



Construindo um território integrado e sustentável

*instrumentos jurídicos
para uma maior integração
e sustentabilidade territorial*

Construyendo um territorio integrado y sostenible

*instrumentos jurídicos
para una mayor integración
y sostenibilidad territorial*

Coordenação
DULCE LOPES



I

•

J

O presente livro foi realizado no âmbito das atividades da Área de Investigação “Risco, Transparência e Litigiosidade”, integrada no projeto «Desafios Sociais, Incerteza e Direito: Pluralidade | Vulnerabilidade | Indecidibilidade» do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, financiado pela FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia - Projeto UIDB/04643/2020; DOI 10.54499/UIDB/04643/2020 - <https://doi.org/10.54499/UIDB/04643/2020>.

EDIÇÃO
Instituto Jurídico
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CONCEPÇÃO GRÁFICA
Tipografia Lousanense, Lda.

CONTACTOS
geral@ij.uc.pt
www.uc.pt/fduc/ij
Colégio da Trindade | 3000-018 Coimbra

ISBN
978-989-9075-73-3

DOI
<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/livro>

© 2024

Instituto Jurídico | Faculdade de Direito | Universidade de Coimbra

1 2  9 0

INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Construindo um território integrado e sustentável

*instrumentos jurídicos
para uma maior integração
e sustentabilidade territorial*

Construyendo um territorio integrado y sostenible

*instrumentos jurídicos
para una mayor integración
y sostenibilidad territorial*

Coordenação
DULCE LOPES

1 2  9 0

INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

ÍNDICE

MODELOS TERRITORIALES SOSTENIBLES: MEDIDAS PARA LA LIMITACIÓN DE OFERTA DE SUELO <i>Jorge Agudo González</i> 1 (https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/01)	
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: EM BUSCA DE UM TERRITÓRIO INTEGRADO NO PERU <i>Carmen Guerrero Azañedo</i> 35 (https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/02)	
SOSTENIBILIDAD Y CRECIMIENTO URBANO - LOS RETOS AMBIENTALES EN LA RENOVACIÓN Y EXPANSIÓN URBANA EN COLOMBIA <i>Gloria Henao González / Juana Hofman Q.</i> 49 (https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/03)	
JUSTIÇA TERRITORIAL E CIDADES INCLUSIVAS: EM ESPECIAL OS DESAFIOS DA HABITAÇÃO <i>Fernanda Paula Oliveira</i> 87 (https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/04)	
LA “CIUDAD VERDE” Y LOS RETOS PARA EL DERECHO <i>Giuseppe Piperata</i> 101 (https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/05)	
CAPTURA DE MAIS-VALIAS URBANÍSTICAS EM PORTUGAL <i>Dulce Lopes</i> 113 (https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/06)	

SOBRE EL EFECTO RECTOR DEL DERECHO EN EL CONTEXTO DEL MEDIO
AMBIENTE Y LA PROTECCIÓN DEL CLIMA

Kathrin Nitschmann..... 127

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/07>)

PLANEACIÓN URBANA RESILIENTE ANTE LA AMENAZA DEL
CAMBIO CLIMÁTICO

Salvador Rosas Barrera..... 157

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/08>)

“MOSAICO REGULATÓRIO”: AS NORMAS DE REFERÊNCIA DA ANA
PARA A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO
BÁSICO À LUZ DA LEI N. 14.026/2020

Thiago Marrara..... 193

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/09>)

LA CONSTRUCCIÓN DEL MARCO REGULATORIO DE LA ORDENACIÓN
DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ:
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Diego Zegarra Valdivia / Gianpierre Valverde Encarnación 219

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/10>)

GOBIERNO DEL TERRITORIO Y VALORIZACIÓN DE LOS PUEBLOS
HISTÓRICOS EN ITALIA

Gabriele Torelli..... 275

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/11>)

CAPTURA DE MAIS-VALIAS URBANÍSTICAS EM PORTUGAL

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/06>)

DULCE LOPES¹

Resumo: A captura de mais-valias em Portugal tem suscitado cada vez mais interesse, mas dificilmente, para além das cedências e compensações devidas no âmbito de operações de loteamento e similares, tem tido concretização prática. Com este artigo analisam-se a função e formas possíveis de captura de mais-valias, bem como o modo como estas podem ser desenvolvidas de forma afeiçoada à realidade portuguesa.

Palavras-chave: Captura de mais-valias urbanísticas; equidade territorial; sustentabilidade; planos municipais

Abstract: Land value capture in Portugal has aroused increasing interest, but it has hardly been put into practice, apart from transfers of property and compensations due in the context of urban subdivision and similar operations. This article analyses the function and possible forms of land value capture, as well as how they can be developed in a way that is adjusted to the Portuguese reality.

Key words: Land value capture; territorial equity; sustainability; municipal plans

1. Introdução

As mais-valias urbanísticas têm despertado grande atenção do ponto de vista internacional². As exigências de um adequado ordenamento

¹ Professora da Faculdade de Direito, Univ Coimbra, Instituto Jurídico, Faculdade de Direito; ORCID 0000-0002-4013-7859

² Vejam-se, por exemplo, os esforços do Lincoln Institute of Land Policy (<https://www.lincolninst.edu/>), da Global Land Tool Network (<https://gltn.net/>), da

territorial, relacionadas com imperativos de sustentabilidade inter e intrageracional levam a que, um pouco por todo o lado, as questões fundiárias e de aproveitamento urbanístico do solo sejam colocadas em evidência e testadas.

Portugal não é imune a esta discussão; contudo, nem sempre a teoria se impõe à prática e os desenvolvimentos neste domínio têm sido lentos e nem sempre rodeados da clareza necessária. E se o nosso ordenamento jurídico não tem uma norma similar à do artigo 47.º da Constituição espanhola, segundo a qual “*La comunidad participará en las plusvalias que genere la acción urbanística de los entes públicos*”, tal não significa, porém, que este seja um instituto desconhecido em Portugal. Contudo, a sua regulamentação e utilização têm sido esparsas.

Tentaremos, na medida do possível e de forma sintética, delinear as principais características das mais-valias urbanísticas e explorar em que medidas aquelas podem ser de “mais-valia” no nosso ordenamento jurídico.

2. Natureza, função e previsão da captura de mais-valias

A noção de recuperação ou captura de mais-valias tem sido usada em múltiplos sentidos e de modo a abranger várias realidades. Como refere Rachelle Alterman, alguns usam este termo de modo a incluir qualquer tipo de medida que visa recuperar algum incremento de valor do solo (*unearned increment*) independentemente da sua causa, desde que não imputável aos esforços ou investimentos dos proprietários, enquanto que outros o relacionam com instrumentos que resultam da regulação pública do solo ou da realização de obra ou serviços públicos³.

UM-Habitat nesta matéria (<https://unhabitat.org/>) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (<https://www.oecd.org/cfe/cities/land-value-capture.htm>).

³ “Land Use Regulations and Property Values: The ‘Windfalls Capture’ Idea Revisited”, in *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning* (Nancy Brooks, Kieran Donaghy, and Gerrit-Jan Knaap, eds.) Oxford University Press, 2012, pp. 755-786. A distinção feita em texto entre mecanismos de captura do solo diretos e indiretos foi inspirada neste texto da Autora.

Sobre estas questões conceptuais, cf. Andreas HENDRICKS, Armand AUZINS, Vida MALIENE, “Terminology and Concept Clarification”, in *Public Value Capture of Increasing Property Value across Europe*, (J-M. Halleaux, A Hendricks, B. Nordhalt, V. Maliene, eds), Vdf, 2023, pp. 17-24.

A necessidade de recuperação de mais-valias, não permitindo, assim, a sua integral apropriação pelos proprietários dos solos tem várias motivações. Desde logo, a de que esta pode ser uma forma adequada de limitar a especulação fundiária, bem como de contrabalançar tendências para a concentração da propriedade. Por outro lado, porque pode auxiliar a inverter a tendência para a não criação de “bolsas privadas” para fins de interesse público/sociais, bem como afetar melhor os recursos públicos que deixam de ser vocacionados para a viabilização de empreendimentos privados, permitindo o mais adequado cumprimento de finalidades públicas mais amplas.

Além disso, se se utilizarem mecanismos de recuperação de parte das mais-valias é possível internalizar custos e benefícios e tornar mais visível o impacto da operação urbanística promovida, promover a afetação de áreas privadas a usos de interesse público ou a previsão de áreas que são transferidas para esse fim, conseguir-se financiamento para ações públicas (de desenvolvimento, conservação, valorização) e ações inclusivas (a que o mercado imobiliário usualmente não dá resposta), ao mesmo tempo que, se o valor das mais-valias for adequadamente fixado, não se desencoraja a urbanização nem se aumentam os custos de construção.

Para efeitos mais operacionais, concebemos a captura de mais-valias como forma de participação parcial na recuperação de benefícios por parte de entidades públicas, relativamente a atividades levadas a cabo por privados e prestados por estes que geraram aumento de valor dos bens, mas que apenas foram possíveis por força da intervenção constitutiva e decisiva daquelas entidades públicas, seja através da realização de infraestruturas essenciais; através da alteração de regras de planeamento, seja através da provisão de serviços públicos necessários para a dotação de uma área da capacidade de desenvolvimento urbanístico.

Os desdobramentos desta noção apontam para vários elementos essenciais:

- **A recuperação de benefícios** (efetuada por várias formas, tais como impostos, taxas, encargos específicos de mais-valias, cedências, compensações, previsão de áreas privadas para fins públicos, transferências de edificabilidade, etc.);
- **por entidades públicas** (aqui se diferencia a recuperação das mais-valias dos mecanismos estritos de perequação, na parte em

que se referem a um instrumento de equidade entre privados inseridos numa área de intervenção de um projeto);

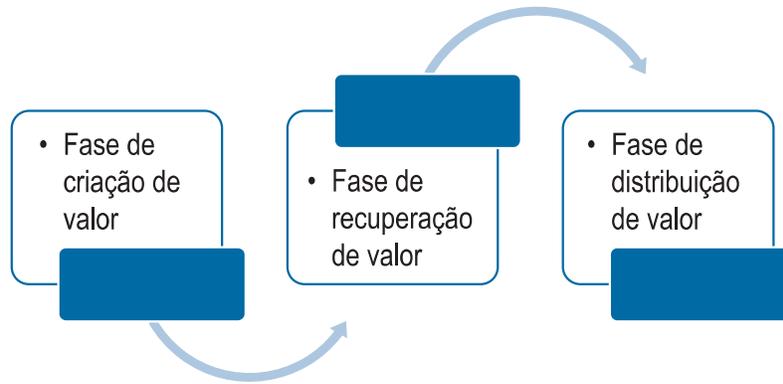
- **Relativamente a atividades levadas a cabo por privados e prestados por estes** (o que permite diferenciar o conceito de recuperação de mais-valias de outros que lhe são próximos em termos de função, mas que são levados a cabo pelas próprias entidades públicas, como sucede com a aquisição de terrenos públicos para urbanização ou controlo do desenvolvimento urbano ou a constituição de direitos de superfície a favor de entidades privadas – globalmente o chamado *strategic land management*)⁴;
- **aumento de valor dos bens por força da intervenção daquelas entidades públicas**, uma vez que é por força de uma intervenção constitutiva e específica da Administração que aquele incremento é possível, não se devendo, portanto, exclusivamente ao interessado ou a razões de política económica geral.

Nesta noção incluem-se os instrumentos diretos de captura de mais-valias, que têm como efeito a captura de mais-valias de ordem económica e que são conseguidos essencialmente por intermédio de medidas de natureza fiscal e tributária; mas também os mecanismos indiretos de captura de mais-valias, com os quais se pretende gerar rendimento alocar espaço para o cumprimento de finalidades públicas relacionadas, em regra, com o adequado ordenamento espacial.

Em grande medida, são estes últimos mecanismos (os indiretos) que nos interessam, uma vez que são eles que permitem não só a recuperação do valor das mais-valias, mas também a sua aplicação mais visível em favor da comunidade, sendo, assim, instrumentos não só de reequilíbrio económico e financeiro, como ainda de promoção de um ordenamento do solo guiado por preocupações de socialidade e de equilíbrio e equidade territorial.

Conseguir-se-á, assim, o fecho do circuito que tem vindo a motivar os estudos mais recentes em matéria de recuperação de mais-valias urbanísticas e que se referem a três fases essenciais: a de criação de valor, a de recuperação de valor e a de distribuição de valor.

⁴ Contudo, esta noção não exclui a possibilidade de a recuperação de mais-valias poder ser considerada relativamente a projetos de iniciativa ou condução público-privada.



De facto, os encargos de mais-valias, de natureza fiscal ou tributária e, em regra de imposição estadual, bastam-se com a recuperação das mais-valias, não incorporando grandes preocupações de desenvolvimento e equidade territorial, para além da relação individual proprietário-Estado. Em regra, as receitas provenientes da recuperação de valor não são consignadas nem afetadas de forma visível a certos projetos de interesse público relacionados com um ordenamento territorial inclusivo, equitativo e sustentável.

Em Portugal, o enquadramento para estes encargos encontrava-se na Lei n.º 2030, de 22 de junho de 1948, regulada pelos artigos 78 a 86 do Decreto-Lei n.º 43587, de 8 de abril de 1961, que permitiam a sujeição ao encargo dos prédios rústicos não expropriados previamente delimitados, “*que, em virtude de obras de urbanização ou da abertura de grandes vias de comunicação ou de simples aprovação de planos de urbanização ou projectos, aumentem consideravelmente de valor pela possibilidade da sua imediata aplicação como terrenos de construção urbana*”⁵. O encargo fixado era de 50 por cento da importância fixada, devido no momento da edificação e devendo ser pago à entidade que fizer as obras pelo proprietário do terreno. Não obstante estes diplomas já não serem aplicáveis, há ainda que mencionar o Decreto Regulamentar n.º 4/83, de 25 de Janeiro, que estabelece o encargo de mais-valia sobre áreas valorizadas por virtude de construção de estradas, e a Lei n.º 168/99, de 18 de setembro.

⁵ Encontram-se ainda alguns encargos específicos disperses no território e no tempo, como o previsto no Decreto-Lei n.º 41616, de 10 de abril de 1958, no Decreto-Lei n.º 46950, de 9 de abril de 1966 e no Decreto-Lei n.º 51/95, de 20 de março.

Esta Lei (que aprova o ainda atual Código das Expropriações), não obstante remeter para regulamentação do encargo de mais-valias “a que se refere o n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 2030, de 22 de Julho de 1948” (legislação esta que foi revogada), não deixa de prever que aquela regulamentação cabe exclusivamente à assembleia municipal competente quando estejam em causa obras de urbanização ou de abertura de vias de comunicação municipais ou intermunicipais, competindo à câmara municipal determinar as áreas concretamente beneficiadas.

A nossa posição é que não obstante a revogação da Lei n.º 2030, de 22 de Julho de 1948, há outros fundamentos para que seja possível a imposição de formas de recuperação de mais-valias, desde logo pela sua previsão expressa na Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que estabelece a Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Assim resulta expressamente nos termos do 64.º e seguintes que concebem as mais-valias como mecanismos de equidade, que podem ser estabelecidos por plano ou por ato administrativo (artigo 64.º, n.º 4), devendo os planos territoriais fundamentar os processos de mais-valias fundiárias e definir os critérios para a sua parametrização e redistribuição.

Em qualquer caso, esta alteração de fundamentação legal mostra que o legislador passa a preferir – talvez em face da pouca utilização e dos efeitos mais limitados dos encargos de mais-valia, bem como do facto de estes conduzirem de forma mais imediata ao aumento dos preços dos prédios – as compensações por mais-valias⁶ que têm uma natureza essencialmente financeira, usualmente ligadas a finalidades mais amplas (que ultrapassam a relação proprietário-Administração) visando a própria recuperação de mais-valias concorrer para a satisfação de finalidades públicas dos solos, podendo ou devendo as receitas ser consignadas ou, pelo menos, tendencialmente funcionalizadas a esses objetivos.

⁶ A distinção entre encargos por mais-valias e compensações de mais-valias, afeiçoa-se bem ao nosso ordenamento jurídico e aos conceitos nele utilizados. Martim SMOLKA, *Implementing Value Capture in Latin America – Policies and Tools For Urban Development*, Lincoln Institute of Land Policy, 2013, faz distinção entre vários tipos de mecanismos de recuperação de mais-valias que podem ser agrupados naqueles dois grandes tipos (disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full_1.pdf).

Por isso mesmo, o artigo 66.º da Lei de Bases refere que constituem tipos de redistribuição de benefícios e encargos, no que agora interessa, a: “*a) Afetação social de mais-valias gerais atribuídas pelo plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal;*

(...) e a c) Contribuição com áreas para a implementação, instalação e renovação de infraestruturas, equipamentos, habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva.”

3. Captura de mais-valias em Portugal

3.1. Em Portugal existem já mecanismos que se podem qualificar como de captura de mais-valias tais como sucede, no âmbito de operações urbanísticas de loteamento/reparcelamento e de impacto semelhante a loteamento ou de impacto urbanístico relevante, a imposição legal de parâmetros de dimensionamento, cedências e compensações (artigo 43.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que aprova o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação)⁷.

Neste âmbito, o artigo 43.º (e, por remissão, os artigos 44.º, n.º 5 e 57.º, n.º 5 do mesmo diploma) estabelecem que aqueles projetos devem prever áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos. Estas áreas devem constar de plano municipal e, quando este não as especifique, deverão corresponder às previstas na Portaria n.º 216-B/2008, de 3 de março, alterada pela Portaria n.º 75/2024, de 29 de fevereiro.

Ilustrativamente apresentamos os parâmetros no caso de habitações em moradia unifamiliar (ao que se somarão outros parâmetros previstos para habitação coletiva, comércio, serviços e indústria e/ou armazéns):

⁷ Cf. sobre a situação em Portugal, OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center, *Global Compendium of Land Value Capture Policies*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, 2022, <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>. pp. 200-203.

Tipo de ocupação	Espaços verdes e de utilização coletiva	Equipamento de utilização coletiva/habitação pública, de custos controlados ou para arrendamento acessível	Infraestruturas - estacionamento (a)
Habitação em moradia unifamiliar	28 m ² /fogo	35 m ² /fogo	<p>1 lugar/fogo com a. c. (menor que) 120 m².</p> <p>2 lugares/fogo com a. c. (igual ou maior que) 120 m² e (igual ou menor que) 300 m².</p> <p>3 lugares/fogo com a. c. (maior que) 300 m².</p> <p>O número total de lugares resultante da aplicação dos critérios anteriores é acrescido de 20 % para estacionamento público.</p> <p>Habitação pública, de custos controlados ou para arrendamento acessível: 1 lugar/fogo.</p> <p>O número total de lugares resultante da aplicação do critério anterior é acrescido de 10 % para estacionamento público.</p>

O que significa que, em cada daquelas operações, parte da área por elas coberta deve estar destinada a estas finalidades (devidamente assinaladas na planta de implantação da operação), não podendo ser individualmente apropriada pelo proprietário, por não configurarem lotes alienáveis como tal.

O destino das parcelas destinadas àquelas finalidades de interesse público serão, em princípio, cedidas gratuitamente aos municípios e integradas no seu domínio municipal, o que representa uma forma de captura de mais-valias geradas pela aprovação da operação urbanística privada de parte da sua área de incidência. Caso não se justifiquem aquelas cedências, porque não cumprem os requisitos (de área ou de localização) definidos pelo município ou porque não são necessárias (não se justificando a sua previsão, desde logo porque a área servida pela operação urbanística já está servida para aqueles fins), o proprietário deverá pagar uma compensação em numerário ou em espécie no

valor que teria de suportar com aquelas cedências (artigo 44.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação).

Ainda que haja algumas dificuldades na concretização destas disposições (desde logo, a de identificação e concretização das áreas a ceder; a da existência de múltiplas formas – uma por município – de fixar as compensações em numerário; e a de alguma indefinição sobre os termos em que se podem concretizar as compensações em espécie), a verdade é que é este o quadro-base da captura indireta de mais-valias em Portugal.

3.2. É possível ainda que os planos territoriais possam ir para além do disposto naquelas disposições do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação e criar, nos termos da Lei de Bases, os seus próprios esquemas de recuperação de mais-valias, no âmbito do exercício das suas opções próprias de planeamento⁸.

É possível, de facto, a criação de formas de captura de mais-valias que permitam disponibilizar (melhor, impor a disponibilização de) áreas de solo urbano, públicas ou privadas, dirigidos a objetivos sociais e ambientais, mesmo que localizadas além da área da operação urbanística em apreço e sem relação específica com esta (como sucede com o zonamento inclusivo no Porto) ou então que permitam a contribuição para certos projetos de interesse comunitário, por exemplo através do pagamento de compensações de mais-valias relacionadas com operações pré-definidas (que implicam especiais medidas de natureza pública, em particular quando envolvam alterações da regulação do solo que excedam o que pode ser considerada como uma normal gestão urbanística).

Note-se que estas compensações por mais-valias podem ser objeto de negociação, por exemplo no âmbito da elaboração de planos municipais ou intermunicipais (usualmente enquadrados por contratos para planeamento), através dos quais, designadamente, se pode

⁸ De facto, encontrando-se base legal para o efeito, não se tratará de compensações ilegais, desde que devidamente fundamentadas e calculadas de forma proporcional ao ganho auferido (não caíndo, assim, no campo das compensações ilegais a que se refere o artigo 117.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação). Além disso, há que dar conta que não é possível por esta via violar normas imperativas, como as da contratação pública, pelo que não será possível fora de situações muito específicas (como a prevista no artigo 25.º do Regime Geral da Edificação e Urbanização) realizar obra pública como forma de cumprir as exigências de recuperação de mais-valias.

concertar que certos encargos (por exemplo de conservação e de abertura ao público de áreas privadas de interesse ambiental) impendem sobre os promotores.

As possibilidades de desenho destas medidas são deixadas à discricionariedade municipal. Contudo, como já antevimos, é importante que, tratando-se de medidas de imputação municipal, relacionadas com o ordenamento territorial aliado a um específico espaço ou projeto, tenham como função última a distribuição do valor arrecadado pela comunidade, seja afetando aquele valor a infraestruturas ou serviços públicos que o mercado não assegura (o que manifestamente acontece com as áreas de habitação social ou apoiada) ou não assegura suficientemente (como sucede com a habitação acessível ou a custos controlados); seja mitigando os impactos do projeto no ambiente ou paisagem envolvente (através do financiamento de projetos de conservação ambiental, de melhoria da qualidade do ar e de diminuição da poluição).

E é nesse sentido que aponta a própria Lei de Bases que, ainda que se desinteressando do momento da definição concreta das mais-valias a recuperar, não deixa de apontar um modelo para que o valor arrecadado possa ser funcionalizado a finalidades de interesse público.

Efetivamente, o artigo 68.º, n.º 2 explicita que “*As mais-valias originadas pela edificabilidade estabelecida em plano territorial são calculadas e distribuídas entre os proprietários e o fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística*”, sendo neste último caso individualizado um mecanismo que permite proceder adequadamente à aquela distribuição⁹.

Este fundo corresponde a uma obrigação legal, a ser delineada por cada Município e permite a consignação de receitas para os fins identificados: “*Os municípios devem constituir um fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística, ao qual são afetas receitas resultantes da redistribuição de mais-valias, com vista a promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e a prestação de serviços ambientais, sem prejuízo do município poder afetar outras receitas urbanísticas a este fundo, com vista a promover a criação, manutenção e reforço de*

⁹ Refira-se que não se deve confundir aquele fundo – o FMSAU com o “fundo de compensação” previsto no artigo 152.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. Este refere-se a “cada unidade de execução”, integrando apenas os parceiros dessa operação urbanística e sendo “*gerido pela Câmara com a participação dos interessados*”

infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público.” (artigo 62.º, n.º 4).

Contudo, para que cheguemos a este momento (da distribuição) é necessário que os Municípios assumam de forma adequada a fundamentação e o estabelecimento das situações em que, por virtude dos planos, é exigida a recuperação de mais-valias – exercício este que não vemos que genericamente esteja a ser levado a cabo nos procedimentos de alteração e revisão dos planos diretores municipais.

De facto, sendo os municípios os recetores destas mais-valias, é importante que por eles sejam identificadas que mais-valias devem ser capturadas, bem como que se identifiquem os respetivos critérios (que possam ser aplicados de forma similar a todas as situações que se desenrolem no âmbito municipal) incluindo o respetivo momento de cobrança e as formas da sua prestação.

Como já referimos a outro propósito, este fundo *“pode ser alimentado por um conjunto de receitas, essencialmente aquelas que resultem de operações urbanísticas para as quais os planos determinem que aquele Fundo deve ser o recipiente de mais valias exigíveis em função daqueles planos, desde logo compensações pecuniárias por excesso de edificabilidade ou por insuficiente cedência para infraestrutura geral ou para habitação acessível (no caso em que os Planos incluam esta dimensão nas suas provisões); cedências de terrenos com edificabilidade ou vendas de terrenos que lhe tenham sido afetos. É igualmente de admitir que possam ser feitas doações em benefício do Fundo por parte de quem se reveja nas finalidades para o qual o mesmo foi criado; ou que sejam criadas mais valias específicas para certos projetos de grande impacto ambiental e urbanístico, por exemplo para empreendimentos que criem grandes áreas de estufas ou de painéis solares.*

Uma outra opção que deve, a nosso ver, necessariamente, conduzir à visível “recuperação” de mais valias pelo município, prende-se com a situação de reclassificação de solo rústico em urbano, por via de plano de pormenor com efeitos registais, nos termos do artigo 72.º do RJIGT, uma vez que a excecionalidade daquela solução, aliada à consunção de solo rústico, dita a necessidade de uma especial oneração destas operações”¹⁰.

¹⁰ Fernanda Paula OLIVEIRA, Dulce LOPES, “O Regime Económico Financeiro no Planeamento Territorial: Um breve Excurso”, in *Boletim de Ciências Económicas* LXVI (2023), no prelo.

De facto, quer-nos parecer, como já o antevimos, que todas as opções de planeamento (ou de execução do plano) que excedam o que seria uma normal gestão urbanística, por exemplo por via daquela reclassificação ou de situações similares (como a alteração de categoria de uso do solo ou a alteração de regras de edificabilidade que permitam a viabilização de edificabilidades muito superiores às anteriores, designadamente em altura) ou então pela localização de investimentos de cariz excecional (e nalguns casos estratégicos) com impacte territorial evidente (como grandes zonas de estufas ou de exploração energética ou geológica) não podem senão ser objeto de captura das mais-valias obtidas por via da intervenção da Administração.

Para que tal seja conseguido na prática é, porém, preciso que os instrumentos de mais valia sejam ajustados às especificidades territoriais (nem todos os mesmos municípios podem definir os mesmos encargos em termos de tipologia e de incidência), desenhados de forma mais simples possível e aplicados de maneira uniforme, transparente e objetiva, de modo a afastar quaisquer riscos de favoritismos ou de prejudicialidades. Por isso, é essencial que os municípios se munam ou formem profissionais competentes nesta área e que os políticos assumam esta sua importante função territorial.

4. Notas conclusivas

A recuperação de mais-valias urbanísticas é um instrumento tradicional de intervenção da Administração, mas cujas formas de intervenção se encontram ainda em desenvolvimento e, nalguns casos, em experimentação.

Não espanta que a forma de captura indireta de mais-valias urbanísticas que tem vindo a ser mobilizada na prática seja a das cedências (e compensações) previstas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, precisamente por serem necessárias por lei e por terem um regime que, ainda que dotado de alguma flexibilidade, é objetivo e facilmente concretizável.

Já as situações em que são os próprios Municípios que devem estabelecer mecanismos de captura de mais valias urbanísticas através dos seus instrumentos de planeamento são bastante menos frequentes, seja porque não há vontade política para o efeito, com o receio de que, ao exigir mais encargos aos proprietários, tal impeça a concretização de

investimento local, seja porque não tem havido suficiente capacidade administrativa e criatividade jurídica para desenhar de forma de captura de mais-valias que façam sentido do ponto de vista territorial.

Deve-se, portanto, se é para tomar a captura de mais-valias a sério em Portugal, incentivar a sua utilização pelos municípios, providenciando informação e formação sobre o modo como devem ser implementados, buscando um ponto ótimo entre o equilíbrio e equidade territorial e a promoção do investimento privado, sobretudo aquele que pode trazer valor para a comunidade.

Referências

- ALTERMAN, Rachele (2012). “Land Use Regulations and Property Values: The ‘Windfalls Capture’ Idea Revisited”, in *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning* (Nancy Brooks, Kieran Donaghy, and Gerrit-Jan Knaap, eds.) Oxford University Press, 755-786.
- HENDRICKS, Andreas, AUZINS, Armand, MALIENE, Vida (2023). “Terminology and Concept Clarification”, in *Public Value Capture of Increasing Property Value across Europe*, (J-M. Halleaux, A Hendricks, B. Nordhalt, V. Maliene, eds), Vdf, 17-24.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, LOPES, Dulce, “O Regime Económico Financeiro no Planeamento Territorial: Um breve Excurso”, in *Boletim de Ciências Económicas LXVI* (2023), 2367-2397.
- SMOLKA, Martim (2013). *Implementing Value Capture in Latin America – Policies and Tools For Urban Development*, Lincoln Institute of Land Policy, 2013, disponível em https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full_1.pdf.
- OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022) *Global Compendium of Land Value Capture Policies*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, 2022, <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en.>, 200-203.