

Despacho:	Despacho:
Despacho: Concordo. Remeta-se a presente Informação ao Sr. Director do DMPA, Eng.º Rebelo, dando-se conhecimento à Sr.ª Directora do DMPU, Arq.ª Lurdes Carreira. Cristina Guimarães Chefe da Divisão de Estudos e Assessoria Jurídica 2010.03.02	

N/Ref.ª: (...)

S/Ref.ª: (...)

Porto, 02/03/2010

Autor: Anabela Moutinho Monteiro

Assunto: Permuta de parcelas / U.O.P.G. 23 - Parque Oriental

Enquadramento factual

No âmbito da empreitada para a construção do 1.º Sub-lanço do IC 29 (2.ª fase) e ligação da Alameda de Cartes à Alameda de Azevedo, o Município, a 6 de Agosto de 2004, celebrou com (...) e (...), proprietários de quatro parcelas de terreno sitas à

Alameda de Azevedo, um contrato nos termos do qual estes se obrigaram a ceder gratuitamente a posse precária de tais terrenos, “*considerando-se incluída a área necessária para a construção da via e bem assim como toda a área sobrance desta até ao Rio Tinto, para integração no futuro Parque Oriental*”.

Em contrapartida o Município obrigou-se, nos termos do artigo 9.º do contrato em apreço, a permutar tais terrenos com parcelas de terrenos municipais contíguas aos terrenos privados, na faixa longitudinal da Alameda e 1.º Sub-lanço do I.C. 29, garantindo-lhes “*a mesma capacidade construtiva resultante do índice médio previsto no P.D.M. para a cidade (0,67) aplicado sobre o somatório das áreas de terrenos constantes do artigo primeiro do presente contrato*”.¹

A 6 de Janeiro de 2010, a Direcção Municipal de Finanças e Património, tendo em vista a “*determinação de um procedimento para valorização dos terrenos englobados na permuta estabelecida por contrato assinado em 6 de Agosto de 2004*” informou que²:

“*Todas as áreas a permutar integram-se na UOPG 23 (Parque Oriental);*

(...) que os terrenos municipais envolvidos, junto à faixa longitudinal da Alameda (hoje Avenida Francisco Xavier Esteves), permitirão a área de construção que advier das parcelas privadas por aplicação do índice de 0,67, sem ser necessário proceder a mais alguma infra estruturação.

(...) que a área privada registada é superior à área efectivamente medida, pelo que nos nossos cálculos será considerada a área medida de 28.398m². (...);

(...) que dos 28.398m² que vêm à posse do município integrados na UOPG 23:

- *20.884m² estão inseridos em área verde pública e via (Avenida Francisco Xavier Esteves);*
- *7.514m² estão classificados como Área de Edificação Isolada com Prevalência de Habitação Colectiva.*

¹ Os terrenos constantes do artigo primeiro são os terrenos privados cuja área conforme se refere no artigo 1.º seria de **35.699** m².

² I/165526/10, de 6 de Janeiro.

Mais informou que *“considerando que o proprietário privado após a permuta de terrenos e no âmbito do desenvolvimento da UOPG 23, substituirá o município no exercício perequativo, nomeadamente no que concerne à repartição de benefícios e encargos e que há possibilidade de viabilização de operações urbanísticas em áreas sujeitas a futuros Instrumentos de Gestão Territorial, antes da entrada em vigor dos mesmos, pensamos que poderá ser estabelecida uma permuta de terrenos que tenha por base o mesmo princípio perequativo. Considerando que ainda não foi definido nenhum índice médio para a UOPG 23, mas que o município garantiu aos proprietários privados um Índice de 0,67, poderemos admitir que todos os terrenos terão o mesmo índice, ou seja, corresponderá a efectuar uma permuta de área por área.”*

Propondo-se conseqüentemente que *“a permuta se concretize da seguinte forma:*

- *Permuta em igualdade de valores de 4 parcelas privadas com área total de 28.398m² por uma parcela de terreno municipal com área de 29.513m², em igualdade de valores, sendo garantido a área bruta de construção máxima de $28.398m^2 \times 0,67 = 19.027m^2$;*
- *Caso seja apresentado para os terrenos municipais uma proposta urbanística em conformidade com as normas e regulamentos em vigor que ultrapasse a área de construção atrás mencionada, será pago ao Município o acréscimo de área de construção, por aplicação de valor unitário/m² de construção a fixar pela Comissão de Avaliação.”*

Subseqüentemente, a Divisão Municipal de Planeamento e Projecto, da Direcção Municipal de Urbanismo, informa³:

“Verifica-se ainda, que o referido contracto foi celebrado (2004) em tempo anterior à deliberação de proceder à elaboração do Plano de Pormenor do Parque Oriental (2005). Assim, em nossa opinião, as condições do contracto deverão ser assumidas, como tantas outras, como compromisso anterior ao Plano, pelo que as condições ali definidas dever-se-ão manter. Este entendimento, que em nosso entender poderá encontrar sustentação no referido no artigo 3º do Regulamento do PDM, deverá ser devidamente avalizado pela competente DMJC.”

³ I/1276210/10, de 27 de Janeiro.

Caso seja verdade o que acima se sugere, a Câmara Municipal deverá entregar aos proprietários em causa uma parcela de terreno que comporte a capacidade construtiva resultante da aplicação das condições do contracto. Ou seja:

- *Área das parcelas privadas – 28.398 m² (ver I/165526/09/CMP)*
- *Capacidade construtiva resultante da aplicação do índice 0,67*

$$28.398 \times 0,67 = 19.027 \text{ m}^2$$

De acordo com a Planta de Ordenamento do PDM - Carta de Qualificação do Sol, os terrenos municipais encontram-se integrados em Área de Edificação Isolada com Prevalência de Habitação Colectiva pelo que a área bruta de construção admitida não poderá ser superior à resultante da aplicação de um índice de construção de 0,8. Assim, a parcela municipal a permutar deverá ter uma área tal, que multiplicada por 0,8 garanta uma capacidade construtiva de 19.027 m². Ou seja de 23.784 m² (23.784 X 0,8 = 19.027 m²)."

È, pois, em face das informações assim prestadas que somos chamados a pronunciarmo-nos.

Análise Jurídica

A primeira questão que aqui se nos impõe esclarecer é a de que não estamos perante uma situação que seja subsumível no artigo 3.º do P.D.M.

Como é sabido o artigo 3.º do P.D.M. determina que: "O presente PDMP não derroga os direitos conferidos por informações prévias favoráveis, autorizações e licenças, aprovações ou alterações válidas, incluindo projectos de arquitectura e hastas públicas alienadas, mesmo que ainda não tituladas por alvará, concedidas pelas entidades administrativas competentes antes da entrada em vigor do PDMP".

Pretende, pois, este normativo excluir da aplicação do PDM "(...) todas aquelas situações em que através de actos jurídicos válidos, os órgãos municipais assumiram

com privados compromissos de carácter urbanístico”⁴, em data anterior à do início da sua vigência e que, por esse motivo, com ele não se conformam.

Sucedo, porém, que o contrato em apreço foi celebrado já na vigência das medidas preventivas de salvaguarda da revisão do PDM que permitiam a apreciação das concretas operações urbanísticas bem como as decisões que respeitassem directamente aos solos à luz do projecto do plano, tal como o mesmo se encontrava nessa data.

Ora, atendendo a que o PDM previa, à data de celebração do contrato, o índice médio de 0,67 para a cidade, não vemos em que medida, ao garantir *“a mesma capacidade construtiva resultante do índice médio previsto no P.D.M. para a cidade (0,67) aplicado sobre o somatório das áreas de terrenos constantes do artigo primeiro do presente contrato”* o compromisso assim firmado possa considerar-se contrário às opções do plano.

O que vimos de dizer não significa, porém, que a concretização da permuta nos termos propostos pelo D.P.U. isto é, assumindo, desde já e antes da entrada em vigor do plano de pormenor previsto no PDM como forma de concretização da U.O.P.G. 23., o índice de construção de 0,8 previsto para a respectiva categoria de solo – os terrenos municipais a permutar encontram-se integrados em Área de Edificação Isolada com Prevalência de Habitação Colectiva - não seja, do ponto de vista jurídico, viável.

Com efeito, sobre esta questão pronunciou-se a Dra. Fernanda Paula Oliveira, através de parecer jurídico emitido a 11 de Outubro de 2007. Aí se informa que:

“Como referimos antes, o Plano Director Municipal do Porto previu, para a sua UOPG 23 a elaboração de um plano de pormenor. Não obstante, e salvo melhor opinião, não fez depender a realização de concretas operações urbanísticas no seu interior da entrada em vigor deste instrumento de planeamento.

⁴ Cfr. Parecer jurídico emitido pela Dra. Fernanda Paula Oliveira a propósito do artigo 3.º do P.D.M.

A esta conclusão se chega se cruzarmos os objectivos previstos no Plano Director Municipal para esta UOPG com as categorias de solo que a integram.

Com efeito, integram esta UOPG solos qualificados no Plano Director Municipal como área de edificação isolada com prevalência de habitação colectiva; área verde de utilização colectiva; área de frente urbana contínua consolidada e área de urbanização especial.

Esta última — que se destina a expansão habitacional ou reconversão urbanística — é a única que o Plano faz depender de uma posterior definição detalhada da sua concepção e forma de ocupação com recurso ao desenho urbano (artigo 29.º).

Não obstante esta maior limitação, ainda assim admite o n.º 1 do artigo 31.º, naquilo que aqui nos interessa, que:

“Enquanto não estiverem aprovados os instrumentos de execução do plano definidos no artigo 76.º, a desenvolver no âmbito das UOPG, só são admitidas operações urbanísticas que não colidam com os objectivos definidos para a respectiva UOPG.”

Ou seja, também aqui se admite ocupação urbanística mesmo antes da entrada em vigor do Plano de Pormenor, embora mais limitadamente por não estarem previstos quaisquer parâmetros de ordem qualitativa ou quantitativa: apenas se exige que a operação não colida com os objectivos definidos na respectiva UOPG, o que nos parece muito pouco para se permitir avançar.

Nas restantes categorias de solo é possível a realização de operações urbanísticas — e não poderia ser de outro modo se até para as áreas de urbanização especial tal é admitido — aplicando-se às mesmas as regras previstas para a respectiva categoria.

Fundamental é que as operações a levar a cabo se enquadrem nos objectivos da UOPG e as soluções propostas não coloquem em causa a visão integrada e de conjunto que para a mesma se pretende com UOPG.”

Ora, aplicando um tal entendimento ao caso em apreço concluiremos que, se do ponto de vista jurídico, nenhum impedimento haverá a que sejam promovidas operações urbanísticas que não colidam com os objectivos previstos para a respectiva U.O.P.G.

ainda que não tenham sido aprovados os instrumentos de execução do plano definidos no artigo 76.º por maioria de razão nenhum impedimento haverá a que a concretização da permuta, se faça por referência à capacidade construtiva resultante da aplicação do índice de 0,8, nos termos aqui propostos pelo D.P.U., ou seja, que a área municipal a permutar, tendo presente a capacidade construtiva reconhecida através do contrato celebrado a 6 de Agosto de 2004 (19.027 m²), seja calculada por aplicação do índice 0,8 para a categoria de solo em questão.

Salienta-se que a permuta promovida tendo por base tais pressupostos não invalida que na concretização da capacidade edificativa aqui definida não devam ser cumpridos todos os parâmetros definidos no PDM para a área em questão, designadamente aqueles que respeitam aos encargos devidos com tal concretização.

À consideração superior,

A consultora jurídica

(Anabela Moutinho Monteiro)