

## Anexo II

### O que consideramos que efetivamente falta fazer:

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

17 de janeiro de 2025

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. **Aumentar significativamente a capacidade de produção de habitação, quer através da reabilitação, quer através de construção nova.** É necessário, entre outras medidas:
  - a) um **programa de apoio à industrialização de construção de habitação modular, pré-fabricada *off-site***;
  - b) **criar condições atrativas e de formação que conduzam ao aumento de mão-de-obra qualificada** para o setor da construção civil;
  - c) **criar incentivos para a constituição e adequação do regime de empresas supramunicipais de promoção e gestão de habitação**, no âmbito das Comunidades Intermunicipais, de forma a criar veículos públicos com capacidade técnica e financeira adequada para executar as políticas municipais e intermunicipais de habitação;
  - d) criar um **regime de parcerias público-privadas e de parcerias públicas com o terceiro setor, de acordo com as melhores práticas europeias e da OCDE**, mobilizando a capacidade de concretização e recursos da sociedade civil;
  - e) **Criar regime de sociedade de lucros reduzidos**, em termos análogos ao existente há décadas na Áustria e Dinamarca, com grande capacidade de construção de habitação e sujeitas a um regime de transparência e controle efetivo.
  
9. Tal como **previsto nas Grandes Opções do Plano (GOP) 2024-2028, é necessário avaliar o sistema de planeamento em vigor**, fazendo um ponto de situação da aplicabilidade dos diversos instrumentos e regimes ligados ao ordenamento do território e ao planeamento ambiental e **garantindo que aspetos como a adaptação às alterações climáticas e a proteção dos recursos naturais são devidamente salvaguardados e integrados nos planos territoriais**. Mas isso deve ser prévio a alterações avulsas da legislação.
  
10. Tal como **também previsto nas GOP 2024-2028, é necessário avaliar o que deve ser mantido e que deve ser revisto na lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e urbanismo**, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, e o **Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, **algo que não foi feito no processo que produziu o DL 117/2024**.