especial, que os suportam por via do IMI, nos promotores das operações urbanísticas por via da TRIU e nos utilizadores por via de outras taxas relacionadas com a fruição dos bens públicos e, neste pressuposto, a TRIU deveria apenas respeitar à gestão, manutenção e renovação exigida nas infra-estruturas locais e gerais por aquela operação urbanística em concreto.
114. Se a taxa assenta numa presunção de uma prestação pública meramente provável, pois se encontra totalmente na disponibilidade da autarquia, deve ser qualificada como uma contribuição especial<sup>71</sup>. O problema manter-se-á, caso não seja revisto o enquadramento legal específico da TRIU ou até que se aprove o regime geral das contribuições financeiras, previsto no artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição.
115. O princípio da equivalência em matéria de taxas (artigo 4.º do RGTAL) pode ser concretizado, quer adequando o valor da taxa ao custo das prestações públicas, quer ao valor de mercado que representam. As autarquias devem, pois, efectuar a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, considerando, ... *designadamente os custos directos e indirectos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia* (artigo 8.º, n.º 2, alínea c), do RGTAL), a que acresce, no caso da TRIU, exactamente para que se garanta a possibilidade de concretização da prestação pública, que os custos das infra-estruturas estejam inscritos no programa plurianual de investimentos municipais

---

<sup>71</sup> Sobre a distinção entre a figura das taxas e a das contribuições especiais, cf. SUZANA TAVARES DA SILVA, cit., p. 27 e p. 46 e ss..

(artigo 116.º, n.º 5, alínea a), do RJUE) e que a sua realização se encontre programada.

116. O mesmo problema se coloca relativamente às compensações urbanísticas previstas no artigo 44.º, n.º 4, do RJUE<sup>72</sup>, que revestem a mesma natureza da TRIU.
117. Com especial interesse para a cobertura de custos específicos em matéria urbanística seria a possibilidade de **consignar as receitas provenientes das taxas urbanísticas à qualificação urbanística, territorial e ambiental**. No artigo 4.º da LFL, afasta-se da regra da proibição de consignação de algumas das receitas das autarquias, entre as quais os preços, por a consignação corresponder à melhor forma de cobertura dos custos respectivos. O mesmo sucede com as taxas, vinculadas ao princípio da equivalência (artigo 4.º do RGTAL) e por isso exigidas para financiamento de despesas em concreto. Julga-se, por isso, oportuna a ponderação da possibilidade de consignação das receitas provenientes das taxas urbanísticas àqueles fins.

## C) PROPRIEDADE

### C1. ENQUADRAMENTO

118. O direito de propriedade, como acima se referiu, é garantido dentro dos limites e com as restrições previstas e definidas na Constituição e na lei, sempre que esta proceda à concretização das limitações impostas por princípios e regras constitucionais, o que significa que o legislador ordinário define limitações ao direito de propriedade por diversas razões, *v.g.*, ambientais, de ordenamento do território, de segurança, de defesa nacional.
119. Uma das questões essenciais que se pretende que seja resolvida pela nova Lei do Solo consiste na definição dos estatutos jurídicos da propriedade privada do(s) solo(s), ou seja, do conjunto dos direitos e deveres dos proprietários do(s) solo(s), em articulação com as diversas funções que os solos desempenham, aspecto cujo enquadramento constitucional se deixou enunciado, e que significa que o direito de

---

<sup>72</sup> Previstas também o n.º 5 da mesma disposição legal e no artigo 57.º, n.º 6, do RJUE.

propriedade não apresenta em todas as situações o mesmo conteúdo ou delimitação e depende das finalidades do seu objecto (recurso natural e suporte biofísico ou meio de produção).

120. A definição destes estatutos permitirá estabelecer, entre outros aspectos, uma nova relação entre o conteúdo do direito da propriedade do solo com os direitos e deveres de urbanizar e de edificar que, por essa via, permitirá definir a função da iniciativa privada em geral nos processos de urbanização e de edificação. Permitirá ainda, por via da identificação dos diferentes estatutos, recortar as limitações a que se encontram sujeitos os solos em virtude da destinação do seu objecto, bem como o conjunto dos deveres inerentes à preservação da sua função.

121. Assim, proceder-se-á em seguida à identificação das disposições normativas gerais em matéria de propriedade que importa ter em conta, bem como à identificação dos diplomas que importa considerar no que se refere às limitações à propriedade dos solos, impostas por razões ambientais e de conservação dos recursos naturais, bem como das que derivam da dimensão do solo enquanto meio de produção, essencialmente, em matéria agrícola, florestal e de actividades económicas em geral.

## **C2. PROPRIEDADE PRIVADA**

122. Um primeiro aspecto importante no que concerne ao objecto do direito de propriedade, prende-se com a disparidade legal dos conceitos de prédio. Para efeitos de registo predial, o conceito de prédio não equivale ao da lei civil (art. 204.º, n.º 1, al. a), e n.º 2, do Código Civil), sendo similar ao da lei fiscal [art. 2.º, n.º 1 do CIMI], ou seja, prédios e coisas imóveis são conceitos com idêntica abrangência.

123. Por seu turno, o conceito de prédio, enquanto entidade cadastral, aproxima-se do conceito que, no caso, é definido pela lei fiscal, isto uma vez que já se garante em sede de registo predial a harmonia entre a descrição predial constante do registo e a correspondente inscrição matricial [v. artigos 28.º, e 82.º, al. e) e f), do Código do Registo Predial (CRP)], entendendo-se por prédio, a parte delimitada do solo juridicamente autónoma, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções

de qualquer natureza nela incorporados ou assentes com carácter de permanência [artigo 6.º, alínea s), do Decreto-Lei n.º 227/2007, de 31 de Maio, que aprova o regime experimental da execução, exploração e acesso à informação cadastral, visando a criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC)].

124. É sobejamente reconhecida a inadequação da regulamentação jurídica civilística do direito de propriedade em face das exigências da política de ordenamento do território e de urbanismo<sup>73</sup>.
125. Importa, por isso, ponderar no âmbito da nova Lei do Solo, as regras contidas no Título II do Livro III do Código Civil, quanto ao conteúdo do direito de propriedade e dos direitos reais menores, o princípio do *numerus clausus* dos direitos reais, as formas de constituição e extinção do direito de propriedade e dos direitos reais menores, os limites materiais ao direito de propriedade de bens imóveis e os direitos e deveres inerentes ao direito de propriedade, nomeadamente os que dizem respeito à construção de imóveis, fraccionamento e emparcelamento de prédios rústicos e aproveitamento de águas.
126. Concomitantemente, é necessário que o resultado desta ponderação seja igualmente vertido na avaliação do actual CRP, que assenta no esquema civilístico em vigor.
127. A propósito do fraccionamento de prédios rústicos e pela sua relevância no âmbito do direito do solo, importa considerar **o artigo 54.º da Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro**, na sua redacção actual, por pese embora inserido no diploma da reconversão das AUGI, se aplicar indistintamente em qualquer área e a qualquer

---

<sup>73</sup> Cf., CLÁUDIO MONTEIRO, “A função social da propriedade dos solos urbanos”, *Os dez anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Génese e Evolução do Sistema de Gestão Territorial 1998-2008*, p. 57 e ss., quanto à inadequação da projecção vertical do direito de propriedade privada, da necessidade de desintegração do direito de construir do direito de propriedade privada e das formas civilísticas de aquisição da propriedade de terrenos para construção, como a acessão industrial imobiliária e a usucapião. Também sobre as formas de aquisição da propriedade de terrenos e a sua desarticulação com o direito do urbanismo, cf. MÓNICA JARDIM E DULCE LOPES, “Acessão industrial imobiliária e usucapião parciais versus destaque”, in *O urbanismo e o ordenamento do território e os tribunais*, coordenação de FERNANDA PAULA OLIVEIRA, 2010, p. 755 e ss.

acto ou negócio jurídico entre vivos de que possa resultar a constituição de compropriedade ou a ampliação do número de compartes de prédios rústicos<sup>74</sup>.

128. Dispõe o artigo 54.º o seguinte: “1 — A celebração de quaisquer actos ou negócios jurídicos entre vivos de que resulte ou possa vir a resultar a constituição de compropriedade ou a ampliação do número de compartes de prédios rústicos carece de parecer favorável da câmara municipal do local da situação dos prédios. 2 — O parecer previsto no número anterior só pode ser desfavorável com fundamento em que o acto ou negócio visa ou dele resulta parcelamento físico em violação ao regime legal dos loteamentos urbanos, nomeadamente pela exiguidade da quota ideal a transmitir para qualquer rendibilidade económica não urbana. 3 — O parecer é emitido no prazo de 45 dias, entendendo-se a sua omissão como parecer favorável. 4 — São nulos os actos ou negócios jurídicos celebrados em violação do disposto no n.º 1 do presente artigo, tendo também a câmara municipal legitimidade para promover a respectiva declaração judicial”.

129. Importa reavaliar o regime contido nesta norma, explicitando o seu objectivo. Ou seja, se apenas se destina a evitar o parcelamento de prédio rústico fora de perímetros urbano, com o objectivo de o destinar à edificação, em desrespeito pelo regime dos loteamentos urbanos (artigo 41.º do RJUE) ou se este deve ser um princípio geral quanto ao fraccionamento dos prédios rústicos, evitando-se a existência de parcelas que não sejam aptas a qualquer exploração económica rural.

130. Ainda em matéria de conteúdo do direito de propriedade, assinalam-se os diplomas que regem o fraccionamento dos prédios rústicos, a equacionar no âmbito da definição do estatuto do solo<sup>75</sup>, tendo presente as suas funções económicas de produção:

- a) **Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de Outubro**, que estabelece o regime do emparcelamento rural e **Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de Março, alterado**

---

<sup>74</sup> O artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 64/2003, de 23 de Agosto, estipula que o artigo 54.º é aplicável independentemente dos prazos de reconversão fixados no artigo 57.º da Lei n.º 91/95 e, igualmente, às áreas não delimitadas como AUGI.

<sup>75</sup> O emparcelamento dos prédios rústicos pode constituir uma das formas de intervenção nos meios de produção, tendo em vista a viabilidade da respectiva exploração económica [artigos 83.º, 95.º e 165.º, n.º 1, alínea n) da CRP].

**pelo Decreto-Lei n.º 59/91, de 30 de Janeiro**, que desenvolve as bases gerais do regime de emparcelamento e fraccionamento de prédios rústicos - Necessidade de articulação deste regime com o sistema de planeamento - definição de critérios e normas que regulem a valoração a adoptar na avaliação final dos terrenos (localização, dimensão, configuração das parcelas, qualidade dos solos), e de avaliação da figura da reserva de terras;

- b) Portaria n.º 202/70, de 21 de Abril, que fixa a unidade de cultura para Portugal continental e que condiciona o fraccionamento de prédios rústicos. O artigo 53.º do Decreto-Lei 103/90, de 22 de Março, prevê que os limites da unidade de cultura previstos neste diploma se mantêm em vigor enquanto não sejam fixadas as unidades de cultura nos termos do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de Outubro, o que nunca chegou a ocorrer, pelo que se questiona a adequação deste regime às actuais orientações de política agrícola e florestal, e, designadamente, aos planos de ordenamento florestal.
- c) Decreto-Lei n.º 294/2009, de 13 de Outubro, que estabelece o novo regime do arrendamento rural<sup>76</sup>.

### **C3. PROPRIEDADE PÚBLICA**

131. Abrangendo o direito dos solos o regime da propriedade fundiária privada, mas também pública, é necessário considerar no âmbito da nova Lei do Solo o regime do património imobiliário público e privado, constante do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, diploma que se aplica aos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais e estabelece o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do património privado do Estado e dos institutos públicos.

132. Em matéria de gestão dos bens imóveis do domínio privado das autarquias locais, há que considerar as regras da Lei n.º 169/99.

133. A consideração destes regimes é importante no quadro da necessidade da Lei do Solo prever regras sobre a criação de reservas públicas de solos, bem como na no

---

<sup>76</sup> Nesta matéria, são de ter em conta os princípios de constituição em matéria agrícola que apontam para a exploração directa da terra sobre o direito de propriedade (artigo 96.º da CRP).

que respeita à disciplina do património imobiliário público para satisfação de necessidades habitacionais.

134. A possibilidade da criação de património público de solos que resulte da entrega aos poderes públicos de parcelas de terrenos urbanizadas correspondentes a uma percentagem da edificabilidade média da operação realizada, prevista na Lei do Solo espanhola, pretende garantir a afectação destes a fins de interesse público (construção de habitação sujeita a um regime de protecção, protecção de espaços naturais ou conservação de bens imóveis do património natural), deve ser equacionada no quadro da reponderação dos encargos que derivem das operações urbanísticas, garantindo-se a sua inclusão nos esquemas de perequação dos planos.
135. Neste contexto, se situa a medida do objectivo 4.3. do Programa das Políticas do PNPOI – *Desenvolver programas e incentivar acções que melhorem as condições de habitação, nomeadamente no que se refere aos grupos sociais mais vulneráveis*, em especial, a que se refere à dinamização do mercado de arrendamento público.

#### **C4. PROPRIEDADE COOPERATIVA E SOCIAL**

136. Nesta matéria, procede-se à identificação dos diplomas relevantes:
- a) Código Cooperativo, aprovado pela Lei n.º 51/96, de 7 de Setembro, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 15/96, de 2 de Outubro, alterada pelos Decretos-Lei n.ºs 343/98, de 6 de Novembro, 131/99, de 21 de Abril, 108/2001, de 6 de Abril, 204/2004, de 19 de Agosto e 76-A/2006, de 29 de Março;
  - b) Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de Janeiro, alterado pelos Decretos-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março e 282/2009, de 7 de Outubro – institui o regime das cooperativas de interesse público, vulgarmente denominadas «régies cooperativas»;
  - c) Regime Fiscal - Lei n.º 85/98, de 16 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.ºs 393/99, de 1 de Outubro, Leis n.ºs 3-B/2000, de 4 de Abril, 30-C/2000, de 29 de Dezembro, 30-G/2000, de 29 de Dezembro e 53-A/2006, de 29 de Dezembro – Estatuto Fiscal Cooperativo (EFC) e Decreto-Lei n.º 418/99, de 21 de Outubro – regime especial de exigibilidade do IVA nas entregas de bens às cooperativas agrícolas.

- d) Decreto-Lei n.º 335/99, de 20 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 23/2001, de 30 de Janeiro – estabelece o regime jurídico aplicável às cooperativas agrícolas;
- e) Decreto-Lei n.º 502/99, de 19 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março – estabelece o regime jurídico das cooperativas do ramo de habitação e construção.
- f) **Lei n.º 68/93, de 4 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 89/97, de 30 de Julho (Lei dos Baldios)** - Definição do âmbito dos terrenos baldios e respectivo regime jurídico; nulidade dos negócios jurídicos que envolvam a apropriação ou apossamento de terrenos baldios; regime específico de uso e fruição; extinção; condições específicas a que deve obedecer a alienação e a expropriação. A ponderação do regime jurídico dos baldios prende-se, essencialmente, com a sua importância como área florestal e, por isso, com o estatuto do solo enquanto recurso produtivo (14% da área florestal do território continental, estando organizados em 115 Perímetros Florestais distribuídos, sobretudo, pelas serras do Norte e Centro do País, segundo dados da Autoridade Florestal Nacional).

## **C5. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DO SOLO – LIMITAÇÕES POR RAZÕES AMBIENTAIS E ENQUANTO MEIO DE PRODUÇÃO**

### **CONDICIONAMENTOS AMBIENTAIS**

137. É consensual que os objectivos da política de ambiente e da conservação da natureza, bem como o princípio da utilização sustentável dos recursos naturais constituem fins da política de ordenamento do território e de urbanismo<sup>77</sup>. Esta circunstância é reconhecida pela LBOTU, que define entre os fins da política de ordenamento do território e do urbanismo, o de “Assegurar o aproveitamento racional dos recursos naturais e a preservação do equilíbrio ambiental ...” [artigo 3.º, alínea c), da LBOTU].

---

<sup>77</sup> Nesse sentido, dispõe a actual Lei de Bases do Ambiente (cf. artigo 17.º, n.º 2), a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros, n.º 152/2001, de 11 de Outubro e os demais instrumentos da política de ambiente e da conservação da natureza.

138. Assim, mais do que uma relação de coordenação entre a política ambiental e a política de ordenamento do território, estamos perante uma relação de instrumentalidade, na qual o ordenamento do território constitui um dos instrumentos da política de ambiente. Neste sentido se dispõe no artigo 27.º da Lei de Bases do Ambiente, em concretização do que já resulta do artigo 66.º, n.º 2, alínea b) da Constituição. Não é esta a sede própria para se analisarem as relações entre as políticas em questão, mas tão só identificar a conexão relevante dos instrumentos normativos em matéria de ambiente e de conservação da natureza que por implicarem limitações ao direito de propriedade, se relacionam com a futura Lei do Solo.

139. Derivam essas conexões do conceito geral da função social da propriedade dos solos que no domínio do ambiente se concretiza na consideração do ambiente, incluindo o património natural, como infra-estrutura básica integradora dos recursos indispensáveis ao desenvolvimento social e económico e à qualidade de vida dos cidadãos (artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho, que estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade). Por esta razão, o recurso ambiental solo e a sua protecção, bem como a ordenação da política de ordenamento do território a finalidades ambientais, justificam as restrições e os condicionamentos que para salvaguarda daquelas finalidades podem ser estabelecidas ao uso e aproveitamento dos solos<sup>78</sup>. Assim se dispõe no artigo 13.º, n.º 5, da Lei de Bases do Ambiente que “A ocupação e utilização dos solos para fins urbanos e industriais ou implantação de equipamentos e infra-estruturas serão condicionados pela sua natureza, topografia e fertilidade.

---

<sup>78</sup> Assente o entendimento que a função ambiental do solo se concretiza na susceptibilidade de limitações ao uso e transformação dos solos, importa ter em conta que a ponderação entre os valores ambientais e os objectivos específicos das intervenções territoriais, e, por isso, dos planos, não se faz no âmbito da actividade de planeamento, mas decorre, em abstracto, dos condicionamentos ambientais expressos em restrições de utilidade pública ou servidões administrativas, que condicionam o planeamento. Sempre que os interesses públicos ambientais se concretizem por via de restrições legais ao uso do solo ou da emissão de pareceres vinculativos pelas entidades competentes, está subtraída a possibilidade de ponderação de todos os interesses públicos e privados com expressão territorial, estruturante da actividade de planeamento. Cf., a este propósito, ponto F.

140. As finalidades ambientais podem inclusivamente impor aos proprietários (ou aos particulares utilizadores) dos terrenos afectados comportamentos positivos que se traduzam na cessação de determinadas utilizações ou na introdução de alterações à utilização dos solos. Neste sentido, dispõe o artigo 13.º, n.º 3, da Lei de Bases do Ambiente que “Aos proprietários de terrenos ou seus utilizadores podem ser impostas medidas de defesa e valorização dos mesmos (...), nomeadamente a obrigatoriedade de realização de trabalhos técnicos, agrícolas ou silvícolas, em conformidade com as disposições em vigor.”.
141. Estas obrigações, bem como as simples interdições de utilização, uma vez que constituem limitações à utilização dos solos por motivos de interesse público constituem restrições de utilidade pública e suscitam o problema, acima identificado, quanto à necessidade de se determinar em que termos dão origem a indemnização por imporem sacrifícios especiais e anormais aos proprietários que vão para além da situação factual e natural do solo (*vinculação situacional da propriedade*).
142. Os diplomas que a seguir se identificam são os mais significativos que, em matéria ambiental, em geral, e da conservação da natureza, em particular, importa considerar quanto à definição de um estatuto de uso do solo<sup>79</sup>:
- a) **Lei n.º 11/87, de 7 de Abril**, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de Novembro, e pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, Lei de Bases do Ambiente;
  - b) **Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho**, que estabelece o regime jurídico da responsabilidade ambiental;
  - c) **Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho**, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 53-A/2008, de 22 de Setembro – Regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade. Refere-se o artigo 4.º deste diploma que estipula que a conservação da natureza e da biodiversidade

---

<sup>79</sup> Sem prejuízo das limitações gerais ao exercício das actividades económicas impostas por razões ambientais e de conservação dos recursos naturais, que são inúmeras e que se possuem reflexos num conjunto significativo de diplomas, *v.g.*, licenciamento ambiental, licenciamento industrial, regime de prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas.

compreende o exercício de acções de conservação activa, que podem estar associadas a actividades sócio-económicas, tais como a silvicultura, a mineração, a agricultura, a pecuária, a caça ou a pesca.

- d) **Decreto-Lei n.º 140/99**, de 24 de Abril, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 10-AH/99, de 31 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro — Transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril (relativa à conservação das aves selvagens), e a Directiva n.º 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio (relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora);
- e) **Lei n.º 58/2005**, de 29 de Dezembro, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/2006, de 23 de Fevereiro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de Setembro - Aprova a Lei da Água
- f) **Decreto-Lei n.º 302/90, de 26 de Setembro**, define o regime de gestão urbanística do litoral.

#### SOLO ENQUANTO MEIO DE PRODUÇÃO

143. Da dimensão do solo enquanto meio de produção, tendo presente a referência ao enquadramento constitucional se acima se efectuou, deriva também um conjunto de implicações que o novo regime de solo terá que considerar, em especial, no domínio agrícola e no domínio florestal.

144. Em matéria florestal há que considerar a **Lei de Bases da Política Florestal** (Lei n.º 33/96 de 17 de Agosto, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 254/2009, de 24 de Setembro) e em matéria agrícola, a Lei n.º 86/95, de 1 de Setembro, que estabelece as bases da política agrícola e do desenvolvimento agrário.

145. O ordenamento dos espaços florestais efectua-se através dos planos de ordenamento florestal, cuja disciplina consta do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho, que estabelece as medidas e acções a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndio, e no Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de Agosto, que estabelece o regime das zonas de intervenção florestal (ZIF).

146. Um dos instrumentos da política florestal consiste na reestruturação fundiária e da exploração (artigo 8.º), com as consequências acima referidas no que se refere ao regime do fraccionamento de prédios rústicos afectos à exploração florestal. O regime das áreas florestais encontra-se disperso por um conjunto vasto de diplomas, nos quais se contêm obrigações e condicionamentos à utilização dos solos afectos à exploração florestal, muitos dos quais se identificam no ponto F relativo às servidões e restrições de utilidade pública. No seu conjunto, impõem um conjunto de deveres aos proprietários que visam *garantir um desenvolvimento sustentável dos espaços florestais e do conjunto das actividades da fileira florestal* [artigo 4.º alínea a) da Lei de Bases da Política Florestal].
147. Em matéria agrícola, a Lei n.º 86/95, dispõe que o “desenvolvimento sustentado dos sistemas produtivos agrícolas, no longo prazo, depende da salvaguarda da capacidade produtiva dos solos, da disponibilidade e qualidade dos recursos hídricos e da conservação da biodiversidade associada à fauna e à flora.” e que “Os métodos de produção agrária devem ser compatíveis com uma utilização económica e ecologicamente racional dos recursos naturais que lhe servem de suporte, bem como ser baseados em tecnologias que não induzam efeitos negativos irreversíveis sobre o ambiente.”, o que justifica os referidos condicionamentos ambientais às técnicas de exploração agrícola.
148. O principal instrumento da política agrícola é constituído pela Reserva Agrícola Nacional, instrumento que visa garantir a utilização racional e ordenada dos solos com aptidão agrícola, assegurando a conservação da sua capacidade produtiva e uma protecção efectiva contra a erosão e contra a poluição química ou orgânica (artigo 13.º da Lei n.º 86/95).
149. O objectivo da RAN é assim a salvaguarda dos solos com maior aptidão agrícola contra todas as intervenções que diminuam ou destruam as suas potencialidades agrícolas e impeçam a sua afectação à agricultura, sendo constituída pelo “conjunto das áreas que em termos agro-climáticos, geomorfológicos e pedológicos apresentem maior aptidão para a actividade agrícola (artigo 1.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março). O artigo 14.º n.º 3 da Lei n.º 86/95, dispõe que “O regime do uso da terra é imperativo relativamente aos solos contidos na

Reserva Agrícola Nacional e cuja área seja superior à unidade mínima de cultura, nos termos a fixar em legislação própria.”, norma da qual resulta clara a possibilidade da lei estabelecer mecanismos que assegurem o cumprimento coerciva da obrigação de exploração agrícola ou de substituição do proprietário no cumprimento desses deveres.

#### **D) RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL DO ESTADO**

150. A matéria relativa à articulação entre a Lei do Solo e o Código das Expropriações foi objecto de análise no estudo da articulação da lei dos solos com o sistema de gestão territorial<sup>80</sup>, tendo-se aí incluído a chamada de atenção para a necessidade de se uniformizarem os critérios de valoração dos solos aplicáveis em todas as situações em que tal valoração se mostre necessária, inclusivamente para efeitos fiscais e de registo predial, para o que se recomenda que a Lei do Solo defina os princípios na matéria e aqueles critérios gerais de valoração.

151. Acrescenta-se, neste âmbito, a necessidade de ponderação da problemática atinente à indemnização pelos danos decorrentes da constituição de servidões administrativas e de restrições de utilidade pública, a qual suscita os mesmos problemas que são identificados na articulação entre o Código das Expropriações e o RJIGT.

152. Importa ainda considerar a controvérsia a propósito da interpretação a conferir ao artigo 8.º do Código das Expropriações em matéria de indemnização pela constituição de servidões administrativas, bem como das demais disposições legais avulsas que contém disposições específicas quanto à sua sujeição ou não a indemnização e ao processo de fixação do correspondente valor.

153. Para esta ponderação, não pode deixar de ser chamada à colação a Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, que aprova o Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, seja para densificação do conceito de danos especiais e anormais decorrentes das servidões administrativas e

---

<sup>80</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Agosto de 2010.

restrições de utilidade pública, seja para ponderação da aplicabilidade do artigo 16.º daquele regime às restrições de utilidade pública impostas directamente aos particulares, que imponham encargos ou causem danos especiais e anormais.

154. Há ainda que considerar a desejável harmonização das situações em que o proprietário onerado com a servidão tem o direito de requerer a expropriação do prédio, matéria dispersa por um número variado número de diplomas.

155. Ainda no quadro da responsabilidade patrimonial do Estado pela criação de servidões non aedificandi que se traduzem em vínculos de inedificabilidade por tempo indeterminado, por motivo da reserva de terrenos para a construção de equipamentos ou de infra-estruturas públicas<sup>81</sup>, haverá que definir o regime geral aplicável às condições em que o proprietário pode requerer a expropriação do prédio.

156. A autonomização dos direitos de urbanizar e de edificar e definição de um processo de aquisição gradual de faculdades urbanísticas, em função do cumprimento dos deveres inerentes à faculdade de aproveitamento urbanístico, não deixará de implicar a reponderação do critério geral da indemnização por expropriação, correspondente ao designado valor de mercado, no qual é incorporado o valor do seu destino por efeito dos planos de ordenamento do território, dando antes prevalência aos critérios da natureza e situação real e actual do(s) solo(s), abstraindo da respectiva classificação e qualificação urbanísticas.

## **E) HABITAÇÃO E ARRENDAMENTO**

### **HABITAÇÃO**

157. Neste âmbito procede-se à enunciação dos diversos diplomas que enquadram incentivos à habitação e reabilitação urbana, cuja sustentabilidade e eficácia no quadro de uma nova política de solos, cabe ponderar. Há a necessidade de proceder à avaliação e consolidação normativa dos diversos instrumentos de

---

<sup>81</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, cit. p. 774 a 776, propugna a aplicação analógica do artigo 106.º do Regulamento da Estradas e Caminhos Municipais que atribui a possibilidade de ser requerida a expropriação nestas situações, nos casos em que a reserva de terrenos para aquelas finalidades decorra dos planos municipais de ordenamento do território, situação que não é contemplada pelo artigo 143.º do RJIGT, e que importa naturalmente articular com as situações de reserva decorrentes das servidões.

intervenção da administração no mercado imobiliário, procedendo à articulação destes com os meios aos quais se poderá recorrer para obter o respectivo financiamento, garantindo assim a sua operatividade e utilidade.

- a) **Decreto-Lei n.º 167/93, de 7 de Maio**, estabelece o regime de propriedade resolúvel sobre prédios urbanos ou suas fracções autónomas, destinadas a habitação própria e permanente do adquirente - Instrumento de política habitacional que visa a disponibilização de habitações a custos controlados com a correspondente atribuição de obrigações ao proprietário. Necessidade de avaliação e consolidação normativa, atenta a opção estratégia que vier a ser adoptada, no sentido de fomentar o mercado de arrendamento ou de incentivar a aquisição de habitação própria. A manter-se um regime de propriedade resolúvel, tais disposições devem ser tidas em conta no âmbito do tratamento integrado dos direitos e deveres dos titulares de prédios neste regime. Deve ser tido em conta no âmbito da necessária avaliação e consolidação normativa, com vista à criação de um regime unificado e coerente dos instrumentos de intervenção do Estado no mercado imobiliário de forma a obviar e controlar fenómenos de especulação.
- b) **Decreto-Lei n.º 329-C/2000, de 22 de Dezembro** - Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA)
- c) **Decreto-Lei n.º 329-A/2000, de 22 de Dezembro** - regime de renda condicionada;
- d) **Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 329-B/2000, de 22 de Dezembro** - Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA);
- e) **Decreto-Lei n.º 39/2001, 9 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 25/2002, de 11 de Fevereiro** - Programa SOLARH - Concessão de empréstimos sem juros pelo IHRU, para realização de obras de conservação.
- f) **Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 54/2007, de 12 de Março** - PROHABITA - Programa

- de Financiamento para Acesso à Habitação, que regula a concessão de financiamento para resolução de situações de grave carência habitacional;
- g) **Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de Outubro** - Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (PER);
  - h) **Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho** - Habitação a custos controlados;
  - i) **Decreto-Lei n.º 165/93, de 7 de Maio** - Regime jurídico dos contratos de desenvolvimento para a habitação;
  - j) **Decreto-Lei n.º 109/97, de 8 de Maio** - Regime de intransmissibilidade e inalienabilidade em vigor para as segundas transmissões de habitações a custos controlados;
  - k) **Decreto-Lei n.º 166/93, de 7 de Maio e Portaria n.º 1375/95, de 22 de Novembro** - Regime de renda apoiada;
  - l) **Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 43/2010, de 30 de Abril** - Programa de apoio financeiro Porta 65 – Arrendamento por Jovens;
  - m) **Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 151/2009, de 30 de Junho** - Complemento solidário para idosos.

#### ARRENDAMENTO

158. A importância do mercado de arrendamento para os fins do ordenamento do território, promovendo a requalificação e revitalização das cidades e a requalificação do parque habitacional é essencial para o sucesso da política de solos, designadamente, como meio de obstar à retenção improdutiva e especulativa dos imóveis e de contenção dos preços praticados no mercado imobiliário, constitui um objectivo central da política pública de solos.

159. Assim, cabe apenas enunciar os diplomas que enquadram o regime do arrendamento urbano, tendo presente que se anuncia um novo pacote de medidas de reforma do actual regime:

- a) **Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro**, rectificada pela Declaração de Rectificação

- n.º 24/2006, de 17 de Abril, aprova o novo regime do arrendamento urbano (NRAU), que estabelece um regime especial de actualização das rendas antigas e altera o Código Civil, o Código de Processo Civil, o Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, o CIMI e o Código de Registo Predial;
- b) **Decreto-Lei n.º 156/2006, de 8 de Agosto** - Regime de determinação e verificação do coeficiente de conservação
- c) **Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto**, alterado pelo Decreto-Lei n.º 306/2009, de 23 de Outubro, regime jurídico das obras em prédios arrendados;
- d) **Decreto-Lei n.º 158/2006, de 8 de Agosto**, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 67/2006, de 3 de Outubro - regimes de determinação do rendimento anual bruto corrigido e atribuição do subsídio de renda;
- e) **Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de Agosto** - definição do conceito fiscal de prédio devoluto.

#### **F) SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS E RESTRIÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA**

160. Nesta matéria, assinala-se a necessidade de criação de um regime coerente e unitário aplicável às servidões administrativas e restrições de utilidade pública que esclareça as questões que o artigo 25.º, n.º 3, da LB POTU, e o incumprimento do preceituado no artigo 34.º da LB POTU, colocam. O artigo 25.º n.º 3 da LB POTU estabelece a aplicação directa das servidões e restrições de utilidade pública aos planos directamente vinculativos dos particulares, mas não aos particulares<sup>82</sup>. Por seu turno, o artigo 34.º da LB POTU estabelece que todas as normas constantes de instrumentos legais ou regulamentares com incidência territorial deveriam ter sido

---

<sup>82</sup> Cf., a propósito das questões colocadas pelo artigo 25.º e pelo artigo 34.º da LB POTU, inclusivamente, da possível inconstitucionalidade, dos regimes legais das condicionantes que estabelecem a vinculação directa dos particulares, GONÇALO REINO PIRES, “A classificação e a qualificação do solo e a admissibilidade de sistemas paralelos de definição do uso do solo”, *Os dez anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Génese e Evolução do Sistema de Gestão Territorial 1998-2008*, pp. 93 e ss., em especial, p. 101. Sobre as entropias que esta temática gera no funcionamento do sistema de gestão territorial e algumas formas possíveis de superação no actual quadro legal, cf. “A definição do regime de uso do solo pelos planos municipais de ordenamento do território e as servidões e restrições de utilidade pública – a articulação possível”, ISABEL ABALADA MATOS, ISABEL MORAES CARDOSO, MÓNICA LEMOS E NUNO MIGUEL MARRAZES, comunicação apresentada no encontro anual de 2010, da *Ad Urbem*, cujo resumo se encontra disponível em [www.adurbem.pt](http://www.adurbem.pt).

reconduzidas à categoria de plano sectorial, no prazo para tanto fixado no RJIGT.

161. Importa, por isso, ponderar as condições de criação das servidões e restrições que se aplicam directamente aos instrumentos de gestão territorial, e definir um regime comum quanto aos encargos que delas derivam, bem como em matéria procedimental, no que se refere à constituição e alteração das servidões e de algumas das restrições de utilidade pública<sup>83</sup>.

162. A norma geral habilitadora da constituição de servidões administrativas por acto administrativo é o artigo 8.º do Código das Expropriações, determinando o n.º 3 que à constituição das servidões se aplica o estatuído no Código, com as necessárias adaptações.

163. Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 181/70, de 28 de Abril, determina que a constituição de uma servidão administrativa, desde que exija a prática de um acto da Administração, deve ser precedida de aviso público e de audiência dos interessados, sendo, contudo, inúmeros os diplomas, anteriores ou posteriores, que possuem normas específicas quanto ao modo de constituição, quanto à determinação das áreas a elas sujeitas, à natureza e extensão dos encargos e, até, quanto à forma de cálculo da indemnização.

164. Julga-se que a problemática das condicionantes legais ao uso do solo se coloca, quer no âmbito do direito do solo, atenta a sua conexão com a definição do estatuto da propriedade e das onerações resultantes da respectiva função social, como também no domínio do ordenamento do território e do urbanismo, pelo que a elaboração da Lei do Solo não deve deixar de ponderar qual a sede própria para intervir nesta questão<sup>84</sup>.

165. Neste domínio, é ainda urgente a avaliação e compilação normativa dos inúmeros diplomas existentes, para se apurar a sua legitimidade, quer poderem resultar anacrónicas da evolução do sistema ou serem, na prática, consumidas pela

---

<sup>83</sup>Vejam-se a este propósito os problemas específicos criados pelos Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios (Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 15/2009, de 14 de Janeiro e pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de Janeiro).

<sup>84</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, cit., p. 343, na conclusão do capítulo dedicado à problemática da indemnização dos danos resultantes das servidões administrativas e das restrições de utilidade pública, refere “Seria, por isso desejável que todas as servidões administrativas estivessem subordinadas a um regime jurídico inspirados por princípios comuns.....”.

protecção conferida aos mesmos interesses por outras condicionantes.

166. Em seguida, identifica-se o conjunto dos diplomas legais que estabelecem condicionantes ao uso do solo, qualificadas como servidões e restrições de utilidade pública. A preocupação subjacente a esta identificação não está em se dispor de um catálogo de condicionantes, tarefa que a publicação da DOTDU na matéria tem vindo a assegurar, mas de realçar a disparidade de regimes existentes e a sua dispersão e fragmentação. Temos, como é natural, dúvidas sobre a vigência de alguns deles por efeito de revogações tácitas.

#### a) **Conservação da natureza**

##### **Recursos naturais em geral**

- **Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho**, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 53-A/2008, de 22 de Setembro - Regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade, cf artigo 14.º, n.º 3, alínea d), onde se admite que independentemente de plano de ordenamento do território, o decreto regulamentar de classificação possa interditar ou condicionar a autorização, determinados actos e actividades na área protegida;
- **Decreto-Lei n.º 140/99**, de 24 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro — Transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril (relativa à conservação das aves selvagens), e a Directiva n.º 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio (relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora);
- **Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto**, estabelece o novo regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN);
- **Decreto-Lei n.º 28 468, de 15 de Fevereiro de 1938** - Árvores de interesse público.

##### **Recursos hídricos**

- **Lei n.º 54/2005**, de 29 de Dezembro, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 4/2006, de 16 de Janeiro —estabelece a titularidade dos recursos hídricos, define os bens que integram o domínio público hídrico e os bens privados sujeitos a servidões administrativas;

- **Lei n.º 58/2005**, de 29 de Dezembro, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/2006, de 23 de Fevereiro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de Setembro - Aprova a Lei da Água;

#### **Albufeiras de Águas Públicas**

- **Decreto-Lei n.º 107/2009**, de 15 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de Março – estabelece o regime de protecção das albufeiras de águas públicas de serviço público e das lagoas ou lagos de águas públicas. Estabelecem-se condicionamentos à utilização das zonas terrestres de protecção, aplicáveis na ausência de plano especial de ordenamento do território (artigo 13.º e artigos 16.º e seguintes).
- Portaria n.º 522/2009, de 15 de Maio – Determina a reclassificação das albufeiras de águas públicas de serviço público.

#### **b) Recursos geológicos**

##### **Águas de Nascente**

- **Decreto-Lei n.º 90/90**, de 16 de Março – define o regime jurídico de revelação e aproveitamento dos recursos geológicos (artigos 32.º e 38.º);
- **Decreto-Lei n.º 84/90**, de 16 de Março – define o regime de aproveitamento das águas de nascente; a exploração das águas de nascente depende da obtenção de licença de estabelecimento.

##### **Águas Minerais Naturais**

- **Decreto-Lei n.º 90/90**, de 16 de Março
- **Decreto-Lei n.º 86/90**, de 16 de Março, rectificado no Diário da República n.º 149, I Série, de 30/06/90

##### **Pedreiras**

- **Decreto-Lei n.º 90/90**, de 16 de Março
- **Decreto-Lei n.º 270/2001**, de 6/10, rectificado no *Diário da República*, I Série, n.º 232, de 06/10/01, com as alterações introduzidas pelo **Decreto-Lei n.º 340/2007**, de 12 de Outubro – define o regime jurídico da pesquisa e exploração de massas minerais

#### **c) Recursos agrícolas e florestais**

- **Decreto-Lei n.º 73/2009**, de 31 de Março, regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional;
- **Decreto-Lei n.º 269/82**, de 10 de Julho, alterado pelo **Decreto-Lei n.º 86/2002**, de 6 de Abril e pelo **Decreto-Lei n.º 169/2005**, de 26/09 – aprova o regime jurídico das obras de aproveitamento hidroagrícola (este diploma foi republicado pelo **Decreto-Lei n.º 86/2002**, de 6 de Abril);
- **Decreto-Lei n.º 13658**, de 20 de Maio de 1927 – promulga várias disposições atinentes a impedir a redução da área florestal - nomeadamente da constituída por pinheiros, carvalhos, sobreiros, azinheiras, castanheiros, eucaliptos ou acácias -, regularizando os cortes de arvoredos no interesse geral e em especial no da hidrologia e do trabalho nacional;
- **Decreto-Lei n.º 28039**, de 14 de Setembro de 1937 – proíbe, com várias excepções, a plantação ou sementeira de eucaliptos, acácias mimosas e de ailantos a menos de 20 metros de terrenos cultivados e a menos de 30 metros de nascentes, terras de cultura de regadio, muros e prédios urbanos;
- **Decreto-Lei n.º 139/88**, de 22 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 224/98, de 17 de Julho – estabelece medidas de ordenamento das áreas percorridas por incêndios florestais;
- **Decreto-Lei n.º 173/88**, de 17 de Maio – estabelece a proibição do corte prematuro de povoamentos florestais;
- **Decreto-Lei n.º 175/88**, de 17 de Maio – estabelece o condicionamento da arborização com espécies florestais de rápido crescimento;
- **Decreto-Lei n.º 180/89**, de 30 de Maio – estabelece regras de ordenamento das zonas percorridas por incêndios florestais em áreas protegidas;
- **Decreto-Lei n.º 423/89**, de 4 de Dezembro, regime de protecção do azevinho espontâneo;
- **Decreto-Lei n.º 169/2001**, de 25 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 155/2004, de 30 de Junho – estabelece medidas de protecção ao sobreiro e à azinheira;

- **Portaria n.º 528/89**, de 11 de Julho – estabelece normas sobre projectos de florestação em espécies florestais de rápido crescimento; proibição de conversão de certas culturas e florestação com determinadas espécies;
- **Decretos de 24 de Dezembro de 1901, 24 de Dezembro de 1903, 9 de Março de 1905 e 11 de Julho de 1905** – regime florestal: disposições destinadas não só à criação, exploração e conservação da riqueza silvícola, sob o ponto de vista da economia nacional, mas também o revestimento florestal dos terrenos cuja arborização seja de utilidade pública, e conveniente ou necessária para o bom regime das águas e defesa das várzeas, para a valorização das planícies áridas e benefício do clima, ou para a fixação e conservação do solo, nas montanhas, e das areias no litoral marítimo;
- **Decreto-Lei n.º 120/86, de 28 de Maio** – estabelece restrições ao arranque e corte de oliveiras;
- **Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho**, alterado pelo Decreto-Lei n.º 15/2009, de 14 de Janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de Janeiro e Decreto-Lei n.º 327/90, de 22.10 – restrições ao uso, ocupação e transformação do solo e outras medidas a tomar para reduzir o risco de incêndio; artigo 13.º e 15.º e 18.º - Faixas de gestão de combustível e mosaico de parcelas de gestão de combustível; artigo 14.º - Servidões administrativas e expropriações;
- **Decreto-Lei n.º 310/2002**, de 18 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 114/2008, de 1 de Julho - Artigo 39.º - Fogueiras - Proibição de realização de fogueiras a menos de 30 m de quaisquer construções e a menos de 300 m de bosques, matas, lenhas, searas, palhas, depósitos de substâncias susceptíveis de arder e, independentemente da distância, sempre que deva prever-se risco de incêndio;
- **Decreto-Lei n.º 327/90**, de 22 de Outubro, com a redacção actual conferida pelo Decreto-Lei n.º 55/2007, de 12 de Março, que o republica - que estabelece medidas de protecção aos povoamentos florestais percorridos por incêndios

**d) Ruído**

- **Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de Janeiro**, alterado pelo Decreto-Lei n.º 278/2007, de 1 de Agosto – aprova o regulamento geral do ruído.

**e) Património cultural**

- **Lei n.º 107/2001**, de 8 de Setembro Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural – a protecção legal dos bens culturais imóveis tem por base a sua classificação e inventariação e a constituição das zonas de protecção dos imóveis classificados; impõe restrições ao direito de propriedade, limitando a fruição (art. 21.º), a transformação (art. 40.º a 54.º) e a alienação (art. 35.º a 39.º) do imóvel e impõe também o dever de os proprietários efectuarem as obras de conservação necessárias para assegurar a salvaguarda do imóvel;
- **Decreto-Lei n.º 309/2009**, de 23 de Outubro - estabelece o procedimento de classificação dos bens imóveis de interesse cultural, bem como o regime das zonas de protecção e do plano de pormenor de salvaguarda;
- **Decreto-Lei n.º 131/2002**, de 11 de Maio – criação e gestão de parques arqueológicos, artigo 5.º actos proibidos independentemente da existência de plano de ordenamento;

**c) Edifícios Públicos e Outras Construções de Interesse Público**

- **Decreto-Lei n.º 173/2006, de 24 de Agosto** - Os imóveis para os quais foi estabelecida uma zona de protecção nos termos do Decreto n.º 21875, de 18 de Novembro de 1932, gozam da protecção estabelecida na Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, e respectiva legislação complementar para os bens em vias de classificação como património cultural, devendo o procedimento encontrar-se concluído nos prazos legalmente fixados para o efeito;
- **Decreto-Lei n.º 40 388**, de 21/11/1955 – zonas de protecção de edifícios e outras construções de interesse público.
- **Decreto-Lei n.º 265/71**, de 18 de Junho - estabelece zonas de protecção para os estabelecimentos prisionais e tutelares de menores.
- **Decreto-Lei n.º 46 311**, de 27 de Abril de 1965 alterado pelo Decreto-Lei n.º 22/87, de 13 de Janeiro (Instalações Aduaneiras) - Aprova a reforma aduaneira (artigos 48.º e 162.º a 164.º); estabelecimento de limites à construção dentro das áreas de jurisdição das alfândegas; interdição de construções particulares nas zonas

de fronteira internacional e da linha das maiores águas ou marés, ou dos cais, muralhas e pontes.

**e) Defesa Nacional**

- **Lei n.º 2.078**, de 11 de Junho de 1955 - define o regime das servidões militares. Restrições ao uso, ocupação e transformação do solo nas zonas abrangidas por servidões militares – submissão do projecto a licença da autoridade militar competente;
- **Decreto-Lei n.º 45.986**, de 22/10/1964 - define as entidades militares a quem compete o estudo da constituição, modificação ou extinção das servidões militares.

**f) Infra-estruturas**

**Captações de águas subterrâneas para abastecimento público e drenagem de águas residuais**

- Decreto-Lei n.º 34021, de 11 de Outubro, declara de utilidade pública as pesquisas, os estudos e os trabalhos de abastecimento de águas potáveis ou de saneamento de aglomerados populacionais;
- **Decreto-Lei n.º 382/99**, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio – estabelece perímetros de protecção para captações de águas subterrâneas destinadas ao abastecimento público e restrições de utilização dentro desses perímetros.

**Rede eléctrica**

- **Decreto-Lei n.º 29/2006**, de 15 de Fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 104/2010, de 29 de Setembro – Estabelece os princípios gerais relativos à organização e funcionamento do sistema eléctrico nacional, bem como ao exercício das actividades de produção, transporte, distribuição e comercialização de electricidade e à organização dos mercados de electricidade, transpondo para a ordem jurídica interna os princípios da Directiva n.º 2003/54/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho, que estabelece regras comuns para o mercado interno da electricidade, e revoga a Directiva n.º 96/92/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro. Estabelecimento de restrições ao uso, ocupação e transformação dos solos nos imóveis necessários ao

estabelecimento das instalações ou redes eléctricas (cf. artigo 12.º). A concessionária da exploração da rede eléctrica pode solicitar a expropriação ou a constituição de servidões sobre tais imóveis.

### **Gasodutos e oleodutos**

- **Decreto-Lei n.º 374/89**, de 25 de Outubro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 232/90, de 16 de Julho, n.º 274-A/93, de 4 de Agosto, n.º 8/2000, de 8 de Fevereiro e 30/2006, de 15 de Fevereiro - define o regime jurídico do exercício das actividades de importação, transporte, distribuição, fornecimento e armazenamento de gás natural, incluindo o gás natural liquefeito e dos seus gases de substituição. As servidões devidas à passagem das instalações de gás combustível compreendem a ocupação do solo e subsolo, bem como o direito de passagem e ocupação temporária de terrenos ou outros bens, devido às necessidades de construção, vigilância, conservação e reparação de todo o equipamento necessário ao transporte do gás. Note-se que, o Decreto-Lei n.º 374/89, de 25 de Outubro, foi revogado pelo artigo 73.º do Decreto-Lei n.º 30/2006, de 15 de Fevereiro, que estabelece os princípios gerais relativos à organização e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gás Natural (SNGN), bem como ao exercício das actividades de recepção, armazenamento, transporte, distribuição e comercialização de gás natural, e à organização dos mercados de gás natural, transpondo, parcialmente, para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2003/55/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho, que estabelece regras comuns para o mercado interno de gás natural e que revoga a Directiva n.º 98/30/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho (DR 15 Fevereiro), mantendo a sua vigência quanto às matérias que não forem incompatíveis com o novo regime até à entrada em vigor da legislação complementar.
- **Decreto-Lei n.º 374/89**, de 25 de Outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 232/90, de 16 de Julho, pelo Decreto-Lei n.º 274-A/93, de 4 de Agosto e pelo Decreto-Lei n.º 8/2000, de 8 de Fevereiro - define o regime jurídico do exercício das actividades de importação, transporte, distribuição, fornecimento

e armazenamento de gás natural, incluindo o gás natural liquefeito e dos seus gases de substituição;

- **Decreto-Lei n.º 232/90**, de 16 de Julho, alterado pelo **Decreto-Lei n.º 183/94**, de 1 de Julho e pelo **DECRETO-LEI n.º 7/2000**, de 3 de Fevereiro – define o regime jurídico a que deve obedecer o projecto, construção, exploração e manutenção do sistema de abastecimento dos gases combustíveis canalizados;
- **Decreto-Lei n.º 11/94**, de 13/01, alterado pelo **Decreto-Lei n.º 23/2003**, de 4 de Fevereiro - define o regime aplicável às servidões necessárias à implantação e exploração das infra-estruturas das concessões de serviço público relativas ao gás natural, no seu estado gasoso ou líquido, e dos seus gases de substituição;
- **Decreto-Lei n.º 152/94**, de 26/05 - Define o regime jurídico das servidões necessárias à implantação de oleodutos e gasodutos para o transporte de gás petróleo liquefeito e outros produtos refinados.

#### **Rede Rodoviária Nacional**

- **Decreto-Lei n.º 13/94**, de 15 de Janeiro – estabelece o regime de protecção às estradas da rede nacional (os diplomas legais que fixam as bases de diversas concessões de vias rodoviárias assumem, muitas vezes, valores diferentes na fixação das zonas de servidão *non aedificandi*);
- **Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de Janeiro**, alterado pelo **Decreto-Lei n.º 219/72**, de 27 de Junho – regime jurídico de protecção às Estradas Nacionais aplicável às estradas que foram classificadas em anteriores Planos Rodoviários Nacionais, mas que não constam do actual Plano, por força dos artigos art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 13/94 e do art.º 14.º do PRN.

#### **Estradas e caminhos municipais**

- **Lei n.º 2.110, de 19 de Agosto de 1961**, alterada pelo **Decreto-Lei n.º 360/77**, de 1 de Setembro - aprova o Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais. Estabelecimento de restrições ao uso, ocupação e transformação dos solos (nomeadamente zonas *non aedificandi*) nos terrenos confinantes com vias municipais.

#### **Rede ferroviária**

- **Decreto-Lei n.º 276/2003, de 4 de Novembro**, alterado pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março – Estabelece o regime jurídico dos bens do domínio público ferroviário. Estabelecimento de restrições ao uso, ocupação e transformação dos solos (nomeadamente zonas *non aedificandi*) nos terrenos confinantes com vias ferroviárias.

#### **Aeroportos e Aeródromos**

- **Decreto-Lei n.º 45 987, de 22 de Outubro de 1964** - Estabelece o regime a que ficam sujeitas as servidões aeronáuticas, as zonas confinantes com aeródromos civis e instalações de apoio à aviação civil Estabelecimento de restrições ao uso, ocupação e transformação dos solos (nomeadamente zonas *non aedificandi*) nas zonas dos terrenos confinantes com aeródromos civis e instalações de apoio à aviação civil.

#### **Telecomunicações**

- **Decreto-Lei n.º 597/73**, de 07/11 - sujeita a servidões radioelétricas as zonas confinantes com os centros radioelétricos. Estabelecimento de restrições ao uso, ocupação e transformação dos solos (nomeadamente zonas *non aedificandi*) nos terrenos confinantes com centros radioelétricos.
- **Decreto-Lei n.º 215/87**, de 29 de Maio - determina que a constituição de servidões radioelétricas seja efectuada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

#### **Faróis e outros sinais marítimos**

- **Decreto-Lei n.º 594/73, de 07 de Novembro** - Estabelece o regime legal de constituição de servidões de sinalização marítima. Estabelecimento de restrições ao uso, ocupação e transformação dos solos (nomeadamente zonas *non aedificandi*) nos terrenos situados no enfiamento destes dispositivos, e que podem reduzir ou anular a sua visibilidade.

#### **Marcos geodésicos**

- **Decreto-Lei n.º 143/82, de 26 de Abril** - Estabelece zonas de protecção aos marcos geodésicos Estabelecimento de restrições ao uso, ocupação e transformação dos solos (nomeadamente zonas *non aedificandi*) nos terrenos situados no enfiamento destes marcos, e que podem reduzir ou anular a sua visibilidade.

#### **d) Actividades perigosas**

##### **Estabelecimentos com Produtos Explosivos**

- **Decreto-Lei n.º 376/84, de 30 de Novembro**, alterado pelo Decreto-Lei n.º 474/88, de 22 de Dezembro — aprova os seguintes regulamentos:
  - ✓ Regulamento sobre o Licenciamento dos Estabelecimentos de Fabrico e de Armazenagem de Produtos Explosivos;
  - ✓ Regulamento sobre o Fabrico, Armazenamento, Comércio e Emprego de Produtos Explosivos;
  - ✓ Regulamento sobre Fiscalização de Produtos Explosivos.
- **Decreto-Lei n.º 474/88, de 22 de Dezembro** — altera alguns artigos dos regulamentos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 376/84.
- **Decreto-Lei n.º 107/79, de 2 de Junho** — Extingue a Inspecção de Explosivos, transferindo as suas atribuições e competências para a Polícia de Segurança Pública.
- **Decreto-Lei n.º 139/2002, de 17 de Maio**, alterado pelo Decreto-Lei n.º 87/2005, de 23 de Maio — Aprova o Regulamento de Segurança dos Estabelecimentos de Fabrico ou de Armazenagem de Produtos Explosivos. Revoga: o Decreto-Lei n.º 142/79, de 23 de Maio; a Portaria n.º 29/74, de 16 de Janeiro; a Portaria n.º 831/82, de 1 de Setembro; a Portaria n.º 506/85, de 25 de Julho (o quadro I Anexo a esta portaria ainda é utilizado para a determinação da divisão de risco de substâncias perigosas).

##### **Estabelecimentos com substâncias perigosas**

- Decreto-Lei n.º 254/2007, de 12 de Julho, estabelece o regime de prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas e a limitação das suas consequências para o homem e o ambiente, transpondo para o direito interno a Directiva n.º 2003/105/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro, que altera a Directiva n.º 96/82/CE, do Conselho, de 9 de Dezembro, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvam substâncias perigosas, com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Setembro (regime SEVESO).

Este diploma prevê a necessidade dos planos municipais de ordenamento do território fixarem distâncias de segurança adequadas entre os estabelecimentos abrangidos pelo diploma e zonas residenciais, vias de comunicação, locais frequentados pelo público e zonas ambientalmente sensíveis. Para este efeito devem ser observados os parâmetros de referência definidos por portaria, ainda não aprovada, nomeadamente, a dimensão das parcelas e de parâmetros urbanísticos que permitam acautelar as referidas distâncias dentro da parcela afectada ao estabelecimento.



Isabel Moraes Cardoso



Guilherme W. D' Oliveira Martins



Nuno Miguel Marrazes