

2º CONGRESSO URBANISTAS junho 2023

DA EXEQUIBILIDADE DOS PLANOS E DO PLANEAMENTO

Jorge Carvalho

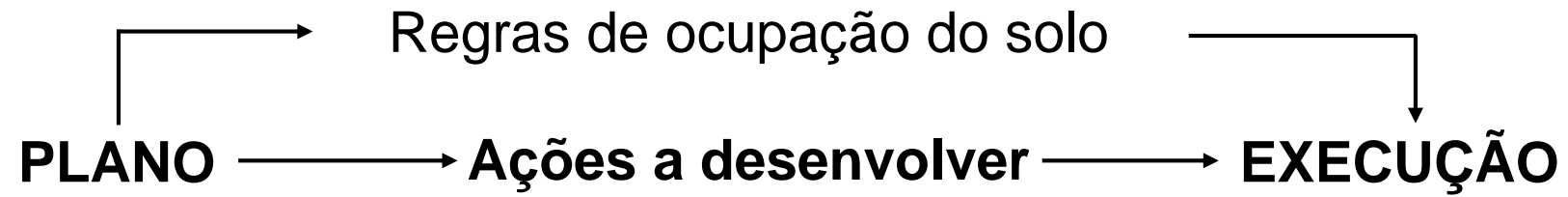
DA EXEQUIBILIDADE DOS PLANOS E DO PLANEAMENTO

- Insuficiente estratégia
- Planos que se arrastam no tempo
- Programação e execução muito escassas
- Monitorização quase ausente

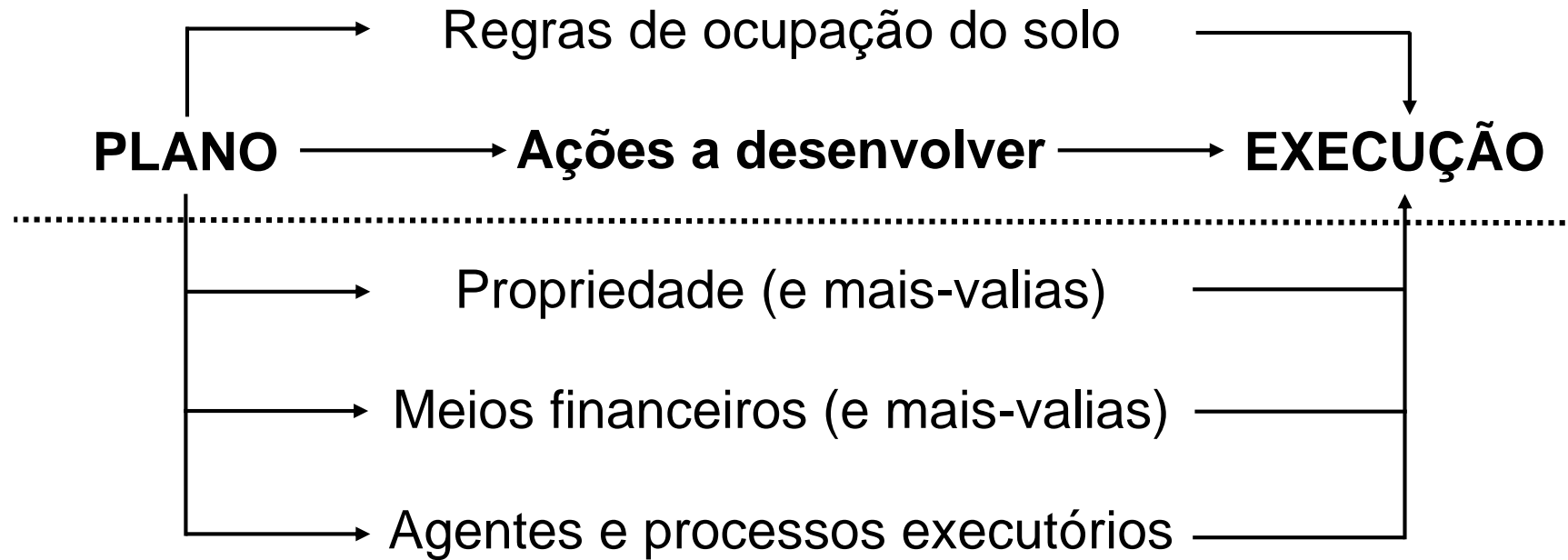


Articulação **plano/execução**,
um desígnio incontornável

DO PLANO À EXECUÇÃO



DO PLANO À EXECUÇÃO



ORIENTAÇÕES EXECUTÓRIAS NO QUADRO DE PDM - QUADRO LEGAL SINTETIZADO E ESTRUTURADO

1. O quê?

Objetivos → **Ações**

2. Quem/ como?

3. Com quê/ **financiamento**?

4. Sustentabilidade

jurídico/fundiária

económico/financeira

ambiental

} decorre de 2 e 3

| AÇÕES PREVISTAS | estratégicas estruturantes | outras |
|---|-------------------------------|--------|
| Custo | | |
| Financiamento [...] | | |
| Prazos [curto/médio prazo longo prazo] | | |
| Indicadores para monitorização da execução | | |

ORIENTAÇÕES EXECUTÓRIAS NO QUADRO DE PDM - QUADRO LEGAL SINTETIZADO E ESTRUTURADO

1. O quê?

Objetivos → **Ações**

2. Quem/ como?

3. Com quê/ **financiamento**?

4. Sustentabilidade

jurídico/fundiária

económico/financeira

ambiental

} decorre de 2 e 3

| AÇÕES PREVISTAS | estratégicas estruturantes | outras |
|---|-------------------------------|--------|
| Custo | | |
| Financiamento [...] | | |
| Prazos [curto/médio prazo longo prazo] | | |
| Indicadores para monitorização da execução | | |

NÍVEL DE DETALHE ?

ORIENTAÇÕES EXECUTÓRIAS NO QUADRO DE PDM - QUADRO LEGAL SINTETIZADO E ESTRUTURADO

1. O quê?

Objetivos → **Ações**

2. **Quem/ como?**

3. **Com quê/ financiamento?**

4. Sustentabilidade

jurídico/fundiária

económico/financeira

ambiental

} decorre de 2 e 3

IMPERATIVIDADE / FLEXIBILIDADE ?

| AÇÕES PREVISTAS | estratégicas estruturantes | outras |
|---|-------------------------------|--------|
| Custo | | |
| Financiamento [...] | | |
| Prazos [curto/médio prazo longo prazo] | | |
| Indicadores para monitorização da execução | | |

ORIENTAÇÕES EXECUTÓRIAS NO QUADRO DE PDM - QUADRO LEGAL SINTETIZADO E ESTRUTURADO

1. O quê?

Objetivos → Ações

2. Quem/ como?

3. Com quê/ **financiamento?**

capacidade de investimento municipal
afetação de mais-valias fundiárias
perspetiva de investimento privado

4. Sustentabilidade

jurídico/fundiária
económico/financeira
ambiental

} decorre de 2 e 3

| AÇÕES PREVISTAS | estratégicas estruturantes | outras |
|---|-------------------------------|--------|
| Custo | | |
| Financiamento [...] | | |
| Prazos [curto/médio prazo longo prazo] | | |
| Indicadores para monitorização da execução | | |

ORIENTAÇÕES EXECUTÓRIAS NO QUADRO DE PDM - QUADRO LEGAL SINTETIZADO E ESTRUTURADO

1. O quê?

Objetivos → Ações

2. Quem/ como?

3. Com quê/ **financiamento?**

capacidade de investimento municipal

afetação de mais-valias fundiárias

perspetiva de investimento privado

4. Sustentabilidade

jurídico/fundiária

económico/financeira

ambiental

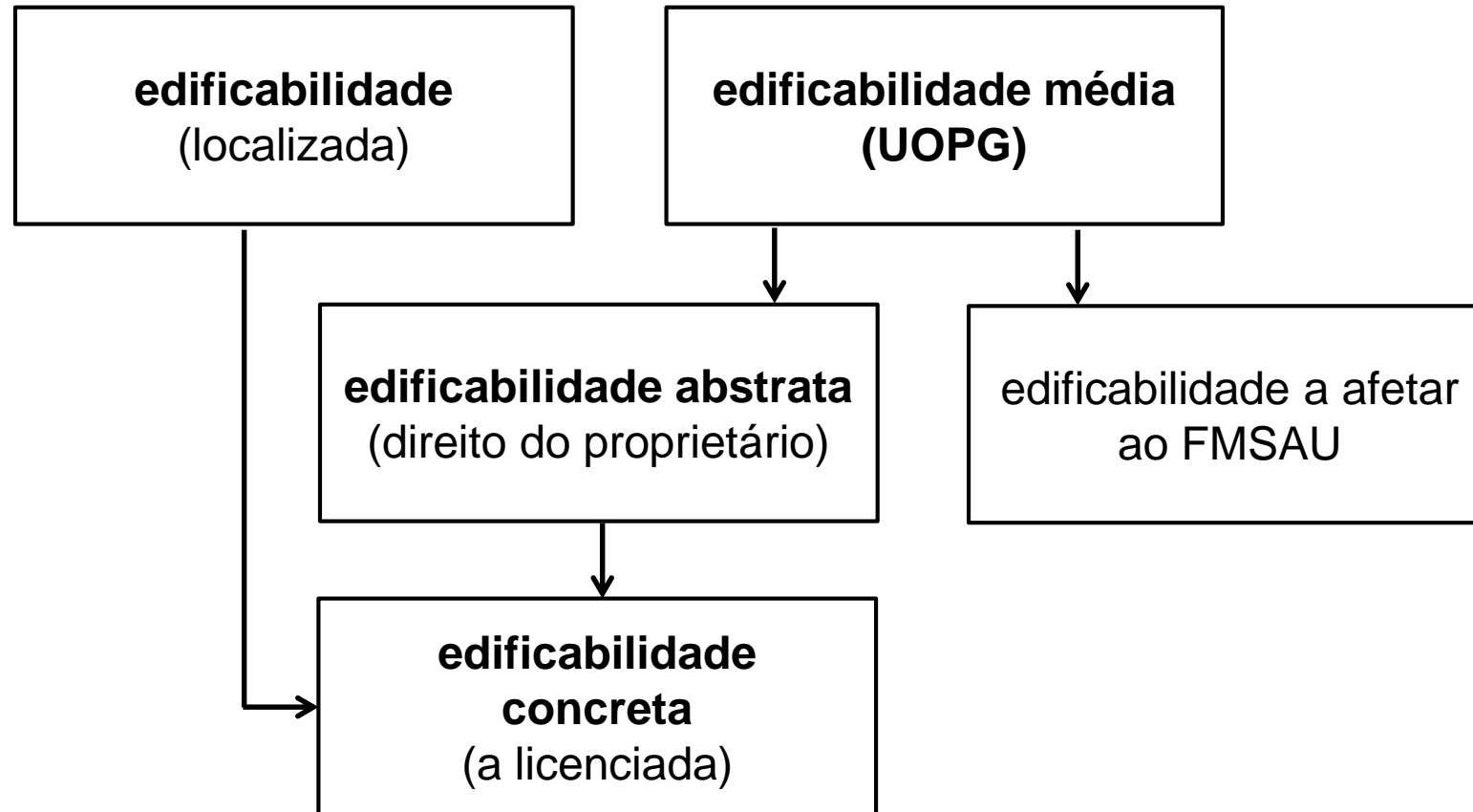
} decorre de 2 e 3

| AÇÕES PREVISTAS | estratégicas estruturantes | outras |
|---|-------------------------------|--------|
| Custo | | |
| Financiamento [...] | | |
| Prazos [curto/médio prazo longo prazo] | | |
| Indicadores para monitorização da execução | | |

AFETAÇÃO DE MAIS VALIAS FUNDIÁRIAS - QUADRO LEGAL APLICÁVEL

- A **redistribuição perequativa** de benefícios **aplica-se a todas as operações urbanísticas, sistemáticas e não sistemáticas.**
- A perequação tem **duas abrangências geográficas**, distintas mas complementares:
 - A global, para cada UOPG, a estabelecer em plano territorial.
 - A local, entre proprietários no quadro de unidade de execução, imposta por lei (mesmo que não referida em plano)
- **Todos os planos** territoriais **que estabeleçam regras diretamente aplicáveis no licenciamento** devem garantir, à respetiva escala, a justa repartição dos benefícios.
- Assim sendo, um **PDM** tem de considerar toda a área que abrange e tem de:
 - Identificar conjuntos de zonas com características similares a que atribua diferentes edificabilidades (ou outras diferentes mais valias).
 - Integrar cada um desses conjuntos em UOPG e atribuir-lhe um benefício padrão (decorrente, em solo urbano, da edificabilidade média dessa UOPG).
 - Estabelecer mecanismos concretos de compensação aplicáveis aos casos de desvio ao benefício padrão.
- Os **mecanismos de compensação** podem ser diretos e/ou indiretos e podem ser em espécie e/ou em dinheiro.

AFETAÇÃO DE MAIS VALIAS FUNDIÁRIAS - QUADRO LEGAL APLICÁVEL



AFETAÇÃO DE MAIS VALIAS FUNDIÁRIAS - QUADRO LEGAL APLICÁVEL

QUESTÕES E SUBLINHADOS

A. QUAIS AS **MAIS-VALIAS A CONSIDERAR** E PARAMETRIZAR PELO PLANO?

Resposta (opinativa):

- **Toda a edificabilidade**

(não estando a edificabilidade contida, pelo menos expressamente, no direito de propriedade, ela decorre de decisões administrativas, plano e ato de licenciamento)

- **Outros usos diferenciadores**, que originem mais-valias ou menos-valias, nomeadamente no solo rústico

B. DEVENDO O PLANO DEFINIR CRITÉRIOS DE REDISTRIBUIÇÃO DE MAIS-VALIAS ENTRE A FUNÇÃO SOCIAL DO SOLO (a afetar ao FMSAU) E OS PROPRIETÁRIOS, **QUE PARTE AFETAR Á FUNÇÃO SOCIAL?**

Resposta (inequívoca):

- Estabelecendo a Lei de Bases o princípio e sendo o RJIGT omissivo a este respeito,

a **decisão**, essencialmente política/ discricionária, é **da competência de cada Município**,

a parte da mais-valia a afetar ao FMSAU pode ser grande, pequena ou nenhuma e, de forma justificada, pode ser diferenciada por UOPG

ORIENTAÇÕES EXECUTÓRIAS NO QUADRO DE PDM - QUADRO LEGAL SINTETIZADO E ESTRUTURADO

1. O quê?

Objetivos → **Ações**

2. Quem/ como?

UOPG



Formas de execução

[sistemática] unidade de execução
[não sistemática] ORU

3. Com quê/ **financiamento**?

capacidade de investimento municipal
 afetação de mais-valias fundiárias
 perspectiva de investimento privado

4. Sustentabilidade

jurídico/fundiária

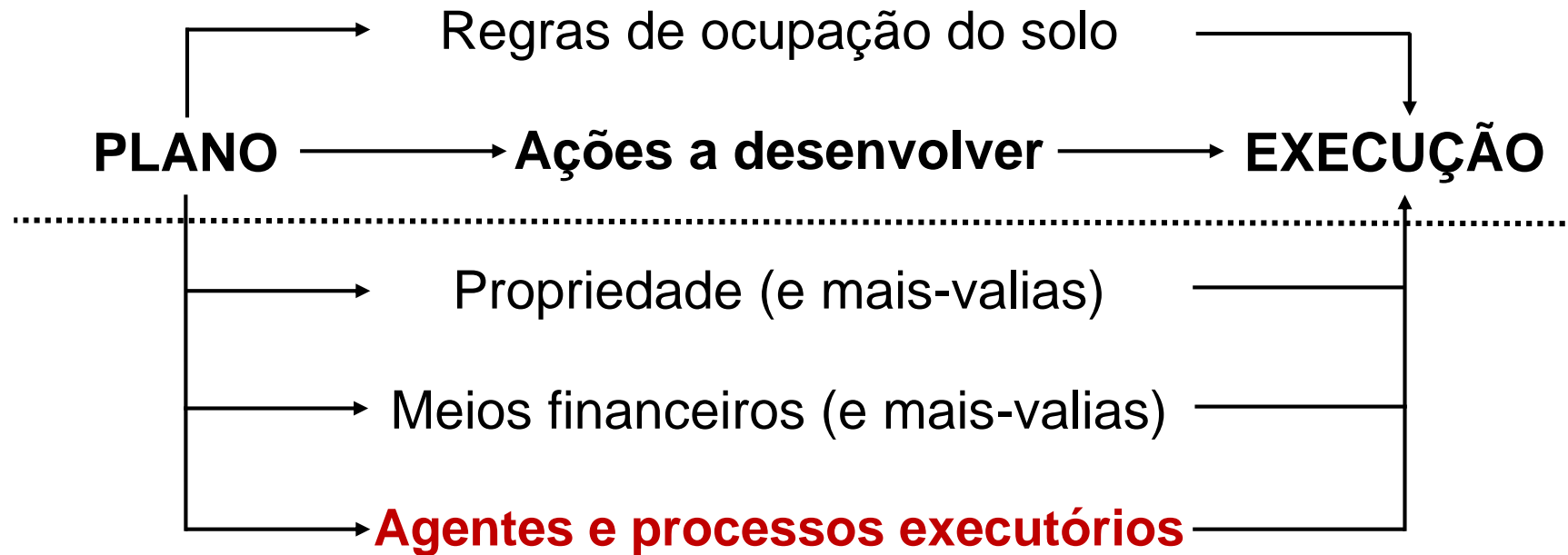
económico/financeira

ambiental

decorre de 2 e 3

| AÇÕES PREVISTAS | estratégicas estruturantes | outras |
|--|-------------------------------|--------|
| Custo | | |
| Financiamento [... | | |
| Prazos [curto/médio prazo longo prazo | | |
| Indicadores para monitorização da execução | | |

DO PLANO À EXECUÇÃO



AGENTES E PROCESSOS EXECUTÓRIOS

| Investimentos | | Processo executório | |
|---------------|--------------|---------------------|-----------------|
| Proprietários | Investidores | Sistemático | Não sistemático |
| Públicos | | X | X |
| Privados | | X | X |
| Parcerias | | X | X |

AGENTES E PROCESSOS EXECUTÓRIOS

A macro questão da propriedade

- Mais-valias
- Disponibilização (versus imobilismo)

Processos (e agentes)

- A insuficiência de um planeamento passivo (só assente em planos e licenciamento individualizado)
- A importância das operações sistemáticas (programadas)
- Os entraves atuais à generalização de urbanizações públicas (territoriais, financeiros e ideológicos)
- O potencial das parcerias urbanísticas (próximo do potencial da promoção pública direta):
 - ordenamento
 - autofinanciamento da infraestrutura pública
 - influência global sobre preços

AGENTES E PROCESSOS EXECUTÓRIOS

A macro questão da propriedade

- Mais-valias
- Disponibilização (versus imobilismo)

Processos (e agentes)

- A insuficiência de um planeamento passivo (só assente em planos e licenciamento individualizado)
- A importância das operações sistemáticas
- Os entraves atuais à generalização de urbanizações públicas (territoriais, financeiros e ideológicos)
- O potencial das **parcerias urbanísticas** (próximo do potencial da promoção pública direta):
 - ordenamento
 - autofinanciamento da infraestrutura pública
 - influência global sobre preços

PARCERIAS URBANÍSTICAS - REFLEXÕES

- A **transparência** (das regras urbanísticas e dos processos) facilita e prestigia as operações de parceria
- Os **proprietários não são promotores**;
o processo exige Administração Pública e/ou promotor(es) privado(s)
- São **indispensáveis mecanismos substitutivos** (expropriação ou venda forçada)
- É indispensável assegurar **financiamento**
- É recomendável Administração Pública com **capacidade e organização** empresarial

PARCERIAS URBANÍSTICAS - INSTRUMENTOS DE DINAMIZAÇÃO

- **Medidas de estímulo (não imperativas)**

Habituais em Portugal: - “estudo de conjunto”

- protocolo de cedência em futuro loteamento

- **Obrigatoriedade de urbanização, renovação urbana ou construção**

Medidas, em caso de incumprimento:

- multas; impostos agravados

- realização pela Administração, a expensas do proprietário

- expropriação; venda forçada

- **Associações, emparcelamentos e reparcelamentos obrigatórios**

- **Associações da Administração com proprietários (e promotores)**

PARCERIAS URBANÍSTICAS - INSTRUMENTOS DE DINAMIZAÇÃO

- **Medidas de estímulo (não imperativas)**

Habituais em Portugal: - “estudo de conjunto”

- protocolo de cedência em futuro loteamento

- **Obrigatoriedade de urbanização, renovação urbana ou construção**

Medidas, em caso de incumprimento:

- multas; impostos agravados

- realização pela Administração, a expensas do proprietário

- expropriação; venda forçada

- **Associações, emparcelamentos e reparcelamentos obrigatórios**

- **Associações da Administração com proprietários (e promotores)**

UNIDADES DE EXECUÇÃO

UNIDADES DE EXECUÇÃO - CONTEÚDO NA DELIMITAÇÃO

Imperativo legal:

- Delimitação e cadastro
- Sistema de Execução (que traduz a decisão sobre quem assume as obras de urbanização: Câmara; proprietários; ou abertura às duas hipóteses)
- Discussão pública similar à de plano de pormenor
(o que significa que, não havendo PP, a primeira deliberação é preliminar)

Adicional recomendável:

- Solução urbanística preliminar (para discussão pública com conteúdo):
- Estimativa económica preliminar (para ponderação de proprietários e da câmara municipal)
- Enumeração dos procedimentos subsequentes
(para organização municipal e para clarificação do processo perante e entre parceiros)

UNIDADES DE EXECUÇÃO - PROPOSTA DE ALTERAÇÃO

Artigo 148.º. Unidades de execução

- 1 - A unidade de execução é um **instrumento de programação** municipal, que inicia e orienta o processo executório de uma determinada área.
- 2 - O **desenvolvimento de uma unidade de execução** passa, em princípio, pelas seguintes **etapas**:
 - a) Delimitação da unidade de execução;
 - b) Negociações e acordos com os proprietários da área abrangida e outros eventuais investidores;
 - c) Titulação da operação, na sequência da aprovação dos respetivos projetos, acompanhada por contrato de urbanização;
 - d) Execução das obras previstas.
- 3 - A delimitação da unidade de execução a que se refere a alínea a) do n.º anterior deve assegurar um desenvolvimento urbano harmonioso e a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários abrangidos, devendo integrar as áreas a afetar a espaços públicos, a infraestruturas ou a equipamentos previstos nos programas e nos planos territoriais.
- 4 - A **delimitação** de unidade de execução **integral**:
 - a) A fixação em planta cadastral dos limites físicos da área a sujeitar à operação urbanística, acompanhada da identificação de todos os prédios abrangidos;
 - b) O programa pretendido para a área, cumprindo o plano em vigor e explicitando os objetivos referidos no número 3;
 - c) A escolha do sistema de execução, com a consequente clarificação da disponibilidade do município para uma possível participação na operação como investidor.

UNIDADES DE EXECUÇÃO - PROPOSTA DE ALTERAÇÃO

5 - O **programa** referido na alínea b) do número 4 **pode incluir**:

- a) Desenho urbano preliminar;
- b) Estimativa económico-financeira preliminar;
- c) Cenário e processo relativo a agentes e meios a envolver na operação, incluindo necessariamente a propriedade dos imóveis abrangidos.

6 - A **titulação da operação urbanística** a que se refere a alínea c) do n.º 2 do presente artigo integra:

- a) Desenho urbano com o pormenor exigível em loteamento;
- b) Contrato de urbanização, com explicitação dos deveres de cada um dos parceiros da operação e com planta e quadro de transformação fundiária que explicita a relação entre os prédios originários e os prédios resultantes da operação;
- c) Projetos das obras de urbanização;
- d) Documento comprovativo do cumprimento das taxas, cedências e compensações devidas ao município.

7 - A titulação da operação, com a planta e quadro de transformação fundiária, constitui título bastante para o conseqüente **registo predial**.

8 - Na falta de plano de urbanização ou de plano de pormenor aplicável à área abrangida pela unidade de execução, deve a câmara municipal promover, previamente à titulação da operação, um período de discussão pública, em termos análogos aos previstos para o plano de pormenor.

UNIDADES DE EXECUÇÃO - RECOMENDAÇÕES DA TIPIFICAÇÃO DE SITUAÇÕES À TIPIFICAÇÃO DE PROCEDIMENTOS

| | Tipificação da situação | | Unidade de Execução Tipificação do procedimento | | |
|---|-------------------------|----------------------------|--|--|-----------------------------|
| | Importância da operação | Dinâmica dos proprietários | Delimitação preliminar | Obras de urbanização a cargo de | Sistema de execução |
| A | estratégica | (não relevante) | sem prévio contacto com proprietários | Câmara | imposição administrativa |
| B | desejável | alguma | sem prévio contacto formal com proprietários | Proprietários e/ou Câmara | cooperação |
| C | relativamente desejável | significativa | só após contacto e concordância de nº significativo de proprietários | Proprietários; Câmara admite participar | cooperação |
| D | aceitável | forte | só após solicitação formal da maioria dos proprietários | Proprietários | iniciativa dos interessados |

DO PLANO À EXECUÇÃO

