

Processo n.º 312/EDI/2019

**Participação no processo de debate público
do Movimento Stop Torre 60m Portugal**



Lisboa, 18 de junho de 2019

ÍNDICE

PREÂMBULO	5
0. SUMÁRIO EXECUTIVO.....	6
0.1. INTRODUÇÃO	6
0.2. SOBRE O NOSSO PROCESSO DE ANÁLISE AO PROJETO PORTUGÁLIA PLAZA	6
0.3. ASPETOS QUE VIOLAM O PDM.....	7
0.4. SOBRE O SISTEMA DE CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO	8
0.5. PRÓXIMOS PASSOS E AGRADECIMENTO	11
1. ALTURA DA TORRE.....	13
1.1. A ALTURA MÁXIMA SEGUNDO O QUADRO LEGAL EM VIGOR.....	13
1.2. PORQUE NÃO CUMPRE O PROJETO?	13
1.3. JUSTIFICAÇÃO DO PROJETO	13
1.4. A JUSTIFICAÇÃO NÃO É VÁLIDA	13
1.5. ARGUMENTOS ESGRIMIDOS NA MEMÓRIA DESCRITIVA.....	14
1.6. TRANSFERÊNCIA DE RIQUEZA DOS VIZINHOS PARA O PROMOTOR	15
1.7. UM PRECEDENTE PERIGOSO	15
2. SISTEMA DE VISTAS	16
2.1. UMA TORRE DE 16 ANDARES AFETA A PAISAGEM	16
2.2. O QUE ESTABELECE O PDM SOBRE AS VISTAS	16
2.3. NÃO SE CONHECE A POSIÇÃO DA CML SOBRE A VIOLAÇÃO DO SISTEMA DE VISTAS	18
3. ÍNDICE DE EDIFICABILIDADE DUAS VEZES ACIMA DO LIMITE	19
3.1. O QUE DIZ O PDM	19
3.2. OS NOSSOS CÁLCULOS SOBRE O ÍNDICE DE EDIFICABILIDADE	19
3.3. AUSÊNCIA DE POSIÇÃO DA CML SOBRE O ÍNDICE DE EDIFICABILIDADE	19
4. CEDÊNCIAS E COMPENSAÇÕES	20
4.1. CEDÊNCIAS E COMPENSAÇÕES NO PDM DE LISBOA	20
4.2. O QUE PROPÕE O PROJETO.....	20
4.3. CONCLUSÃO	21
5. IMPERMEABILIZAÇÃO DO SOLO	22
5.1. INTRODUÇÃO	22
5.2. A PERMEABILIDADE DOS SOLOS COMO PRIORIDADE DA CML	22
5.3. PORQUE É QUE ESTE PROJETO NÃO CUMPRE E QUAL A JUSTIFICAÇÃO?	24
5.4. PORQUE É QUE ESTA JUSTIFICAÇÃO NOS PARECE ABUSIVA?	24

6. CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO	25
6.1. DEFINIÇÃO	25
6.2. ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO SISTEMA DE CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO AO PROJETO PORTUGÁLIA PLAZA	25
6.3. OS CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO NÃO PERMITEM VIOLAR OUTRAS REGRAS DO PDM27	
6.4. NECESSIDADE DE REVER DE FORMA URGENTE O SISTEMA DE CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO	28
7. CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO DO PORTUGÁLIA PLAZA	29
7.1. AUMENTO DE 60% DA ÁREA CONSTRUÍDA	29
7.2. OS CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO PERMITEM UM ENCAIXE DE 55 M€ AO PROMOTOR SEM CONTRAPARTIDAS RELEVANTES PARA LISBOA	29
7.3. DISTRIBUIÇÃO DOS CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO	30
8. CML NÃO PODE DISPENSAR A VERIFICAÇÃO DOS CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO APRESENTADOS PELO PROMOTOR	31
8.1. INTRODUÇÃO	31
8.2. A TÉCNICA PROPÕE A VERIFICAÇÃO DOS CÁLCULOS DO PROMOTOR	31
8.3. O CHEFE DE DIVISÃO E TODA A HIERARQUIA DISPENSAM A VERIFICAÇÃO DOS CÁLCULOS DO PROMOTOR, QUE É BENEFICIADO EM DEZENAS DE MILHÕES DE EUROS	32
9. OS CRÉDITOS ANALISADOS: PROMOÇÃO DA ADOÇÃO DE SISTEMAS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA MAIS EFICIENTES	33
9.1. INTRODUÇÃO	33
9.2. CRÉDITO NULO: ESPAÇO DE UTILIZAÇÃO COLETIVA NÃO É ESPAÇO PÚBLICO	33
9.3. CRÉDITO DESPROPORCIONADO: 13,2 M€ PARA ILUMINAR 3.000 M2	33
9.4. CML LANÇOU CONCURSO DE 3,2 M€ PARA INSTALAR 4.600 CANDEEIROS LED	34
9.5. CML LANÇOU CONCURSO DE 10,7 M€ ANUAIS DE ELETRICIDADE PARA A ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM TODA A CIDADE DE LISBOA	34
9.6. DÚVIDAS SOBRE O CÁLCULO DOS CRÉDITOS – QUAL A TECNOLOGIA DE REFERÊNCIA USADA PELA CML?	34
10. OS CRÉDITOS ANALISADOS: PROMOÇÃO DA VENTILAÇÃO NATURAL	36
10.1. INTRODUÇÃO	36
10.2. QUADRO LEGAL: O RGEU ESTABELECE A VENTILAÇÃO DESDE 1951	36
10.3. 96% DAS CASAS PORTUGUESAS RECORREM A VENTILAÇÃO NATURAL / MISTA	37
10.4. AS NOSSAS DÚVIDAS	37
11. OS CRÉDITOS ANALISADOS: CLASSE ENERGÉTICA + PRODUÇÃO DE ENERGIA	38
11.1. INTRODUÇÃO	38
11.2. QUADRO REGULATÓRIO VIGENTE	39
11.3. DUPLA CONTAGEM – PELOS INSTRUMENTOS E PELO RESULTADO	39
11.4. UM BENEFÍCIO 90 VEZES SUPERIOR AO INVESTIMENTO ASSOCIADO	39

11.5.	A CML JÁ ATRIBUI BONIFICAÇÃO À CLASSE ENERGÉTICA A ATRAVÉS DO IMI.....	41
11.6.	BONIFICAÇÃO DUPLA, BONIFICAÇÃO DESPROPORCIONADA	41
12.	OS CRÉDITOS ANALISADOS: RECOLHA E ARMAZENAMENTO DAS ÁGUAS PLUVIAIS EM COBERTURAS PARA REUTILIZAÇÃO NO ESPAÇO PÚBLICO EM REGA E LAVAGENS.....	42
12.1.	INTRODUÇÃO	42
12.2.	CRÉDITO NULO: ESPAÇO DE UTILIZAÇÃO COLETIVA NÃO É ESPAÇO PÚBLICO.....	42
12.3.	ESTE CRÉDITO PODERÁ ESTAR MAL CALCULADO	43
12.4.	PREMIAR A RECOLHA DE ÁGUAS PLUVIAIS DE UM PROJETO QUE IMPERMEABILIZA TOTALMENTE O LOTE NÃO FAZ SENTIDO	43
12.5.	O CRÉDITO CONCEDIDO CORRESPONDE A MAIS DE MIL ANOS DE CHUVA.....	43
13.	OS CRÉDITOS ANALISADOS: FÓRMULA DE CÁLCULO	45
13.1.	INTRODUÇÃO	45
13.2.	CÁLCULO DOS CRÉDITOS NÃO TEM RELAÇÃO COM O OBJETIVO QUE PRETENDEM PROMOVER	45
13.3.	CRÉDITOS QUE INCIDEM SOBRE OS PRÓPRIOS CRÉDITOS.....	46

PREÂMBULO

Começamos por afirmar que consideramos que construir Cidade hoje, em projetos de particular relevância e impacto, é um processo que não pode mais dispensar a montante e jusante o envolvimento da Comunidade, tanto da zona de inserção como dos cidadãos em geral. A participação cidadã informada e capaz é hoje indispensável e incontornável para a tomada de decisões estruturantes sobre a Cidade.

A construção da vida coletiva numa metrópole depende não só da forma como se organiza coletivamente a Cidade mas também da forma como a sociedade produz e distribui a riqueza produzida, tendo as instituições representativas especial peso e responsabilidade neste particular — porque são autoras de políticas públicas que afetam economicamente e socialmente o todo, concentrando ou redistribuindo riqueza, aumentando ou reduzindo desigualdades económicas e injustiças sociais.

As particularidades económicas e de composição social da Freguesia de Arroios e de todo o Eixo da Avenida Almirante Reis deve exigir de todos especial atenção e cuidado aquando da tomada de decisões de grande impacto nessa zona de inserção.

Reconhecemos que a criação de bem comum através de políticas públicas é por vezes um desafio difícil, pela complexidade do sistema de variáveis envolvidas. É por essa razão que todas as políticas públicas têm de avaliadas, e avaliados à lupa os seus impactos, para revalidação, reformulação ou cessação da sua aplicação. Nomeadamente, a criação de externalidades negativas imprevistas — como, por exemplo, a transferência não calculada e injustificada de riqueza de pequenos para grandes agentes económicos — deve levar à suspensão e reconsideração total da aplicação desse instrumento de intervenção política.

É nossa posição, após estudo, que o Regulamento Municipal que aprova o Sistema de Incentivos a Operações Urbanísticas com Interesse Municipal (RSIOUIM) atualmente em vigor seja suspenso até séria avaliação técnica (inclusive de resultados) e discussão pública.

Enquanto Cidadãos, afirmamos ainda estar interessados em continuar a debater tanto as políticas para a Cidade como ainda participar num alargado debate sobre o Eixo da Avenida Almirante Reis, tanto do ponto das preocupações cidadãs, como ainda incorporando conhecimento técnico e político, numa perspetiva de futuro.

0. SUMÁRIO EXECUTIVO

0.1. INTRODUÇÃO

Encontra-se em debate público um projeto referente à construção de um empreendimento imobiliário no quarteirão da Cervejaria Portugália, na Av. Almirante Reis (Processo n.º 312/EDI/2019) (e que tem como denominação comercial “Portugália Plaza”).

Apesar de sermos favoráveis à requalificação da área e de reconhecermos potencialidades associadas a uma intervenção integral naquele espaço, estamos profundamente preocupados com os contornos do projeto.

Por essa razão, entregamos este documento que integra algumas das nossas maiores preocupações e sistematiza as nossas principais dúvidas.

Levantam-se, com efeito, várias questões, às quais se exige uma resposta clara e cabal.

0.2. SOBRE O NOSSO PROCESSO DE ANÁLISE AO PROJETO PORTUGÁLIA PLAZA

O que nos levou a olhar para o projeto em debate público com mais atenção foi a excessiva altura de um dos edifícios propostos que, com mais de 60 metros e 16 pisos acima do solo, criaria uma importante disrupção no sistema de vistas e no tecido urbano de Arroios.

Rapidamente, porém, conseguimos entender que o problema é bem mais profundo, mais estrutural, e que se prende com o desenho do sistema de créditos de construção introduzido pelo Plano Diretor Municipal (PDM) de 2012 (e que permitiu a subsequente criação do Regulamento Municipal que aprova o Sistema de Incentivos a Operações Urbanísticas com Interesse Municipal (RSIOUIM), aprovado pelas Deliberações n.os 53/AM/2013 e 60/AM/2013, de 21 de maio, e publicado no 3.º Suplemento do Boletim Municipal n.º 1006, de 30 de maio de 2013).

Como poderemos ver mais adiante, trata-se de um **instrumento de política pública** de promoção de determinado tipo de investimentos com graves problemas de desenho e com ainda mais graves problemas de aplicação.

À medida que fomos mergulhando na análise das peças disponibilizadas pela Câmara Municipal de Lisboa (CML) para debate público e tivemos a oportunidade de as cruzar com o quadro legal, regulamentar e fiscal em vigor (quer de âmbito nacional quer municipal, em particular o principal instrumento de ordenamento do território da cidade, o PDM e os seus vários regulamentos), fomos ficando alarmados. Por um lado, com o próprio sistema. Por outro, com o que nos parecem ser um elevado número de erros grosseiros mas também de omissões por parte dos serviços da CML.

Inicialmente fomos levados a crer que se trataria de um problema de análise da nossa parte. No entanto, após várias interações com especialistas de várias áreas rapidamente nos fomos apercebendo que, no geral, o nosso alarme era, pelo menos em parte, justificado. Decidimos,

então, produzir este documento e submetê-lo à CML no âmbito do processo de debate público em curso e dele dar conhecimento tanto à AML como à Comunidade.

Enquanto cidadãos e cidadãos de Lisboa temos obrigação de ser exigentes com quem nos representa e com quem gere os nossos recursos. Este documento é, assim, um exercício de escrutínio cidadão.

Neste caso está em causa a possibilidade de um promotor imobiliário determinado, cuja identificação é irrelevante neste processo, realizar um encaixe financeiro adicional de dezenas de milhões de euros sem contrapartidas relevantes para a cidade de Lisboa — e com consequências negativas tanto para vários subsistemas da Cidade como para muitos cidadãos — em resultado de um instrumento de política pública mal desenhado, de uma interpretação permissiva do PDM, de omissões grosseiras na análise e de um comportamento facilitista por parte dos serviços da CML. A prosseguir nestes termos, este projeto abre um precedente grave para esta zona da Cidade (todo o vale da Av. Almirante Reis), constituindo um verdadeiro “erro histórico”.

Andámos na rua durante cerca de um mês a recolher assinaturas para a petição que hoje entregamos na AML (2.807 assinaturas) e fomos confrontados com relatos de várias pessoas, entre técnicos e residentes, que nos retrataram o elevado rigor dos serviços da CML na análise dos seus respetivos processos (privados) de obra. Este quadro não é coerente com o que encontramos no processo do Portugal Plaza.

Este tipo de práticas de elevada duplicidade de abordagens e reduzida clareza abre a porta à especulação na praça pública sobre situações de corrupção no seio dos poderes públicos. Não estamos a sugerir que seja o caso, estamos apenas a alertar para a perceção que se vai criando e que verificámos no contacto com as pessoas.

Na fase inicial deste processo de debate público houve duas sessões de esclarecimento em que apenas participaram os promotores imobiliários e os arquitetos responsáveis pelo projeto — naquilo a que chamámos de “sessões-fantasma”, pois a fuga às perguntas incómodas dos cidadãos foi constante e ficaram por dar todas as respostas às questões que verdadeiramente interessavam. A entidade interlocutora neste processo deveria ser a CML. Como se verificará pela leitura deste documento, não existem questões especificamente dirigidas nem aos promotores imobiliários nem aos arquitetos, apenas à CML enquanto entidade responsável perante os cidadãos pela gestão da Cidade.

Vejamos então o que nos preocupa.

0.3. ASPETOS QUE VIOLAM O PDM

O primeiro grupo de questões prende-se com aspetos vários que na nossa perspetiva correspondem a situações de violação do PDM em vigor, como o facto de:

- o edifício de 16 andares violar as normas estabelecidas no PDM relativamente à altura máxima dos edifícios naquela zona da cidade (Artigo 46º);

- o edifício de 16 andares violar as normas estabelecidas no PDM relativamente à proteção do sistema de vistas (Artigo 17º);
- o empreendimento não respeitar o valor máximo do Índice de Edificabilidade definido no PDM (Artigo 60º);
- o empreendimento não fazer as cedências e compensações necessárias nos termos do PDM (Artigo 88º) ou de não existir informação a esse respeito;
- se permitir a impermeabilização total do solo, em total contradição com o que propõe o PDM (vários artigos) e a Estratégia Municipal de Adaptação às Alterações Climáticas.

A informação disponibilizada pela CML a respeito destes vários aspetos é ou totalmente omissa (não se encontra qualquer referência ao Índice de Edificabilidade, por exemplo), ou bastante insatisfatória (não se encontra qualquer análise ao impacto do projeto no sistema de vistas, por exemplo, e tememos o pior dado o impacto visual profundamente negativo de projetos ainda por finalizar como o hospital em construção em Alcântara e que bloqueou de forma significativa e irremediável a vista do Miradouro das Necessidades), ou então totalmente incompreensível (como quando se justifica que o edifício de 16 andares se encontra numa situação de remate de quarteirão para pontuar enfiamentos de eixos urbanos quando esse não é, claramente, o caso!).

0.4. SOBRE O SISTEMA DE CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO

Os «créditos de construção» foram criados com a revisão do PDM de 2012 e constituem uma bonificação “atribuída pela Câmara Municipal aos promotores de operações urbanísticas que concretizem soluções de interesse municipal definidas no PDM”.

A lógica subjacente aos créditos de construção parece-nos conter elementos positivos. Porém, a sua implementação prática revela alguns problemas, como se torna evidente através da análise da sua aplicação ao projeto Portugal Plaza.

Neste trabalho não pretendemos fazer uma análise exaustiva do sistema de créditos de construção, mas apenas extrair conclusões a partir da sua aplicação ao projeto Portugal Plaza — o que nos oferece já razões suficientes para nos fazer questionar indelevelmente o todo.

Em nosso entender, existem problemas associados ao próprio desenho do sistema de créditos, mas também erros grosseiros na sua aplicação a este projeto concreto. Em alguns casos, estas duas dimensões cruzam-se. Vejamos.

VOLUME EXCESSIVO > Em resultado da aplicação de créditos de construção, o promotor imobiliário do Portugal Plaza aumenta a área de construção nuns incríveis 60%! **Se considerarmos um valor de mercado naquela zona de Arroios de 5.000 euros por metro quadrado, estes créditos de construção valem 55 milhões de euros, permitindo ao promotor imobiliário um encaixe financeiro que é superior ao custo total do projeto, que as próprias**

peças do projeto estimam rondar os 40 milhões de euros! Trata-se, em nosso entender, de um acréscimo excessivo, pelo que deveria existir um teto máximo para os créditos de construção.

FALTA DE PROPORCIONALIDADE > O volume de créditos de construção concedidos por mecanismos como a recolha de águas pluviais, pela eficiência da iluminação pública, ou pela geração de energia a partir de fontes renováveis por exemplo, é elevadíssimo face ao que uma análise custo-benefício racional ou uma simples comparação com outros incentivos instituídos pela própria CML em vigor aconselharia. Os créditos de construção parecem, por conseguinte, estar mal calibrados, ou seja, existe um profundo desajuste entre a bonificação concedida e os objetivos que se pretende promover. O caso mais claro desta falta de proporcionalidade parece ser o dos sistemas de aproveitamento de energias renováveis que garantam a geração local mínima das necessidades energéticas globais expectáveis. Pelas nossas contas, enquanto o custo da instalação de um sistema fotovoltaico de 37 kW de potência é de 75.000 euros, o encaixe financeiro adicional permitido ao promotor por instalar esse mesmo sistema é de 6,8 milhões de euros (vale 1.352 m²), o que corresponde a 90 vezes o investimento requerido! O mesmo se passa no caso dos créditos de construção atribuídos ao sistema de iluminação pública: a bonificação de 2.703 m² atribuída, que corresponde a um valor de mercado de 13,5 milhões de euros, é superior ao valor de todo o consumo anual de energia elétrica da rede de iluminação pública da cidade de Lisboa (10,7 milhões de euros) ou do valor do concurso que a CML lançou para substituir mais de 4.600 luminárias LED na cidade (3,2 milhões de euros).

NÃO ADICIONALIDADE > Alguns destes créditos não promovem uma verdadeira adicionalidade, isto é, premeiam práticas que muito provavelmente o promotor adotaria na ausência desses mesmos incentivos. A ventilação natural, como veremos mais adiante, é um deles, já que decorre da própria lei. Uma política pública que premeia comportamentos que não está verdadeiramente a promover é uma política pública que está mal desenhada.

EFEITO PARADOXO > Também é possível encontrar alguns paradoxos. A análise ao Portugal Plaza revela como o promotor recebe um volume significativo de créditos de construção pela recolha e armazenamento de águas pluviais, ao mesmo tempo que se permite a total impermeabilização do solo! O aumento da permeabilidade dos solos é uma prioridade vertida quer no PDM quer na Estratégia Municipal de Adaptação às Alterações Climáticas. **A recolha e armazenamento de águas pluviais deveria ser apenas uma contrapartida por uma eventual impermeabilização dos solos, não se entendendo esta bonificação.**

OBSOLESCÊNCIA TECNOLÓGICA > Uma outra questão que se levanta é o facto de não estar contemplada a atualização dos critérios que estão na base dos créditos de construção. Isto significa que uma classe energética avançada em 2013, quando o RSIOUIM foi aprovado, pode ser já relativamente banal em 2019. O mesmo vale em relação à iluminação pública. Isto significa que os créditos de construção, que terão um impacto na cidade durante décadas e trarão um benefício financeiro apreciável ao promotor imobiliário, não deveriam basear-se em tecnologias de rápida evolução.

CRÉDITOS NULOS > Foi possível detetar duas situações em que os créditos são nulos, em nosso entender, já que o RSIOUIM faz referências explícitas a redes de iluminação pública ou espaço público e o logradouro do Portugal Plaza conforma um espaço de utilização coletiva, isto é,

trata-se de um espaço privado e não de um espaço do domínio público (créditos de construção referentes a Iluminação Pública e a Recolha de Águas Pluviais para utilização em espaços públicos).

NÃO CAUSALIDADE > Os créditos de construção deveriam ter sempre relação com o objetivo de interesse estratégico que pretendem promover e com a sua intensidade. Porém, **foi possível encontrar pelo menos dois casos em que os créditos de construção foram calculados tendo por base variáveis completamente independentes desse objetivo estratégico que se pretende promover** (créditos de construção referentes a Iluminação Pública e a Recolha de Águas Pluviais)

DUPLA CONTAGEM - CRÉDITOS QUE VALORIZAM AS MEDIDAS E O SEU RESULTADO > Esta situação é particularmente evidente nos créditos associados à eficiência energética. Uma operação urbanística só conseguirá obter uma certificação Classe A se recorrer a um conjunto de medidas de eficiência energética como a ventilação natural ou a produção de energia elétrica de origem renovável, entre outros. Não se entende, assim, como o RSIOUIM permite obter créditos de construção para a implementação das medidas parciais de eficiência energética (ventilação, produção local de energia elétrica de origem renovável) e, adicionalmente, permite também créditos de construção para o resultado dessa eficiência, traduzida num certificado. **É uma dupla contagem que urge retificar.**

DUPLA CONTAGEM - CRÉDITOS QUE INCIDEM SOBRE SI MESMOS > Uma outra situação que detetámos foi a do **cálculo de créditos que nos parecem incidir sobre os próprios créditos**, ou seja, não incidem sobre a Superfície de Pavimento inicial mas já sobre a Superfície de Pavimento majorada pelos próprios créditos de construção (créditos de construção referentes à Classe Energética A+ e à Ventilação Natural).

Surgem-nos ainda dúvidas sobre o cumprimento de algumas regras definidas no próprio RSIOUIM, como temos oportunidade de descrever no crédito de construção referente à recolha e armazenamento de águas pluviais. É fundamental confirmar esses cálculos.

A nossa forte preocupação é agravada pelo facto de os serviços da CML terem dispensado a verificação dos cálculos dos créditos de construção apresentados pelo promotor imobiliário, e de esse entendimento ter sido partilhado por toda a hierarquia, o que aparenta ser irresponsável e de um incompreensível “facilitismo”. Importa sublinhar que estes créditos de construção têm um significativo e apelativo valor de mercado e que beneficiam o próprio promotor imobiliário em dezenas de milhões de euros.

Os créditos de construção foram definidos num momento, 2012, em que a CML assumia “uma estratégia de atração para o Centro do investimento que, durante décadas, afluiu à periferia Norte de Lisboa e aos concelhos limítrofes”. Não entendemos que já na altura se tenha desenhado um sistema com tantas falhas. Hoje, o quadro é substancialmente diferente. Este instrumento de política pública precisa de ser devidamente avaliado e reajustado.

0.5. PRÓXIMOS PASSOS E AGRADECIMENTO

O Presidente do Júri que, em outubro de 2017, avaliou as várias propostas de arquitetura submetidas ao concurso lançado pelo promotor, o arquiteto finlandês Juhani Pallasmaa, escreveu a seguinte frase, que consta dos elementos de apresentação do projeto. **“The proposed buildings echo the scale, grain, character and coloration of the neighbouring environment, while the NEW BUILDING HEIGHTS and the penetrated block formation with public outdoor spaces, that the project introduces, are likely to anticipate the direction of the future urban development in this area of Lisbon.”** [destaque a maiúsculas nosso]

Este louvor ao projeto constitui, também, uma séria ameaça para a Avenida Almirante Reis e, no fundo, para toda a cidade: que uma decisão casuística constitua um precedente para a construção em altura sem regras e se alastre por toda a Lisboa!

A nossa principal expectativa inicial era, portanto, a de combater a construção da torre de 60 metros e de lançar na Cidade um debate sobre o eixo Rua da Palma / Av. Almirante Reis, que não goza de plano de pormenor, que apresenta várias debilidades e que dispõe também de áreas expectantes com elevado potencial de transformação: de norte para sul, e correndo o risco de algumas omissões, Jardim do Martim Moniz, Colina de Santana, Hospital do Desterro, Igreja dos Anjos, Regueirão dos Anjos, Praça das Novas Nações, Jardim do Caracol da Penha, Quarteirão da Portugal, Praça do Chile – Hospital de Arroios e Praça do Chile - Metro. Mas existem também questões transversais a considerar, como a falta de espaço público e de espaços verdes, a reduzida qualidade do espaço público, o excesso de ruído, as dificuldades ao nível da higiene urbana, a falta de equipamentos culturais, a inexistência de ciclovias, os problemas de índole social, entre outros.

Mas ao longo deste processo percebemos que a questão era mais ampla e que não é possível discutir o Quarteirão da Portugal e analisar todo o processo sem nos debruçarmos sobre o PDM e o sistema de atribuição de créditos de construção.

A nossa apreciação é a de que o atual sistema de atribuição de créditos de construção, enquanto política pública, está mal definido e é pernicioso para a Cidade, pelo que defendemos que a sua aplicação deve ser suspensa até uma séria avaliação técnica e uma discussão pública alargada, nomeadamente relativamente aos seus impactos — tendo sempre por leme quais as escolhas e prioridades políticas de futuro que os cidadãos têm para Lisboa. A continuar a existir uma política de incentivos do mesmo tipo, impõe-se o recalibrar e uma reformulação urgente das fórmulas de cálculo deste tipo de créditos, sob pena de a autarquia de Lisboa permitir enormes ganhos financeiros de forma injustificada a promotores imobiliários sem uma real, proporcional e adequada contrapartida para a Cidade e para os lisboetas!

Este documento resulta dos contributos de um grande número de pessoas, a quem, enquanto Movimento, agradecemos. Sem essas conversas e trocas de opiniões, telefonemas, e-mails, alertas, apoios técnicos, não teria sido possível um escrutínio tão rigoroso sobre este projeto

mas também sobre o PDM (e o RSIQUIM) de Lisboa. Este documento é, assim, o resultado de um enorme, entusiasmado e feliz esforço coletivo de cidadania.

Apelamos, assim, à CML e à AML para que analisem e reflitam em relação a este alerta que aqui deixamos. Temos confiança nos nossos poderes públicos e acreditamos que em conjunto é possível construir uma Cidade sempre melhor.

1. ALTURA DA TORRE

1.1. A ALTURA MÁXIMA SEGUNDO O QUADRO LEGAL EM VIGOR

O RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas estabelece no artigo 59.º que “a altura de qualquer edificação será fixada de forma que em todos os planos verticais perpendiculares à fachada nenhum dos seus elementos, com exceção de chaminés e acessórios decorativos, ultrapasse o limite definido pela linha reta a 45º, traçada em cada um desses planos a partir do alinhamento da edificação fronteira, definido pela interseção do seu plano com o terreno exterior.”

O PDM estabelece no artigo 42.º que “as obras de construção (...) têm que se enquadrar nas características morfológicas e tipológicas dominantes no arruamento em que o edifício se localiza e contribuir para a respetiva valorização arquitetónica e urbanística.” Estabelece o n.º 4.º do mesmo artigo que “nos traçados urbanos B (...) a altura máxima da fachada é a média das alturas das fachadas”.

1.2. PORQUE NÃO CUMPRE O PROJETO?

O edifício de 60 metros previsto para o projeto Portugália Plaza excede claramente estes parâmetros.

A Avenida Almirante Reis tem 25 metros de largura, não sendo assim possível cumprir a regra dos 45º definida no RGEU.

A altura média dos edifícios circundantes, ou seja, “as características morfológicas e tipológicas dominantes no arruamento em que o edifício se localiza”, ronda os 20 metros, incumprindo também o PDM.

Este projeto parece não respeitar, portanto, o enquadramento legal em vigor.

1.3. JUSTIFICAÇÃO DO PROJETO

A Memória Descritiva refere que não se aplica a regra da altura média das fachadas uma vez que o PDM cria exceções para as “situações de remate de quarteirão para pontuar enfiamentos de eixos urbanos, devidamente ponderadas em função do espaço urbano em que se inserem, desde que a superfície de pavimento não ultrapasse o que resultaria da aplicação da média das alturas e das fachadas e quando da operação resulte aumento do espaço público” [ponto ii) da alínea b) do n.º 4 do artigo 42.º do PDM].

1.4. A JUSTIFICAÇÃO NÃO É VÁLIDA

A justificação não nos parece válida por pelo menos duas razões.

A primeira é que a torre não é um remate de quarteirão, como é facilmente verificável pela imagem de satélite. O edifício de 60 metros é ladeado a norte pela cervejaria Portugália e a sul

pelo Edifício Planasa, que confina com a Rua Marques da Silva, para a qual já existe PIP aprovado sob o n.º 1221/EDI/2018.

Imagem: Vista aérea da zona do Portugália Plaza



Fonte: Google Maps (adaptado)

A segunda é que da operação não resulta aumento de espaço público, já que os espaços a ceder são qualificados como espaços de utilização coletiva, o que do ponto de vista regulamentar é distinto. Mais ainda, essa cedência de espaço é obrigatória, como foi visto anteriormente.

1.5. ARGUMENTOS ESGRIMIDOS NA MEMÓRIA DESCRITIVA

A Memória Descritiva alega ainda que se aplica o artigo 64.º do RGEU que refere que “poderão admitir-se outras soluções (para além da regra dos 45º), desde que fiquem em todo o caso estritamente asseguradas as condições mínimas de salubridade exigíveis”.

A Memória Descritiva omite, porém, a parte final do mesmo artigo que refere “mas só quando se trate de edificações cuja natureza, destino ou carácter arquitetónico requeiram disposições especiais”. Este não nos parece ser, manifestamente, o caso.

1.6. TRANSFERÊNCIA DE RIQUEZA DOS VIZINHOS PARA O PROMOTOR

A construção de uma torre com 16 pisos prejudica vários moradores da área envolvente, que perderão vista e sol. Estes moradores adquiriram as suas frações numa zona consolidada da cidade na expectativa que se cumprissem as regras estabelecidas. Mas não é isso que se propõe. A proposta em debate altera, sem aviso, os pressupostos.

Esta alteração das regras levanta pelo menos dois problemas relevantes.

O primeiro é a quebra de uma relação de confiança dos lisboetas em relação ao quadro legal em vigor e, consequentemente, em relação aos seus investimentos. Uma propriedade com vista ou com sol pode, subitamente, e sem que nada o indicasse, perder valor.

A segunda, decorre da primeira: este valor é transferido de pequenos proprietários, os vizinhos que constituem o tecido da comunidade, para o grande proprietário, o promotor imobiliário.

1.7. UM PRECEDENTE PERIGOSO

O Presidente do Júri que, em outubro de 2017, avaliou as várias propostas de arquitetura submetidas ao concurso lançado pelo promotor, o arquiteto finlandês Juhani Pallasmaa, escreveu a seguinte frase, que consta dos elementos de apresentação do projeto. “The proposed buildings echo the scale, grain, character and coloration of the neighbouring environment, while the NEW BUILDING HEIGHTS and the penetrated block formation with public outdoor spaces, that the project introduces, are likely to anticipate the direction of the future urban development in this area of Lisbon.” [destaque a maiúsculas nosso]

Este louvor ao projeto constitui, também, uma séria ameaça para a Avenida Almirante Reis e, no fundo, para toda a cidade: que uma decisão casuística constitua um precedente para a construção em altura sem regras e se alastre por toda a Lisboa!

Não entendemos, assim, a posição da CML ao permitir a construção de uma torre com 60 metros de altura naquele quarteirão. Qual o seu enquadramento legal e por que razão não nos foi possível encontrar qualquer parecer dos serviços da CML sobre este tema?

2. SISTEMA DE VISTAS

2.1. UMA TORRE DE 16 ANDARES AFETA A PAISAGEM

O edifício de 16 andares previsto para o Quarteirão da Portugal afeta substancialmente a paisagem do vale de Almirante Reis: (1) encontra-se totalmente inscrito no ângulo de visão do Miradouro da Penha de França; os nossos cálculos sugerem que a torre ficará com a mesma altura da colina; (2) encontra-se parcialmente inscrito no do Miradouro do Monte Agudo; (3) encontra-se também totalmente inscrito no ângulo de visão do futuro Jardim do Caracol da Penha; os nossos cálculos sugerem que a torre ficará 30 metros acima do nível do miradouro do Jardim do Caracol da Penha; (4) e, por fim, está inserido no subsistema de vales (identificado a amarelo nas imagens em baixo).

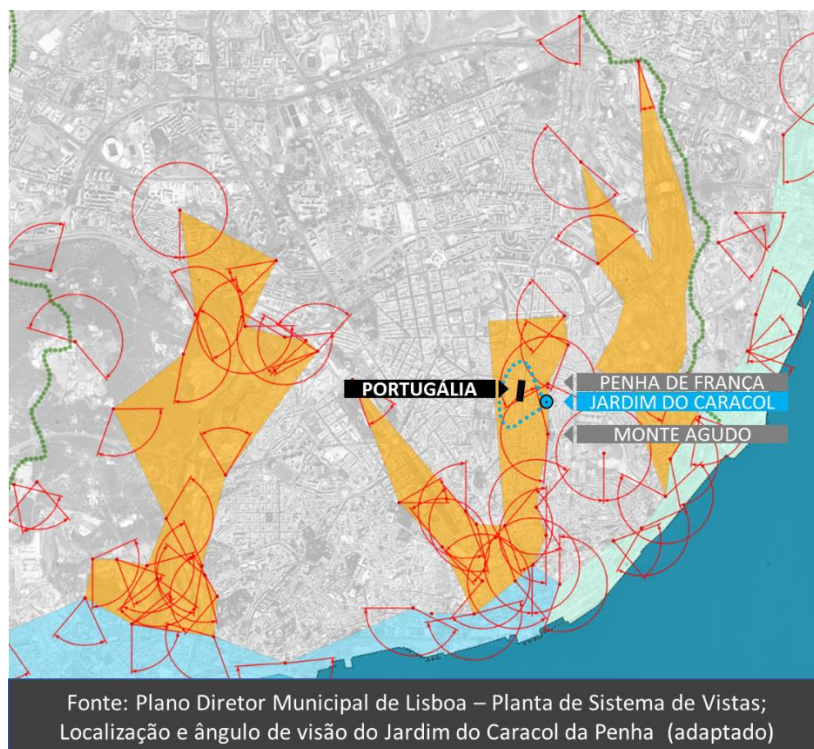
2.2. O QUE ESTABELECE O PDM SOBRE AS VISTAS

As panorâmicas são um elemento tão estruturante da cidade de Lisboa que o PDM protege explicitamente, através do artigo 17.º, o Sistema de Vistas “formado pelas panorâmicas e pelos enfiamentos de vistas que, a partir dos espaços públicos, nomeadamente os miradouros, jardins públicos, largos e praças e arruamentos existentes, proporcionam a fruição das paisagens e ambientes urbanos da cidade de Lisboa” tendo “por objetivos salvaguardar e valorizar as relações visuais que, devido à fisiografia da cidade, se estabelecem entre os espaços públicos e os elementos característicos da paisagem urbana”.

O PDM protege expressamente as panorâmicas do “subsistema de pontos dominantes (e) subsistema de ângulos de visão (...), onde se estabelecem relações visuais com a cidade e com o território envolvente”, e do “subsistema de vales, onde se estabelecem relações visuais com as encostas e as zonas baixas da cidade”.

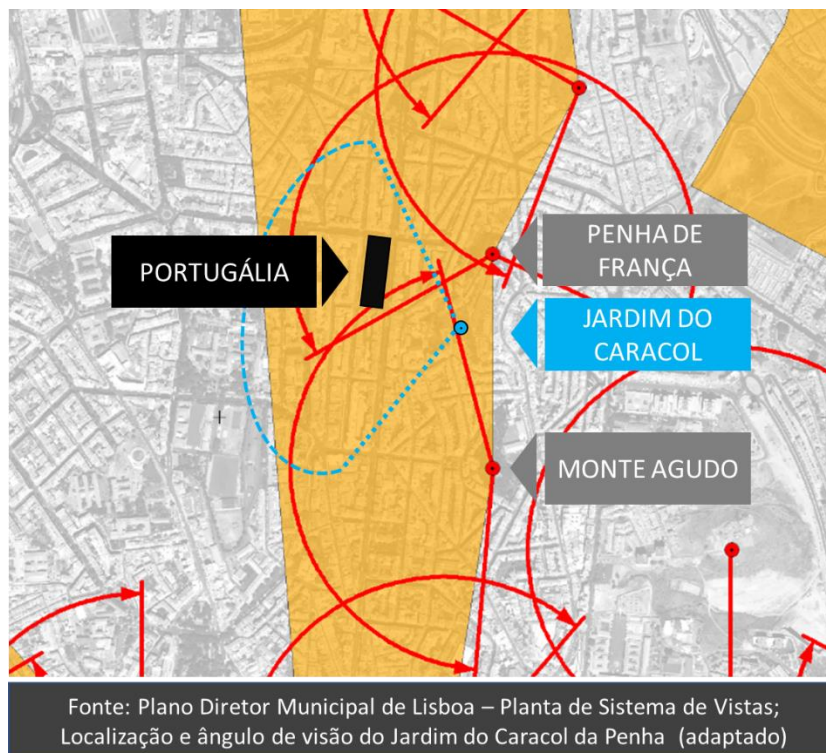
O PDM estabelece ainda que “as intervenções urbanísticas localizadas nas áreas abrangidas pelos ângulos de visão dos pontos dominantes, identificados na Planta do sistema de vistas, não podem obstruir os ângulos de visão a partir desses pontos.”

Imagem: Sistema de vistas da cidade de Lisboa (PDM)



Fonte: PDM de Lisboa (adaptado, foi inserido ângulo de visão do futuro Jardim do Caracol da Penha)

Imagem: Sistema de vistas da cidade de Lisboa – Pormenor (PDM)



Fonte: PDM de Lisboa (adaptado, foi inserido ângulo de visão do futuro Jardim do Caracol da Penha)

2.3. NÃO SE CONHECE A POSIÇÃO DA CML SOBRE A VIOLAÇÃO DO SISTEMA DE VISTAS

O PDM de Lisboa estabelece no artigo 17º que “é exigida a realização de estudos de impacte visual que permitam avaliar e estabelecer condicionamentos relativamente a novas construções (...) suscetíveis de prejudicar este sistema (...)”

O promotor imobiliário apresenta simulações 3D referentes à inserção do empreendimento no vale de Almirante Reis mas não se conhece qualquer parecer ou avaliação dos serviços da Câmara Municipal de Lisboa sobre essas mesmas simulações e, mais importante, sobre o impacto da proposta sobre o sistema de vistas. Com efeito, o Chefe de Divisão de Projetos de Edifício refere apenas que “se julga de aceitar” as simulações 3D apresentadas, sem emitir qualquer apreciação ou parecer qualitativo.

Nós, moradores de Arroios e cidadãos de Lisboa estamos preocupados com a situação específica do vale de Almirante Reis mas também com o precedente que se abre para a cidade, não sendo possível desligar a avaliação desta proposta dos critérios (que desconhecemos...) que passarão a guiar futuras intervenções em Lisboa.

Tememos o pior dado o impacto visual profundamente negativo de projetos ainda por finalizar como o hospital em construção em Alcântara e que bloqueou de forma significativa e irremediável a vista do Miradouro das Necessidades

Assim, importa conhecer a posição da Câmara Municipal de Lisboa.

3. ÍNDICE DE EDIFICABILIDADE DUAS VEZES ACIMA DO LIMITE

A proposta em debate público apresenta um Índice de Edificabilidade de 3,8, cerca do dobro do limite máximo permitido pelo PDM, de acordo com os nossos cálculos. Não encontramos nos documentos disponibilizados para o debate público qualquer referência ou análise a este índice, nem mesmo entre os pareceres da CML.

3.1. O QUE DIZ O PDM

O PDM define «Índice de edificabilidade» como o “quociente máximo admitido entre a superfície de pavimento numa operação urbanística e a área de solo a que o índice diz respeito”.

O artigo 70º do PDM estabelece que o “Índice de edificabilidade é de 1,2 na generalidade das áreas e de 1,7 nas áreas onde se pretende o desenvolvimento das polaridades urbanas”, podendo, “excecionalmente, ser majorados até 1,5 e, no âmbito das áreas delimitadas como polaridades urbanas, até 2,0, desde que sejam observados os demais parâmetros e condicionamentos aplicáveis à operação urbanística e sem prejuízo das áreas de cedência para espaços verdes e de utilização coletiva e para equipamentos de utilização coletiva”.

Importa destacar que o artigo 2º do RSIOUM estabelece explicitamente que “os créditos de construção atribuídos podem ser utilizados em uma ou mais operações urbanísticas, em conformidade com o disposto no Regulamento, apenas até ao limite decorrente do valor máximo do índice de edificabilidade aplicável às diversas categorias de espaço e traçados urbanos definidos no RPDML.”

3.2. OS NOSSOS CÁLCULOS SOBRE O ÍNDICE DE EDIFICABILIDADE

A fórmula para o cálculo do Índice de Edificabilidade é prevista no n.º 3º do artigo 36º do PDM que o define nos seguintes termos “O Índice de edificabilidade (Ie) é o quociente máximo admitido entre a superfície de pavimento (Sp) numa operação urbanística e a área de solo (As) a que o índice diz respeito de acordo com cada categoria de espaço: $Ie = \sum Sp/As$ ”.

A Memória Descritiva do projeto refere que a Superfície de Pavimento (Sp) é de 29.018,98 m². Não encontramos uma referência à área de solo (As) (tal como definido no Decreto Regulamentar 9/2009), pelo que usámos a área do lote, que é de 7.622 m². Com base nestes valores, obtém-se um Índice de Edificabilidade de 3,8.

3.3. AUSÊNCIA DE POSIÇÃO DA CML SOBRE O ÍNDICE DE EDIFICABILIDADE

Pretendemos conhecer a posição da CML relativamente à violação do limite máximo do Índice de Edificabilidade estabelecido no PDM.

4. CEDÊNCIAS E COMPENSAÇÕES

4.1. CEDEDÊNCIAS E COMPENSAÇÕES NO PDM DE LISBOA

O PDM estabelece no artigo 87.º que as “operações urbanísticas com impacte relevante ou semelhante a uma operação de loteamento contribuem para a dotação de áreas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, a equipamentos de utilização coletiva, a infraestruturas, nomeadamente arruamentos viários e pedonais e a estacionamento público na cidade, a ceder gratuitamente para o domínio municipal pelo proprietário e/ou pelos demais titulares de direitos reais sobre o terreno sobre o qual incidem as referidas operações urbanísticas.”

A intervenção no Quarteirão da Portugália é classificada como um licenciamento de obras de edificação com impacto relevante e / ou semelhante a operação de loteamento. Aplica-se, portanto, este artigo.

O artigo 88.º - Cedências do PDM estabelece “os parâmetros para o dimensionamento das áreas a ceder gratuitamente para o domínio municipal para espaços verdes e de utilização coletiva e equipamentos de utilização coletiva”.

Segundo esse mesmo artigo, nos espaços consolidados, como é o caso da área da cidade onde se insere o Quarteirão da Portugália, a área a ceder por cada 100m² de Superfície de Pavimento é de 30m².

Considerando que, de acordo com a Memória Descritiva do projeto, a Superfície de Pavimento é de 29.018,98m², a área a ceder pelo promotor é de aproximadamente 8.700 m².

4.2. O QUE PROPÕE O PROJETO

A Memória Descritiva do projeto refere (1) a criação de um espaço aberto à cidade (a “Praça”) com cerca de 3.000 m² (2.908,07m²) e (2) “a cedência de um equipamento com 1.400m², o qual consistirá num espaço multiusos de âmbito cultural, localizado na parcela do quarteirão atualmente ocupada pelo edifício Planasa (parcela sul), que será objeto de intervenção numa fase subsequente do projeto” (este equipamento integrar-se-ia assim na parcela para a qual já existe PIP aprovado sob o n.º 1221/EDI/2018).

Existe pouca informação sobre este espaço multiusos (propriedade, administração, programa, etc.) e também não se conhece neste momento um prazo para a requalificação do edifício Planasa.

Não foi possível encontrar informações sobre cedências adicionais do promotor à CML ou sobre as compensações previstas no artigo 89.º do PDM.

4.3. CONCLUSÃO

As cedências que foi possível identificar na Memória Descritiva do projeto são assim de 3.000 m² + 1.400 m² (um total de 4.400 m²), um valor substancialmente inferior ao que nos parece resultar do disposto no PDM (8.700 m²).

As apresentações públicas do projeto têm colocado ênfase na falta de espaço público que reconhecidamente existe nesta zona de Almirante Reis e apresentam a torre como uma compensação para essa libertação de espaço ao nível do solo.

Existem, portanto, duas questões. A primeira é saber quais as cedências e compensações totais do promotor à CML previstas. As que se conhecem parecem ser insuficientes. A segunda é a constatação de que a criação da “Praça” não corresponde a uma contrapartida pela construção da torre. Parece tratar-se, antes, do cumprimento parcial de uma obrigação legal.

5. IMPERMEABILIZAÇÃO DO SOLO

5.1. INTRODUÇÃO

A proposta em debate público para o Quarteirão da Portugal propõe a impermeabilização total do lote, quando o projeto prévio, de acordo com o Quadro Sinóptico disponibilizado na memória Descritiva, refere a existência de uma Superfície Total Permeável de 339 m².

Apesar de não constituir uma redução, em termos absolutos, significativa, esta alteração é totalmente contrária à estratégia de aumento de permeabilidade dos solos determinada pelo PDM e pela Estratégia Municipal de Adaptação às Alterações Climáticas “como forma de mitigação de riscos de inundação e de sustentabilidade ecológica do território, e como medida de amenização climática, por diminuição do efeito de “ilha de calor”. Assim, no PDM “introduzem[-se] pela primeira vez a reversão de edificação/ impermeabilização em zonas vulneráveis, como logradouros e vales de carácter aluvionar.”

Mais ainda, com o objetivo de reduzir as cheias que ciclicamente assolam as zonas baixas de Lisboa, foi aprovado um Plano Geral de Drenagem que até 2030, e segundo o EMAAC 2017, promoverá um investimento na adaptação de cerca de 170 milhões de euros.

Esta impermeabilização será possível, alega o promotor, devido a uma figura do PDM que exceciona os logradouros dos bens imóveis classificados (socorrendo-se para tal aos edifícios da Fábrica e da Cervejaria). Porém, o lote em causa tem uma área total de 7.622m², dos quais os edifícios protegidos apenas ocupam uma pequena parte (1.293m²). Mas a nosso ver, esta situação poderá ter origem numa interpretação errada entre os conceitos de “logradouro” e “área de solo”.

5.2. A PERMEABILIDADE DOS SOLOS COMO PRIORIDADE DA CML

O PDM de Lisboa refere ter por objetivo melhorar a eficiência ambiental da cidade, tendo por objetivos o “aumento da presença do verde e da área permeável na cidade, nomeadamente no espaço público, nos interiores de quarteirão e nas coberturas das garagens, com vista ao aumento da permeabilidade do solo da Cidade, como forma de mitigação de riscos de inundação e de sustentabilidade ecológica do território, e como medida de amenização climática, por diminuição do efeito de “ilha de calor”.”

A Estratégia Municipal de Adaptação às Alterações Climáticas de Lisboa (EMAAC 2017)¹ coloca também um importante foco na questão da impermeabilização dos solos. Refere mesmo, em relação ao PDM 2012, que “o carácter inovador destas medidas traduziu-se em medidas concretas que, para além de promover a permeabilidade, introduzem pela primeira vez a reversão de edificação/ impermeabilização em zonas vulneráveis, como logradouros e vales de carácter aluvionar.

1

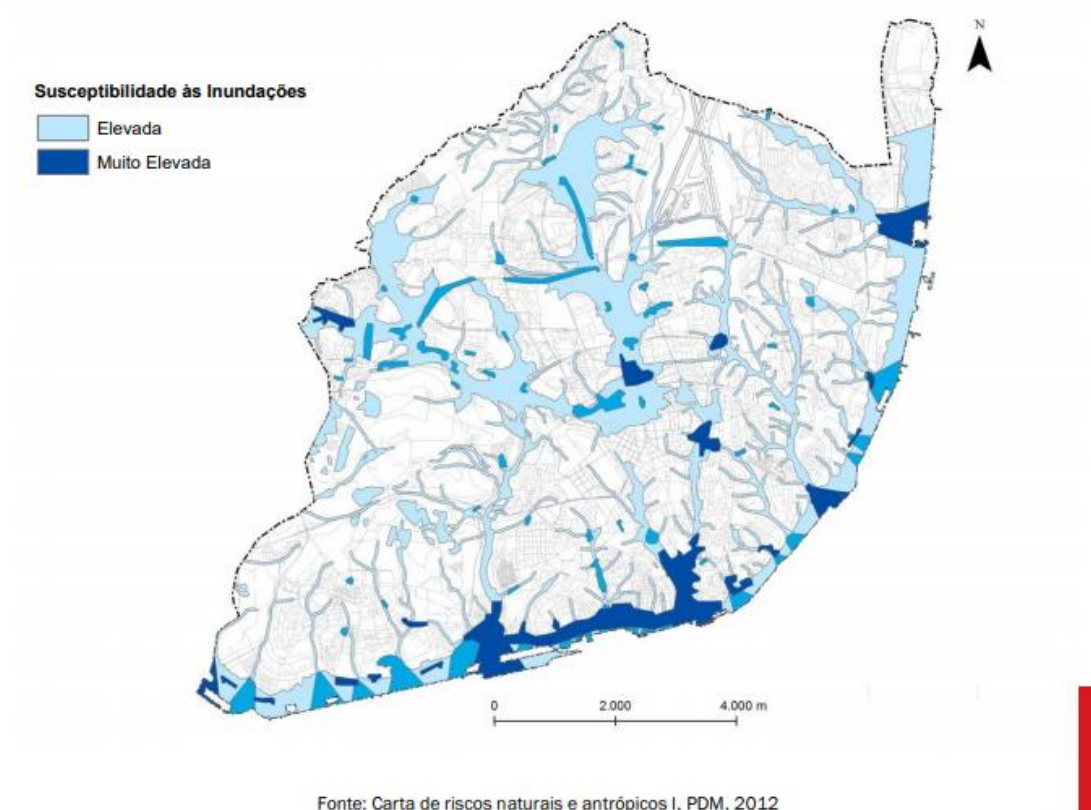
http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/VIVER/Urbanismo/premios/valmor/valmor20132016/Estrat%C3%A9gia_Municipal_de_Adapta%C3%A7%C3%A3o_%C3%A0s_Altera%C3%A7%C3%B5es_Clim%C3%A1ticas_2017.pdf

A mesma EMAAC 2017 refere que “A extensa impermeabilização do solo tem implicações no clima urbano junto ao solo, nomeadamente no agravamento do fenómeno da ilha de calor² – aumento da temperatura e diminuição da humidade relativa - e no aumento da vulnerabilidade às inundações - escoamento superficial.”

Imagem: Vulnerabilidade às inundações (Lisboa)

EMAAC | CAPÍTULO 4. IMPACTOS E VULNERABILIDADES ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Figura 4.7 Vulnerabilidade às inundações, classes elevada e muito elevada



Fonte: Estratégia Municipal de Adaptação às Alterações Climáticas de Lisboa

² A ilha de calor consiste num fenómeno que envolve a alteração da temperatura na atmosfera urbana inferior, resultante da modificação da cobertura do solo em simultâneo com a composição da atmosfera, devida ao desenvolvimento urbano e a atividades antrópicas. Principais causas da Ilha de calor: Geometria urbana (aumento da absorção da radiação solar, redução do SVF e redução da velocidade do vento); Poluição do ar; Emissão de calor a partir dos edifícios, tráfego e metabolismo dos organismos vivos; Recobrimento do solo e natureza materiais de construção - redução da evapotranspiração e da transferência de calor, devido a diminuição da cobertura vegetal e extensão das superfícies impermeabilizadas nas áreas urbanas.

Com o objetivo de reduzir as cheias que ciclicamente assolam as zonas baixas de Lisboa, foi aprovado um Plano Geral de Drenagem que até 2030, e segundo o EMAAC 2017, promoverá um investimento na adaptação de cerca de 170 milhões de euros.

Não se entende, por conseguinte, que a CML permita a impermeabilização total dos solos deste quarteirão face às propostas anteriormente aprovadas.

5.3. PORQUE É QUE ESTE PROJETO NÃO CUMPRE E QUAL A JUSTIFICAÇÃO?

Este projeto refere que “a ocupação proposta estende-se à totalidade do lote, aspeto justificado com o n.º 8.º do artigo 27 do PDM que refere que “O conceito de Superfície Vegetal Ponderada e o respetivo regime constantes do presente PDML não se aplicam aos logradouros dos bens imóveis classificados ou em vias de classificação como tal.”

Os edifícios da Fábrica e da Cervejaria encontram-se inscritos na Carta Municipal do Património, o que justificaria esta exceção.

5.4. PORQUE É QUE ESTA JUSTIFICAÇÃO NOS PARECE ABUSIVA?

O lote em causa tem uma área total de 7.622m², dos quais os edifícios protegidos apenas ocupam uma pequena parte (1.293m²)³.

Tendo por objetivo permitir a impermeabilização de todo o quarteirão, esta interpretação considera como logradouro dos edifícios históricos TODO o quarteirão, o que nos parece abusivo. Aquele quarteirão foi ocupado por múltiplos edifícios e o logradouro dos edifícios históricos não é nem nunca foi todo o quarteirão.

Esta situação poderá dever-se à confusão entre os conceitos de “logradouro”, que de acordo com o Decreto Regulamentar 9/2009 de 29 de maio é “indissociável do edifício ou conjunto de edifícios em que se integra ou a que está adjacente” e “área de solo” que o mesmo diploma define como “uma porção de território delimitada em planta por uma linha poligonal fechada”.

Assim, solicitamos aos serviços da CML que analisem uma vez mais esta situação, por forma a que esta interpretação se coadune com o espírito do PDM e da Estratégia Municipal de adaptação às Alterações Climáticas de Lisboa.

³ A presente operação urbanística envolve dois prédios urbanos: (1) prédio urbano composto por dois edifícios compostos, um por cervejaria e outro por antiga fábrica, com a área total de 6,955m², área coberta de 1.293m² e área descoberta de 5.662m²; (2) prédio urbano com área total de 667m².

6. CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO

6.1. DEFINIÇÃO

Os «créditos de construção» foram criados com a revisão do PDM de 2012 e constituem uma bonificação “atribuída pela Câmara Municipal aos promotores de operações urbanísticas que concretizem soluções de interesse municipal definidas no PDM”.

Entre essas soluções de interesse municipal encontram-se a reabilitação do edificado, a integração de conceitos bioclimáticos e da utilização mais eficiente dos recursos e de eficiência energética nos edifícios, infraestruturas e espaços públicos, ou a criação de estacionamento para residentes onde este seja deficitário.

Assim, os promotores imobiliários que proponham soluções que a CML pretende incentivar recebem “créditos de construção”, ou seja, recebem uma bonificação, podendo construir mais metros quadrados que os que poderiam construir caso não investissem nestes objetivos estratégicos definidos pela CML.

6.2. ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO SISTEMA DE CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO AO PROJETO PORTUGÁLIA PLAZA

A lógica subjacente aos créditos de construção parece-nos conter elementos positivos. Porém, a sua implementação prática revela alguns problemas, como se torna evidente através da análise da sua aplicação ao projeto Portugal Plaza.

Não pretendemos fazer uma análise exaustiva do sistema de créditos de construção, mas apenas extrair conclusões a partir do projeto Portugal Plaza.

Em nosso entender, existem problemas associados ao próprio desenho do sistema de créditos, mas também erros grosseiros na sua aplicação a este projeto concreto. Em alguns casos, estas duas dimensões cruzam-se. Vejamos.

VOLUME EXCESSIVO > Em resultado da aplicação de créditos de construção, o promotor imobiliário do Portugal Plaza aumenta a área de construção nuns incríveis 60%!!! Se considerarmos um valor de mercado naquela zona de Arroios de 5.000 euros por metro quadrado, estes créditos de construção valem 55 milhões de euros, permitindo ao promotor imobiliário um encaixe financeiro que é superior ao custo total do projeto! Trata-se, em nosso entender, de um acréscimo excessivo, pelo que deveria existir um teto máximo para os créditos de construção.

FALTA DE PROPORCIONALIDADE > Segundo o RSIOUIM, os créditos são gerados apenas pela parte da operação urbanística que prossegue o objetivo de premiar as operações urbanísticas que, apresentando interesse municipal, são menos interessantes na perspetiva do interesse da promoção imobiliária. Ora, não parece ser o caso! O volume de créditos de construção concedidos por mecanismos como a recolha de águas pluviais, pela eficiência da iluminação pública, ou pela geração de energia a partir de fontes renováveis por exemplo, é elevadíssimo face ao que uma análise custo-benefício racional ou uma simples comparação com outros incentivos instituídos pela própria CML em vigor aconselharia. Os créditos de construção

parecem, por conseguinte, estar mal calibrados, ou seja, existe um profundo desajuste entre a bonificação concedida e os objetivos que se pretende promover. O caso mais claro desta falta de proporcionalidade parece ser o dos sistemas de aproveitamento de energias renováveis que garantam a geração local mínima das necessidades energéticas globais expectáveis. Pelas nossas contas, enquanto o custo da instalação de um sistema fotovoltaico de 37 kW de potência é de 75.000 euros, o encaixe financeiro adicional permitido ao promotor por instalar esse mesmo sistema é de 6,8 milhões de euros (vale 1.352 m²), o que corresponde a 90 vezes o investimento requerido! O mesmo se passa no caso dos créditos de construção atribuídos ao sistema de iluminação pública: a bonificação de 2.703 m² atribuída, que corresponde a um valor de mercado de 13,5 milhões de euros, é superior ao valor de todo o consumo anual de energia elétrica da rede de iluminação pública da cidade de Lisboa (10,7 milhões de euros) ou do valor do concurso que a CML lançou para substituir mais de 4.600 luminárias LED na cidade (3,2 milhões de euros).

NÃO ADICIONALIDADE > Acreditamos ainda que alguns destes créditos não promovem uma verdadeira adicionalidade, isto é, premeiam práticas que muito provavelmente o promotor adotaria na ausência desses mesmos incentivos. A ventilação natural, como veremos mais adiante, é um deles, já que decorre da própria lei. Uma política pública que premeia comportamentos que não está verdadeiramente a promover é uma política pública que está mal desenhada.

EFEITO PARADOXO > Também é possível encontrar alguns paradoxos. A análise ao Portugal Plaza revela como o promotor recebe um volume significativo de créditos de construção pela recolha e armazenamento de águas pluviais, ao mesmo tempo que se permite a total impermeabilização do solo! O aumento da permeabilidade dos solos é uma prioridade vertida quer no PDM quer na Estratégia Municipal de Adaptação às Alterações Climáticas. A recolha e armazenamento de águas pluviais deveria ser apenas uma contrapartida por uma eventual impermeabilização dos solos, não se entendendo esta bonificação.

OBSOLESCÊNCIA TECNOLÓGICA > Uma outra questão que se levanta é o facto de não estar contemplada a atualização dos critérios que estão na base dos créditos de construção. Isto significa que uma classe energética avançada em 2013, quando o RSIOUIM foi aprovado, pode ser já relativamente banal em 2019. O mesmo vale em relação à iluminação pública. Isto significa que os créditos de construção, que terão um impacto na cidade durante décadas e trarão um benefício financeiro apreciável ao promotor imobiliário, não deveriam basear-se em tecnologias de rápida evolução (créditos de construção referentes a Classe Energética A+)

CRÉDITOS NULOS > Foi possível detetar duas situações em que os créditos são nulos, em nosso entender, já que o RSIOUIM faz referências explícitas a redes de iluminação pública ou espaço público e o logradouro do Portugal Plaza conforma um espaço de utilização coletiva, isto é, trata-se de um espaço privado e não de um espaço do domínio público (créditos de construção referentes a Iluminação Pública e a Recolha de Águas Pluviais).

NÃO CAUSALIDADE > Os créditos de construção deveriam ter sempre relação com o objetivo de interesse estratégico que pretendem promover e com a sua intensidade. Porém, foi possível encontrar pelo menos dois casos em que os créditos de construção foram calculados tendo por

base variáveis completamente independentes desse objetivo estratégico que se pretende promover (créditos de construção referentes a Iluminação Pública e a Recolha de Águas Pluviais)

DUPLA CONTAGEM - CRÉDITOS QUE VALORIZAM AS MEDIDAS E O SEU RESULTADO > Esta situação é particularmente evidente nos créditos associados à eficiência energética. Uma operação urbanística só conseguirá obter uma certificação Classe A se recorrer a um conjunto de medidas de eficiência energética como a ventilação natural ou a produção de energia elétrica de origem renovável, entre outros. Não se entende, assim, como o RSIOUIM permite obter créditos de construção para a implementação das medidas parciais de eficiência energética (ventilação, produção local de energia elétrica de origem renovável) e, adicionalmente, permite também créditos de construção para o resultado dessa eficiência, traduzida num certificado. É uma dupla contagem que urge retificar.

DUPLA CONTAGEM - CRÉDITOS QUE INCIDEM SOBRE SI MESMOS > Uma outra situação que detetámos foi a do cálculo de créditos que nos parecem incidir sobre os próprios créditos, ou seja, não incidem sobre a Superfície de Pavimento inicial mas já sobre a Superfície de Pavimento majorada pelos próprios créditos de construção (créditos de construção referentes à Classe Energética A+ e à Ventilação Natural).

A nossa preocupação é agravada pelo facto de os serviços da CML dispensarem a verificação dos cálculos dos créditos de construção apresentados pelo promotor imobiliário, o que aparenta ser um certo “facilitismo” nos serviços da CML. Importa sublinhar que estes créditos de construção têm um valor de mercado significativo e, por isso, beneficiam o próprio promotor imobiliário em dezenas de milhões de euros!

6.3. OS CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO NÃO PERMITEM VIOLAR OUTRAS REGRAS DO PDM

O facto de esta operação urbanística beneficiar de créditos de construção não constitui justificação para as violações das regras do PDM analisadas anteriormente.

O ponto 4 da Nota Justificativa do RSIOUIM refere que “o princípio subjacente ao conceito da utilização de créditos de construção como incentivos à prossecução dos objetivos urbanísticos do PDM leva a que por via da utilização de créditos de construção, isto é pela sua incorporação numa operação urbanística, nunca possa permitir-se que sejam ultrapassados nem os índices máximos de edificabilidade estabelecidos para as várias classes de espaços a consolidar, nem os parâmetros de altura máxima e profundidade de empena dos quais resulta a edificabilidade permitida em áreas consolidadas. São estes os tetos e limites, quaisquer que sejam os créditos de construção que se pretenda mobilizar (limites esses reafirmados textualmente no n.º 4 do artigo 2º e n.º 4 do artigo 10º do mesmo Regulamento).”

6.4. NECESSIDADE DE REVER DE FORMA URGENTE O SISTEMA DE CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO

Os créditos de construção foram definidos num momento, 2012, em que a CML assumia “uma estratégia de atração para o Centro do investimento que, durante décadas, afluía à periferia Norte de Lisboa e aos concelhos limítrofes”. Hoje, o quadro é substancialmente diferente.

A nossa apreciação é a de que os créditos de construção, nos atuais moldes, estão mal definidos, beneficiando de forma desmesurada os interesses financeiros dos grandes promotores imobiliários e não trazendo uma contrapartida relevante para a cidade.

impõe-se a necessidade de uma revisão urgente da fórmula de cálculo deste tipo de créditos sob pena de a autarquia de Lisboa permitir enormes ganhos financeiros de forma injustificada aos promotores imobiliários!

7. CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO DO PORTUGÁLIA PLAZA

A aplicação do sistema de créditos de construção ao projeto do Quarteirão da Portugalía permite ao promotor construir mais 60%, ou seja, mais 11.000 m². Se considerarmos um preço de venda de 5.000 euros por m², a CML permite um encaixe financeiro adicional de 55 milhões de euros ao promotor, um valor significativo sem que em nosso entender exista uma contrapartida equivalente para a cidade.

7.1. AUMENTO DE 60% DA ÁREA CONSTRUÍDA

A volumetria que resulta do esquema de cálculo da área de Superfície de Pavimento é de 18.022,25m².

A área que resulta dos créditos de construção requeridos ao abrigo do RSIOUIM é de 11.049,10m².

A soma destas áreas totaliza 29.071,35m², embora a superfície aprovada total seja inferior, 29.018,98m²⁴.

Isto significa que os créditos de construção correspondem a um aumento de 60% face à Superfície de Pavimento, um valor significativo e que questionamos: deveria existir um teto para os créditos de construção?

7.2. OS CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO PERMITEM UM ENCAIXE DE 55 M€ AO PROMOTOR SEM CONTRAPARTIDAS RELEVANTES PARA LISBOA

Os créditos de construção permitem aumentar a área do empreendimento em cerca de 11.000 m². Se considerarmos um preço de venda de 5.000 euros por m² para os edifícios novos em Arroios, e é possível que este valor seja superior, podemos estar perante um encaixe financeiro adicional por parte do promotor imobiliário de 55 milhões de euros.

As peças do projeto indicam que o projeto terá um custo total de 39,7 milhões de euros, dos quais 16,6 milhões correspondem a estruturas e 23,1 milhões às restantes especialidades.

Isto significa que o encaixe financeiro adicional permitido pelos créditos de construção (55 milhões) vale mais que todo o custo do projeto (39,7 milhões)!

Mais ainda: considerando um custo de construção de 1.000 euros por m², como consta nas peças do processo, temos um custo de construção acrescido de 11 milhões de euros. Se as vendas aumentam em 55 milhões e o custo adicional é de 11 milhões, isto significa que o promotor poderá fazer uma mais-valia de 44 milhões de euros.

Quais as contrapartidas para a cidade de Lisboa?

⁴ Dos quais 24.282,92m² acima do solo e 4.736,06m² abaixo do solo.

7.3. DISTRIBUIÇÃO DOS CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO

A distribuição dos Créditos de Construção consta da Memória Descritiva do Projeto e é apresentada de forma sumária na tabela seguinte.

Além do volume dos créditos de construção em metros quadrados para cada uma das medidas, inserimos o seu possível valor de mercado considerando um preço de venda de 5.000 euros por metro quadrado, ou seja, estimamos o encaixe financeiro adicional do promotor imobiliário, em milhões de euros.

Tabela: Créditos de construção do Projeto Portugal Plaza

Descrição	Créditos de Construção atribuídos (em m2)	Valor de venda (em milhões de euros)
Conservação e reabilitação do edificado de valor histórico-patrimonial	270,33 m2	1,4 M€
Oferta suplementar de estacionamento para residentes	337,50 m2	1,7 M€
Promoção da ventilação natural	2.455,27 m2	12,3 M€
Classe energética a obter	1.227,63 m2	6,1 M€
Promoção da recolha e armazenamento das águas pluviais em coberturas para reutilização no espaço público em rega e lavagens	2.703,34 m2	13,5 M€
Promoção da adoção de sistemas de iluminação pública mais eficientes	2.703,34 m2	13,5 M€
Promoção da produção local de energia	1.351,69 m2	6,8 M€
TOTAL	11.049,10 m2	55 M€

Fonte: Memória Descritiva do Projeto; Cálculos do Movimento

8. CML NÃO PODE DISPENSAR A VERIFICAÇÃO DOS CRÉDITOS DE CONSTRUÇÃO APRESENTADOS PELO PROMOTOR

8.1. INTRODUÇÃO

Este caso é indicador do que aparenta ser um certo “facilitismo” nos serviços da CML: uma técnica sugere que a CML verifique os cálculos dos créditos de construção apresentados pelo promotor imobiliário, mas o Chefe de Divisão considera essa verificação dispensável.

Nesse mesmo dia deferem e assinam esse mesmo despacho-expresso um Diretores de Departamento, um Diretor Municipal e o Vereador. Os velozes serviços da CML abstêm-se, assim, de conferir os cálculos apresentados pelo promotor imobiliário referentes a uma bonificação atribuída pela CML a esse mesmo promotor imobiliário no valor de dezenas de milhões de euros!

8.2. A TÉCNICA PROPÕE A VERIFICAÇÃO DOS CÁLCULOS DO PROMOTOR

A técnica dos serviços da CML que faz a apreciação do projeto (informação com o n.º 17590/INF/DMURB_DepLPE/GESTURBE/2019 de 8 de abril) defende que o cálculo dos créditos de construção apresentado pelo promotor imobiliário deve ser verificado pelo Departamento de Planeamento Urbano, nos seguintes termos.

Imagem: Cópia de excerto da (informação com o n.º 17590/INF/DMURB_DepLPE/GESTURBE/2019 de 8 de abril

Considera-se ainda necessário promover a consulta aos Serviços do Departamento de Planeamento Urbano tendo em vista a apreciação da justificação do cálculo dos créditos de construção propostos, face ao Regulamento Municipal que aprova o Sistema de Incentivos a Operações Urbanísticas com Interesse Municipal, a fim de esclarecer as seguintes questões:

- a) Validade das justificações apresentadas pelo técnico autor do projeto para cada um dos critérios a adotar, a fls. 43 a 44 do p.p.;
- b) Viabilidade da aplicação das soluções adotadas, conforme fls. 44 da memória descritiva apresentada no p.p.;
- c) Confirmação da Superfície de Pavimento (Sp) sobre a qual incide o cálculo dos Créditos de Construção (W) apresentada a fls. 45 do p.p.
- d) Confirmação da aplicabilidade da Promoção da recolha e armazenamento das águas pluviais em coberturas para reutilização no espaço público em rega e lavagens e Promoção da adoção de sistemas de iluminação pública mais eficiente, considerando que a proposta não consubstancia a criação de Espaço Público, mas apenas espaço privado de utilização pública.

“Considera-se ainda necessário promover a consulta aos serviços do Departamento de Planeamento Urbano tendo em vista a apreciação da justificação do cálculo dos créditos de construção propostos, face ao Regulamento Municipal que aprova o Sistema de Incentivos a Operações Urbanísticas com Interesse Municipal, a fim de esclarecer as seguintes questões:

- a) Validade das justificações apresentadas pelo técnico autor do projeto para cada um dos critérios a adotar (...)
- b) Viabilidade da aplicação das soluções adotadas (...)
- c) Confirmação da Superfície de Pavimento sobre a qual incide o cálculo dos Créditos de Construção (...)
- d) Confirmação da Aplicabilidade da promoção da recolha e armazenamento das águas pluviais em coberturas para reutilização no espaço público em rega e lavagens e Promoção da adoção de sistemas de iluminação pública mais eficiente, considerando que a proposta não consubstancia a criação de espaço público, mas apenas espaço privado de utilização pública.⁵”

8.3. O CHEFE DE DIVISÃO E TODA A HIERARQUIA DISPENSAM A VERIFICAÇÃO DOS CÁLCULOS DO PROMOTOR, QUE É BENEFICIADO EM DEZENAS DE MILHÕES DE EUROS

Porém, o Chefe de Divisão de Projetos de Edifícios considera que essa verificação pelos serviços é dispensável, “uma vez que resulta claro a opção tomada e justificações apresentadas para a aferição dos créditos de construção” por parte do promotor imobiliário.

Concordam com este despacho o Diretor de Departamento de Licenciamento de Projetos Estruturantes, o Diretor Municipal de Urbanismo e o Vereador. Todos assinam o despacho no mesmo dia 18 de abril.

Imagem: Cópia de excerto da (informação com o n.º 17590/INF/DMURB_DepLPE/GESTURBE/2019 de 8 de abril

f) Ponto 5.1. Consulta ao DP – Considero ser dispensável a consulta ao Departamento de Planeamento, uma vez que resulta claro a opção tomada e justificações apresentadas para a aferição dos Créditos de Construção;

Estamos perplexos. Consideramos que numa operação que vale dezenas de milhões de euros e que tem um profundo impacto na cidade, os serviços da CML deveriam ser menos facilitistas e zelar pelo bem comum.

⁵ Informação com o n.º 17590/INF/DMURB_DepLPE/GESTURBE/2019 de 8 de abril (fl 218) redigida pelos serviços da própria CML.

9. OS CRÉDITOS ANALISADOS: PROMOÇÃO DA ADOÇÃO DE SISTEMAS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA MAIS EFICIENTES

9.1. INTRODUÇÃO

A atribuição de um crédito de construção pela adoção de sistemas de iluminação pública mais eficientes de 2.703 m² permite um encaixe financeiro adicional por parte do promotor de 13,5 milhões de euros.

Discordamos que este crédito possa ser atribuído, porque num espaço privado não existe uma rede de iluminação pública, ou seja, consideramos que este crédito é nulo.

Mas em qualquer caso parece-nos que este valor apresentaria um problema de falta de proporcionalidade face aos objetivos que se propõe atingir.

Estes 13,5 milhões de euros para iluminar 3.000 m² de forma mais eficiente comparam com os 3,2 milhões de euros do concurso que CML lançou para instalar 4.600 candeeiros LED na cidade ou com os 10,7 milhões de euros em eletricidade que a CML gasta por ano em toda a sua rede de iluminação pública!

A dimensão relativa deste crédito de construção é absurda, ou seja, impõe-se a necessidade de uma revisão urgente da fórmula de cálculo deste tipo de créditos sob pena de a autarquia de Lisboa permitir enormes ganhos financeiros de forma injustificada aos promotores imobiliários!

9.2. CRÉDITO NULO: ESPAÇO DE UTILIZAÇÃO COLETIVA NÃO É ESPAÇO PÚBLICO

O RSIUIM estabelece uma bonificação em termos de créditos de construção pela “promoção da adoção de sistemas de iluminação pública mais eficientes”.

A nossa interpretação é a de que a iluminação do Portugal Plaza não configura uma rede de iluminação pública, uma vez que o seu logradouro conforma um espaço de utilização coletiva, isto é, trata-se de um espaço privado e não de um espaço do domínio público.

Assim, e salvo melhor opinião, esta distinção legal significa que este crédito de construção é nulo.

9.3. CRÉDITO DESPROPORCIONADO: 13,2 M€ PARA ILUMINAR 3.000 M²...

Apesar de considerarmos que este crédito é nulo, parece-nos relevante analisar o seu volume. E o que concluímos é a sua enorme desproporção face a outras políticas de promoção da eficiência energética da CML.

Este crédito de construção de 2.703,34m² corresponde, considerando um valor de venda de 5.000 euros por metro quadrado, a um encaixe financeiro adicional de 13,5 milhões de euros por parte do promotor imobiliário. Como se pode comparar este valor?

9.4. CML LANÇOU CONCURSO DE 3,2 M€ PARA INSTALAR 4.600 CANDEEIROS LED

Em janeiro de 2018 a Assembleia Municipal de Lisboa aprovou uma proposta da CML⁶ para substituir 4.648 luminárias dotadas de tecnologia LED pelo preço base de 3,2 milhões de euros! A proposta estimava uma redução da fatura energética anual de 500.000 euros, ou seja, previa a recuperação do investimento em cerca de 6 anos.

9.5. CML LANÇOU CONCURSO DE 10,7 M€ ANUAIS DE ELETRICIDADE PARA A ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM TODA A CIDADE DE LISBOA

Em março de 2019 a Assembleia Municipal de Lisboa aprovou uma proposta da CML⁷ para o fornecimento de energia elétrica em baixa tensão para dispositivos de iluminação pública, tráfego e publicidade do Município de Lisboa pelo período de um ano no valor de 10,7 milhões de euros. Ou seja, toda a iluminação pública do concelho de Lisboa durante um ano custa 10,7 milhões de euros, menos que o encaixe financeiro permitido ao promotor para instalar uma tecnologia mais eficiente num pequeno espaço e que, para mais, beneficiará o próprio promotor devido aos menores custos de exploração!

9.6. DÚVIDAS SOBRE O CÁLCULO DOS CRÉDITOS – QUAL A TECNOLOGIA DE REFERÊNCIA USADA PELA CML?

O promotor refere na Memória Descritiva que “o sistema de iluminação será mais eficiente, tendo por objetivo um benefício superior a 40% relativamente à solução de iluminação pública tradicional da CML” e é por essa razão que reivindica créditos de construção de 2.703,34 m².

Não dispondo de informação sobre a “solução de iluminação pública tradicional da CML”, podemos recorrer à prática e aos objetivos da CML.

A prática para as intervenções na rede de Iluminação Pública é, como vimos já, o recurso à tecnologia LED.

Os objetivos constam do orçamento da CML para 2019 que destaca “o esforço para a continuação na substituição da iluminação pública” estimando “50% LED até ao final de 2020”.

Da mesma forma, os acordos estabelecidos entre a EDP Distribuição e a Associação Nacional de Municípios Portugueses reconhecem a tecnologia LED como parte do material padronizado a utilizar no estabelecimento de novas redes de iluminação pública. A EDP Distribuição não gere

⁶ Proposta N.º 692/CM/2017, em <https://www.am-lisboa.pt/301000/1/008665,000402/index.htm> (2019/junho)

⁷ Proposta 097/CM/2019, em <https://www.am-lisboa.pt/301000/1/011616,000561/index.htm> (2019/junho)

a rede de iluminação pública em Lisboa, mas é a gestora em 278 municípios de Portugal Continental.

A questão que se coloca é, então, qual a tecnologia de referência usada pela CML? A CML valida a utilização de tecnologias em vias de obsolescência para aumentar os créditos de construção quando a tecnologia LED permitiria que o promotor recuperasse o seu investimento em 6 anos⁸?

Apesar de considerarmos que este crédito é nulo, a sua enorme falta de proporcionalidade face aos objetivos que se propõe atingir constitui um alerta para que se analise o sistema de créditos de construção previsto no PDM e no RSIOUIM.

⁸ Tempo de recuperação do investimento em tecnologia LED estimado na Proposta N.º 692/CM/2017

10. OS CRÉDITOS ANALISADOS: PROMOÇÃO DA VENTILAÇÃO NATURAL

10.1. INTRODUÇÃO

A promoção da ventilação natural é um dos créditos de construção a que o promotor recorre. Este crédito é concedido em função de cada fração que garanta as taxas de renovação de ar por hora regulamentares através de meios de ventilação natural.

Considerando que o promotor imobiliário poderá construir mais 2.455 m², isto significa um encaixe financeiro adicional de 12,2 milhões de euros por uma prática corrente na maioria das nossas casas e que não acarreta um acréscimo de esforço financeiro significativo na fase de construção.

Parece existir neste caso um duplo problema no desenho do mecanismo de créditos de construção.

O primeiro é o da falta de proporcionalidade entre o volume de créditos de construção concedido e os objetivos que estes se propõem incentivar. Recordamos que estes 12,2 milhões de euros de encaixe adicional por parte do promotor comparam com um custo de investimento total em todo o empreendimento Portugal Plaza de cerca de 40 milhões de euros!

O segundo é a adicionalidade. Os créditos de construção premeiam uma prática que com elevada probabilidade o projeto já integraria, ou seja, não promovem uma alteração de comportamento.

Mais uma vez se demonstra a necessidade de uma revisão urgente da fórmula de cálculo deste tipo de créditos sob pena de a autarquia de Lisboa permitir enormes ganhos financeiros de forma injustificada aos promotores imobiliários!

10.2. QUADRO LEGAL: O RGEU ESTABELECE A VENTILAÇÃO DESDE 1951

Apesar de a ventilação natural constituir um crédito de construção explicitamente previsto no RSIOUIM, torna-se difícil entender a sua justificação já que o quadro legal em vigor estabelece normas de ventilação obrigatórias para todos os edifícios.

Com efeito, o Artigo 72º do RGEU – Regulamento Geral de Edificações Urbanas⁹ estabelece que “deverá ficar assegurada a ventilação transversal do conjunto de cada habitação, em regra por meio de janelas dispostas em duas fachadas opostas.” O RGEU data de 1951.

A ADENE – Agência para a Energia entende por ventilação natural a “renovação do ar promovida pelas ações naturais (térmica e vento), que asseguram de uma forma controlada o escoamento

⁹ O RGEU – Regulamento Geral de Edificações Urbanas é estabelecido pelo DL 38382, de 7 de agosto de 1951, disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1217&tabela=leis (2019/junho)

do ar entre aberturas de admissão de ar exterior (janelas e grelhas) e as aberturas de extração de ar (chaminés).”

10.3. 96% DAS CASAS PORTUGUESAS RECORREM A VENTILAÇÃO NATURAL / MISTA

O que o quadro legal prevê é o que já acontece nas nossas casas. A ADENE revela que “96% dos edifícios residenciais existentes possuem ventilação natural/mista com extractores na cozinha e nas instalações sanitárias.”¹⁰

10.4. AS NOSSAS DÚVIDAS

Levantam-se, portanto, várias questões.

1. Em que difere esta solução de ventilação das adotadas pela maioria dos edifícios de Lisboa, ou seja, em que difere este projeto da prática na cidade?
2. Porque se valoriza uma regra que já o RGEU indica desde 1951, ainda que a sua interpretação possa ter evoluído ao longo do tempo? Em que difere esta regra das soluções já estabelecidas pela lei geral?
3. Quais as poupanças em termos de eficiência energética conseguidas com esta solução? Quanto valem? Qual o estudo que permite quantificar a proporcionalidade do crédito atribuído?
4. Qual a garantia de que não se introduzirá posteriormente ventilação mecânica ou outras formas de climatização, como o ar condicionado? Quais os mecanismos de controlo que garantem que estas soluções se mantêm durante toda a vida útil do edifício, ou seja, durante as próximas décadas?

¹⁰ As informações da ADENE podem ser consultadas aqui <https://www.sce.pt/wp-content/uploads/2017/11/10see-05-sist-ventilacao-1.pdf> (2019/junho)

11. OS CRÉDITOS ANALISADOS: CLASSE ENERGÉTICA + PRODUÇÃO DE ENERGIA

11.1. INTRODUÇÃO

O facto de as frações habitacionais serem de classe energética A permite ao promotor imobiliário beneficiar de 1.228 m² de créditos de construção, o que equivale a um encaixe financeiro adicional de 6,1 milhões de euros. A produção local de energia vale 1.352 m², ou 6,8 milhões de euros. A soma destas duas parcelas totaliza 12,9 milhões de euros.

A análise destes créditos de construção levanta várias questões.

A primeira é a obsolescência tecnológica desta medida, pois a partir de 2020 os edifícios com necessidades quase nulas de energia passarão a constituir o padrão obrigatório para a nova construção.

Adicionalmente, uma operação urbanística só conseguirá obter uma certificação Classe A se recorrer a um conjunto de medidas de eficiência energética como a ventilação natural (abordada já num ponto anterior) ou a produção de energia elétrica descentralizada, entre outros. Permite-se, portanto, uma dupla contagem dos benefícios: para a implementação de cada uma das medidas de eficiência energética, por um lado; e para o resultado dessa eficiência, traduzida num certificado, por outro.

Esta medida sofre ainda de problemas de proporcionalidade: o Município de Lisboa fixou uma redução da taxa de IMI em 10% por 5 anos a aplicar aos prédios urbanos com eficiência energética igual ou superior a A, não aplicando sequer a redução máxima permitida pelo Estatuto dos Benefícios Fiscais, que é de 25%. Por que razão os créditos de construção permitem um benefício tão díspar face ao que se propõe através da redução do IMI? Pelas nossas contas enquanto o custo da instalação de um sistema fotovoltaico de 37 kW de potência é de 75.000 euros, o encaixe financeiro adicional permitido ao promotor por instalar esse mesmo sistema é de 6,8 milhões de euros, o que corresponde a 90 vezes o investimento requerido!

Além do mais os promotores poderão beneficiar, pela mesma razão, e de forma cumulativa, de uma bonificação em sede de créditos de construção e de outra em sede de IMI.

Por fim, e no caso dos créditos pela instalação de tecnologias de aproveitamento de energias renováveis que garantam a geração local mínima de 15% das necessidades energéticas globais expectáveis, temos dúvidas sobre os 37 kW de potência fotovoltaica instalada permitem assegurar essa percentagem do consumo, Não tivemos oportunidade de efetuar esses cálculos, mas também não nos foi possível encontrar qualquer documento que o comprovasse.

11.2. QUADRO REGULATÓRIO VIGENTE

O quadro regulatório vigente é já claro na promoção da eficiência energética no edificado.

A Diretiva 2010/31/UE, transposta pelo DL 118/2013 de 20 de agosto, introduziu o conceito de edifício com necessidades quase nulas de energia (NZEB), o qual passará a constituir o padrão obrigatório para a nova construção a partir de 2020.

Segundo o artigo 16º do DL 118/2013, “São edifícios com necessidades quase nulas de energia os que tenham um elevado desempenho energético e em que a satisfação das necessidades de energia resulte em grande medida de energia proveniente de fontes renováveis, designadamente a produzida no local ou nas proximidades.”

Isto significa que a CML está a permitir um encaixe financeiro adicional significativo ao promotor quando a legislação tornará obrigatória esta eficiência energética a partir do final do próximo ano!

11.3. DUPLA CONTAGEM – PELOS INSTRUMENTOS E PELO RESULTADO

Uma operação urbanística só conseguirá obter uma certificação Classe A se recorrer a um conjunto de medidas de eficiência energética como a ventilação natural (abordada já num ponto anterior) ou a utilização de produção de energia elétrica descentralizada, entre outros.

Não se entende, assim, como o RSIUIM permite obter créditos de construção para a implementação das medidas parciais de eficiência energética e, adicionalmente, permite também créditos de construção para o resultado dessa eficiência, traduzida num certificado. É uma dupla contagem que urge retificar.

Sublinha-se ainda que o promotor só se compromete a obter esta certificação para as frações de habitação e não para o projeto como um todo, sendo questionável que esta parcialidade vá de encontro ao interesse municipal que fundamenta esta atribuição de créditos de construção.

11.4. UM BENEFÍCIO 90 VEZES SUPERIOR AO INVESTIMENTO ASSOCIADO

A UNIDADE DE MEDIDA ESTÁ ERRADA

A Ficha de Elementos Estatísticos refere a instalação de uma potência de 37.125 kW (ou seja, mais de 37 MW) de solar fotovoltaico no projeto Portugal Plaza. Tratar-se-á seguramente de um erro, pois com a tecnologia atual não é fisicamente possível instalar uma potência tão elevada num lote daquela dimensão, além de que possivelmente a rede elétrica da zona não estaria preparada para a injeção de um tão elevado volume de energia elétrica. Adicionalmente,

um projeto deste tipo traduzir-se-ia num investimento de aproximadamente 28 milhões de euros¹¹. Em termos de comparação, esta seria uma das maiores centrais fotovoltaicas do país¹².

Imagem da Ficha de Elementos Estatísticos do projeto (página 7)

Sistema centralizado ☒ Sim ☐ Não

Integrado arquitetonicamente ☒ Sim ☐ Não

Motivo ☐ Não

Outras formas de produção local de energia ☒ Sim ☐ Não

Aproveitamento de águas pluviais ☒ Sim ☐ Não

Reciclagem de águas residuais ☐ Sim ☒ Não

Solar fotovoltaico	37.125	kw
Eólico		kw
Biomassa		kw
Co-geração		kw
Área de recolha	1.300	m2
Volume reutilizado		m2

(assinatura do técnico responsável)

7/7

Assumimos, assim, que se estará a fazer referência a uma potência de 37.125 W (cerca de 37 kW), ou seja, mil vezes menos. Nos serviços da CML ninguém conferiu.

CUSTO ESTIMADO DO SISTEMA SOLAR FOTOVOLTAICO É INFERIOR A 100.000 EUROS, BENEFÍCIO PARA O PROMOTOR SUPERIOR A 6,8 MILHÕES DE EUROS

O preço médio para a instalação de um sistema fotovoltaico para uso doméstico varia entre 1,10 euros e os 1,30 euros por W¹³. Por uma razão de simplificação, assumimos um valor de 2 euros por W¹⁴.

¹¹ Assumindo um preço de 750.000 euros de investimento por MW de potência instalada em situações de sistemas de fotovoltaico “utility-scale”, isto é, acima de 10 MW de potência. Referência do relatório “PV Status Report 2018” (JRC 2018:52), em http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC113626/pv_status_report_2018_online.pdf Este valor é confirmado por um artigo do Dinheiro Vivo de abril de 2019 em <https://www.dinheirovivo.pt/economia/portugal-estreia-19-centrais-solares-em-2019-com-um-investimento-de-350-milhoes/> (2019/junho)

¹² O Dinheiro Vivo publicou em Abril passado uma peça sobre os investimentos em centrais fotovoltaicas em Portugal em 2019 que pode ser consultado em <https://www.dinheirovivo.pt/economia/portugal-estreia-19-centrais-solares-em-2019-com-um-investimento-de-350-milhoes/> (2019/junho)

¹³ Ver dados em Photovoltaics Report (2019:10) – Fraunhofer Institute for Solar Energy Systems – ISE em <https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/Photovoltaics-Report.pdf> (2019/junho) ou em PV Status Report 2018 (JRC 2018:48) http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC113626/pv_status_report_2018_online.pdf

¹⁴ O Programa Contas Poupança da SIC refere um custo de 620 euros para um painel de 250 W, ou seja, 2,48 euros por Watt, mas trata-se de um sistema muito pequeno, sem economias de escala na compra e

Assim, um sistema solar fotovoltaico de 37.125 W poderá custar cerca de 75.000 euros.

Os créditos de construção para a produção local de energia valem 1.352 m², ou seja, e considerando um preço de venda de 5.000 euros por metro quadrado, 6,8 milhões de euros.

Estaríamos, portanto, a falar de um rácio entre o benefício e o custo de cerca de 90 vezes!

11.5. A CML JÁ ATRIBUI BONIFICAÇÃO À CLASSE ENERGÉTICA A ATRAVÉS DO IMI

A CML reconhece no artigo 60º do Regulamento Municipal de urbanização e Edificação de Lisboa (RMUEL) a importância da promoção da eficiência energética no edificado, abrindo a possibilidade de “atribuição de incentivos e a redução das taxas urbanísticas” (artigo 59.º)

Assim, o município de Lisboa, mediante deliberação da Assembleia Municipal, fixou uma redução da taxa de IMI em 10% por 5 anos, a vigorar no ano a que respeita o imposto, a aplicar aos prédios urbanos com eficiência energética igual ou superior a A¹⁵. O artigo 44.º-B do Estatuto dos Benefícios Fiscais (Decreto-Lei n.º 215/89 de 1 de julho) permite que os municípios possam fixar uma redução do IMI até 25% para estes casos, mas Lisboa optou por limitar este valor a 10%.

11.6. BONIFICAÇÃO DUPLA, BONIFICAÇÃO DESPROPORCIONADA

O empreendimento Portugal Plaza poderá assim beneficiar de uma dupla bonificação: em sede de créditos de construção, por um lado, e em sede de IMI, por outro lado.

Além desta dupla bonificação, deixa-nos perplexos esta falta de proporcionalidade no critério, já que os 10% de redução de IMI por 5 anos são um valor muito inferior aos créditos de construção concedidos ao certificado de classe energética A e à produção local de energia, que totalizam 2.479 m², e que valorizados a 5.000 euros por m² significam um encaixe financeiro adicional por parte do promotor de 12,9 milhões de euros!

na instalação, e instalado já em finais de 2016. Ver em <https://contaspoupanca.pt/2018/03/13/balanco-painel-solar-mes-15-fevereiro-2018/> (2019/junho)

¹⁵ <http://www.cm-lisboa.pt/servicos/pedidos/incentivos-fiscais/imi-reducao-para-imoveis-com-certificacao-energetica> (2019/junho)

12. OS CRÉDITOS ANALISADOS: RECOLHA E ARMAZENAMENTO DAS ÁGUAS PLUVIAIS EM COBERTURAS PARA REUTILIZAÇÃO NO ESPAÇO PÚBLICO EM REGA E LAVAGENS

12.1. INTRODUÇÃO

A recolha e armazenamento de águas pluviais permite ao promotor receber um crédito de construção de 2.703,34 m² que, valorizados a 5.000 euros por m², se traduzem num encaixe financeiro adicional de 13,5 milhões de euros.

Discordamos que este crédito possa ser atribuído, porque a água armazenada não seria utilizada num espaço público mas num espaço privado, uma distinção legal que faz com que em nosso entender este crédito seja nulo.

Mas em qualquer caso parece-nos que este valor apresentaria alguns problemas.

O primeiro é que o cálculo do crédito não parece cumprir com as normas estipuladas no Anexo III do RSIUIM.

O segundo é que se propõe uma bonificação ao promotor imobiliário por recolher água da chuva num empreendimento que impermeabiliza todo o terreno. Trata-se, portanto, de um crédito contraditório nos seus próprios termos. Pela nossa parte vê-lo-íamos como uma compensação e não como suporte para uma bonificação.

Por fim, assiste-se a uma falta de proporcionalidade face aos objetivos que se propõe atingir, já que a bonificação em causa é superior ao valor da água da chuva de mais de 1.000 anos naquele mesmo espaço.

12.2. CRÉDITO NULO: ESPAÇO DE UTILIZAÇÃO COLETIVA NÃO É ESPAÇO PÚBLICO

O RSIUIM estabelece uma bonificação em termos de créditos de construção pela “promoção da recolha e armazenamento de águas pluviais em coberturas de edifícios para reutilização no espaço público em rega e lavagens”.

A nossa interpretação é a de que o logradouro do Portugal Plaza conforma um espaço de utilização coletiva, isto é, trata-se de um espaço privado e não de um espaço do domínio público.

Assim, e salvo melhor opinião, esta distinção legal significa que este crédito de construção é nulo.

Mais uma vez, e mesmo considerando que este crédito é nulo, quisemos analisar a pertinência deste crédito de construção.

12.3. ESTE CRÉDITO PODERÁ ESTAR MAL CALCULADO

O RSIOUIM estipula na sua fórmula de cálculo que uma intervenção receberá “10 pontos: caso garanta a recolha e armazenamento para consequente reutilização das águas pluviais em pelo menos 60% do total das áreas da cobertura”. (Artigo 5.4.3. do Anexo III)

A fórmula apresentada na Memória Descritiva do projeto considera estes 10 pontos, pelo que se assume que esta recolha de águas pluviais ocorrerá em pelo menos 60% das coberturas.

Sabemos também que a área de Implantação é de 7.622 m². Se se subtrair a este total a área do logradouro (e temos dúvidas que tal devesse suceder, pois o logradouro é totalmente impermeabilizado), que é de 2.908 m², temos que os edifícios cobrem 4.714 m².

A Ficha de Elementos Estatísticos (Ficha INE), indica na página 7 que a área de recolha para aproveitamento de águas pluviais é de 1.300 m².

1.300 m² correspondem a apenas 27,6% desses 4.714 m², ou seja, é um valor substancialmente inferior aos 60% (ou mesmo aos 40% previstos noutra alínea do RSIOUIM)!

Este crédito, além de nulo, poderá, assim, estar mal calculado.

12.4. PREMIAR A RECOLHA DE ÁGUAS PLUVIAIS DE UM PROJETO QUE IMPERMEABILIZA TOTALMENTE O LOTE NÃO FAZ SENTIDO

O projeto em análise para o quarteirão da Portugália propõe a total impermeabilização do solo. A recolha e armazenamento de águas deveria ser uma exigência compensatória da CML por essa impermeabilização, em vez de um benefício significativo entregue ao promotor.

A impermeabilização do solo é contrária a todas as linhas estratégicas da CML, como fica claro da leitura do PDM ou da Estratégia Municipal de Adaptação às Alterações Climáticas de Lisboa, pelo que não podemos deixar de ficar perplexos por esta decisão.

12.5. O CRÉDITO CONCEDIDO CORRESPONDE A MAIS DE MIL ANOS DE CHUVA

Também a dimensão deste crédito de construção sofreria, não fora ferido de nulidade, de um grave problema de falta de proporcionalidade entre o valor da bonificação e os propósitos que se propõe atingir. Vejamos.

O crédito vale 13.516.700 euros.

Considerando um preço da água de 1,7846 euros por m³, que é o valor praticado pela EPAL para consumidores não domésticos em 2019¹⁶, o valor dos créditos corresponde a 7.574.078 m³ de água, ou seja, 7.547.078.225 litros.

Como o lote tem uma área de 7.622 m², isto corresponde a 993.713 litros de água por m².

¹⁶ <https://www.epal.pt/EPAL/menu/clientes/tarif%C3%A1rio> (2019/junho)

Se assumirmos que a média anual da precipitação em Lisboa entre 2009 e 2018 foi de 909,74 litros¹⁷ por m2, a CML está a conceder créditos de construção com um valor equivalente a 1.092 anos de chuva!

¹⁷ Dados retirados da PORDATA. 2018 – 767,1; 2017 – 505,1; 2016 – 894,8; 2015 – 469,6; 2014 – 1.161,9; 2013 – 805,8; 2012 – 862,4; 2011 – 1.045,4; 2010 – 1.598; 2009 – 987,3. Cálculos próprios

13. OS CRÉDITOS ANALISADOS: FÓRMULA DE CÁLCULO

13.1. INTRODUÇÃO

À medida que fomos verificando os cálculos dos vários créditos de construção que bonificam a operação urbanística projetada para o Portugal Plaza, os tais cálculos que os serviços da CML consideraram “dispensável” conferir, fomos descobrindo um conjunto de outros aspetos que importa destacar separadamente, já que são comuns a vários desses cálculos¹⁸.

13.2. CÁLCULO DOS CRÉDITOS NÃO TEM RELAÇÃO COM O OBJETIVO QUE PRETENDEM PROMOVER

Os créditos de construção deveriam ter sempre relação com o objetivo de interesse estratégico que pretendem promover e com a sua intensidade.

Vejamos um exemplo. Os créditos de construção relativos à oferta suplementar de estacionamento para residentes (que não analisamos neste trabalho) variam em função do número de lugares de estacionamento disponibilizados, ou seja, quantos mais lugares o projeto tiver mais créditos de construção o promotor recebe. Esta lógica de causalidade faz sentido, independentemente de outras considerações que possamos ter sobre esse crédito.

No caso dos créditos de construção referentes aos sistemas de iluminação pública eficientes mas também à recolha e armazenamento de águas pluviais isso não acontece. Coloquemos de parte o facto de, no caso específico do Portugal Plaza, estes créditos serem nulos de acordo com a nossa interpretação.

Os cálculos do promotor usam como área de referência para a aferição dos créditos de construção (W) toda a Superfície de Pavimento inicial, ou seja, 18.022,25 m². Assim, no caso da iluminação pública, o benefício não decorre de se implementar um sistema mais eficiente num logradouro de cerca de 3.000 m² mas de toda a Superfície de Pavimento inicial. Isto significa que se o projeto tivesse um sistema mais eficiente num eventual logradouro de 2.000 m², os créditos de construção seriam exatamente os mesmos. E se o logradouro tivesse 4.000 m² também seriam exatamente os mesmos.

Isto não faz qualquer sentido! O que se pretende promover não é o facto de o projeto ter ou não ter um sistema de iluminação pública mais eficiente, mas da suposta eficiência energética que se consegue face a uma solução convencional, isto é, a concessão não pode assim resultar

¹⁸ Os Créditos de Construção resultam da aplicação da fórmula: $CC = PP \times LO \times W / 100$, em que: **CC** significa o valor dos Créditos de Construção, em metros quadrados de superfície de pavimento, atribuído à operação urbanística a que se refere o pedido; **PP** significa a soma da pontuação atribuída à operação urbanística em relação a cada um dos critérios referidos nos Anexos II e III ao Regulamento; **LO** significa o coeficiente de localização; **W** significa a superfície de pavimento ou área de terreno sobre a qual incide o cálculo dos CC.

de uma análise binária (tem / não tem) mas do cálculo das poupanças específicas que se espera atingir num determinado espaço!

O mesmo sucede no caso do sistema de recolha e armazenamento de águas pluviais. A superfície a considerar deveria ser a do próprio sistema e não a de todo o empreendimento!

13.3. CRÉDITOS QUE INCIDEM SOBRE OS PRÓPRIOS CRÉDITOS

Uma outra situação que detetámos foi a do cálculo de créditos que nos parecem incidir sobre os próprios créditos.

Nos casos tanto da promoção da ventilação natural como da classe energética a obter, a Superfície de Pavimento sobre a qual incide o cálculo dos créditos é, de acordo com a Memória Descritiva, de 16,368,44 m² (inclui apenas frações habitacionais).

Sabendo nós que a Superfície de Pavimento inicial é de 18.022,25 m² e a Superfície de Pavimento total, que inclui os créditos de construção, é de 29.018,98 m², por que razão se considera este valor?

Este valor corresponde a 90,8% da Superfície de Pavimento inicial do projeto (e a 56,4% da Superfície de Pavimento final).

Ou se considera que quase toda a construção inicial consistia em frações habitacionais que simultaneamente beneficiavam de ventilação natural e obteriam certificação energética A, ou então o cálculo destes créditos de construção incide sobre os próprios créditos, ou seja, consideram todas as frações habitacionais da versão final, o que não nos parece fazer sentido.

[FIM DO DOCUMENTO]