

## Urbanismo e Ordenamento do Território

### Contributos para a elaboração dos programas políticos no âmbito das eleições legislativas de 18 de maio de 2025

Lisboa, 16 de abril de 2025

As associações e ordens profissionais signatárias, dando cumprimento à sua missão de contribuir para o interesse público nas matérias da sua especialidade e para o desenvolvimento de Portugal, vêm por esta via destacar e enviar um conjunto de propostas sobre políticas e sistema de planeamento territorial do País, e para as quais solicitamos a Vossa consideração na elaboração do programa eleitoral a apresentar nas eleições legislativas de 18 de maio de 2025 e para a legislatura subsequente.

Em termos metodológicos, consideramos essencial que na próxima legislatura o processo e as iniciativas legislativas que cabem à Assembleia da República, ou ao Governo, tenham como prática geral a utilização de boa fundamentação técnica, elaborada por quem esteja habilitado a fazê-lo em razão de matéria, de forma independente e transparente, e que seja adequada à realidade e às necessidades do País, servindo essa fundamentação técnica de base para o desejável debate e participação pública sobre temas de relevo para o desenvolvimento de Portugal.

As associações e ordens profissionais signatárias podem contribuir para a qualificação do processo legislativo e conceção de políticas públicas.

Para este efeito apresentamos um conjunto de matérias e propostas de temas que se detalham no Anexo a esta carta e que fazemos votos que mereçam a V. melhor atenção.

Com os melhores cumprimentos,

**Ad Urbem** – Associação para o desenvolvimento do direito do urbanismo e da construção  
(Fernanda Paula Oliveira, Presidente)

**Associação Portuguesa de Geógrafos** (Adélia Nunes, Presidente)

**Associação Portuguesa de Urbanistas** (A. Manuel Miranda, Presidente)

**Associação Portuguesa dos Arquitectos Paisagistas** (Carlos Correia Dias, Presidente)

**ATAM** – Associação dos trabalhadores da administração local (Marcelo Caetano Delgado, Presidente)

## Anexo

# Contributos (não exaustivos) para a elaboração dos programas políticos no âmbito das eleições legislativas de 18 de maio de 2025

16 de abril de 2025

### 1. Retomar a centralidade da política ordenamento do território e urbanismo.

As políticas de ordenamento do território e urbanismo foram-se subsumindo aos instrumentos de financiamento setoriais da União Europeia, nomeadamente em termos de coesão territorial, ambiente e transportes, desaparecendo na estrutura do Governo e nos organismos da Administração Central e Regional a capacidade de formulação de política de cidades, para as diversas realidades territoriais, que permita a integração coerente e sinérgica de políticas com incidência territorial e uma visão de futuro para o território a nível nacional, regional e local que seja clara e mobilizadora das entidades públicas, empresas e sociedade civil em geral.

É necessário retomar políticas de cidades e para os territórios rurais, atendendo às necessidades e desafios específicos, **orientadas para o cumprimento de objetivos de desenvolvimento, e/ou para missões, tangíveis, com modelo de execução e de financiamento adequados e programados no tempo.**

**O contexto de crescente incerteza e os riscos sistémicos globais** que estão bem identificados a nível internacional e nacional **requerem uma aposta clara no planeamento, na racionalidade da utilização de recursos, robustecendo a capacidade de adaptação e preparação do território**, das redes urbanas, das redes de infraestruturas, das instituições públicas que operam nestes setores, e da sociedade em geral.

**As opções de planeamento devem considerar nomeadamente a aptidão, o *continuum naturale* ou a paisagem** enquanto sistema e conceito operacional de gestão, conduzindo a maior sustentabilidade e qualidade de vida no território.

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

A questão de fundo que alimenta um profundo e legítimo descontentamento com o ordenamento do território está relacionado com **graves disfunções na dinâmica do planeamento territorial, essencialmente de prática e necessidade de capacitação**

**institucional** (cultura organizacional, dotação adequada de técnicos e com formação adequada, sistemas de informação e de processos de trabalho), mas também ao nível de afinação do RJGT.

3. **Melhorar a governança do sistema de planeamento e gestão do território**, garantindo que as entidades contribuem para o resultado final, nomeadamente através da **recuperação do papel efetivo de “coordenação” operativa que compete às CCDR** e dos papéis de **homogeneização de entendimentos, de produção de doutrina e de divulgação de boas práticas que competem à Direção Geral do Território e à Comissão Nacional do Território**.

**Os procedimentos de planeamento e gestão do território devem incorporar formas mais estruturadas, transparentes e abertas à participação pública**, garantindo a ponderação devida de vários pontos de vista sobre o desenvolvimento do território.

4. **Conjugar de forma adequada a política de solos com a política fiscal**, visando uma transformação ordenada do território, o aproveitamento racional de investimentos públicos e privados, a entrada no mercado do solo urbano e dos edifícios devolutos, e um desenvolvimento territorial harmonioso no seu conjunto.

**Organismos internacionais independentes** como a OCDE<sup>1</sup>, ou a UN-Habitat<sup>2</sup> (pp 3-5) a qual considera que *“os governos nacionais e principalmente os governos locais devem criar mecanismos para tributar o solo e a propriedade para “recuperar” as receitas do solo, de modo a sustentar o desenvolvimento urbano. Isto é particularmente importante no contexto da rápida urbanização e da alteração da utilização dos solos, como a conversão de terrenos rurais em terrenos urbanos”*.

A **UN-Habitat considera** ainda que:

---

<sup>1</sup> No relatório OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022), “Global Compendium of Land Value Capture Policies”, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, disponível na internet em URL: <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>, analisa a forma como 60 países implementam instrumentos de captura do valor do solo (LVC) para financiar infra-estruturas e serviços públicos. Prevendo-se que as populações urbanas atinjam os 5 mil milhões até 2050, a procura de infra-estruturas sustentáveis está a aumentar. A LVC permite que os governos locais e nacionais recuperem os aumentos do valor dos terrenos resultantes de investimentos públicos e acções administrativas, proporcionando uma fonte de receitas sustentável, para além de contribuir para a oferta de habitação mais acessível. O relatório salienta que, embora a LVC tenha um potencial significativo, a sua aplicação varia consoante os países devido a diferenças nas definições legais, nos quadros administrativos e nas capacidades do governo local. O compêndio serve como um recurso para os decisores políticos compreenderem a relevância e complexidades da implementação da captura do valor do solo.

<sup>2</sup> UN-Habitat (2011), Innovative Land and Property Taxation. Disponível na internet [a 5/4/2025] em URL: [link](#).

- **“a tributação não deve ser vista apenas como uma fonte de receitas para a comunidade, mas também como um instrumento poderoso para incentivar o desenvolvimento em determinadas localizações [p.ex. em solos urbanos destinados a habitação e que não estejam a ser urbanizados e edificados], para exercer um efeito de controlo sobre o mercado fundiário e para redistribuir ao público em geral os benefícios do aumento não merecido do valor dos terrenos.”**
- **“A tributação pode ter um efeito indireto, mas significativo, no planeamento urbano, na medida em que tem impacto na quantidade de terrenos libertados para o desenvolvimento urbano, contribuindo assim para as transações de parcelas de terreno.”**

Por outro lado, o **Banco Mundial**<sup>3</sup> (pp 173), citando um relatório do Fundo Monetário Internacional (2016), **aponta como uma opção a considerar** a aplicação de:

- **“Taxas de imposto diferentes para esquemas de desagravamento fiscal / alívio fiscal ou para objetivos de desenvolvimento económico e urbano”.**

Para este efeito podem ser adotadas medidas de política fiscal em sede de IMI, IMT, IRS e IRC, com um racional económico adequado, de modo a que conduzam os proprietários a realizar as obras e/ou a colocar habitações no mercado em menos de 5 anos:

- a) **Estabelecer benefícios para a provisão de habitação acessível e a custos controlados**, podendo incluir reduções e/ou isenções;
- b) **Implementar medidas progressivas de agravamento fiscal automático a aplicar a terrenos urbanos (e urbanizáveis) que se encontrem sem aproveitamento económico e social, incluindo a loteamentos urbanos aprovados e que não executaram as obras de urbanização e/ou de edificação, bem como a habitações devolutas**<sup>4</sup>.

As estatísticas de áreas de solo urbano por urbanizar e edificar, conjugadas com as de habitações devolutas, apontam para que **o impacto destas medidas possa conduzir ao aumento de colocação no mercado de mais de 100 mil habitações por ano**

---

<sup>3</sup> The World Bank (2020), Property Tax – Diagnostic Manual. Disponível na internet [a 5/4/2025] em URL: [link](#).

<sup>4</sup> A tese de doutoramento, “*Is Taxing Inhabitation Effective? Evidence from the French Tax Scheme on Vacant Housing*”, de Felix Blossier (Ecole Polytechnique, 2012), examina o impacto de um imposto francês sobre as habitações vagas, concluindo que este reduziu efetivamente as taxas de desocupação, especialmente as de longa duração, sem afetar o valor da renda média, isto é, aumenta a oferta de habitação sem a mesma tenha preços mais acessíveis. O mesmo se concluiu no estudo intitulado “*Ripple Effects: The Impact of an Empty-Homes Tax on the Housing Market*” de Gherardo Gennaro Caracciolo e Enrico Miglino, o qual avalia os efeitos do imposto sobre casas vazias de Vancouver de 2017 na acessibilidade e disponibilidade de habitação.

(valores observados em Portugal de capacidade de construção no final da década de 1990 e início dos anos 2000).

5. **Uniformizar os métodos de avaliação pública do solo**, compatibilizando de forma racional a LBPPSOTU, o Código de Expropriações e o Código do IMI, visando uma maior transparência do mercado imobiliário e o combate à especulação.

Num processo contencioso de execução de um plano territorial, o valor do solo no âmbito de uma expropriação é, na maioria dos casos, muito superior ao determinado em função da edificabilidade média da área homogénea onde se situa o solo a expropriar, o que constitui um enorme problema na execução do plano, muito particularmente quando se trata da execução sistemática de uma dada parte do território que exige uma atuação integrada.

Sabendo que a esmagadora maioria das unidades de execução implicam um sistema de cooperação ou mesmo de imposição administrativa, o valor da aquisição das parcelas dos proprietários que se recusem a participar por parte do município fica seriamente comprometido caso o valor dessas parcelas não seja estabelecido em função da edificabilidade média dessa parte do território.

A Comissão Europeia<sup>5</sup> refere no relatório trimestral de 2021 (pp 37) que **“as atualizações regulares da base do imposto fundiário podem ajudar a manter a tributação recorrente da propriedade habitacional sem distorções e justa”**.

6. **Assegurar o financiamento para executar o planeamento**. As políticas incidentes sobre os territórios têm sido financiadas essencialmente através de fontes de financiamento público setoriais (habitação, transportes e mobilidade, energia, ambiental,...). É necessário retomar instrumentos e mecanismos de financiamento nacionais e da União Europeia que possam gerar um verdadeiro impulso para a conceção e implementação de políticas de cidades coerentes entre si.

Neste âmbito, **consideramos ainda necessário que seja disponibilizado um manual de orientação técnica para a elaboração do “Programa de financiamento urbanístico”**, previsto no n.º 1 do art. 174 do RJGT, o que contribui para uma maior interoperabilidade entre as intervenções planeadas no território e os instrumentos de financiamento a nível local, quer para o contexto territorial urbano, quer para os solos rústicos.

7. **Desenvolver os atuais mecanismos de monitorização da execução de planos territoriais, monitorizar sua dinâmica de elaboração / revisão / alteração de modo a avaliar continuamente o funcionamento do sistema e o desempenho das**

---

<sup>5</sup> Comissão Europeia (jan, 2022), *Quarterly Report on the Euro Area, Volume 20, No 4 (2021)*. Chapter “III. Taxation of residential property in the euro area with a view to growth, equality and environmental sustainability”.

**entidades intervenientes.** Os municípios e demais entidades intervenientes no sistema de gestão territorial, bem como o Governo e Assembleia da República, devem dispor de informação adequada para a conceção de medidas, políticas públicas, planos e iniciativas legislativas. É necessário reforçar a capacidade da Direção-geral do Território para esta missão e assegurar a cooperação com as demais entidades intervenientes.

8. **Aumentar significativamente a capacidade de produção de habitação, quer através da reabilitação, quer através de construção nova.** É necessário, entre outras medidas:

- a) um **programa de apoio à industrialização de construção de habitação modular, pré-fabricada off-site;**
- b) **criar condições atrativas e de formação que conduzam ao aumento de mão-de-obra qualificada** para o setor da construção civil;
- c) **criar incentivos para a constituição e adequação do regime de empresas supramunicipais de promoção e gestão de habitação,** no âmbito das Comunidades Intermunicipais, de forma a criar veículos públicos com capacidade técnica e financeira adequada para executar as políticas municipais e intermunicipais de habitação;
- d) criar um **regime de parcerias público-privadas e de parcerias públicas com o terceiro setor<sup>6</sup>, de acordo com as melhores práticas europeias e da OCDE,** mobilizando a capacidade de concretização e recursos da sociedade civil;
- e) **Criar regime de sociedade de lucros reduzidos,** em termos análogos ao existente há décadas na Áustria e Dinamarca, com grande capacidade de construção de habitação e sujeitas a um regime de transparência e controle efetivo.

9. **Resolver as incoerências conceptuais que se têm manifestado na aplicação dos critérios de delimitação da Reserva Ecológica Nacional (REN) e da Reserva Agrícola Nacional (RAN) e a ineficiência dos respetivos procedimentos.** A situação de ineficiência e incoerências profundas nesta matéria atrasam (em vários anos) os procedimentos de elaboração / revisão / alteração de planos territoriais.

**No caso da REN, é essencial que a sua delimitação seja realizada à escala supramunicipal mais adequada** (bacia hidrográfica / NUT III / NUT II), pela entidade competente por esta servidão e restrição administrativa de utilidade pública, sendo posteriormente validada com os municípios. A delimitação pelos municípios fragmenta a gestão territorial, ignorando as dinâmicas naturais e a interdependência dos sistemas

---

<sup>6</sup> O relatório do Lincoln Institute Of Land Policy (2024), "Preserving Affordable Homeownership - Municipal Partnerships with Community Land Trusts" (Preservar a propriedade de casas a preços acessíveis - Parcerias municipais com fundos fiduciários comunitários), fornece informações novas e atualizadas sobre as colaborações políticas entre *community land trusts*, cidades, condados e estados que trabalham para resolver a crise da acessibilidade à habitação.

que ultrapassam os limites administrativos, estando sujeita a critérios de apreciação por vezes incoerentes e a procedimentos ineficientes com as entidades da administração central.

A melhoria substancial da eficácia destes procedimentos carece de **reforço de capacitação institucional das entidades competentes** em termos técnicos, tecnológicos e cultura de gestão.

10. **É necessário avaliar e melhorar o sistema de planeamento em vigor**, fazendo um ponto de situação da aplicabilidade dos diversos instrumentos e regimes ligados ao ordenamento do território e ao planeamento ambiental e **garantindo que aspetos como a adaptação às alterações climáticas e a proteção dos recursos naturais são devidamente salvaguardados e integrados nos planos territoriais**. Mas isso deve ser prévio a alterações avulsas da legislação.

**Como boa prática de processo legislativo e de formulação de políticas públicas**, estas iniciativas devem ser precedidas de **avaliação factual do sistema vigente e das boas práticas internacionais**, cujo relatório deve ser disponibilizado publicamente, servindo de base para o procedimento de discussão pública com duração adequada.

A PLANAP disponibiliza um manual útil para a avaliação de políticas públicas (disponível na internet neste [link](#)).

11. **É necessário avaliar o grau de efetiva articulação do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, **com a lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e urbanismo**, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, nas suas versões atuais, **compaginando plenamente o conteúdo do primeiro com o do segundo daqueles instrumentos jurídicos**.
12. **É essencial prosseguir o esforço de transformação digital, uniformização e simplificação dos procedimentos de controle urbanístico, promovendo a transparência, o que deve ser estendido aos procedimentos de elaboração, revisão e alteração dos instrumentos de gestão territorial**.