



**3ª. COMISSÃO PERMANENTE DE ORDENAMENTO DO
TERRITÓRIO, URBANISMO, REABILITAÇÃO URBANA,
HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Reunião do dia 23 de Fevereiro de 2015

Parecer da Proposta nº. 07/2015

Relatora do Parecer ----- Deputada Sofia Oliveira Dias

Presidente ----- Deputado Victor Gonçalves



3.ª Comissão Permanente de Ordenamento do Território, Urbanismo,
Reabilitação Urbana, Habitação e Desenvolvimento Local

PARECER SOBRE A PROPOSTA N.º 07/2015

(Submeter à Assembleia Municipal a fixação de factores de ponderação, a introduzir na fórmula de cálculo das compensações urbanísticas prevista no artigo 63.º-B do Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação de Lisboa, que incentivem a reabilitação urbana.)

Na sequência da entrada na Assembleia Municipal de Lisboa da Proposta n.º 07/2015 e da sua remessa pela Senhora Presidente da Assembleia Municipal à comissão competente em razão da matéria, vem a Comissão Permanente de Ordenamento do Território, Urbanismo, Reabilitação Urbana, Habitação e Desenvolvimento Local emitir o seu parecer, nos termos regimentais.

I – Considerandos

A Câmara Municipal de Lisboa submeteu à Assembleia Municipal, nos termos e ao abrigo do disposto ao abrigo do artigo 63.º-B do Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação de Lisboa, a definição de um factor de ponderação específico, a introduzir na fórmula de cálculo das compensações urbanísticas, que incentive a reabilitação urbana nas zonas da cidade vulneráveis do ponto vista físico, económico, social e ambiental bem como nas áreas actualmente expectantes e cujo processo de reurbanização se revela determinante para a revitalização urbana da cidade, nos seguintes termos:

- a) $F = 0,1$ quando a operação urbanística ocorra em bairros ou zonas de intervenção prioritária (BIP/ZIP), onde se incluem as áreas urbanas de génese ilegal, e/ou integre operações de reabilitação urbana sistemática;



- b) $F = 0,3$ quando a operação urbanística ocorra em áreas onde, através de Plano de Urbanização ou Plano de Pormenor ou através da delimitação de Unidades de Execução, se preconize a reconversão urbanística programada de espaços urbanos cujo uso originário se tenha tornado desadequado e obsoleto.

No âmbito da realização de operações de loteamento, bem como de operações de impacte relevante ou semelhante a loteamento, o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, impõe aos proprietários e demais titulares de direitos reais a obrigação de ceder gratuitamente ao Município parcelas destinadas à implantação de espaços verdes públicos, de equipamentos de utilização colectiva e de infra-estruturas.

Ao abrigo do n.º 4 do artigo 44.º do RJUE e nos termos dos planos municipais de ordenamento do território em vigor, admite-se que, em determinadas circunstâncias, possa ser, total ou parcialmente, dispensada a cedência de áreas para esses fins, caso em que os proprietários e demais titulares de direitos reais ficam obrigados ao pagamento de uma compensação ao Município, em numerário ou em espécie, nos termos definidos no RMUEL.

Com efeito, em execução do disposto no RJUE, o RMUEL regula, no seu capítulo III, o regime das compensações urbanísticas aplicável às operações urbanísticas promovidas no Município de Lisboa.

Nos termos do RMUEL, o valor da compensação urbanística é determinado com base no valor patrimonial tributário das áreas que deveriam ser cedidas (assente em factores objectivos como a localização, a capacidade construtiva do terreno e o custo médio de construção) e equilibrado pela introdução de um factor de ponderação que, entre outros aspectos, equaciona e relativiza os fins sociais a que os terrenos se destinariam.



Para efeitos do cálculo das compensações urbanísticas, através da Deliberação n.º 22/AML/2013, de 12 de Março de 2013, a Assembleia Municipal definiu dois factores de ponderação distintos em função da qualificação operativa do solo:

$F = 0,3$ quando a operação urbanística ocorra em “espaços consolidados”;

$F = 0,5$ quando a operação urbanística ocorra em “espaços a consolidar”.

Os factores de ponderação explicitados fundamentam-se no facto de, em razão do seu grau de urbanização e de consolidação morfológica, os “espaços consolidados” se encontrarem em princípio mais condicionados do que os “espaços a consolidar” na sua capacidade para prever a cedência de novas áreas de terreno destinadas àqueles fins.

Não obstante a estabilidade que se pretende garantir com a fixação de factores de ponderação pelo período de quatro anos, o RMUEL admite ainda que a AML possa, sob proposta da CML, fixar outros factores de ponderação para áreas onde se pretenda incentivar a reabilitação urbana.

Neste contexto, importa incentivar a reabilitação urbana de áreas vulneráveis do ponto de vista físico, económico, social e ambiental, bem como de áreas actualmente expectantes, na sequência de operações de demolição significativas, e cujo processo de reurbanização se revela determinante para a revitalização urbana da cidade, discriminando positivamente as operações urbanísticas a realizar por via da definição de um factor de ponderação específico a introduzir na fórmula de cálculo das compensações urbanísticas, nos seguintes termos:

- a) $F = 0,1$ quando a operação urbanística ocorra nos Bairros e nas Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) onde se incluem as Áreas de Génese Ilegal, incentivando a reabilitação de edifícios degradados e funcionalmente inadequados; contribuindo para a melhoria das suas condições de habitabilidade e de funcionalidade e para a



[Handwritten signature]

requalificação dos espaços urbanos não edificados de utilização colectiva; e promovendo a sua inclusão social e a coesão territorial;

- b) $F = 0,3$ quando a operação urbanística ocorra nas áreas onde, através de Plano de Urbanização ou Plano de Pormenor ou através da delimitação de Unidades de Execução, se preconiza a reconversão urbanística programada de espaços cujo uso originário se tornou desadequado e obsoleto, incentivando a reabilitação dos tecidos urbanos degradados ou em degradação; promovendo a adaptação e a modernização das infra-estruturas urbanas; contribuindo para requalificação de espaços verdes, dos espaços urbanos e dos equipamentos de utilização colectiva; e assegurando a recuperação de espaços urbanos funcionalmente obsoletos, desenvolvendo o seu potencial para atrair funções urbanas inovadoras e competitivas.

II - OPINIÃO DAS VÁRIAS FORÇAS POLÍTICAS

Posição do Grupo Municipal do PSD na Assembleia Municipal de Lisboa

Como é sabido, no âmbito da realização de operações de loteamento bem como de operações de impacte relevante ou semelhante a loteamento, o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE) impõe aos proprietários e demais titulares de direitos reais a obrigação de ceder gratuitamente ao Município parcelas destinadas à implantação de espaços verdes públicos, de equipamentos de utilização coletiva e de infra-estruturas.

Ao abrigo do n.º 4 do artigo 44.º do RJUE e nos termos dos planos municipais de ordenamento do território em vigor, admite-se que, em determinadas circunstâncias, possa ser, total ou parcialmente, dispensada a cedência de áreas para esses fins, caso em que os proprietários e demais titulares de direitos reais ficam obrigados ao pagamento de uma



compensação ao Município, em numerário ou em espécie, nos termos definidos em regulamento municipal.

Para efeitos do cálculo das compensações urbanísticas, e através da Deliberação n.º 22/AML/20013, de 12 de março de 2013, a Assembleia Municipal definiu dois fatores de ponderação distintos em função da qualificação operativa do solo:

$F = 0,3$ quando a operação urbanística ocorra em “espaços consolidados”;

$F = 0,5$ quando a operação urbanística ocorra em “espaços a consolidar”.

Através da Proposta 7/2015, a Câmara Municipal de Lisboa pretende agora definir um factor de ponderação específico, a introduzir na fórmula de cálculo das compensações urbanísticas, que incentive a reabilitação urbana nas zonas da cidade vulneráveis do ponto vista físico, económico, social e ambiental bem como nas áreas actualmente expectantes e cujo processo de reurbanização se revela determinante para a revitalização urbana da cidade, nos seguintes termos:

a) $F = 0,1$ quando a operação urbanística ocorra em bairros ou zonas de intervenção prioritária (BIP/ZIP), onde se incluem as áreas urbanas de génese ilegal, e/ou integre operações de reabilitação urbana sistemática;

b) $F = 0,3$ quando a operação urbanística ocorra em áreas onde, através de Plano de Urbanização ou Plano de Pormenor ou através da delimitação de Unidades de Execução, se preconize a reconversão urbanística programada de espaços urbanos cujo uso originário se tenha tornado desadequado e obsoleto.

Em relação a esta Proposta 7/2015, o Grupo Municipal do PSD entende:



1 – Quanto à alínea a), a introdução de $F = 0,1$ é justificada, já que se trata de áreas degradadas, em que a perspectiva de planeamento poderá ajudar à sua reabilitação;

2 – Quanto à alínea b), não se justifica a introdução de $F = 0,3$.

Trata-se de áreas para as quais já existe Plano de Urbanização, Plano de Pormenor ou Unidades de Execução já delimitadas e nas quais já estão previstos espaços verdes públicos, de equipamentos de utilização coletiva e de infra-estruturas; se o planeamento as pode estabelecer, não se compreende como em sede de licenciamento estas podem ser dispensadas.

Por outro lado, sendo certo que se trata de tecidos que, mercê de diversos factores se tornaram obsoletos, acontece que, ao fazer a reformulação destas áreas, o planeamento assegura um desenho urbano de raiz, que, mercê de não estar sujeito a restrições que se verificam, por exemplo, em zonas históricas (ou em AUGI) - onde a malha urbana já se encontra pré-estabelecida - são suscetíveis de se transformar em zonas privilegiadas capazes de oferecer um padrão de qualidade e conforto que as transformam em polos de excelência.

Também acresce que, precisamente nestas bolsas, se se viesse a verificar que, mercê de factores absolutamente excecionais e previamente definidos em Plano, não poderiam ser colocados equipamentos e/ou espaços públicos exigíveis nos termos da legislação aplicável, a Câmara sempre poderia propor uma compensação em termos de fogos a colocar no mercado de arrendamento a custos controlados ou para outros fins de cariz social

Mais: ainda de acordo com a própria Proposta 7/2015, a aplicação deste critério implicará uma redução da receita estimada, em zonas onde a própria Câmara teve a oportunidade de definir toda a malha a ser edificada.

Por estes motivos, entende o PSD que não tem qualquer justificação o ponto 2 desta proposta subvertendo totalmente o espírito que esteve subjacente a esta norma.

Posição dos Deputados Municipais Independentes

1. De acordo com a legislação urbanística em vigor, nomeadamente o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL nº 380/99, de 22 de Setembro, com a redacção dada pelo DL nº 316/2007, de 19 de Setembro) e o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (DL nº 555/99, de 16 de Dezembro, com a redacção dada pela Lei nº 60/2007, de 4 de Setembro, e o DL nº 26/2010, de 30 de Março) as operações urbanísticas constantes dos planos municipais de ordenamento do território e os projectos de loteamento, devem proceder ao dimensionamento e localização das áreas necessárias aos espaços verdes de utilização colectiva e aos equipamentos colectivos, considerados necessários para satisfazer as necessidades da população que deverão servir.
2. Assim, no caso dos planos de urbanização (PU) ou planos de pormenor (PP), faz parte da descrição do seu conteúdo material, no caso do PU, definir "os critérios de localização e de inserção urbanística e o dimensionamento dos equipamentos de utilização colectiva" (DL nº 380/99, artigo 88º, f) e, no caso do PP, tendo como objecto " ... estabelecer as regras sobre a implantação das infraestruturas e o desenho dos espaços de utilização colectiva, ... , a localização e inserção urbanística dos equipamentos de utilização colectiva e a organização das demais actividades de interesse geral" (DL nº 555/99, artigo 90º, nº 1), faz parte do seu conteúdo material "... a localização dos equipamentos e zonas verdes." (DL nº 380/99, artigo 91º, nº1, c).
3. Por sua vez, no caso dos projectos de loteamento, estes devem obrigatoriamente "prever áreas destinadas à implantação de espaços verdes de utilização colectiva, infraestruturas viárias e equipamentos" de acordo com os parâmetros "que estiverem definidos em plano municipal de ordenamento do território" (DL nº 555/99, artigo 43º, números 1 e 2).



4. Da conjugação destas disposições legais, não só se conclui que as áreas necessárias aos equipamentos e espaços verdes de utilização colectiva terão de constar obrigatoriamente dos planos municipais (em particular do PU e do PP), como ainda que estes deverão definir os parâmetros de dimensionamento, localização e implantação, a que, neste domínio, devem obedecer as operações urbanísticas que se venham a processar na sua área de intervenção.
5. Não faz por isso qualquer sentido estar desde logo a prever nesses planos municipais, a existência de défices de áreas para a instalação dos equipamentos e espaços verdes de utilização colectiva, que a população a instalar venha a necessitar, ou mesmo quando com estes planos se pretende suprir carências existentes na sua envolvente. Considerar essa absurda possibilidade, significaria tão somente admitir que os parâmetros de dimensionamento e localização estariam errados, o que seria motivo mais que suficiente para a não aprovação do plano.
6. A única situação em que uma tal constatação poderia ser admissível – isto é, que as áreas necessárias a esses equipamentos e espaços verdes, não fossem as adequadas em dimensão e localização às previstas no plano – será aquela em que alterações da estrutura etária ou do tipo de procura residencial viessem a revelar outro tipo de necessidades. Ora, não só este tipo de situações decorrem de processos demográficos relativamente lentos, como se as suas consequências fossem de molde a alterar profundamente o previsto no plano, isso significaria que se deveria proceder à sua revisão e não à substituição automática das áreas destinadas aos equipamentos e espaços verdes por outros usos. É aliás essa a razão pela qual a legislação em causa só permite a alteração dos planos municipais “decorridos três anos sobre a respectiva entrada em vigor” (DL nº 380/99, artigo 95º, nº 1) ou quando ocorrem situações excepcionais, entre as quais “... alteração substancial das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que fundamentaram as opções definidas no plano” (idem, nº 2, c).

7. Deste modo, atendendo a que boa parte dos planos municipais de ordenamento do território em vigor na CML tiveram uma aprovação recente (desde o PDM, aprovado em 2012, aos mais recentes PU e PP) e que desde essa data não ocorreram em Lisboa as alterações substanciais referidas no ponto anterior (o que aliás só permitiria era a alteração ao plano antes dos referidos 3 anos após a sua vigência, mas nunca não respeitar as suas disposições), carece de fundamento urbanístico e político, vir considerar a possibilidade de existirem nesses planos défices de áreas para equipamentos e espaços verdes de utilização colectiva, como, ainda para cima, propor reduzir as compensações (nomeadamente as monetárias) previstas na lei para a ausência ou insuficiência de cedências nesse domínio.
8. Admitir que é a existência destas áreas, previstas nos planos municipais para a localização de espaços verdes e equipamentos de utilização colectiva, que impedem ou dificultam as operações urbanísticas que deverão concretizar os objectivos dos planos municipais, é o mesmo dizer que a população que irá residir e trabalhar nesses bairros e espaços urbanos deverá ser sacrificada em termos de atendimento de equipamentos colectivos e áreas verdes de lazer, para que os promotores imobiliários vejam aumentar os seus proveitos.
9. Quando ainda por cima se trata de áreas de reconversão urbanística, onde a usos industriais obsoletos e a espaços abandonados, os planos municipais vieram atribuir usos residenciais e terciários, com densidades de edificação de média a alta, e que por isso mesmo foram objecto de uma enorme valorização imobiliária, menos se poderá aceitar que se aumentem esses proveitos com a redução das áreas para equipamentos e espaços verdes e a sua substituição por compensações financeiras calculadas com um factor de redução idêntico ao dos "espaços consolidados", onde quase sempre já existem os equipamentos necessários ou a localização de novos só se consegue concretizar em edifícios ou espaços existentes e não em novas áreas de cedência.



10. Só para se ter uma ideia aproximada dos valores monetários que poderão estar em causa, a mudança do factor F de 0,5 para 0,3 significaria que, por cada m² de área de terreno que não viesse a ser cedida para esses fins, a CML receberia menos 210 €. Por exemplo, a hipotética supressão de um terreno para a instalação de uma escola básica do 1º ciclo, com 8 turmas, “custaria” ao promotor menos cerca de 700 mil €, o que equivale aproximadamente ao custo de construção da própria escola.
11. Convém ainda chamar a atenção para o facto de que o PDM de Lisboa e o respectivo Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação de Lisboa (RMUEL) já prever uma redução do referido factor F, quando se trata de espaços consolidados, onde precisamente as dificuldades em localizar novas áreas com dimensão adequada para a instalação desses equipamentos e espaços verdes, é não só difícil, como por vezes nem se justifica naquela zona. Daí a plena justificação da redução prevista da compensação a pagar à CML, permitindo a esta resolver o problema de défices noutras áreas ou encontrar soluções em espaços e edifícios existentes.
12. Face ao anteriormente exposto, consideramos que não é minimamente aceitável a alínea b) da parte deliberativa da proposta nº 7/CM/2015.

Opinião da relatora

Com a fixação de factores de ponderação mais baixos para as áreas já identificadas, pretende-se, através de uma intervenção integrada, fomentar a reabilitação e a revitalização urbana de tecidos urbanos degradados ou em degradação, bem como de áreas actualmente expectantes na sequência de processos de demolição de edificações em más condições de segurança, obsoletos, degradados e/ou insalubres.



III – CONCLUSÕES

Analizada a proposta de fixação de factores de ponderação, a introduzir na fórmula de cálculo das compensações urbanísticas prevista no artigo 63.º-B do Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação de Lisboa, que incentivem a reabilitação urbana, a Comissão de Ordenamento do Território, Urbanismo, Reabilitação Urbana, Habitação e Desenvolvimento Local da Assembleia Municipal de Lisboa delibera que a proposta ora em apreço está em condições de ser discutida e votada em plenário, reservando as forças políticas representadas na Comissão para esse momento a expressão das respectivas opiniões.

A apreciação cumpriu o prazo fixado pela Presidente da Assembleia Municipal, ao abrigo do disposto no artigo 75.º do Regimento para a emissão de parecer.

IV – ANEXOS

A ora signatária considerou desnecessária a junção ao presente parecer de quaisquer elementos documentais, nem tal foi solicitado por qualquer Deputado ou Grupo Municipal.



Assembleia Municipal de Lisboa, 23 de Fevereiro de 2015

O Presidente da 3.^a Comissão

Vítor Gonçalves

A Deputada Relatora

Sofia Oliveira Dias