

## A Execução dos Planos – O Estado da Arte

### Instrumentos do regime económico-financeiro nos PDM

*Teresa Corujo*

Para além da importância que assume o estatuto jurídico do solo, por força da definição de novos critérios de classificação e da obrigatoriedade de os integrar em todos os planos em vigor, o designado terceiro ciclo de planeamento municipal, com a publicação da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, em 2014, e da revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJGT), em 2015, dá especial relevância aos temas da programação e execução dos planos. Esta relevância é visível, desde logo, pelo aprofundamento dado nos diplomas referidos aos capítulos dedicados à programação e execução dos planos, assim como a consagração de um capítulo ao designado regime económico-financeiro em ambos os diplomas, com o estabelecimento de novos instrumentos que dotam os Municípios, em particular, de uma maior capacidade de intervenção na execução das ações identificadas como estratégicas para o seu modelo de desenvolvimento territorial.

No atual momento de grande dinâmica ao nível do planeamento municipal, com a obrigatoriedade de integração dos novos critérios de classificação do solo, criaram-se as condições para a incorporação dos novos temas nos planos, em particular nos PDM, o plano municipal mais adequado, pelo seu carácter estratégico e abrangente, para o desenvolvimento de uma política pública de solos.

A regulação do mercado fundiário tem sido uma preocupação constante ao longo do tempo nos diversos diplomas que têm enquadrado o ordenamento do território. O primeiro ciclo de planeamento, enquadrado pelo Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, faz referências de ordem geral relativas à execução e financiamento, e estabelece as figuras do programa de execução e do plano de financiamento dos planos, dando-lhes, todavia, carácter facultativo, resultando em consequências operativas praticamente nulas no que respeita à intervenção pública. O segundo ciclo de planeamento, enquadrado pela Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto) e pelo RJGT (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro) introduz os mecanismos de perequação compensatória para correção ou mitigação das desigualdades introduzidas pelos instrumentos de planeamento e exclusivamente

imputáveis a estes, mas que acaba por se concretizar exclusivamente num âmbito territorial limitado.

O atual ciclo de planeamento tem entre os seus objetivos resolver, ou pelo menos mitigar, as dificuldades de integração entre as políticas de solo e as políticas de ordenamento do território, instituindo um quadro mais propício à regulação dos aspetos económicos e financeiros dos planos. O regime económico financeiro dos planos ganha assim um peso considerável, sobretudo no que respeita aos planos municipais, muito embora o RJGT não concretize na totalidade os instrumentos referidos na Lei de Bases.

Os instrumentos associados ao regime económico financeiro dos planos e previstos no atual quadro legal são a redistribuição de benefícios e encargos entre proprietários, a afetação social de mais-valias, a constituição do Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística (FMSAU), a avaliação do solo para execução dos planos e o regime de incentivos.

A análise aos PDM de 3ª geração permite verificar uma progressiva densificação da matéria ao longo do tempo, em particular a partir de 2019, quando se começa a verificar a integração de outros instrumentos para além da perequação de âmbito local, que é o instrumento mais comumente utilizado, que nenhum dos planos deixa de referir, ainda que apenas para delimitar o seu campo de aplicação. Os restantes instrumentos, todavia, não estão totalmente integrados na cultura de planeamento, verificando-se inclusive que esta progressiva densificação tem sido prejudicada pela opção de proceder à adequação ao RJGT através de procedimentos de alteração dos planos e não de revisão. Refira-se em particular a generalizada ausência da perequação de âmbito mais alargado, pese embora o estabelecido na Lei de Bases sobre o carácter global a que está sujeita a redistribuição quer de encargos quer de benefícios. Os restantes instrumentos, designadamente a afetação social de mais valias e a constituição do FMSAU, a avaliação do solo e os regimes de incentivos não são ainda habitualmente utilizados, mas não têm também o carácter obrigatório que a Lei de Bases parece impor à perequação global. É de referir que para estas omissões pode também concorrer o facto de o próprio RJGT ser omissivo em relação a estes instrumentos, que apenas têm enquadramento na Lei de Bases. Mesmo a redistribuição de benefícios e encargos parece, no RJGT, voltar a remeter a concretização dos instrumentos de perequação nas unidades de execução e apenas entre os proprietários abrangidos por estas, limitando-se a referir que cabe ao PDM a fixação de uma área de cedência média aplicável à perequação intraplano.

# 2º CONGRESSO URBANISTAS

15-16 JUN'23

SALÃO NOBRE DA  
CÂMARA MUNICIPAL  
DE MATOSINHOS

DA EXEQUIBILIDADE DOS PLANOS E DO PLANEAMENTO

Verifica-se assim que, pese embora o quadro legal que propicia a utilização de uma série de instrumentos para aumentar a capacidade de intervenção da administração local, estes não estão a ser integrados no atual contexto de dinâmica dos planos, ficando em aberto a forma como poderão os Municípios vir a utilizá-los, num momento em que a intervenção pública no mercado de solos, por força dos problemas de habitação com que nos confrontamos, e a execução dessas políticas por parte dos Municípios, ganha um papel ainda mais central no ordenamento do território.

## O REGIME ECONÓMICO-FINANCEIRO DO PDM DE MATOSINHOS

*JOÃO QUINTÃO*

Na intervenção programada sob o título “O Regime Económico-Financeiro do PDM de Matosinhos”, aborda-se a estruturação e os principais elementos integrantes do regime económico-financeiro consagrado no PDM de Matosinhos, não sem antes proceder ao seu enquadramento e interpretação jurídicos, tanto relativamente à Lei de Solos, Lei 31/2014 de 30 de maio, como ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, o DL 80/2015 de 14 de maio.

Primeiramente, procede-se à apresentação da análise dos requisitos legais do Regime Económico-Financeiro - artigo 64º da lei de solos – quanto à redistribuição de benefícios e encargos:

- a) A clarificação de que o âmbito perequativo deve conter a totalidade da extensão territorial abrangida pelos PMOT, e consequentemente o abarque tanto de operações urbanísticas sistemáticas como não sistemáticas;
- b) A compreensão da necessidade de equidade entre operações com e sem obras de urbanização, numa clara correção aos desequilíbrios produzidos pelo RJUE, culturalmente impregnando a gestão de obras particulares, e cuja alteração paradigmática urge iniciar;
- c) E ainda a abordagem à necessidade de implementação da distribuição da edificabilidade de facto, entre o promotor e a função social do solo.

Seguidamente será explanado o modo como o PDM de Matosinhos apropria os Mecanismos perequativos exigidos por Lei, a saber: a Edificabilidade Abstrata, o Encargo Padrão (Cedência Média), e a distribuição da edificabilidade entre o promotor e a função social do solo; e ainda de como o FMSAU é suporte dos mesmos.

Finalmente, comentar-se-á como a publicação do PDM transformou o modo como os serviços olham as Operações Urbanísticas, quer sob o ponto de vista da prática do licenciamento municipal e da adaptação ao novo paradigma, quer sob o modo como se encara o potencial de uma operação urbanística no impacto que a mesma tem no território, no sentido da sua coesão e qualificação; e de como essa consciência levou à implementação, em paralelo à prática quotidiana, de uma formação em Unidades de Execução, denominada “Formação na Prática”, com a duração de aproximadamente um ano.

Serão ainda apresentados exemplos da prática em Unidades de Execução, assim como algumas questões suscitadas pela aplicação efetiva do sistema do regime Económico Financeiro.

## **Regime económico-financeiro do PDM de Viseu: uma alteração, legalmente, inevitável!**

*Marcelo Delgado*

1 – O Procedimento de modificação do PDM do Concelho de Viseu e seu enquadramento legal: alteração ou revisão?

2 – Bússola orientadora do procedimento de modificação do PDM de Viseu:

2.1 -5 ideias-chave:

- a)Imperativo legal;
- b)Equidade, igualdade e sustentabilidade económico-financeira do plano;
- c)Proporcionalidade: capacidade de edificação proporcional ao grau de infraestruturação do solo;
- d)Simplificação normativa e simplificação do modelo de execução do plano;
- e)Transparência.

3 – Objetivos estratégicos prosseguidos com a alteração do PDM de Viseu

4 – O novo regime económico-financeiro do PDM de Viseu assente:

- a) No novo regime perequativo do plano respaldado numa nova e justa distribuição de encargos e benefícios do plano;
- b) Na aprovação do novo regulamento municipal de compensações e encargos urbanísticos;
- c) Na criação do Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística.

5 – Conclusões finais

## As mais-valias Fundiárias e as formas de sua apropriação

*João Rua*

A minha intervenção consistirá, apenas, numa breve e descontraída reflexão sobre um dos mais importantes temas na área do ordenamento do território e urbanismo. Incidirá sobre seis questões que considero essenciais:

01 – Reflexão sobre o solo e, especialmente, sobre a capacidade de intervenção pública sobre solo como elemento estruturante e indispensável a um ordenamento do território e urbanismo mais equilibrado e, acima de tudo, o mais socialmente justo possível.

02 – A questão das mais-valias geradas, seja por via dos planos, seja resultantes de investimentos públicos estruturante. Como encarar e até que ponto faz sentido regular ou apropriar parte da mais-valia gerada?

03 – O sistema jurídico na área do ordenamento do território e urbanismo, as ferramentas que identifica e disponibiliza e a forma como tudo isto é transposto para a prática.

04 – O papel dos municípios e, mais que o papel, a real capacidade de intervenção dos municípios sobre o solo e sobre as dinâmicas urbanísticas e imobiliárias.

05 – A reflexão sobre a tese de que os planos e os processos de requalificação urbana, muitas vezes, reforçam e favorecem os mecanismos especulativos do solo e do mercado imobiliário e transformam os territórios socialmente mais desequilibrados e mais injustos.

06 – Finalmente, uma breve reflexão sobre o que, na realidade e na prática poderemos fazer para tornar as políticas públicas na área do urbanismo e do ordenamento do território mais integradas nos restantes domínios [económico, cultural, social...] e, assim, contribuir para a construção de territórios mais equilibrados e mais socialmente justos.

**(RE) DISTRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS E ENCARGOS (TERRITORIAIS)**

ANA QUEIROZ DO VALE

**RESUMO**

A perequação, no âmbito dos Planos Territoriais, constitui um importante instrumento de igualdade, em especial pelo carácter desigualitário que o plano territorial sempre revela. Mas a obrigação de restabelecimento de uma igualdade não pode render-se à inevitabilidade dessa função de conformação de diferentes usos do solo em cada uma das parcelas do território. O princípio da igualdade, na sua nobreza constitucional, não aceita qualquer capitulação fundada nesta natureza intrínseca do plano.

Pretende-se enunciar as principais linhas desse percurso e contra percurso entre definição do uso do solo e busca de uma igualdade de direitos e deveres, de benefícios e encargos, perante um território que se deseja ordenado e conformado.

O benefício, no uso do solo, por excelência e por lei, é a edificabilidade, mas os encargos não devem, nem podem, ser apenas os que resultam diretamente dessa edificabilidade, mas antes aqueles que na globalidade do território, e para o seu equilíbrio, se exigem. O caso mais revelador da necessidade de uma consideração desta natureza é hoje bem patente nas matérias dos riscos naturais ou dos serviços prestados pelos ecossistemas, para os quais, uns e outros, não pode ser afastado o solo rústico desde exercício de (re)distribuição de benefícios e encargos (territoriais).

O equilíbrio territorial pode ser alcançado por diferentes tipos de instrumentos, uns decorrentes dos orçamentos municipais ou do erário público nacional, outros podem ser “desenhados” pelo plano territorial para uma efetiva distribuição entre os que capturam valor e benefício e aqueles que servem à formação desse valor e benefício, impondo-lhes um não-valor ou encargo.

De entre os diferentes instrumentos, o que se considera melhor poder servir a esse propósito é a transferência de edificabilidade (*transfer development rights* – TDR – na designação anglo-saxónica), base de todo o sistema perequativo em matéria de planos territoriais. Mas para que tal instrumento, e todo o sistema perequativo, possa funcionar, primado é a determinação da edificabilidade média.

A operacionalização dessa transferência de edificabilidade (TDR), está já hoje bem definida, mas não apreendida na sociedade em geral, mas em especial no mercado da “edificabilidade”.

Mas será que os planos territoriais têm instrumentos ou mecanismos efetivamente perequativos? Essa é uma questão que deixamos a debate, reflexão e, esperamos, concretização.