

Alteração do PDM de Viseu

RELATÓRIO

Câmara Municipal de Viseu

julho 2022



MUNICÍPIO DE
VISEU



UEst
URBANISMO
ESTRUTURANTE

UEst . Urbanismo Estruturante
T +351 239 825 793 . info@uest.mobi . uest.mobi

A presente Alteração ao PDM de Viseu integra, em síntese, o seguinte conteúdo:

- Alteração da classificação de *solo urbano*, compaginando-a com o novo conceito introduzido pela Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei 31/2014, doravante LBSOTDU), o qual exige a eliminação da categoria operativa *solo urbanizável*. Tal alteração, traduzindo-se necessariamente na diminuição de perímetros urbanos, implica também um ajuste na rede viária, nomeadamente na envolvente da Cidade.
- Desta alteração resulta também a necessidade de ponderação de áreas de ocupação híbrida, urbano/rural, da sua conseqüente identificação e da sua qualificação nas categorias de *urbano de baixa densidade* ou de *área de edificação dispersa* (ambas previstas no DR 15/2015).
Estas passam a ter uma expressão significativa na Planta de Ordenamento.
- Divisão do solo urbano em categorias e subcategorias, conforme as previstas no DR 15/2015. O Plano em alteração, considerando categorias, centra-se sobretudo na divisão do solo urbano em UOPG. Do recentrar nas categorias resulta uma alteração significativa, na Planta de Ordenamento e no Regulamento.
- Aperfeiçoamento do modelo perequativo relativo ao solo urbano, tornando-o mais uniforme e transparente e procurando um maior equilíbrio entre edificabilidade afeta à propriedade e função social do solo (conforme estabelecido na LBSOTDU).
- Aperfeiçoamento do quadro executório relativo ao solo urbano, mantendo a procura de soluções de conjunto e o recurso a unidades de execução (conforme o estabelecido no RJGIT), mas articulados com uma adequada flexibilidade, atenta a dinâmicas e oportunidades.
- Ajustes na qualificação do solo rural (que passará à denominação de *rústico*), nomeadamente com a eliminação do denominado espaço florestal condicionado e com pequenos aperfeiçoamentos nas *outras categorias de solo rural* (respeitando também o estabelecido no DR 15/2015).
- Ajustes na Planta de Condicionantes, decorrentes de alterações entretanto ocorridas em servidões e restrições de utilidade pública e também de proposta de “desafetação” de espaço florestal condicionado das áreas predominantemente urbanizadas e/ou edificadas.
- Esforço, genérico, para tornar o PDM – basicamente a Planta de Ordenamento e o Regulamento - mais transparente e percetivo.

De referir ainda que, conforme imposição legal, esta Alteração ao PDM de Viseu reporta-se a uma base cartográfica atualizada, devidamente homologada pela DGT.

Foi assim necessário um trabalho de transposição cartográfica, que não corresponde a nenhuma alteração, não obstante os ajustes que nalguns locais essa transposição exigiu.

O PDM objeto de alteração será muitas vezes à frente designado como PDMV2013.

Índice

1. Solo urbano e urbano/rural - delimitação	3
1.1 Critérios utilizados na delimitação	3
1.2 Resultados alcançados	8
2. Solo urbano e urbano/rural – estruturação e qualificação	9
2.1 Elementos estruturantes	9
2.2 Categorias e subcategorias de solo urbano	10
2.3 Regulamentação do solo urbano/rural	12
3. Solo rústico – ajustes pontuais	14
4. Planta de Condicionantes – ajustes pontuais.....	16
5. Modelo perequativo e orientações executórias	17
5.1 Da leitura do PDMV2013 e da prática urbanística municipal à formulação de estratégia perequativa e executória	17
5.2 Modelo perequativo	19
5.3 Orientações executórias.....	24
6. Ajustes formais, visando melhor sistematização e leitura.....	30

1. Solo urbano e urbano/rural - delimitação

1.1 Critérios utilizados na delimitação

A delimitação do solo urbano, cumprindo o quadro legal em vigor, constitui o principal desígnio desta Alteração do PDM de Viseu.

A Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014) estabelece que: os planos de ordenamento *definem a estratégia de desenvolvimento territorial e estruturam a ocupação do solo; o solo urbano é o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação.*

Assim, a delimitação de solo urbano proposta integra o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado, incluindo as áreas indispensáveis à sua estruturação, colmatação e qualificação.

Utilizou-se, na sua delimitação, a seguinte **informação e metodologia**:

- O zonamento constante no PDMV2013, assumido como ponto de partida e de referência.
- Levantamento das edificações e das infraestruturas existentes e desenvolvimento de modelo/algoritmo específico, que permitiu uma aproximação direta e autónoma ao solo que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado.
- Consideração de elementos biofísicos relevantes para o estabelecimento de perímetros urbanos, em particular relativos à permeabilidade e aptidão do solo (associados à REN e à RAN) e à continuidade ecológica, para assegurar a conectividade da rede.
- Opções relativas à configuração da rede viária estruturante, também ela muito relevante para esta delimitação, já que a necessária diminuição de perímetro urbano exige naturalmente alguma revisão da rede constante no PDMV2013.
- Análise dos loteamentos emitidos; conseqüente proposta de integração em perímetro ou do acionar de caducidade.
- Interpretação operativa de fotografia aérea, visitas sistemáticas ao terreno e utilização da cartografia disponível, o que potenciou maior precisão, ajustes de pormenor.

Utilizando esta informação de forma articulada, distinguiu-se, à escala municipal:

- Uma área correspondente à Cidade Alargada de Viseu, na qual o PDMV2013 integra amplas áreas de *solo urbanizável*.
- A demais área do Concelho, onde a classificação de *urbanizável* quase não está presente, mas onde o solo classificado como *urbanizado* integra áreas de todo não edificadas nem urbanizadas.

A delimitação de solo urbano na **Cidade Alargada de Viseu** obedeceu aos seguintes critérios:

- Integração em solo urbano da generalidade do solo classificado no PDMV2013 como *urbanizado*, salvo situações de manchas periféricas, não urbanizadas nem edificadas, que se retiraram para valorização de corredores ecológicos e proteção de pontos de vistas.
- No que respeita ao solo classificado no PDMV2013 como *urbanizável*:
 - Foram classificadas como urbano as áreas entretanto urbanizadas e/ou edificadas (mesmo que parcialmente) e as indiscutivelmente necessárias à colmatação urbana (as quais, a uma escala mais alargada, se podem também considerar como parcialmente urbanizadas).
 - A generalidade das demais áreas, que correspondem a cerca de 60% do urbanizável, foram classificadas como solo rústico.
- Em complemento, foram utilizadas as abordagens atrás referidas, tanto no solo *urbanizado* como no *urbanizável*, o que se traduziu em pequenos acertos que derivam:
 - Da Estrutura proposta, nomeadamente viária, que exigiu a integração em solo urbano de pequenas áreas de classificação diversa (algumas, mesmo, de solo rural).
 - Da relação com as áreas de REN ou de RAN.
 - Do aumento de precisão decorrente da atualização cartográfica.

A delimitação de solo urbano correspondente aos **demais aglomerados** obedeceu, também no confronto com o PDMV2013, aos seguintes critérios:

- Integração em solo urbano do que é hoje classificado como *urbanizado*, salvo áreas periféricas não urbanizadas nem edificadas (ainda com alguma expressão), para manutenção e valorização de corredores ecológicos, da paisagem e de manchas florestais.
- Classificação como solo urbano de outras áreas já urbanizadas e/ou edificadas e ainda das indiscutivelmente necessárias à colmatação urbana (raras e de pequena dimensão).
- Qualificação como *áreas de edificação dispersa* (categoria de solo rústico) das áreas que, pouco edificadas, mas com algumas infraestruturas, ainda deverão permitir, na normativa a adotar na alteração ao PDM, alguma edificação, sendo assumidas como híbrido urbano/rural.
- Qualificação como *áreas de edificação dispersa*, de espaços marginais a vias concelhias estruturantes, classificadas no PDMV2013 como *urbanizadas*, mas pouco ou nada edificadas.
- Pequenos ajustes decorrentes dos critérios genéricos atrás enunciados e maior precisão de limites decorrentes da atualização cartográfica.

No que diz respeito às **áreas de atividades económicas**, como tal qualificadas no PDMV2013, identificaram-se três situações e, conseqüentemente, três opções:

- Integração em solo urbano das áreas já ocupadas ou já programadas (ou seja, com forte dinâmica e perspectivas seguras de investimento);

- Integração em solo rústico de áreas não urbanizadas nem edificadas, mas com o reconhecimento da sua aptidão para a instalação de atividades económicas (a especificar na Planta de Ordenamento e no Regulamento, perspetivando a sua possível reclassificação através de plano de pormenor de efeitos registais).
- Integração em solo rústico das demais, áreas que pela oferta existente e face às referidas no item anterior não se perspetivam como necessárias.

Sabe-se que a delimitação de solo urbano assenta, necessariamente, na dicotomia rústico/urbano. Mas sabe-se também que esta dicotomia, estabelecida na lei, não se compagina com a real ocupação do território, já que existem muitas áreas com uma ocupação edificatória dispersa.

O reconhecimento deste tipo ocupação consta no Decreto Regulamentar 15/2015, de 19/agosto, através da identificação de duas categorias destinadas à integração da **ocupação híbrida urbano/rural**, uma em solo urbano e a outra em solo rústico: espaços *urbanos de baixa densidade* e *áreas de edificação dispersa*. Assim sendo, a delimitação de solo urbano foi sendo acompanhada pela delimitação do *urbano/rural*, distinguindo o que irá integrar solo urbano do que irá integrar solo rústico. À frente se voltará a este tema, explicitando os critérios utilizados para tal e as consequentes opções regulamentares.

Referiu-se, atrás, que um dos elementos de análise utilizados em toda esta delimitação foi a aplicação de um **modelo/algoritmo** específico (que designamos por “Infraestruturas vs Edificabilidade (lvB)”), que considera e cruza edificações e infraestruturas existentes e que permite uma primeira aproximação ao solo total ou parcialmente urbanizado/edificado. Tal instrumento metodológico revelou-se capaz de responder aos desafios dos atuais processos de urbanização, tendo como base a relação e a adequação da infraestrutura relativamente à edificabilidade existente ou programada.

Tal modelo radica na investigação *Ocupação Dispersa – Custos e Benefícios à Escala Local*, publicada pela Direção Geral do Território em 2013.

O modelo, desenvolvido em ambiente SIG, traduz-se, resumidamente, em: referenciar edifícios e níveis de infraestruturação aos eixos de vias; apresentar graficamente a projeção da ligação perpendicular de cada frente de edifício à via e, em seguida, analisar as suas relações e proximidade; organizar o resultado em conjuntos [contínuos (até 10 metros de distância entre conjuntos), dispersos (entre 10 e 45 metros) e rarefeitos (distância entre conjuntos superior a 80 metros)]; confrontar cada um desses conjuntos com o nível de infraestruturação do eixo de via a que corresponde.

A aplicação do IvB, assente na abordagem metodológica apresentada no quando seguinte, assegura uma primeira aproximação a uma pré-classificação de todo o solo municipal com base na edificação e no grau de infraestruturização existente em cada troço da rede.

		INFRAESTRUTURAÇÃO		
		Via + Água + Esgoto	Via + Água OU Esgoto	Só Via
EDIFICAÇÃO	Contínuos (10m)	Urbano	Urbano	Urbano de Baixa Densidade
	Dispersos (45m)	Urbano	Urbano de Baixa Densidade	Rústico de Ocupação Dispersa
	Rarefeitos (80m)	Urbano de Baixa Densidade	Rústico de Ocupação Dispersa	Rústico

O resultado cartográfico foi o ilustrado na figura da página seguinte (Figura 1).

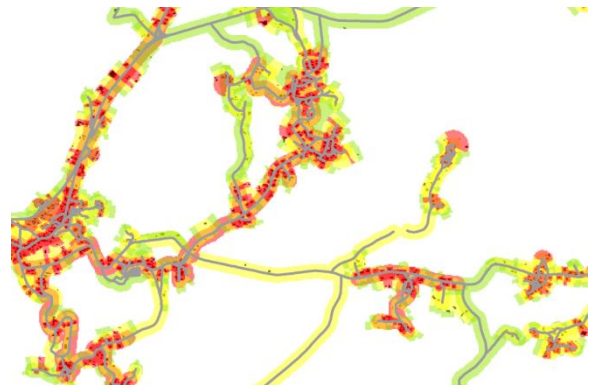
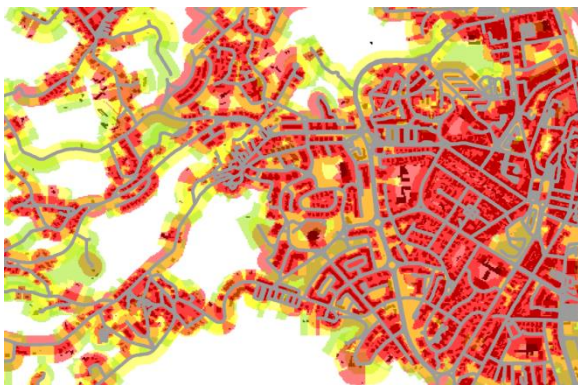
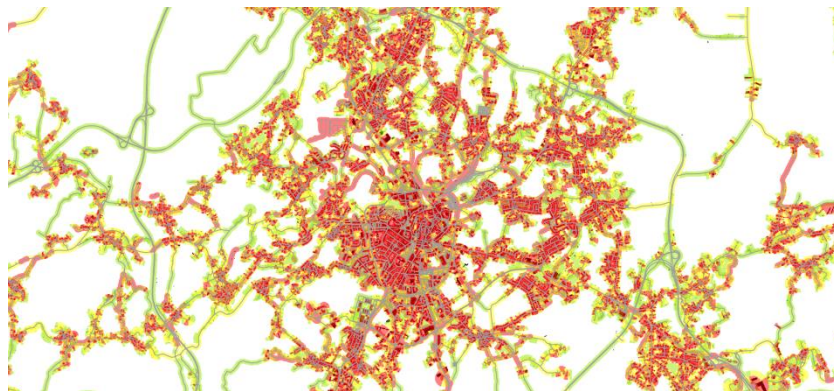
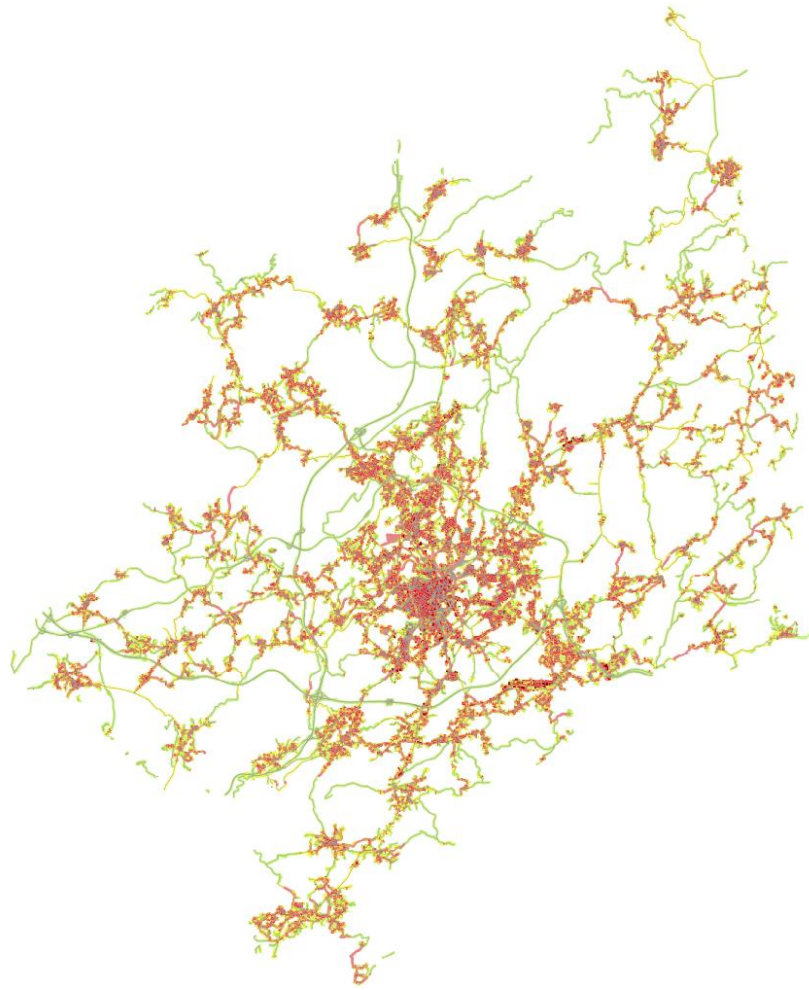


Figura 1 – Resultados da aplicação do modelo/ algoritmo “Infraestruturas vs Edificabilidade (lvB)”

1.2 Resultados alcançados

Os resultados alcançados – a alteração da delimitação do solo urbano e, também, a delimitação de categorias urbano/rurais - constam, naturalmente, na Planta de Ordenamento.

Expõem-se, aqui, os correspondentes **resultados quantitativos** (em ha), comparando o PDMV2013 com o PDM Alterado e separando o Concelho em duas áreas, uma interior e a outra exterior ao "anel de vias rápidas". No PDMV2013 distingue-se solo *urbanizado* e *urbanizável*. No PDM Alterado distinguem-se as duas categorias urbano/rurais, *urbano baixa densidade* (UBD) e *áreas edificação dispersa* (AED); e assinalam-se ainda áreas que, passando à classificação de rústico, se lhes reconhece aptidão para atividades económicas (se justificável, recorrendo a plano de pormenor de efeitos registais).

O quadro seguinte, relativo à “área interior ao anel de vias rápidas”, revela uma diminuição do solo urbano de 17%. Mas, considerando a área afeta a UBD e que o verde urbano cresceu 243 ha, pode falar-se numa diminuição de cerca de 30% (área próxima da “urbanizável” do PDM2013). Tal diminuição é atenuada com a identificação de áreas que mantêm alguma capacidade edificatória (UBD e AED).

Área interior ao "anel de vias rápidas"

PDMV2013 (unidade: ha)		PDM Alteração (unidade: ha)	
Urbanizado	2 211	2 520	Urbano s/ UBD
Urbanizável	1 023	172	Urbano Baixa Densidade (UBD)
Urbano (total)	3 234	2 692	Urbano (total)
Áreas Edificação Dispersa (AED)	27	106	AED
		29	Solo rústico c/ aptidão para ativ. económicas
Σ	3 261	2 827	Σ

O quadro a seguir reporta-se à “área exterior ao anel de vias rápidas”, no qual parte significativa do solo dito urbanizado de facto não o está. De assinalar, por outro lado, o reconhecimento de vastas áreas urbano/rurais (UBD e AED).

Fazendo o balanço relativamente ao PDMV2013: o solo urbano diminui 27%; se excluirmos o UBD, a redução é de 53%; o somatório “urbano s/ UBD + UBD + AED” diminui 11,5%.

Área exterior ao "anel de vias rápidas"

PDMV2013 (unidade: ha)		PDM Alteração (unidade: ha)	
Urbanizado	6 743	3 137	Urbano s/ UBD
Urbanizável	588	2 200	Urbano Baixa Densidade (UBD)
Urbano (total)	7 331	5 337	Urbano (total)
Áreas Edificação Dispersa (AED)	292	1 416	AED
		180	Solo rústico c/ aptidão para ativ. económicas
Σ	7 623	6 933	Σ

2. Solo urbano e urbano/rural – estruturação e qualificação

2.1 Elementos estruturantes

A alteração da delimitação de solo urbano, necessariamente assente na identificação do *que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado*, seria tecnicamente insuficiente (e também desrespeitadora da globalidade do quadro legal aplicável) se se limitasse a tal verificação.

É função de qualquer plano ordenar e estruturar o território, pelo que, conseqüentemente, esta Alteração foi acompanhada pela reponderação e explicitação dos elementos estruturantes do solo urbano: rede viária, rede de espaços verdes e centralidades.

No que respeita à **rede viária**, mantêm-se, no essencial, os traçados e a natureza das propostas constantes no PDM em alteração, sendo de assinalar os seguintes ajustes:

- Simplificação da nomenclatura relativa a rodovias, agrupando-as em *vias de escala nacional, vias de escala supramunicipal, vias estruturantes urbanas e outras vias*, cada conjunto desempenhando as funções que o respetivo nome indica.
- Explicitação de uma rede de mobilidade ativa estruturante, considerando mobilidade quotidiana e atividade lúdica, articulando-a com corredores verdes e centralidades e com a Ecopista do Dão.
- Substituição do traçado previsto no PDMV2013 para a construção de uma 2.^a Circular à Cidade (não se justifica, face à redução do perímetro urbano; não funcionaria como circular; constituiria um estímulo ao crescimento disperso e fragmentado que se pretende contrariar) por um traçado mais próxima do Centro (dando continuidade a troços já existentes; constituindo estrutura; contribuindo para uma desejável colmatação urbana).
- Eliminação da circular externa por não ser exequível num prazo razoável e decorrente da atitude de contenção imposta pelo novo quadro legal.
- Complementos e acertos pontuais na rede proposta, com: explicitação de troços que, numa lógica de intervenção mínima, permitam reforço significativo da malha e enquadrem operações de desejável colmatação; supressão de troços que, face à ocupação existente e à redução de perímetros urbanos, deixam de se justificar.

A Planta de Ordenamento integra, de forma bem expressa, uma **rede de espaço verde urbano**, considerando as orientações constantes nas diversas UOPG do PDMV2013 e articulando-as numa rede contínua e coerente que integra parque verdes e percursos arborizados, estes em grande parte acompanhados pela rede de mobilidade ativa.

Em descrição sucinta e estrutural, pode referir-se que esta rede (que justifica revisão da Carta da Estrutura Ecológica Municipal, à escala de 1/25 000, que acompanha o PDM):

- Assenta em anel verde referenciado ao Rio Pavia e que inclui espaços verdes de dimensão significativa: a Mata do Fontelo, a Cava do Viriato, o parque da Aguieira, a área envolvente da Quinta da Cruz e a área de vale contígua a Marzovelos.
 - Percursos que, partindo da Praça Aquilino Ribeiro, alcançam este anel e também a Ribeira de Ranhados.
- O verde urbano tem funções lúdicas, ambientais ou de proteção e integra as subcategorias de *Verde Público* e de *Verde de Proteção*, o primeiro necessariamente público, podendo o segundo ser público ou privado, integrando neste caso logradouro de lote urbano ou prédio rústico.

Também as **centralidades** surgem expressas na Planta de Ordenamento e também elas considerando orientações presentes nas UOPG, mas dando-lhe expressão cartográfica. Procuram localização criteriosa, estruturante de todo o território, visando a existência de espaços de encontro e animação urbana, com a presença de *funções centrais* (*serviços, escritórios, administração, comércio, restauração, equipamentos*) associadas a alargamentos de espaço público.

O centro histórico e funcional da Cidade de Viseu corresponde, naturalmente, à principal centralidade. Mas são delimitadas muitas outras pequenas centralidades, cuja distinção entre si radica na morfotipologia da envolvente que irão polarizar.

2.2 Categorias e subcategorias de solo urbano

Na **Planta de Ordenamento** do PDMV2013 o solo urbano reporta-se a categorias de solo e a UOPG, estando as primeiras pouco detalhadas e sendo as segundas complementadas por uma regulamentação de significativo pormenor, que integra orientações programáticas, de desenho urbano, perequativas e executórias.

Considerando o quadro legal - Decreto Regulamentar 15/2015, que determina a divisão do solo urbano em determinadas categorias e subcategorias de espaço - e visando também uma maior uniformização e simplificação do Plano, centrou-se esta Alteração na delimitação de categorias e subcategorias e no estabelecimento, para cada uma delas, de uma correspondente normativa, facilmente perceptível. No entanto, tendo-se concluído - ver ponto 1 - que a regulamentação reportada a UOPG do PDMV2013, embora excessiva e fragmentada, é em muitos casos útil e justificada, a opção relativa à Planta de Ordenamento foi a de a desdobrar em:

- Planta com a Classificação e Qualificação do Solo, respeitando o quadro legal;
- Planta de Orientações Perequativas e Executórias:
 - Com UOPG de escala alargada para efeitos perequativos;

- E com UOPG de âmbito mais programático e operativo. Estas, denominadas *UOPG-G*, correspondem em grande parte às delimitadas no PDMV2013 (mantendo, com eventuais ajustes decorrentes do processo de Alteração, as respetivas orientações programáticas e de desenho urbano).

A gestão do Plano terá então de reportar-se a estas duas plantas e à correspondente normativa, a qual fica sujeita a uma hierarquia, para dirimir eventuais pequenas incongruências ou incompatibilidades.

Concretizando, o **Regulamento** do PDM integra um artigo (Artigo 68.º-B) com a seguinte redação:

1. *O solo urbano está sujeito às seguintes disposições, constantes neste Plano:*
 - a) *Disposições gerais, que integram este Capítulo;*
 - b) *Disposições por categoria de solo, presentes no Capítulo seguinte;*
 - c) *Orientações específicas, funcionais e formais, constantes no Anexo 3.*
2. *A aplicação das disposições gerais e das disposições por categoria de solo devem ser compatibilizadas entre si, prevalecendo as primeiras em caso de contradição.*
3. *As orientações referidas na alínea c) são supletivas.*

O título do Regulamento relativo ao Solo Urbano integra então dois capítulos:

- Um deles, no qual se inclui este artigo, de Disposições Gerais; contém princípios e normas transversais que incidem sobre morfotipologia, sobre funções centrais e mobilidade e sobre espaço público.
- O outro, com Disposições por categoria de espaço, estabelece apenas usos dominantes e edificabilidade. E, em Anexo intitulado *UOPG-G*, mantêm-se orientações supletivas, mais específicas - funcionais e formais
- reportadas às UOPG.

Para o Solo Urbano são estabelecidas, para além da rede viária, as seguintes **categorias e subcategorias de espaço**, cujo uso dominante corresponde ao que o respetivo nome indica:

- a) *Espaços Centrais, diferenciados em C0 a C4;*
- b) *Espaços Habitacionais, diferenciados em H1 a H4;*
- c) *Espaços Verdes Urbanos, incluindo os de Uso Público (V1) e os de Proteção (V2);*
- d) *Espaços de Uso Especial, destinados a Equipamentos (E), a Infraestruturas (I) e a Usos específicos (Un);*
- e) *Espaços de Atividades Económicas, diferenciados em A1 e A2;*
- f) *Espaços Urbanos de Baixa Densidade (UBD).*

Vale a pena referir que, para as categorias dominantes de espaço urbano, a **edificabilidade** é estabelecida através de critério que combina dois índices.

Exemplificando, para os espaços habitacionais H2, que correspondem basicamente à tipologia de vivendas isoladas ou geminadas, é estabelecida como *edificabilidade de cada prédio (ou conjunto de prédios), a maior das duas seguintes:*

- a) *A resultante da aplicação de índice de construção de 0,45 à globalidade da área do prédio;*

b) *A resultante da aplicação de índice de construção de 0,70 à faixa do prédio, até 30m de profundidade, marginal a via existente e infraestruturada.*

Esta opção procura combinar de forma eficaz e rigorosa os conceitos de índice “bruto” (aplicável a zona) e de índice “líquido” (aplicável a lote).

As medições de área e de edificabilidade consideradas em plano zonamento - é o caso de PDM - referenciam-se a cada “zona”, que quase sempre inclui muitos prédios e todo o espaço público existente; de tais medições decorre, portanto, um índice “bruto”.

Mas, na aplicação da consequente regulamentação, há que considerar e distinguir a diversidade de propriedades presentes no território, desde prédio não infraestruturado de vários hectares até a parcela infraestruturada de formato e dimensão similar a lote da morfologia urbana onde se insere. Seria totalmente desadequado aplicar o mesmo índice nas duas situações; no primeiro caso deve aplicar-se um índice “bruto”; no segundo caso um índice “líquido”. Só diferenciando estes índices se obterão resultados equivalentes, equilíbrio morfotipológico.

Procurando consagrar esta diferenciação, importa notar que, entre as duas situações limite referidas, existem no território muitas outras intermédias, que podem suscitar dúvidas sobre qual dos índices utilizar. A normativa adotada assegura para todas e cada uma delas uma resposta inequívoca, garantindo uma total transparência.

2.3 Regulamentação do solo urbano/rural

A delimitação de solo urbano foi, como atrás se referiu, acompanhada pela identificação e delimitação das ocupações híbridas urbano/rurais presentes no território. Estas, conforme previsto no Decreto Regulamentar 15/2015 de 19/agosto, foram integradas nas categorias *espaços urbanos de baixa densidade*, UBD (solo urbano) e *áreas de edificação dispersa*, AED (solo rústico).

Com expressão significativa no território, justifica-se uma nota sobre a regulamentação a que ficam sujeitas (até pela pouca experiência que existe neste domínio).

O que têm as duas ocupações de comum, por oposição ao solo urbano mais habitual:

- Desde logo, o reconhecimento da existência de áreas de ocupação híbrida, urbano/rural, e o desígnio de que como tal se deverão manter: prédios com utilização agrícola e alguma edificação, marginados por vias dotadas de algumas infraestruturas;
- Consequentemente, a clarificação de que nestas áreas deve ser evitado o alastramento edificatório, o que se traduz no princípio de que, salvo exceções devidamente justificadas, nelas não serão abertas novas vias nem construídas novas infraestruturas públicas;

- Não obstante, a admissão de novas edificações, função das infraestruturas já existentes, aproveitando-as, mas não exigindo novos investimentos.

O que distingue estas duas categorias, uma de solo urbano e a outra de solo rústico:

- Uma diferente densidade de edifícios e um diferente serviço de infraestruturas, maiores na categoria UBD, menores na categoria AED;
- E, em consonância com a diferenciação de densidades e com a dicotomia legal entre solo rústico e solo urbano, em AED a impossibilidade de loteamento, em UBD a possibilidade de loteamento ao longo de via existente infraestruturada.

3. Solo rústico – ajustes pontuais

No Solo Rústico a alteração proposta é pouco significativa, essencialmente porque o critério genérico adotado foi o de manter a solução preconizada no PDMV2013.

O Solo Rústico corresponde assim a áreas com valor e acentuado aproveitamento agrícola, pecuário e florestal, com escassa ocupação edificatória e com uma baixa densidade de infraestruturização. Integra ainda espaços que contribuem para a conservação, a valorização e a exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como espaços naturais, de turismo, recreio e lazer.

As alterações introduzidas correspondem a ajustes pontuais que se relacionam com a necessária nova classificação como solo rústico de solo que no PDMV2013 estava classificado como urbanizável ou mesmo como urbano. Em qualquer caso, as alterações reportam-se a solo que não se apresenta *total ou parcialmente urbanizado ou edificado* e que não tem vocação estruturante específica capaz de o sustentar como potencialmente urbano.

Metodologicamente, tal processo de nova classificação e de consequente qualificação assentou em cada caso:

- Na avaliação da situação existente através de interpretação operativa de fotografia aérea;
- Na identificação do uso e qualificação dominante da respetiva envolvente prevista na Planta de Ordenamento do PDMV2013.

A combinação deste duplo critério veio, por um lado, reforçar a condição do Solo Rústico como classificação predominante no Município e, por outro, assegurar o reconhecimento e a valorização da situação existente e uma coerência global ao nível do uso do solo, na nova proposta de ordenamento.

Importa ainda sublinhar que se reviu pontualmente a qualificação do solo rural do PDMV2013 em função das categorias e subcategorias previstas no DR 15/2015 e de uma desejável simplificação capaz de assegurar maior legibilidade da proposta de ordenamento.

O solo rústico integra, assim, as seguintes qualificações:

- a) *Espaços agrícolas;*
- b) *Espaços florestais:*
 - b.1) *Espaços florestais de produção;*
 - b.2) *Espaços florestais de conservação.*
- c) *Espaços naturais e paisagísticos;*
- d) *Espaços de exploração de recursos energéticos e geológicos;*
- e) *Espaços culturais – Quintas;*
- f) *Aglomerados rurais;*
- g) *Áreas de edificação dispersa;*
- h) *Espaços destinados a equipamentos, infraestruturas e outras estruturas ou ocupações;*

i) *Espaços de ocupação turística.*

Sintetizando e em comparação com o PDMV2013, foram introduzidos os seguintes ajustes ao nível da qualificação do Solo Rústico:

- O *Espaço florestal condicionado* foi suprimido (passando a condicionante, quando se mantém, a integrar a Planta de Condicionantes);
- O *Espaço cultural* foi alterado, passando a incluir as quintas e a designar-se *Espaços culturais – Quintas*;
- Os denominados *Espaços destinados a equipamentos e outras estruturas ou ocupações compatíveis com o estatuto de solo rural*, passaram a denominar-se *Espaços destinados a equipamentos e outras estruturas ou ocupações*;
- Os denominados *Espaços de uso especial – Turismo*, passaram a denominar-se *Espaços de ocupação turística*.

De referir, ainda, que em desdobramento da Planta de Ordenamento – *Planta de Orientações Perequativas e Executórias* – são assinaladas áreas de solo rústico com aptidão para instalação de atividades económicas. São áreas que no PDMV2013 estavam destinadas a esse uso. Poderão, então, se e quando tal se justificar, ser reclassificadas como solo urbano através de plano de pormenor de efeitos registais.

4. Planta de Condicionantes – ajustes pontuais

Em conformidade com os termos de referência que sustentam a presente alteração ao PDM elaborou-se uma revisão pontual da Planta de Condicionantes.

Objetivamente, tal revisão assentou em ajustes pontuais que pretenderam:

- Contribuir para uma maior clarificação na identificação das condicionantes efetivamente existentes (no PDMV2013 havia alguma confusão, nomeadamente porque surgiam várias condicionantes na própria Planta de Ordenamento, o que gerava sistemática ambiguidade na sua leitura e operacionalidade);
- Ajustar conteúdo e legenda da Planta de Condicionantes à versão mais recente da publicação da DGT “*Servidões e restrições de utilidade pública (SRUP)*”;
- Ajustar e atualizar leitões e margens, elementos com representação linear, na nova base cartográfica;
- Integrar informação desarticulada (associada a albufeiras, barragens agrícolas, barragens e açudes e zonas envolventes) numa base única, denominada “Planos de água de albufeiras”;
- Promover um pequeno conjunto de propostas de “desafetação” de espaços de REN, RAN e de “Espaços florestais condicionados” de áreas já predominantemente urbanizadas e/ou edificadas;
- Atualizar, de acordo com elementos fornecidos pelas entidades competentes, informação de base associada nomeadamente: a pedreiras; ao património arquitetónico e arqueológico; a áreas de defesa nacional; às redes de água e saneamento; à rede de distribuição elétrica; à rede rodoviária nacional; à rede de estradas e caminhos municipais (que careciam de identificação no PDMV2013); à rede ferroviária (canais previstos, bem como a consideração dos canais existentes associados às linhas do Dão e do Vouga); e ao serviço aeronáutico.

Face às alterações e ajustes introduzidos, optou-se, para assegurar maior legibilidade e operacionalidade, por desdobrar a Planta de Condicionantes em:

- Planta de Condicionantes Vários, à escala 1/25000;
- Carta de Reserva Ecológica Nacional (REN), à escala 1/25000;
- Carta de Reserva Agrícola Nacional (RAN), à escala 1/25000;
- Carta de Perigosidade e risco de Incêndio, à escala 1/25000;
- Carta das áreas percorridas por incêndios, à escala 1/25000;
- Carta do Património Arqueológico e Arquitetónico, à escala 1/25000.

5. Modelo perequativo e orientações executórias

5.1 Da leitura do PDMV2013 e da prática urbanística municipal à formulação de estratégia perequativa e executória

O Modelo Perequativo e as Orientações Executórias aqui explicitados foram concebidos em processo metodológico que foi articulando plano com gestão.

Em concreto, a conceção desta alteração ao PDM foi sendo feita em articulação com a ponderação e procura de soluções para questões urgentes, representativas de constrangimentos-padrão presentes na gestão urbanística corrente.

Tal metodologia permitiu que, ao mesmo tempo e de forma coerente:

- Tenham sido encontradas propostas de solução para essas questões urgentes, estando neste momento já em curso os correspondentes processos executórios.
- Tenha sido elaborada e aprovada pela Câmara Municipal uma *Interpretação das orientações executórias presentes no PDM de Viseu*, a qual passou a enquadrar a gestão corrente, mantendo e até reforçando a exigência de boas soluções urbanísticas, mas compatibilizando-a com uma atitude de maior flexibilidade.
- Se tenha vindo a construir, com este caminho, os contornos do conteúdo da estratégia executória e perequativa a consagrar nesta Alteração ao PDM de Viseu.

Esta metodologia permitiu uma **leitura do PDMV2013 e dos resultados da prática urbanística municipal**, que aqui se formula de forma muito sucinta.

Da análise dos instrumentos urbanísticos em vigor (com realce para o próprio PDMV2013) e do trabalho desenvolvido em colaboração com os serviços municipais resulta a leitura, bastante clara, de que o sistema instituído e praticado se caracteriza por:

- Forte preocupação com o desenho urbano, traduzida em planos de pormenor e numa regulamentação predominantemente reportada a UOPG, cujo detalhe revela a existência de estudos urbanísticos que abrangem grande parte da Cidade.
- Existência de normas perequativas, relativas à edificabilidade e a encargos urbanísticos, reportados a cada UOPG e/ou plano de pormenor.
- Execução urbanística fortemente reportada a unidades de execução (para assegurar soluções de conjunto e perequação), sendo que a respetiva delimitação surge também ela muito dependente da normativa relativa a UOPG e/ou plano de pormenor.

De referir que estes quesitos - soluções de conjunto (exigindo desenho urbano), perequação e parcerias urbanísticas (no quadro de unidades de execução) – são, antes de mais, imperativos legais. E são, além disso, instrumentos indispensáveis para uma ocupação urbana ordenada.

Olhando para a ocupação que foi ocorrendo na Cidade, pode notar-se que o caminho prosseguido levou a resultados globalmente positivos, alguns deles de dimensão significativa, nomeadamente no domínio das infraestruturas.

De reter, em suma, aspetos muito positivos no urbanismo municipal praticado em Viseu.

Refletindo, agora, em situações e resultados que revelam insuficiências ou dificuldades, que interessará corrigir.

Da leitura positiva da ocupação existente, há a referir duas ressalvas:

- Ocorrência de muitos (excessivos) espaços abertos à construção e, por isso, de alguma fragmentação edificatória.
- Ocupação muito menos ordenada à medida que nos afastamos do Centro da Cidade.

Sobre os processos executórios decorrentes do quadro instituído e praticado:

- A importante normativa relativa a desenho urbano e a parcerias (unidades de execução) vai para além do urbanisticamente necessário, exigindo uma quase sistemática iniciativa municipal, não estando os serviços municipais dotados de meios para tal.
- Decorre desta normativa, face à não iniciativa municipal, a paralisação de muitas operações urbanísticas, algumas delas desnecessariamente.
- Também nos casos dinamizados pela Câmara Municipal, traduzidos na delimitação de unidade de execução e/ou de assinatura de protocolo, se verifica um longo arrastamento de processos.

Relativamente à normativa perequativa, afigura-se que ganharia em ser aperfeiçoada:

- Não fazendo depender a edificabilidade do programa e do desenho urbano, ou seja, tornando a distribuição da edificabilidade mais justa e abrangente.
- Assegurando que os investimentos públicos sejam suficientemente ressarcidos, ou seja, aprofundando o processo perequativo entre investimento privado e função social do solo.

Esta leitura da prática urbanística municipal constitui o necessário suporte para a conceção das orientações executórias e perequativas que integram a presente Alteração do PDM de Viseu.

Os **contornos gerais da estratégia a adotar** procuram naturalmente, no essencial:

- A manutenção e até o aperfeiçoamento das características lidas como positivas no sistema de administração urbanística municipal instituído e praticado.
- A correção dos aspetos desse sistema em que a análise dos resultados revela insuficiências ou dificuldades.

Pretende-se, para tal, acentuar e articular rigor, flexibilidade e transparência.

O rigor deverá traduzir-se:

- Na manutenção da ideia, muito presente na gestão atual, de que a ocupação do território urbano tem de ser enquadrada por desenho urbano, que assegure soluções de conjunto, harmoniosas.
- No reforço da ideia de que, em todo o território, cada operação urbanística tem de contribuir, desde logo e não apenas no futuro, para a qualificação do existente.
- Na manutenção e aperfeiçoamento das normas perequativas, tornando-as mais iguais e mais abrangentes.

A flexibilidade deverá traduzir-se:

- Em desenho urbano menos rígido e estático, recorrendo a processos mais abertos e evolutivos; sempre subordinado a referenciais estruturantes do território, sempre respeitador das preexistências, mas também enquadrador e atento às dinâmicas que vão ocorrendo.
- Nas opções executórias, recurso a unidades de execução sempre que e apenas quando elas se revelem necessárias para a qualificação do existente (desde logo e não apenas no futuro, conforme atrás referido). Também neste domínio um sistema mais aberto: delimitação de unidade de execução não fixadas à partida, ocorrendo em função das opções públicas de desenvolvimento e das dinâmicas de privados que forem ocorrendo.

No que respeita à transparência:

- Normas perequativas mais iguais e mais abrangentes (conforme já referido).
- Procura de simplificação/ facilidade de leitura da normativa urbanística municipal, no quadro do PDM e também no regulamento de compensações e taxas urbanísticas.

5.2 Modelo perequativo

Da análise sucinta, atrás enunciada, ressaltou a importância da existência de uma normativa perequativa e a opinião de que ela ganharia em ser ainda aperfeiçoada:

- com uma distribuição da edificabilidade entre proprietário mais justa e abrangente;
- e assegurando um maior equilíbrio entre receitas e investimentos privados e municipais.

De referir que, no quadro legal em vigor:

- o segundo desígnio, o da distribuição de mais valias entre propriedade e função social do solo, é opção discricionária que cabe à decisão municipal;
- já o desígnio de uma perequação mais abrangente corresponde a uma imposição legal, uma vez que esta é aplicável a todas as operações urbanísticas, às sistemáticas, mas também às não sistemáticas.

A normativa perequativa, aplicável à globalidade do território municipal, foi concentrada num dos títulos do Regulamento do Plano - *Regime económico-financeiro* – e integra os artigos assim intitulados:

Secção I – Edificabilidade

Artigo 90.º-D Disposições base relativas à edificabilidade

Artigo 90.º-E Áreas operativas para efeitos de perequação de edificabilidade

Artigo 90.º-F Conceitos associados à edificabilidade

Artigo 90.º-G Edificabilidade média e edificabilidade abstrata

Artigo 90.º-H Edificabilidade concreta e compensações

Secção II – Encargos urbanísticos

Artigo 90.º-I Disposições base relativas a encargos urbanísticos

Artigo 90.º-J Identificação de encargos urbanísticos

Artigo 90.º-K Encargos urbanísticos padrão

Artigo 90.º-L Encargos urbanísticos a suportar pelos promotores

Visando uma perequação abrangente, a primeira tarefa foi a de confrontar a realidade biofísica e a ocupação presente em cada local com as categorias de espaços e correspondente disciplina estabelecida pelo presente Plano, procurando identificar e distinguir as áreas que justificam e as que não justificam perequação.

Chegou-se à seguinte conclusão, expressa no Regulamento:

- a) *Áreas para as quais não se justifica a adoção de mecanismos perequativos:*
 - i) *Todo o solo rústico, salvo o destinado a equipamentos e infraestruturas;*
 - ii) *Áreas em solo urbano integradas nas categorias “espaços urbanas de baixa densidade”, “verde urbano de proteção” e “usos específicos”.*
- b) *Áreas que exigem a adoção de mecanismos perequativos: todas as categorias de solo urbano, salvo as referidas na alínea anterior, para as quais são definidas **unidades operativas de planeamento e gestão (UPOG)** que relevam para esse efeito, delimitadas na planta de Orientações Perequativas e Executórias:*
 - i) *UOPG A - Centro da Cidade (área interior à Circunvalação);*
 - ii) *UOPG B – área entre a Circunvalação e o anel de vias rápidas;*
 - iii) *UOPG C – demais área concelhia*
- c) *Áreas que devem ser adquiridas pela CMV, constituindo um encargo urbanístico: as destinadas a equipamentos ou infraestruturas localizadas em solo rústico.*

A delimitação das referidas 3 UOPG, exprimindo grosso modo a ocupação atual, visou também o máximo de perceptibilidade, componente fundamental do desígnio da transparência.

Edificabilidade

A construção da normativa para **distribuição da edificabilidade** em cada UOPG passou pelas seguintes fases:

- Cálculo, rigoroso, da edificabilidade admitida pelo Plano;
- Clarificação de conceitos relativos á edificabilidade, para construção de modelo perequativo;
- Decisão, essencialmente política, sobre a edificabilidade a afetar aos proprietários e a que será afeta à função social do solo.

O cálculo da edificabilidade admitida pelo Plano em cada UOPG, para as categorias de solo em que se considerou exigível a perequação, é apresentado no quadro seguinte.

Assenta na medição das áreas de cada categoria e na sua multiplicação pela correspondente edificabilidade “bruta”.

Dele se conclui que os índices médios de edificabilidade resultantes do Plano (somatório de toda a edificabilidade dividida pela área total das referidas categorias) são:

- UOPG A – 0,61 m²ac/m²
- UOPG B – 0,50 m²ac/m²
- UOPG C – 0,43 m²ac/m²

Solo urbano sujeito a perequação da Edificabilidade*

	UOPG A Centro Cidade			UOPG B Da circunvalação ao anel de vias rápidas			UOPG C Demais área concelhia		
	Área (ha)	Índice (m ² ac/m ²)	Edificabilidade (ha ac)	Área (ha)	Índice (m ² ac/m ²)	Edificabilidade (ha ac)	Área (ha)	Índice (m ² ac/m ²)	Edificabilidade (ha ac)
C0	118,4	0,75	88,8	1,2	0,75	0,9	0,0	0,75	0,0
C1	0,0	0,50	0,0	9,3	0,50	4,7	36,5	0,50	18,3
C2	0,0	0,45	0,0	9,1	0,45	4,1	32,1	0,45	14,5
C3	0,0	0,80	0,0	20,6	0,80	16,5	0,0	0,80	0,0
C4	0,0	1,00	0,0	8,0	1,00	8,0	0,0	1,00	0,0
H1	0,0	0,50	0,0	111,4	0,50	55,7	557,3	0,50	278,7
H2	4,1	0,45	1,9	929,5	0,45	418,3	1 853,6	0,45	834,1
H3	7,4	0,80	5,9	426,8	0,80	341,4	0,0	0,80	0,0
H4	39,9	1,00	39,9	169,5	1,00	165,9	0,0	1,00	0,0
A1	0,0	0,45	0,0	43,4	0,45	19,5	401,5	0,45	180,7
A2	0,0	0,60	0,0	57,4	0,60	34,4	4,2	0,60	2,5
E+I	39,6	0	-	151,4	0	-	150,6	0	-
V1	16,8	0	-	219,9	0	-	13,1	0	-
Total	226,2	0,61	136,5	2 157,5	0,50	1 069,4	3 048,9	0,43	1 328,8

* Todo o solo urbano exceto UBD, usos específicos (Un) e verde urbano de proteção (V2)

A clarificação de **conceitos relativos à edificabilidade** consta no Regulamento:

- a) *Edificabilidade: a estabelecida para cada local (parcela ou conjunto de parcelas) nas disposições do Plano (quantitativas e qualitativas) e na demais regulamentação aplicável;*
- b) *Edificabilidade média: referente a cada uma das UOPG delimitadas pelo Plano para efeitos perequativos, exprime o quociente entre o total da área de edificação nela admitida (incluindo a existente) e a respetiva*

área territorial;

- c) *Edificabilidade abstrata: a afeta pelo Plano ao proprietário de cada parcela (ou conjunto de parcelas), corresponde à edificabilidade média subtraída da edificabilidade afeta ao FMSAU;*
- d) *Edificabilidade concreta: a edificabilidade legal já existente numa dada parcela ou a que vier a ser estabelecida em processo de gestão urbanística.*

Sublinhe-se, antes de mais, a distinção entre *edificabilidade*, a estabelecida pelo Plano para cada local, e aquela a que o proprietário tem direito - *edificabilidade abstrata* – igual para todos os proprietários integrados numa mesma UOPG.

A fixação de uma **edificabilidade abstrata** assenta necessariamente na *edificabilidade média*, acrescida de decisão municipal sobre a sua distribuição entre a globalidade de proprietários e o FMSAU (Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística) que, de acordo com a lei, deverá ser criado pelo Município.

Note-se que esta distribuição de mais valias fundiárias, estabelecida na LBSOTU, não foi objeto de especificação, sendo por isso opção discricionária de cada Município.

Tratando-se de inovação recente, a opção municipal é a de valorizar a inovação, mas a de aplicar de forma mitigada, apenas com alguma expressão na UOPG B, na qual a dinâmica imobiliária tem expressão significativa.

Em concreto:

- UOPG A: edificabilidade média: $0,61 \text{ m}^2\text{ac}/\text{m}^2$; edificabilidade abstrata: $0,60 \text{ m}^2\text{ac}/\text{m}^2 + 150 \text{ m}^2\text{ac}$
- UOPG B: edificabilidade média: $0,50 \text{ m}^2\text{ac}/\text{m}^2$; edificabilidade abstrata: $0,40 \text{ m}^2\text{ac}/\text{m}^2 + 100 \text{ m}^2\text{ac}$
- UOPG C: edificabilidade média: $0,43 \text{ m}^2\text{ac}/\text{m}^2$; edificabilidade abstrata: $0,40 \text{ m}^2\text{ac}/\text{m}^2 + 100 \text{ m}^2\text{ac}$

A opção de somar os $100 \text{ m}^2\text{ac}$ (ou $150 \text{ m}^2\text{ac}$) ao que, em princípio, seria a edificabilidade abstrata em cada operação urbanística visa facilitar a aplicação da normativa. Esses m^2ac , insignificantes em operações de média e grande dimensão, têm forte impacto nas pequenas, favorecendo a colmatação urbana e facilitando (na perspetiva técnica como na social) o processo perequativo. Tal acréscimo vai também ao encontro do objetivo de equidade, uma vez que os prédios de pequena dimensão se aproximam do formato de lote e quase sempre se encontram infraestruturados, valendo por isso mais (o que aliás é reconhecido no Código de Expropriações).

A edificabilidade abstrata corresponde a um direito a edificar. Esta tem então, necessariamente, de ser considerada no ato de licenciamento urbanístico, que se traduzirá em **edificabilidade concreta**.

As regras estabelecidas para tal são, em resumo:

- a edificabilidade concreta considera e articula edificabilidade (do local) com edificabilidade abstrata;
- sempre que possível, a edificabilidade concreta é igual à abstrata;
- quando tal não for urbanisticamente possível ou adequado e, por isso, a edificabilidade concreta (licenciada) for superior ou inferior à abstrata, há lugar a uma compensação do proprietário a Câmara ou da Câmara ao proprietário.

Encargos urbanísticos

Encargos urbanísticos (e infraestruturas) são entendidos em sentido lato, integrando a construção e a manutenção de redes de água, esgotos, etc, mas também todo o espaço público e equipamentos.

O princípio legalmente estabelecido é o de que *os particulares têm o dever de participar no financiamento das infraestruturas urbanísticas* e de que estes encargos devem ser *distribuídos de forma equitativa por todas as operações urbanísticas*.

O modelo perequativo de distribuição de encargos estabelecido no Plano assenta nos seguintes contornos:

- Distinção das infraestruturas, função da sua maior ou menor abrangência territorial, em infraestrutura local (a que irá servir diretamente cada conjunto edificado) e infraestrutura geral (a de maior abrangência).
- Cálculo dos custos médios reais de uma e de outra.
- Considerar que os encargos urbanísticos de um promotor são: participação nos custos da infraestrutura local + participação nos custos da infraestrutura geral + cedência de terreno para infraestrutura geral. Não contabilização da cedência para infraestrutura local, embora esta tenha de ocorrer sempre que necessária, por servir fundamentalmente a própria operação.
- Sublinhar que o Município deve imputar estes encargos a todas e cada uma das operações urbanísticas, de forma proporcional, tendo legitimidade para decidir qual a percentagem de custos que deverão suportar, sendo certo que a parte restante (a existir) terá de ser suportada pelos dinheiros públicos.

Estabelecendo o Plano estes princípios (com algum detalhe – ver Secção II, Capítulo II do Título VI-A do Regulamento), a fixação concreta destes encargos deverá ocorrer em regulamento municipal complementar do PDM.

No PDM apenas é fixada a **cedência média de terreno para infraestrutura geral**.

Esta fixação não é arbitrária. Resulta do zonamento e da edificabilidade constantes no PDM (já em parte quantificada no quadro anterior) e de cálculos efetuados, expressos no quadro seguinte.

De tais cálculos se conclui que a cedência média devida é de $0,53 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{ac}$ para a área interior ao *anel de vias rápidas* (Cidade) e de $0,36 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{ac}$ para a área exterior.

Arredondando por baixo, para efeitos de uma regulamentação perequativa dos encargos, ir-se-ão considerar como cedências médias devidas **$0,50 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{ac}$** e **$0,35 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{ac}$** .

Cedência para infraestrutura geral	UOPG A + UOPG B		UOPG C	
	edificabilidade (ha ac)	cedência (ha)	edificabilidade (ha ac)	cedência (ha)
Edificabilidade				
Solo urbano sujeito a perequação	1 205,9	-	1 328,8	-
UBD	25,8	-	330,0	-
Un	0,0	-	0,0	-
AED	5,3	-	70,8	-
aglomerados rurais	0,3	-	9,4	-
turismo	-	-	13,7	-
Total	1 237,3	-	1 752,7	-
Cedência para infraestrutura geral				
(E+I) x 1,3	-	248,3	-	195,8
V1	-	236,7	-	13,1
25% V2	-	21,4	-	15,9
Rodovias (R) *	-	148,1	-	397,7
Total	-	654,5	-	622,5
Cedência média	0,53		0,36	

* 2/3 (vias estruturantes urbanas + outras vias) + 1/3 vias supramunicipais

5.3 Orientações executórias

Dos princípios enunciados ao Regulamento do PDM

Os passos já dados, em colaboração com os serviços municipais e aprovados pela Câmara, permitem-nos avançar, com segurança, na formulação de Orientações Executórias.

Os **princípios base** constam no documento *Interpretação das orientações executórias presentes no PDM de Viseu* (PDMV2013):

- *Todas as operações urbanísticas deverão considerar a sua envolvente e procurar contribuir para soluções harmoniosas de conjunto, do ponto de vista funcional e do pondo de vista formal (integração na paisagem).*
- *Para tal, haverá que recorrer, sempre que justificável, à delimitação e dinamização de unidades de execução, forma legal operativa para assegurar as pretendidas soluções de conjunto.*
- *A execução através de operações urbanísticas não sistemáticas (licenciamento conforme RJUE) deve então ocorrer sempre que e apenas quando se revele compatível com os objetivos de harmonia funcional e formal.*

Estes princípios, presentes também no quadro legal em vigor, são vertidos e operacionalizados no conteúdo desta Alteração do PDM – **Regulamento**, Capítulo II do Título VI-A) - procurando articular, conforme o pretendido, rigor com flexibilidade e com transparência.

Os artigos 90.º-Q e 90.º-R estabelecem o procedimento genérico:

- *A execução corrente do Plano ocorre de forma sistemática, mediante programação municipal e de forma não sistemática, através de operações individualizadas....*
- *Ocorrem, em princípio, de forma sistemática ... as operações que exijam intervenção integrada..., especialmente, as identificadas pela CMV como estratégicas.*
- *A edificação em solo urbano deve ser precedida das correspondentes e necessárias infraestruturas e, quando a CMV o entenda necessário, de estudo urbanístico demonstrativo do respetivo enquadramento formal e funcional com a envolvente.*
- *A execução não sistemática ocorre sempre que e apenas quando, para cumprimento dos objetivos do Plano..., a execução sistemática se revele desnecessária.*

A execução sistemática é objeto, no Regulamento, de regulamentação de algum detalhe, procurando perspetivar procedimentos, desde a programação municipal ao desenvolvimento de unidades de execução e aos consequentes sistemas executórios a adotar (iniciativa dos interessados, cooperação; imposição administrativa).

Estratégia executória

Sendo assumido que a execução deverá ocorrer *de forma sistemática, mediante programação municipal, e de forma não sistemática, através de operações individualizadas*, a aposta na flexibilidade remete a decisão sobre a forma de execução a utilizar em cada caso para a gestão urbanística municipal corrente.

São estabelecidos em Regulamento orientações gerais de apoio a essa decisão.

Tais orientações são aqui complementadas com algumas reflexões e recomendações sobre os critérios a adotar na escolha entre as várias possíveis formas de execução. Trata-se de uma sugestão de **estratégia executória** a adotar na **prática urbanística municipal**.

Começando com algumas **observações preliminares**.

- Da delimitação de unidade de execução resultam as seguintes consequências legais:
 - os proprietários ficam com o dever de participar/executar; não o fazendo, a única alternativa é a da aquisição da parcela pela Câmara Municipal (por acordo ou expropriação);
 - a consequente operação urbanística, em princípio de parcelamento, tem de ser feita pelo conjunto dos proprietários e de outros eventuais investidores, assegurando o financiamento das correspondentes obras de urbanização.

- A unidade de execução é, no quadro legal português, o instrumento mais adequado e operativo para assegurar um desenvolvimento urbanístico ordenado. Mas:
 - para que de facto o seja, exige atitude seletiva, iniciativa municipal e que a Câmara adote atitude supletiva, substituindo os proprietários que não queiram participar;
 - não querendo a Câmara substituir-se, o resultado mais expectável é o de que a operação urbanística não aconteça.

Resultam destas observações as seguintes **recomendações**:

- Delimitar unidade de execução sempre que e apenas quando se revele necessária para assegurar um desenvolvimento urbanístico ordenado.
- Atitude seletiva e criteriosa na delimitação e escolha do sistema de execução, considerando sempre: a importância da operação urbanística para o desenvolvimento e ordenamento do Município; e, também, a dinâmica dos proprietários.
- Abrangência de cada unidade de execução: a mínima necessária para que a operação seja qualificadora da envolvente e contribua para objetivos de ordenamento expressamente formulados.

Estas recomendações podem ser densificadas através da formulação de uma tipificação de situações e de uma consequente tipificação de procedimentos.

Apresentam-se, então, cenários tipificados no quadro seguinte, situações e consequentes procedimentos. Esse quadro consubstancia uma proposta de como utilizar as unidades de execução, componente fundamental numa estratégia urbanística executória.

Tipificação da situação		Unidade de Execução Tipificação do procedimento		
Importância da operação	Dinâmica dos proprietários	Delimitação preliminar	Obras de urbanização a cargo de	Sistema de execução
estratégica	(não relevante)	sem prévio contacto com proprietários	Câmara	imposição administrativa
desejável	alguma	sem prévio contacto formal com proprietários	proprietários e/ou Câmara	cooperação
relativamente desejável	significativa	só após contacto e concordância de nº significativo de proprietários	proprietários; Câmara admite participar	cooperação
aceitável	forte	só após solicitação formal da maioria dos proprietários	proprietários	iniciativa dos interessados

Esta proposta de procedimentos justifica algumas outras **observações complementares**.

No processo corrente de gestão urbanística municipal, em qualquer iniciativa urbanística, a decisão inicial que sempre se coloca é a de saber se é necessária parceria (e conseqüente delimitação de unidade de execução) ou se pode ser admitida execução não sistemática (entenda-se licenciamento reportado aos limites de um só prédio).

Concluindo-se que a operação exige parceria urbanística, é necessário ainda que a Câmara decida se recusa a possibilidade de nela participar como investidor (sistema de iniciativa dos interessados), ou se se disponibiliza para nela participar, pelo menos se necessário (sistemas de cooperação ou de imposição administrativa).

Destas primeiras análises e decisões decorrem necessariamente, para uma gestão eficaz e eficiente, procedimentos técnico/administrativos muito distintos, que assentam na distinção entre rotinas e intervenções estratégicas:

- Perante uma operação não sistemática, há que estabelecer uma rotina de resposta, em que clareza e rapidez são os quesitos fundamentais.
- Quase o mesmo se pode dizer de situação que corresponda a unidade de execução por iniciativa dos interessados, embora implique um maior envolvimento dos serviços.
- Nos casos assumidos como “estratégicos” ou mesmo “desejáveis”, e em que se adotam os sistemas de imposição administrativa ou de cooperação, a iniciativa tem de ser municipal, para que a operação aconteça de facto.

Desenho urbano

A análise do PDMV2013 e da prática urbanística municipal levou às seguintes conclusões, atrás expressas:

- Existência de forte aposta no desenho urbano, traduzida em planos de pormenor, regulamentação predominantemente reportada a UOPG, e estudos urbanísticos de suporte.
- Esta aposta no desenho urbano revelou-se globalmente positiva, indispensável mesmo a uma ocupação urbana ordenada. Mas a existência de regras muito rígidas - a normativa estabelecida para cada UOPG e, ainda mais, a de planos de pormenor - levou à paralisação e/ou ao arrastamento de muitas operações urbanísticas, nalguns casos desnecessariamente.
- Esta Alteração ao PDM deveria manter (e até aperfeiçoar) o que se revelou positivo, ou seja, a aposta em soluções de conjunto/ desenho urbano; e deveria procurar ultrapassar as dificuldades detetadas, através da articulação entre rigor e flexibilidade.

O modelo adotado traduz-se, então, em processo de desenho urbano menos rígido e estático, recorrendo a processos mais abertos e evolutivos; sempre subordinado a referenciais estruturantes do território, sempre respeitador das preexistências, mas também atento e enquadrador das dinâmicas que vão ocorrendo no território.

Para tal, conforme já atrás também referido, a ocupação do solo urbano fica sujeito a disposições complementares:

- Regras gerais de aplicação obrigatória, quantitativas e sobretudo qualitativas, visando soluções de conjunto e qualidade urbana;
- Orientações supletivas mais específicas, funcionais e formais, relativas a *UOPG-G* (as quais correspondem, no essencial, ao conteúdo das *UOPG* do PDMV2013 e de planos de pormenor agora revogados).

Note-se que estas *UOPG-G* são anexas ao Regulamento (Anexo 3).

Mantêm-se assim como orientações, mas deixam de ser imperativas, abrindo espaço à desejada flexibilidade. Para evitar que tal flexibilidade se venha a traduzir em perda de qualidade, as regras gerais obrigam à procura de soluções de conjunto e a quesitos de qualidade.

Relembrando o artigo 90.º-R do Regulamento;

....a edificação em solo urbano deve ser precedida das correspondentes e necessárias infraestruturas e, quando a CMV o entenda necessário, de estudo urbanístico demonstrativo do respetivo enquadramento formal e funcional com a envolvente.

Note-se a utilização da expressão *estudo urbanístico*, a qual necessita de uma clarificação. Trata-se de algo muito utilizado na prática urbanística corrente, mas que não consta no quadro legal em vigor.

Estabelece-se para ela um enquadramento adequado, integrando no Plano a seguinte definição:

Estudo urbanístico: estudo de natureza não normativa nem vinculativa, relativo a unidade de execução ou a operação urbanística, envolvendo um ou vários prédios, com o desenvolvimento suficiente para verificar ou assegurar que a mesma cumpre os instrumentos de planeamento e demais normas legais e regulamentares aplicáveis, se insere adequadamente na paisagem envolvente (urbana ou rústica, na perspetiva formal e funcional) e é dotada de espaço público, infraestruturas, equipamentos e demais serviços necessários (considerando os impactos sobre os existentes), sendo que, quando o estudo é fornecido pela Câmara Municipal, assegura a viabilidade das operações que com ele se conformem;

Esta definição torna claro que os *estudos urbanísticos* não se configuram como planos, não produzem efeitos vinculativos, são meramente orientadores; poderão, em fase posterior, traduzir-se em projeto aprovado ou contrato de urbanização; mas poderão também vir a ser alterados ou até desconsiderados. Não ocorre, assim, com a utilização deste instrumento, qualquer violação do princípio da tipicidade.

Mesmo sendo apenas orientadores, estes *estudos urbanísticos* são da maior importância para uma administração urbanística ativa e eficaz. Potenciam a iniciativa municipal; enquadram, orientam e facilitam o desenvolvimento das diversas iniciativas privadas; deixam em aberto a possibilidade de aceitação de soluções diferentes.

Respondem, pois, aos objetivos enunciados:

- mantêm e até reforçam a importância do desenho urbano na prática urbanística;
- asseguram a desejada articulação entre rigor e flexibilidade.

Organização de serviços municipais

As orientações executórias estabelecidas no PDM e as observações e recomendações aqui formuladas constituem desafios importantes, que nos remetem para uma questão fulcral, a da organização, funcionamento e capacidade dos serviços municipais de urbanismo.

Sublinham-se os desafios que ultrapassam práticas correntes passivas, estas assentes essencialmente no licenciamento avulso de iniciativas particulares:

- A procura contínua de um desenho urbano estruturante e qualificado, mas flexível, atento a dinâmicas e oportunidades que forem ocorrendo.
- A necessidade de forte iniciativa municipal nos casos assumidos como “estratégicos” ou mesmo “desejáveis”. Para que estas operações de facto aconteçam, há que recorrer aos sistemas de imposição administrativa ou de cooperação. E estes casos exigem dos serviços municipais saberes técnicos diversificados (desenho urbano, mas também conhecimentos jurídico-fundiários e económico-financeiros) e, sobretudo, uma atitude de abertura e firmeza, criatividade e capacidade negocial.

Este tema justifica um especial sublinhado: para uma administração urbanística eficaz e eficiente são fundamentais estratégia e normativa, claras e transparentes; mas é também necessária, e até fundamental, uma estrutura de serviço com elas compaginada, dotada do saber fazer e dos meios adequados.

6. Ajustes formais, visando melhor sistematização e leitura

A modificação do **Regulamento**, relativa ao PDMV2013, integra duas alterações significativas, conforme já antes referido, que decorrem da necessidade de o compaginar com o quadro legal em vigor:

- Uma delas corresponde à eliminação do solo urbanizável e à organização da normativa em função de categorias de solo (e não tanto das UOPG). Implicou, no âmbito do Título VI, relativo ao Solo Urbano, a eliminação do Capítulo III e o refazer dos Capítulos I e II.
- A outra cumpre a disposição legal: “A redistribuição de benefícios e encargos ... aplica-se a todas as operações urbanísticas sistemáticas e não sistemáticas que ocorram no território em causa, concretizando a afetação das mais-valias decorrentes do plano ou de ato administrativo”. Ora, a perequação do PDMV2013 apenas funcionava no âmbito da execução sistemática, tendo a nova normativa relativa à perequação procurado dar resposta à necessidade de a estender também às intervenções não sistemáticas e de encontrar um maior equilíbrio entre edificabilidade afeta à propriedade e a afeta à função social do solo. Para tal, assegurando a maior abrangência exigida por lei e uma melhor sistematização, as disposições relativas a perequação foram integradas no Título VI-A. Não se trata de um novo modelo perequativo (já estava previsto, com alguma complexidade, no PDMV2013), mas antes do seu aperfeiçoamento no que concerne ao solo urbano, tornando-o mais uniforme e transparente e adequando-o às exigências legais.
- Também em matéria de execução (a qual se encontra intimamente relacionada com a perequação e por isso também integrada no Título VI-A), o modelo do PDMV2013 mantém-se na sua lógica inicial: continua a assentar em soluções de conjunto e no recurso a unidades de execução (conforme o estabelecido no RJGIT), apenas procurando articular tal exigência com uma adequada flexibilidade; as anteriores UOPG, nas quais assentava o modelo de execução/perequação, continuam a ser consideradas, integrando o Anexo 3 do Regulamento. Aliás, mais não se faz, nesta parte do PDMV, do que concretizar na letra do regulamento a prática que vinha já sendo levada a cabo pelo Câmara Municipal à luz do PDMV2013.

No demais, estando em causa uma alteração com objetivos bem definidos (e não uma revisão), a modificação do Regulamento não visou a alteração da sua sistemática (que, reconhece-se, é complexa e nem sempre ajustada). Sem prejuízo deste facto, foi necessário afinar o Regulamento, procedendo a alguns ajustes meramente formais, introduzindo *alterações* a artigos onde as mesmas se justificam, *revogando* outros, designadamente aqueles que estavam em desconformidade com a lei (como é o caso dos relativos à classificação e qualificação dos solos) e procedendo ao *aditamento* de novos normativos, devidamente identificados por letras, de forma a não alterar a numeração original do PDMV (precisamente por estar em causa uma alteração e não uma revisão deste instrumento de planeamento). De todo o modo, foram introduzidas modificações pontuais na sistemática, ordenando de forma distinta algumas matérias, numa lógica de melhorar a leitura e aplicação do Regulamento.

De referir ainda, **outros ajustes** introduzidos:

- A alteração dos perímetros urbanos exigiu uma revisão da “classificação de zonas sensíveis e mistas” previstas na carta de ruído;
- Foram considerados todos os loteamentos com alvarás em vigor, assim como o seu respetivo grau de concretização, a fim de verificar se, face à nova delimitação de solo urbano, se justificaria acionar a caducidade de algum deles. Referir, tal como evidencia “Planta de compromissos urbanísticos” que acompanha a proposta, que todos os loteamentos considerados se mantêm em solo urbano.