


# Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

Fernanda Paula Oliveira

## Os princípios

Fernanda Paula Oliveira

- 
- Do desenvolvimento urbanístico de acordo com os planos
  - Da tipicidade dos planos

## Os tipos de planos



- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
- Planos especiais de ordenamento do território
  - Planos de ordenamento da orla costeira
  - Planos de ordenamento de áreas protegidas
  - Planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas
  - Planos de ordenamento de parques arqueológicos
- Planos sectoriais
- Planos regionais de ordenamento do território
- Planos intermunicipais de ordenamento do território
- Planos municipais de ordenamento do território
  - Planos directores municipais
  - Planos de urbanização
  - Planos de pormenor
    - De conteúdo normal
    - De conteúdo simplificado

<b>Instrumentos de desenvolvimento territorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Nacional da Política de Ordenamento do território</li> <li>- Plano Regional de Ordenamento do Território</li> <li>- Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território</li> </ul>
<b>Instrumentos de planeamento sectorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planos sectoriais</li> </ul>
<b>Instrumentos de planeamento especial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planos de ordenamento de áreas protegidas</li> <li>- Planos de Albufeiras de Águas Públicas</li> <li>- Planos de Ordenamento da Orla Costeira</li> <li>- Planos de ordenamento de Parques Arqueológicos</li> </ul>
<b>Instrumentos de planeamento territorial ou planos municipais de ordenamento do território</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plano Director Municipal</li> <li>- Plano de Urbanização</li> <li>- Plano de Pormenor</li> </ul>
Fernanda Paula Oliveira	

<b>Âmbito Nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Nacional da Política de Ordenamento do território</li> <li>• Planos sectoriais</li> <li>• Planos especiais de ordenamento do território</li> </ul>
<b>Âmbito Regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planos regionais de ordenamento do território</li> </ul>
<b>Âmbito Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planos intermunicipais de ordenamento do território</li> <li>• Planos municipais de ordenamento do território</li> </ul>
Fernanda Paula Oliveira	

<b>Directamente vinculativos de entidades públicas e privadas</b>	<b>Vinculativos apenas de entidades públicas</b>
Planos municipais de ordenamento do território Planos especiais de ordenamento do território	Programa Nacional de Política de Ordenamento do território  Planos Regionais de ordenamento do Território  Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território  Planos sectoriais  PMOT e PEOT
Fernanda Paula Oliveira	

# Relações entre instrumentos de gestão territorial



Fernanda Paula Oliveira

**1.** Sobreposição territorial de planos e existência de um princípio da contracorrente entre os planos (v.g. n.º 2 do artigo 20º) – colisões e antinomia

**2.** Os critérios tradicionais der resolução de conflitos entre normas

- critério cronológico
- critério da especialidade
- critério da hierarquia

Fernanda Paula Oliveira

### 3. No âmbito dos planos

3.1. **Princípio da hierarquia:** compatibilidade e conformidade e admissão da sua flexibilidade. A coordenação das intervenções

3.2. **Princípio da contracorrente:** obrigação de o plano hierarquicamente superior e mais amplo **tomar em consideração** as disposições de um plano hierarquicamente inferior e abrangente de uma área mais restrita (artigo 10º LB e artigo 20º/2 do Decreto-Lei n.º 380/99)

3.2. **Princípio da articulação:** compatibilidade recíproca entre planos que não estão ligados por hierarquia, traduzindo-se na proibição de coexistência de planos com disposições contraditórias [v.g. planos sectoriais sobre a mesma zona, planos especiais (artigo 23º/6) sobre a mesma zona planos municipais sobre o mesmo município sem hierarquia ou de municípios vizinhos]

Fernanda Paula Oliveira

## A execução dos planos municipais



Fernanda Paula Oliveira

# I. A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO NOS ÚLTIMOS ANOS

13

Fernanda Paula Oliveira

## 1. A ocupação do território fruto dos PDMs de 1.<sup>a</sup> geração

14

- não foram suficientemente estruturantes das cidades: as redes de circulação, a estrutura ecológica, as centralidades e os equipamentos surgem insuficientemente explicitados naqueles planos e, sobretudo, mais sujeitos a protecções do que a soluções formais e funcionais de relacionamento com a envolvente;
- permitiram o surgimento de áreas “vazias”, por vezes incluídas em centros urbanos, por ficarem sujeitas a “reserva de urbanização” a definir por planos mais concretos que não chegaram a ser elaborados;

Fernanda Paula Oliveira

- Prevêm espaços públicos com frequentes insuficiências (qualitativas e quantitativas);
- Não incluem:
  - políticas sectoriais,
  - orientações executórias, desconsiderando o momento e os termos posteriores da sua execução,
  - a avaliação dos meios financeiros necessários para a concretização do que neles se dispõe;
- Promovem o crescimento da cidade em extensão e não o aproveitamento do potencial habitacional e construtivo já existente;

## Promovem um crescimento casuístico e disperso devido sobretudo a:

- Admissibilidades construtivas amplas, não sujeitas a condicionantes ou programação;
- Ausência de iniciativas públicas fundiárias (directas, ou de dinamização de processos societários);
- Encontrarem-se as iniciativas privadas fechadas no limite de cada propriedade;
- O licenciamento admitir iniciativas dispersas e desgarradas (desde que conformes com PDM);
- Assumirem os PDMs o fenómeno de dispersão com uma desregulamentação reduzida à velha dicotomia urbano/rural.

## *Conclusão*

17

A ocupação dispersa e desgarrada do território é a marca do licenciamento casuístico de operações urbanísticas que cumprem (não contrariam) as opções dos planos directores municipais

## **2. Ausência de mecanismos de reposição da igualdade jurídica entre os afectados pelo plano**

18

- Reconhecimento teórico do problema
- Deficiente resposta prática?

## II. Como contrariar a tendência?

19

Fernanda Paula Oliveira



### 1. No âmbito da execução material

20

- *Programação,*
- Promoção ou condicionamento das operações urbanísticas a *soluções de conjunto*
- Realização de *parcerias* entre privados e destes com a Administração na concretização dos planos.

## 1.1. A via dos planos de pormenor

- A programação, traduzida na necessidade de elaboração de um *programa de execução* e de um *plano de financiamento*.
- *As intervenções de conjunto*, já que aponta para um desenho urbano “desligado” da divisão fundiária, embora deva conhecê-la.
- Não pode desligar-se da sua futura execução apelando para o estabelecimento de *acordos com privados*, em especial, os proprietários

## Os problemas dos planos de pormenor até 2007

23

- São um instrumento de planeamento, que não dispensa futuras operações de transformação fundiária.
- Mesmo quando tem unidades de execução distintas, pressupõe a fase posterior de execução através de operações de reparcelamento
- Dificuldade resultante de as suas opções de tornarem rígidas: a violação do plano de pormenor determina a nulidade dos actos de gestão urbanística

## 1.2. A alternativa das unidades de execução

24

- Sistemas de execução
  - Compensação
  - Cooperação
  - Imposição Administrativa
- Funcionam no interior das unidades de execução

	<b>Iniciativa</b>	<b>Programação</b>	<b>Execução propriamente dita</b>	<b>Controlo da programação e da execução</b>
<b>Sistema de compensação</b>	Particulares	Particulares	Particulares	Administração
<b>Sistema de cooperação</b>	Administração	Administração	Administração e/ou particulares	Administração
<b>Sistema de imposição administrativa</b>	Administração	Administração	Administração (directamente ou por intermédio de comissionário)	Administração

## As unidades de execução garantem

- Intervenções de conjunto
- Programação
- contratualização

## a). As intervenções de conjunto

27

- Delimitação de unidades de execução devem assegurar:
  - O desenvolvimento urbano harmonioso;
  - A justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários;
  - A disponibilização de terrenos destinados a espaço público, equipamentos e zonas verdes.

**Um único projecto a ser aprovado para estas áreas, que é um projecto de loteamento conjunto ou de reparcelamento**

Fernanda Paula Oliveira

## b). A programação

28

Para que tais unidades de execução permitam uma eficaz ocupação do território e uma execução integrada e coordenada das operações previstas nos planos, terá de se garantir:

- que a sua localização e programação correspondam a escolhas estratégicas da Administração,
- que os projectos a concretizar nas mesmas sejam caracterizados pela sua qualidade funcional e formal
- que exista equilíbrio fundiário e financeiro nas mesmas.

Fernanda Paula Oliveira

## Mais,...

29

- sua localização deve corresponder ou, pelo menos, estar articulada, com a hierarquia das prioridades admitidas pelo plano, distinguindo:
  - As áreas em que importa ou é prioritário intervir, para uma maior estruturação e qualificação da cidade existente,
  - das outras em que, mesmo admitidas pelo plano, é despiciente ou negativa qualquer intervenção.

## Assim, ...

30

- *Sistema de imposição administrativa* para aquelas intervenções que, nos termos do mesmo, assumam uma *prioridade absoluta*
- Sistema de cooperação para as *intervenções desejáveis* (disponibilizando-se a administração para substituir os proprietários que se não queiram associar)
- Sistema de compensação para as intervenções meramente *admissíveis*, mas que se devem realizar com determinadas *condições*.

- Tal significa que o licenciamento da intervenção urbanística deverá ficar condicionado à associação entre a totalidade dos proprietários, que, a acontecer, obrigará a soluções de conjunto e determinará a obrigatoriedade de os proprietários arcarem com os custos de infra-estruturação da intervenção urbanística a realizar na unidade de execução.
- Caso tal associação não se alcance (o que será frequente), evita-se o surgimento de intervenções não desejáveis.

### c). As parcerias

- Contratualização no âmbito das unidades de execução

### 1.3. A reabilitação dos planos de pormenor

33

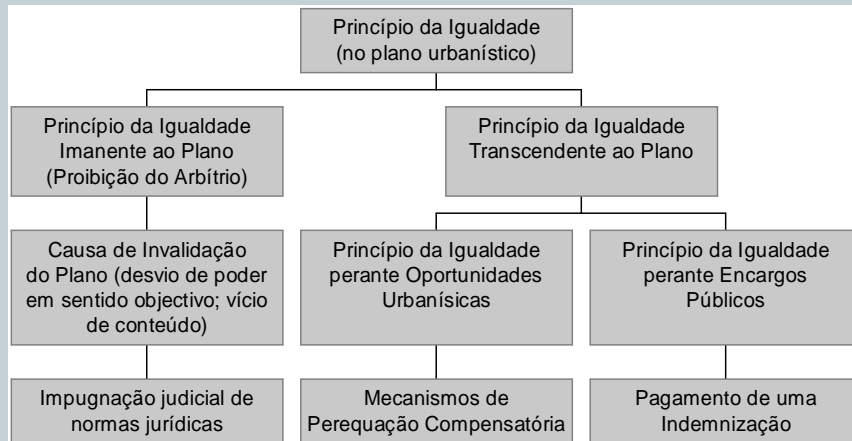
- A contratualização para planeamento
- Os efeitos registrais dos planos de pormenor



2. No âmbito da execução jurídica (a perequação)

## 2.1. O princípio da igualdade

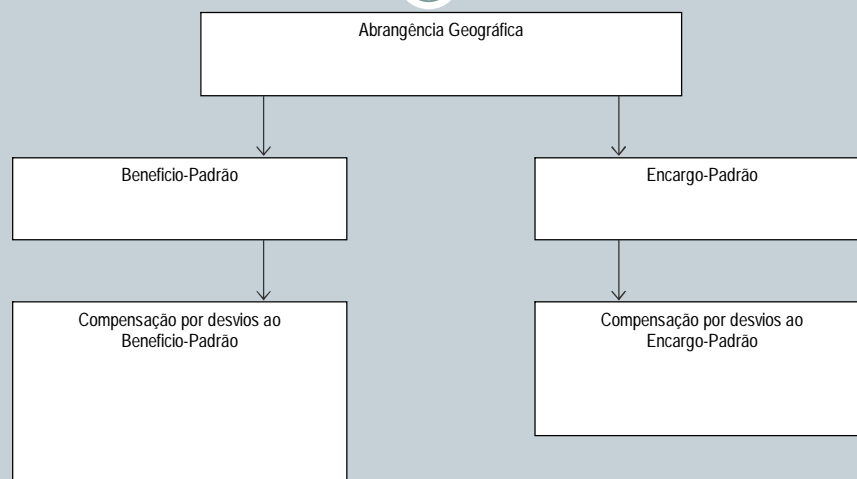
35



Fernanda Paula Oliveira

## 2.2. A questão perequativa

36



Fernanda Paula Oliveira

## Técnicas Perequativas dos Benefícios

37

- Fixar, para cada área geográfica determinada, um “aproveitamento médio” das diversas propriedades dessa área - **“benefício-padrão”**
- **Formas de compensação** possíveis, para as situações em que ocorra desvio relativamente ao “benefício-padrão”

38

<b>Técnicas Perequativas</b>	<b>Entre proprietários</b>	<b>Com o Município</b>
<b>Em terreno</b>	- Associação de proprietários	- Cedências de terreno
<b>Em numerário</b>	- Transferência de índices	- Taxas - Compensações

## Técnicas Perequativas dos Encargos

39

- Fixar, para cada área geográfica determinada, um “**encargo-padrão**” relativo a um “benefício unitário”, calculado com base nos encargos a assumir
  
- **Formas de compensação** possíveis perante os desvios relativos ao “encargo-padrão”
  - entre proprietários, no quadro da Associação de Proprietários
  - dos proprietários ao município: prestação pecuniária (taxas e/ou compensações)
  - do município aos proprietários: desconto nas taxas e/ou aquisição de terreno

## Notas finais

40

- A perequação não visa uniformizar os solos, mas apenas corrigir desigualdades que não existiam antes dos planos e, por isso, **lhes são imputáveis**
  
- Necessidade de considerar diferenciadamente as situações em que as proibições, condicionantes e limitações à ocupação dos solos não são produto ou consequência do plano, mas o resultado da vinculação situacional dos solos
- Consideração das pré-existências (localização, configuração, aptidão edificatória)
- Possibilidade de se introduzirem factores correctivos (v.g. ponderação dos diferentes usos, que têm diferentes rentabilidades)

Assim, a fixação de um aproveitamento médio pode ser feita de forma muito simples ou mais complexa e pormenorizada

- na máxima simplificação, no perímetro em questão todas as parcelas têm a mesma potencialidade, por m<sup>2</sup> de terreno

- na máxima complexidade considerar-se-iam também a localização, no contexto da ocupação global do território (proximidade às diversas centralidades); a ocupação existente na proximidade (edifícios, serviços, infra-estruturas, enquadramento ambiental); as características biofísicas do terreno (condições geotécnicas, declives, facilidade de drenagem, exposição de encostas); as pré-existências neles porventura existentes; os usos (habitação, escritório, comércio, indústria...); a localização específica de cada lote (relação com o espaço público e com outras funções, vistas e insolação); as tipologias dos lotes e dos edifícios (número de fogos e outras unidades de utilização; número de pisos, dimensão dos logradouros...)

Os mecanismos de perequação apenas poderão produzir os seus efeitos se, para além da redução da desigualdade provocada pelo plano, for *claro, transparente e gerador de confiança*, o que significa que pode ser preferível optar por um mecanismos menos complexo, mas mais acessível ao entendimento de todos



O grau de complexidade dependerá também da abrangência geográfica do plano em causa

## Situações de desnecessidade de perequação

43

- Possibilidade de instrumentos de planeamento (de nível concreto) que não estabelecem diferenciações entre os proprietários
- Possibilidade, que terá de ser devidamente fundamentada, de um plano abranger uma só propriedade

## Expropriações dos planos (artigo 143<sup>a</sup> do Decreto-Lei n.º 380/99)

- 1.** O plano põe em causa licenças emitidas antes da entrada em vigor do plano
- 2.** Proibição ou grave limitação a uma utilização que o proprietário vinha fazendo do terreno (v.g. a actividade agrícola para a qual a área tem especiais vocações)
- 3.** Supressão ou diminuição de uma modalidade de utilização do solo por efeitos da alteração, revisão ou suspensão deste dentro de um determinado período temporal
- 4.** Reserva de terrenos para equipamentos (reservas para expropriação)
- 5.** Previsão de zonas verdes privadas desde que situadas em áreas edificáveis ou dotadas de vocação edificatória
- 6.** Danos originados pela perda de utilidade de despesas efectuadas na concretização de uma modalidade de utilização prevista no plano, em consequência da alteração ou supressão desta por efeito da alteração, revisão ou suspensão do plano