

Direito ao Território: Igualdade e Capital Natural (I)

Ana Queiroz do Vale^{1,2}

Resumo

O exercício da atividade planificatória é, por natureza desigual entre aqueles a quem se atribui benefícios ou oportunidades urbanísticas, e aqueles a quem se impõe encargos ou sacrifícios. O Plano Diretor Municipal enquanto normativo, integrador, vinculativo dos particulares, é o instrumento privilegiado para estabelecer equilíbrios entre todos os contribuintes e atores da economia territorial, devendo acautelar igualdade na redistribuição de valor capturado na transformação e utilização do solo, valorizando o capital natural e possibilitando a remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas. Mecanismos de transferência de edificabilidade, previstos na lei, podem ser o instrumento regulador deste equilíbrio territorial e indutor de um novo modelo económico do território que assegura a incorporação do valor do Capital Natural.



“O passado oferece lições de um valor inestimável para o futuro em termos dos problemas a evitar e das oportunidades que podem ser criadas.”³

NOTA PRÉVIA

O presente texto decorre dos trabalhos de revisão do Plano Diretor Municipal de Sintra, iniciados em 2014, e tem a função de exposição ao universo científico, da proposta de Novo Plano Diretor Municipal de Sintra (PDMS2016)⁴, formalizada, à sua Comissão Consultiva⁵, a 14 de abril de 2016.

1 Urbanista, licenciada em Arquitetura e licenciada em Direito; Diretora Municipal de Ambiente, Planeamento e Gestão do Território da Câmara Municipal de Sintra; Autora e Coordenadora da proposta para o novo Plano Diretor Municipal de Sintra, nomeada pelo Despacho n.º 47-P/2014 de 28 de fevereiro.

2 Colaboração de Sofia Silvano, Mestre em geografia, assessora da Direção Municipal de Ambiente, Planeamento e Gestão do Território da Câmara Municipal de Sintra.

3 NB (12)

4 Proposta de plano apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016, e disponível em <http://www.cm-sintra.pt/documentos-para-consulta#proposta-de-plano>

5 Comissão Consultiva constituída nos termos da Portaria n.º 277/2015 de 10 de setembro

A proposta de plano (PDM2016), de que fui autora enquanto coordenadora do plano, nomeada pelo Despacho n.º 47-P/2014 de 28 de fevereiro, estabelece mecanismos efetivos de igualdade territorial, garantido a todos os titulares de direitos fundiários, igual remuneração pelos serviços que prestam ao território e ao funcionamento de todos os serviços por ele prestados. Os mecanismos estabelecidos permitem ainda uma efetiva política pública, municipal, de solos.

Face à natureza dos instrumentos utilizados, a sua correlação, funcionamento e complexidade, o texto será estruturado em diferentes componentes, correspondendo o presente texto à explanação da proposta de plano e dos mecanismos propostos. Seguir-se-ão outros onde serão abordadas matérias específicas dos instrumentos propostos pelo plano (PDMS2016), nomeadamente a natureza e função de cada um dos instrumentos utilizados e a razão da sua conjugação, os critérios subjacentes aos mecanismos estabelecidos, em especial as matérias referentes à remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas e à transferência e titulação de direitos de edificabilidade.

Nos termos assim enunciados, o presente texto não esgota, nem trata amplamente as matérias em causa, mas pretende servir ao enquadramento e enunciação dos princípios que se estabeleceram no plano, identificando a realidade base do PDMS2016 e os instrumentos, mecanismos e políticas que estão na base da proposta de plano.

1. INTRODUÇÃO

A **revisão do Plano Diretor Municipal de Sintra**, ainda que iniciada à luz do anterior regime, enquadrado pela Lei da Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo⁶, e suas alterações e pelo anterior Regime Jurídicos dos Instrumentos de Gestão Territorial⁷, assumiu, na íntegra, o novo quadro legal, estabelecido pela Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPPSOTU)⁸ e o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)⁹, entretanto operado.

Conforma-se com o novo quadro legal, com as suas determinações, orientações, regimes e classificações, sendo o PDMS2016 elaborado nos termos dos artigos 43º n.º 3, 50º n.º 1 e 82º da LBPPSOTU, e do art. 2º n.º 5, da Secção IV do Capítulo II, sem prejuízo das normas gerais, em especial os art. 95º e seguintes do RJIGT, e no que diz em especial respeito à dinâmica dos planos o PDM2016 constitui um processo de revisão nos termos do n.º 3 do art. 115º, processo melhor regulado no art. 124º. O PDM2016 dá igualmente execução ao n.º 2 do art. 199º do RJIGT.

6 Lei n.º 48/98 de 11 de agosto

7 Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro

8 Lei n.º 31/2014 de 30 de maio

9 Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio

O Plano Diretor Municipal de Sintra¹⁰ (PDMS99), com uma década e meia de existência, entrou em vigor no final do século passado, ao abrigo do regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 69/90 de 2 de março, e encontra-se hoje, num contexto de franca alteração do paradigma económico e territorial, em confronto com exigências e objetivos do ordenamento do território do século XXI, que se revelam de forma significativa num território vasto, heterogéneo e que se deseja competitivo, como é o do Município de Sintra.

Interessa portanto **adequar os instrumentos de política do território** de Sintra aos desafios de um novo século.

O processo de revisão do Plano Diretor Municipal de Sintra (PDMS2016), tomou uma **nova dinâmica no início de 2014**, consolidada na proposta de plano apresentada à Comissão Consultiva em abril de 2014.

Sintra é um **território de desafios**. Pela sua diversidade, pela sua riqueza, cultural, patrimonial e natural, mas sobretudo pelo desafio que constitui a sua dimensão e diversidade populacional.

Sintra estende-se num território de **319 km²** (3.º município em território na AML¹¹) e tem **377.835 habitantes¹²** (2.º município em população na AML e no país - **3,6% da população do País e 13,4% da população da AML**), e representa **4% do PIB¹³ nacional**.

Sintra é também um **território de património**, natural e cultural. Pautado por grande **diversidade** onde o **Parque Natural Sintra-Cascais**, que inclui a orla costeira e a área classificada como património mundial, ocupa cerca de **35%** da área do concelho. A área a norte é marcada pela exploração de importantes recursos endógenos, quer agrícolas, quer na exploração e transformação da rocha ornamental. O quadrante sudeste é marcado por **áreas urbanas densamente povoadas**, mas de fortes e individuais identidades, onde se encontram grandes desafios metropolitanos, e onde reside **80% da população** de Sintra, **Capital Humano** que empreende e se renova, cidades com os seus constrangimentos e as oportunidades próprias das **cidades metropolitanas**. O quadrante poente, atlântico, assume especial relevância para o lazer das populações e para a atividade turística

Sintra tem **território e população** numa dimensão metropolitana e nacional, crítica e diferenciadora.

Mas este é também um **tempo de desafios**. Desafios perante uma diferente visão sobre a utilização do território, os valores da paisagem e a vivência das cidades, que assume um papel diferenciador no novo paradigma da economia territorial. Desafios perante um novo enquadramento legal - regimes jurídicos associados às matérias do ordenamento do terri-

10 Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/99 de 4 de outubro

11 Área Metropolitana de Lisboa

12 INE, Censos 2011

13 Produto Interno Bruto

tório – que se posiciona diante da realidade socioeconómica e dos instrumentos de política do território para as próximas décadas com novos conceitos e novos desígnios.

Foi em 2014 estabelecida uma nova Lei de Bases para o ordenamento do território (LBPSOTU)¹⁴, e, em sua execução, operou-se uma reforma do regime jurídico dos instrumentos de gestão do território (RJIGT)¹⁵, ao que se adiciona a revisão do regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE)¹⁶.

Este novo quadro legal atualiza os fins a que o solo, e o território na sua conceção mais abrangente, se destina ou se deve destinar, no princípio de um desenvolvimento sustentável, enfatizando a importância da valorização das potencialidades do solo, e o seu aproveitamento racional e eficiente, assegurando a competitividade económica e territorial, o aumento da resiliência face aos efeitos das alterações climáticas, prevenção de riscos, regeneração de áreas degradadas, e ainda o reforço da coesão nacional através da contenção urbana e da edificação dispersa, e da valorização da identidade e do património natural, cultural e paisagístico.

Aristóteles, no seu livro *Tratado sobre a Política*, define que a política é a ciência que tem por objeto a felicidade humana e divide-se na emética (que se preocupa com a felicidade individual do homem na polis) e na política propriamente dita (que se preocupa com a felicidade coletiva da polis).

“Vemos que toda cidade é uma espécie de comunidade, e toda ela se forma com vistas a algum bem (o bem comum) pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vistas ao que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a isso, é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras tem mais que todas este objetivo e visa ao mais importante de todos os bens; ela se chama cidade e é a comunidade política”¹⁷

Sintra é um **território de diversidade**, que é ela própria a riqueza e diferenciação: **ruralidade e cidade, cidade e natureza, natureza e homem:**

- Um **Parque Natural** de relevância nacional – Parque Natural Sintra-Cascais (PNSC) - enquanto elemento formador da paisagem, e instrumento defensor dos valores naturais e económicos, e da identidade dos locais, enquanto valores culturais;
- Uma paisagem protegida como **património da humanidade** (UNESCO) de relevância inquestionável como fenómeno identitário mundial;
- Uma **orla costeira** de enorme valor natural, preservada na sua melhor essência e no seu maior valor (natural e económico);

14 Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

15 Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

16 Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de dezembro, com a última redação dada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014 de 9 de setembro

17 NB (2)

- Uma **área agrícola** com potencial para desempenhar um importante papel no abastecimento à AML, como já o foi em tempos;

- **Recursos geológicos**, como as rochas ornamentais com valor acrescentado para a defesa do património, associado a uma indústria em renovação para incorporação de tecnologia e incremento da capacidade exportadora;

- Uma **área rural, cosmopolita**, porque também apetecível para uma população urbana que deseja a tranquilidade e a proximidade à natureza para instalar a sua morada.

Todos estes fenómenos colocam novos desafios à **defesa da paisagem**, e ainda à **gestão parcimoniosa dos recursos** territoriais e recursos, financeiros, públicos.

Já a **cidade policêntrica**, que **concentra 80% da população** concelhia, espelha no seu desenho as diferentes épocas de construção, principalmente no último quartel do século XX, e as sucessivas operações de transformação do solo, que se foram somando sem a devida visão integradora do espaço urbano, e sem a criação de espaços adequados ao lazer e ao encontro das suas gentes. A emergência e a exigência de crescimento da cidade metrópole, nesse tempo, não deixaram assegurar o planeamento das estruturas urbanas.

Sintra tem pois que se posicionar na mudança do paradigma da sociedade, da competitividade económica e territorial, e do quadro legal num exercício prospetivo do planeamento do seu território, encontrando os equilíbrios que se exigem neste novo século, entre os valores naturais e os valores urbanos, estabelecendo instrumentos que assegurem o seu **Capital Humano** (população) e o seu **Capital Natural** (território).

2. SINTRA: POPULAÇÃO E TERRITÓRIO

O maior crescimento sobre o território de Sintra, decorrente de políticas e modelos de desenvolvimento nacionais, registou os valores mais significativos nas décadas entre 60 e 80 do século passado, conforme figura seguinte. Na década de 90 verifica-se novo impulso de atratividade, decorrente das diversas políticas nacionais e mesmo europeias/internacionais, quanto ao investimento em infraestruturas pesadas que se reflete na afirmação das áreas metropolitanas e da sua atratividade face a outros modelos de utilização do território nacional, e de mecanismos financeiros de acesso alargado ao crédito hipotecário.

Desde o início deste século a tendência de evolução populacional tem sido de **consolidação**, com crescimento, em cerca de 4%, sendo estimado pelo INE, um crescimento não superior a 1% no início desta década (2011-2014).

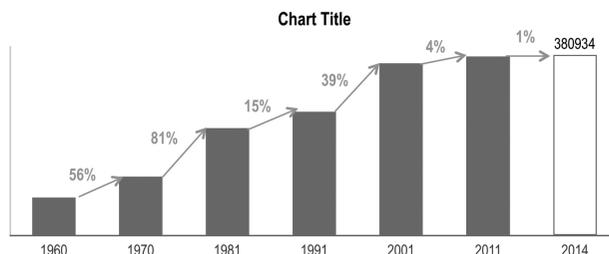


Figura 1 – Evolução populacional no concelho de Sintra por decénio e estimativa para 2014 (Fonte: CMS PDMS2016 - AML; INE)

No quadrante sudeste de Sintra, marcadamente urbano, concentra-se, como referimos, cerca de 80% da população. É também nessa área que se colocam os maiores desafios de gestão urbana. Nesse quadrante Sintra assegura um **sistema de cidades** singular na AML, quer pela sua localização, quer pela sua dinâmica e relevância metropolitanas. Integra duas cidades – Queluz e Agualva-Cacém. Não se pode contudo deixar de salientar a estrutura urbana de Algueirão Mem Martins / Rio de Mouro que, não tendo o estatuto legal de cidade, tem um importante papel no sistema policêntrico de cidades, e na estrutura metropolitana da AML, e do eixo Lisboa-Sintra.

A par das grandes aglomerações metropolitanas de Sintra, o território apresenta uma estrutura de aglomerados em toda a sua zona norte, aglomerações de cariz rural, mas muitas de uma ruralidade metropolitana, onde se afirmam os valores naturais e culturais, mas também uma economia especializada (indústria de transformação de rochas ornamentais). As principais áreas empresarias conferem a alguns aglomerados uma componente de especialização, sendo que os aglomerados da Serra de Sintra e costeiros assumem relevância para o turismo. Também no se refere às formas de ocupação, no quadrante poente do território sintrense assume especial relevância a edificação dispersa.

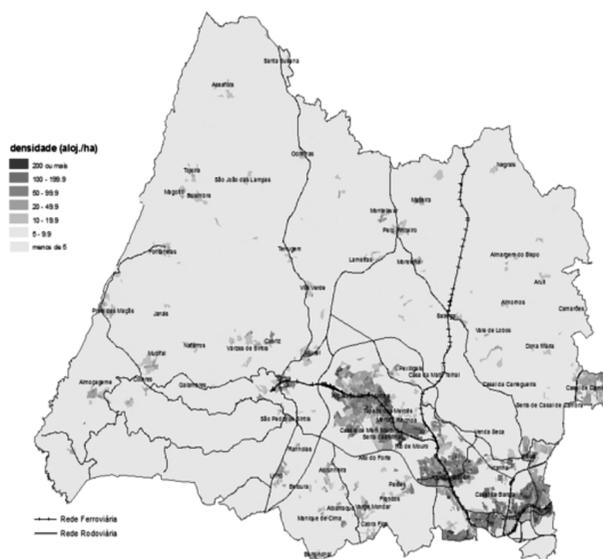


Figura 2 – Densidade habitacional com base na BGRI (Fonte: CMS PDMS2016)

3. PARADIGMA TERRITORIAL DO FINAL DO SÉCULO XX – PDMS99

O PDMS99 foi elaborado em contexto *sócio-económico-ambiental-territorial* totalmente diverso do que no século XXI se reclama, em especial nesta segunda década. Partindo de um reduzido consumo de recursos, assegurado pelas práticas tradicionais de relação entre cidadão e território e as suas necessidades, passámos para um consumo intensivo de recursos, localizado nas cidades, sem que a atividade rural se mostrasse interessante aos desafios do final do século passado.

Verificámos por isso, também em Sintra, uma forte exigência de solo urbanizado, ou a urbanizar, para a residência de quem buscava a realidade metropolitana, e para a concentração de serviços, empresas e atividades económicas com diferentes necessidades de consumo de solo. Sintra serviu por isso à concentração no litoral continental e à construção e ao reforço da centralidade da AML.

Para tal, o PDMS99 afirmou a disponibilidade de um conjunto de terrenos para as funções urbanas, em resposta a esse modelo de desenvolvimento territorial, e em excesso para que todas as necessidades e oportunidades encontrassem acolhimento. As cidades de Sintra foram assim construídas no modelo expansionista, encontrando-se hoje fragmentadas por não ter sido assegurada a programação e continuidade das intervenções. O PDM de 1999, também na dicotomia urbano/rural, classificou cerca de 32% do território sintrense como solo urbano ou urbanizável.

No diagnóstico que hoje se pode fazer, e que serviu de base aos estudos do PDMS2016, terrenos que foram destinados à expansão e satisfação das necessidades de habitação e serviços conexos, estão hoje, em parte, livres e nunca serviram essa sua função, verificando-se que 23% dos terrenos classificados como urbanos ou urbanizáveis mantêm-se, desde 1999, não utilizados para funções urbanas.

Não podemos deixar de olhar esta realidade conjuntamente com o exponencial aumento do valor do solo, decorrente diretamente da sua classificação como urbano, em detrimento do valor que deveria ser atribuído ao solo rural. A mera classificação do solo como urbano, não infraestruturado, impôs, aos que nele queriam investir, um preço muito elevado. Em contraponto, assistimos à proliferação por todo o território municipal de edificação dispersa, para habitação ou para atividades económicas, em solo rústico/rural, baseada numa “**unidade mínima de construção**” que o PDMS99 permite para os espaços agrícolas.

Temos assim os aglomerados urbanos em degradação, pouco atrativos, quer pela desqualificação patrimonial, quer pelas disfuncionalidades do espaço público e das redes e serviços urbanos, e de outro lado uma forte apetência para a construção dispersa por todo o espaço rústico/rural, em especial nas freguesias de Sintra e São João das Lampas/Terrugem. A esta realidade

não será estranho o facto do Plano de Ordenamento do Parque Natural Sintra-Cascais (POPNSC)¹⁸ também ter, desde 1994, as suas disposições normativas assentes na designada “unidade mínima de edificação”. Com esta forma de ocupação é colocado em causa o importante valor da paisagem de Sintra, capital base para a economia, constitui uma forte pressão em todo o solo rústico/rural, e exige do erário público, municipal, um elevado investimento, construção e manutenção, em extensas infraestruturas. Verifica-se também que, apesar dos solos serem em parte utilizados para a habitação, permanente ou de veraneio, não se verifica a correspondente valorização dos solos naturais, ou exploração daqueles que apresentam maior vocação agrícola ou florestal.

Passada uma década e meia de vigência do PDMS99, apenas com uma recente alteração regulamentar, publicada em janeiro de 2016¹⁹, exigem os tempos o estabelecimento, não de uma mera alteração ou adaptação à nova legislação, mas uma profunda ponderação de um novo modelo territorial.

Temos assim como grandes mudanças:

- Um novo quadro económico e social;
- Um novo quadro legal;
- A necessidade de um novo equilíbrio territorial.

A crise económica de 2008 teve significativas implicações na transformação do paradigma socioeconómico, firmando-se um contexto de incerteza que importa considerar nos modelos de utilização do território.

Partindo de uma sociedade de elevado consumo, onde a ponderação sobre uma utilização racional dos recursos foi sendo sucessivamente secundarizada, desde 2007 vimos assistindo a uma progressiva e maior consciência sobre a escassez dos recursos, incluindo os financeiros. Importa referir que a crise 2007/2008 foi ela própria desencadeada por questões relacionadas com a ocupação do território, urbanismo e habitação, sendo a sua designação – *subprime* – exatamente decorrente da sobreavaliação de ativos imobiliários, e da subavaliação do risco na concessão do seu financiamento.

Verifica-se, no entanto, que hoje o mercado de arrendamento assume uma nova e importante dinâmica, que deve ser potenciada para a revitalização e reforço das nossas cidades. De acordo com o último Census, a proporção de alojamentos familiares clássicos arrendados regista valores muito semelhantes em quase todas as freguesias do concelho de Sintra. Adicionalmente verifica-se a existência de uma bolsa de habitações vagas, muitas delas propriedade das entidades financiadoras, e uma sociedade que já não procura o mesmo modo de vida,

¹⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-A/2004 de 8 de janeiro, que alterando o anterior plano, revogou o Decreto Regulamentar n.º 9/94 de 11 de março

¹⁹ Aviso n.º 407/2016 de 14 de janeiro

tendo outros critérios no que respeita à consolidação da sua habitação. Também o mercado de trabalho exige uma maior mobilidade, e o mercado de arrendamento renasce, encontrando as famílias no arrendamento um caminho para a estabilização, ainda que a prazo, da sua residência, com a necessária mobilidade laboral, que o contexto de incerteza hoje reclama.

Deste novo quadro económico e social resultam implicações para a construção do modelo territorial de Sintra e do seu desenvolvimento, devendo o novo PDM de Sintra encontrar as melhores formulações para responder ao que hoje são os modelos de comportamento dos cidadãos e dos investidores, de desenvolvimento das empresas e as suas determinações de vida.

4. UM NOVO QUADRO LEGAL

O regime de ocupação, uso e transformação do solo, sofreu uma primeira e profunda alteração com o estabelecimento da Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial através do Decreto-Lei 380/99 de 22 de setembro, apesar da nossa Lei da Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo datar de 1998 (Lei n.º 48/98 de 11 de agosto). O PDMS99, seguiu o anterior regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 69/90 de 2 de março. É pois evidente a desadequação deste instrumento fundamental para o território de Sintra, face às sucessivas alterações legislativas.

Se o primeiro PDM de Sintra (PDMS99) ocorreu na primeira formulação legal referente aos instrumentos de gestão territorial (IGT), ainda que elaborado à luz de anterior legislação, o Novo PDM de Sintra (PDMS2016), ocorre nesta segunda grande reforma legislativa enquadrando-se e aderindo na totalidade ao novo quadro legal.

O novo quadro legal é assim afirmado²⁰ como uma mudança de paradigma assente na (i) flexibilização do planeamento, (ii) no reforço do PDM como instrumento estratégico, (iii) e na reabilitação urbana como desenvolvimento das cidades.

Afirmou também algumas inovações²¹:

- Clarificação do regime do solo, passando este a refletir claramente a dicotomia entre solo urbano e solo rústico (até aqui designado rural);
- O Plano Diretor Municipal que passa a concentrar todas as regras vinculativas dos particulares, assegurando maior transparência;
- Distribuição de encargos e benefícios, através da valorização e proteção do património cultural, da biodiversidade e dos ecossistemas;
- Aposta na reabilitação urbana, focando aí o desenvolvimento dos aglomerados urbanos.

²⁰Trabalhos legislativos disponíveis em [http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2014-01/2014-01-27163831_b511271f-54fe-4d21-9657-24580e9b7023\\$\\$5D83BE99-238C-4727-83D4-712E7C3188A0\\$\\$69E67E20-4873-4456-AF03-356A70397C87\\$\\$file\\$\\$pt\\$\\$1.pdf](http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2014-01/2014-01-27163831_b511271f-54fe-4d21-9657-24580e9b7023$$5D83BE99-238C-4727-83D4-712E7C3188A0$$69E67E20-4873-4456-AF03-356A70397C87$$file$$pt$$1.pdf)

²¹Trabalhos legislativos disponíveis em [http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2014-01/2014-01-27163831_b511271f-54fe-4d21-9657-24580e9b7023\\$\\$5D83BE99-238C-4727-83D4-712E7C3188A0\\$\\$69E67E20-4873-4456-AF03-356A70397C87\\$\\$file\\$\\$pt\\$\\$1.pdf](http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2014-01/2014-01-27163831_b511271f-54fe-4d21-9657-24580e9b7023$$5D83BE99-238C-4727-83D4-712E7C3188A0$$69E67E20-4873-4456-AF03-356A70397C87$$file$$pt$$1.pdf)

4.1. O (novo) regime dicotómico de classificação do solo

Estabelece a nova Lei de Bases, e o correspondente RJIGT²²:

- «**Solo urbano**», o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à *urbanização ou à edificação*;
- «**Solo rústico**», aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que *não seja classificado como urbano*.

O PDMS2016 desenvolveu, numa base multicritério, a classificação do seu solo, apostando, conforme afirmado no seu Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT)²³, na contenção das áreas/perímetros urbanos, na sua compactação e reforço de centralidades, estabelecendo instrumentos indutores do comportamento dos particulares e investidores, seus atores e destinatários, reduzindo as áreas classificadas como solo urbano, porque desnecessárias face à prospetiva de desenvolvimento populacional, tendo por base: (i) a efetiva ocupação do território; (ii) os investimentos públicos, em especial os municipais, em serviços e redes urbanas; (iii) a forma e composição cadastral; (iv) assegurando, em todo o caso, espaços de regeneração e revitalização dos aglomerados, seja para acolhimento de atividades económicas dinamizadoras, seja para acolhimento das funções habitacionais ou de apetrechamento urbano (equipamentos e serviços à população).

4.2. O PDM como integrador de regras vinculativas dos particulares

A nova Lei de Bases (LBPPSOTU), veio a estabelecer inequivocamente o papel dos planos especiais (agora programas). Até então existia uma prática, ainda que não consonante com a lei, de planos especiais estabelecedores de regras de ocupação, uso e transformação do solo. Sintra, pela existência de um Parque Natural, e pelos seus 25 km de costa atlântica, foi sujeito, ao longo dos últimos anos, a disciplinas complexas de gestão do território. Estão estabelecidos no território de Sintra os seguintes planos especiais:

- Plano de ordenamento do Parque Natural Sintra-Cascais (POPNSC), estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-A/2004 de 8 de janeiro, anteriormente estabelecido pelo Decreto Regulamentar n.º 9/94 de 11 de março;

²² LBPPSOTU art. 10º, RJIGT art. 71º e Decreto Regulamentar n.º 15/2015 de 19 de agosto, no seu art. 6º para o solo rústico e no seu art. 7º para o solo urbano

²³ Modelo de Desenvolvimento Territorial para Sintra, aprovado pela Assembleia Municipal a 18 de junho de 2015, disponível em <http://www.cm-sintra.pt/documentos-para-consulta#proposta-de-modelo-de-desenvolvimento-territorial>

— Plano de ordenamento da orla costeira Sintra-Sado (POOCSS), estabelecido pela Resolução de Conselho de Ministros n. 86/2003 de 25 de junho.

O território de Sintra teve de lidar, em toda a vigência do seu PDMS99, com esta complexidade, muitas vezes com determinações contraditórias sobre um mesmo território e com relevantes encargos para o particular, que não entende como a administração pública lhe determina comportamentos confusos ou contraditórios.

Estabelece a nova Lei de Bases²⁴ que *“os programas especiais constituem um meio de intervenção do Governo e visam a prossecução de objetivos considerados indispensáveis à tutela de interesses públicos e de recursos de relevância nacional com repercussão territorial, estabelecendo exclusivamente regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, através de medidas que estabeleçam ações permitidas, condicionadas ou interditas em função dos objetivos de cada programa, prevalecendo sobre os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal”* e que *“os programas especiais compreendem os programas da orla costeira, programas das áreas protegidas, programas de albufeiras de águas públicas e os programas dos estuários”*.

E ainda²⁵ que *“os programas territoriais vinculam as entidades públicas”* e que *“os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal vinculam as entidades públicas e ainda, direta e imediatamente, os particulares”*.

No mesmo sentido dispõe o RJIGT²⁶, acrescentando que *“são nulas as orientações e as normas dos programas e dos planos territoriais que extravasem o respetivo âmbito material”, não deixando no entanto de impor aos municípios que “as normas dos programas territoriais que, em função da sua incidência territorial urbanística, condicionem a ocupação, uso e transformação do solo são obrigatoriamente integradas nos planos territoriais”, e ainda que “sempre que entre em vigor um programa territorial de âmbito nacional ou regional é obrigatória a alteração ou a atualização dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, que com ele não sejam conformes ou compatíveis”*.

Clarificando o que cabe aos programas especiais estabelece o RJIGT²⁷ que estes *“estabelecem regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território, através do estabelecimento de ações permitidas, condicionadas ou interditas, em função dos respetivos objetivos”, estabelecendo quais as “ações permitidas, condicionadas ou interditas, relativas à ocupação, uso e transformação do solo, devem ser integradas nos planos territoriais”*. Mais uma vez se estabelece uma complexidade de comandos legais que, baseado no sistema instituído e na afirmação que o

24 art. 40^o da Lei n.º 31/2014 de 30 de maio (LBPSOTU)

25 art. 46^o da Lei n.º 31/2014 de 30 de maio (LBPSOTU)

26 art. 3^o e art. 27^o do Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio (RJIGT)

27 art. 44^o do Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio (RJIGT)

plano diretor é aquele que deve integrar todas as normas vinculativas dos particulares em matéria de ocupação, uso e transformação do solo, adicionalmente se impõem um conjunto de procedimentos que efetivamente não correspondem a esse princípio.

Adicionalmente podem ser estabelecidas em regulamento²⁸ disposições referentes a “*normas de gestão das respetivas áreas abrangidas, nomeadamente, as relativas à circulação de pessoas, veículos ou animais, à prática de atividades desportivas ou a quaisquer comportamentos suscetíveis de afetar ou comprometer os recursos ou valores naturais a salvaguardar podem ser desenvolvidos em regulamento próprio, nas situações e nos termos que o programa admitir*”.

Terá assim o particular que entender esta teia complexa de normativos, e caberá ao município diminuir os encargos e **custos de contexto** de tal sistema. Não foi, com esta reforma do quadro legal, totalmente alcançada a clarificação sistemática e normativa que se afirmou pretender.

Importa por último afirmar que, nos termos do regime transitório da LBPPSOTU e do RJIGT, pretende o PDMS2016 dar integral cumprimento: (i) à integração das normas do âmbito dos planos especiais, nos termos do art. 198º do RJIGT; e (ii) à nova classificação do solo nos termos do art. 199º deste novo regime.

Importante será pois que nesta oportunidade de **constituir um Novo PDM para Sintra, congregador de todas as disposições que vinculam diretamente os particulares**, e também ele executor de todo o regime transitório entre os dois quadros legais, se assegure entre todas as entidades da administração, central e local, uma efetiva clareza no instrumento de gestão do território a vigorar no futuro, **tirando do passado os necessários ensinamentos, da divergência de comandos normativos, evitando para o futuro persistir em idênticos erros** que apenas **prejudicam o ordenamento do território** e o **adequado desenvolvimento económico que Sintra almeja**.

5. UM NOVO EQUILÍBRIO TERRITORIAL

Segundo a Declaração do Capital Natural²⁹, o **Capital Natural** incorpora todos os ativos naturais da Terra (solo, ar, água, flora e fauna) e todos seus serviços ecossistêmicos, que tornam possível a existência de vida humana.

28 art. 44º do Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio (RJIGT)

29 NB (26)

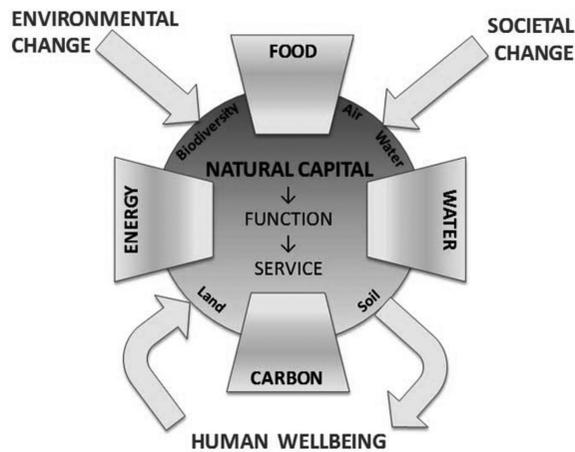


Figura 3 – Capital Natural (Fonte: <http://www.hutton.ac.uk/research/themes/safeguarding-natural-capital>)

É do **Capital Natural** que derivam, e se asseguram, os serviços prestados pelos ecossistemas, enquanto unidades funcionais onde comunidades de plantas, animais e microrganismos interagem de forma dinâmica com o meio abiótico, que tornam possível a vida humana. Os **serviços prestados pelos ecossistemas** são benefícios de que as populações humanas usufruem direta e indiretamente e desempenham funções que podem ser agrupadas em quatro grandes grupos: *produção, regulação, culturais e de suporte*, de acordo como o estabelecido no Regime Jurídico da Conservação da Natureza³⁰.

– “**Serviços de produção**” - entendidos como os bens produzidos ou providos pelos ecossistemas, nomeadamente alimentos, água doce, lenha, fibra, bioquímicos ou recursos genéticos, entre outros; e relacionam-se com a segurança quer pessoal quer no acesso aos recursos, que, uma vez garantidos, concorrem para o bem-estar humano e a sua capacidade de exercer escolhas, tendo impacto nas relações sociais de coesão e geram oportunidade para o progresso humano noutras valências como os culturais.

– “**Serviços de regulação**” - entendidos como os benefícios obtidos da regulação dos processos de ecossistema, nomeadamente a regulação do clima, de doenças, de cheias ou a destoxificação, entre outros; e concorrem para o bem-estar das populações, tendo impactos na segurança, na possibilidade de exploração de recursos para obtenção de rendimento, na saúde quanto à disponibilidade de alimentação adequada, água potável e ar puro e aumento da capacidade de resiliência.

– “**Serviços culturais**” - entendidos como os benefícios não materiais obtidos dos ecossistemas, nomeadamente ao nível espiritual, recreativo, estético ou educativo, entre outros; têm um caráter não material, contribuem para o bem-estar humano desempenhando fun-

30 art. 3º, al. q) do Decreto-lei n.º 142/2008 de 24 de julho

ções transversais às diferentes componentes de segurança disponibilidade de recursos, saúde humana, e nas relações sociais, influenciando a expressão de valores estéticos, recreativos, culturais e espirituais, e contribuindo para a manutenção da saúde mental, informações históricas, e inspiração artística.

– **“Serviços de suporte”** - *entendidos como os serviços necessários para a produção de todos os outros serviços, nomeadamente a formação do solo, os ciclos dos nutrientes ou a produtividade primária, entre outros;* e relacionam-se com a capacidade de prover espaço e substrato adequado a atividades humanas (edificação).

Os serviços prestados pelos ecossistemas são influenciados por diversos fatores, como as alterações climáticas, afetando a capacidade de resiliência dos sistemas naturais a fenômenos extremos e as próprias mudanças sociais, traduzidas em diferentes comportamentos, padrões de consumo e opções de ocupação solo. O bem-estar humano é influenciado pelo desempenho dos sistemas naturais, e simultaneamente influencia-os pelos impactos provocados pelas exigências de consumo de recursos para satisfação de necessidades e estilos de vida. O reconhecimento que os elementos naturais desempenham funções determinantes ao bem-estar humano, conduziu à necessidade de lhe atribuir valor para ponderar o que se deve pagar pela utilização de recursos naturais, ou receber pela conservação dos serviços dos ecossistemas, e incorporar esse valor na economia territorial.

A discussão académica sobre a valoração dos ecossistemas tem conduzido diferentes especialistas a publicarem estudos como o caso de Robert Constanza³¹, que descreve os processos utilizados para estimar o valor monetário dos serviços globais, atribuindo valor a serviços pontuais como purificação de água, captura de carbono, retenção de solos, etc., adicionando valores parciais para chegar ao valor global médio por unidade de área e por biomassa.

Também o relatório³² elaborado, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento, integra a Avaliação do Milénio dos Ecossistemas, sendo apontadas algumas soluções como:

- Mudança do contexto económico das decisões, garantido que o valor dos serviços dos ecossistemas é integrado na tomada de decisão;
- Supressão de subsídios agrícolas, piscícolas e energéticas que provocam danos ao ambiente e pessoas;
- Introdução de pagamentos aos proprietários dos solos em troca de gestão compatível com a proteção dos serviços ecossistémicos com valor para a sociedade;
- Estabelecimento de mecanismos de mercado que reduzam emissões de nutrientes e de carbono mais eficientes.

31 NB (13)

32 NB (21)

O estudo *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* ou TEEB³³, enunciou o propósito de “**acabar com a invisibilidade econômica da Natureza**” e resultou em cinco relatórios direcionados para ecologista e economistas, decisores políticos nacionais e internacionais, políticos locais e regionais, empresas e para cidadãos.

Avisão da Estratégia Europeia para a Biodiversidade 2020³⁴ enuncia que “*até 2050, a biodiversidade da União Europeia e os serviços ecossistêmicos que ela fornece – o seu capital natural – sejam protegidos, valorados e adequadamente restaurados pelo valor intrínseco da biodiversidade e pela contribuição essencial para o bem-estar humano e a prosperidade econômica de forma a que sejam evitadas as mudanças catastróficas causadas pela perda de biodiversidade.*”

O princípio poluidor-pagador, refletido por exemplo em instalações industriais emissoras de efluentes ou gases para a atmosfera, deveriam encontrar soluções com menos impacto ou adotando mecanismos de compensação, é adaptado para o **princípio do utilizador-pagador** que considera a internalização das externalidades negativas, isto é, custos que a utilização de ecossistemas, em benefício privado, impõe a terceiros sem o seu consentimento, por forma a incentivar a adoção de soluções menos nocivas para a biodiversidade, desempenhando as mesmas funções sociais e económicas.

Mais recentemente surge o **princípio do protetor-recebedor**³⁵ que reflete a necessidade de internalizar externalidades positivas pela preservação de funções ecossistêmicas, em geral de áreas com elevada biodiversidade. Neste caso o protetor desenvolve atividades para além da guarda passiva dos recursos, como benfeitorias necessárias para evitar a perda, destruição ou deterioração do bem, como impedir perigo de ocorrência e propagação de incêndios e disseminação de pragas, doenças e espécies invasoras.

Colocam-se então questões sobre a forma de remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas, isto é, de incorporar o valor do **Capital Natural** na **Economia Territorial**.

Ao nível local são usados mecanismos como taxas de entradas em zonas protegidas, receitas relacionadas com o turismo, mercados locais para produtos rurais. Ao nível nacional, os mecanismos financeiros tradicionais centram-se nas afetações orçamentais (turismo nacional, angariação e atribuição de fundos a ONG), ou consignação de receitas, reforma fiscal ecológica, lotarias verdes, mercados nacionais verdes, standards voluntários das empresas. Ao nível internacional estabelecem-se mecanismos como ajuda bilateral, agências e bancos de desenvolvimento, turismo internacional, ou compromissos de ajuda oficial ao desenvolvimento a longo prazo, standards voluntários de empresas, entre outros.

Sintra na sua natureza endógena, tem grande parte da sua economia territorial (fora das cidades) baseada na paisagem e no seu Capital Natural (PNSC, Unesco, Orla costeira), em

33 NB (19)

34 NB (30)

35 NB (1)

especial a atividade turística. Neste pressuposto não pode deixar o PDMS2016 de considerar todos as componentes de valor (Capital Natural).

O PDMS2016 assumiu o desígnio emanado do seu MDT, de valorização do património natural e cultural do território, bem como de contenção urbana e melhoria da qualidade de vida das populações, e reconhece a importância do seu **Capital Natural** para atingir um reforço económico, apresentando mecanismos que atuam a diversos níveis. Para tal concretiza o **princípio da igualdade** e cria **instrumentos redistributivos** do valor do território.

6. MODELO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT), estabelecido pelos órgãos municipais em junho de 2015, pretende por um lado **tirar partido dos valores territoriais**, geoestratégicos no contexto da Área Metropolitana de Lisboa, e por outro **potenciar os valores endógenos de Sintra** – identidade, ambiente e economia. Para Sintra, na sua diversidade territorial, **importa identificar as unidades territoriais que estruturam o seu território**, entendendo-se como unidade territorial a porção de território que assume uma identidade, mas também, no sentido prospetivo do planeamento, que pode congrega políticas conjugadas para alcançar objetivos integrados.

Para a identificação das unidades territoriais concorrem os **elementos estruturantes**, existentes ou propostos, (i) numa perspetiva funcional – máxima rentabilização com uma utilização mínima de recursos; (ii) numa perspetiva de legibilidade – reunindo um conjunto de referências que as torne perceptíveis; (iii) numa perspetiva de identidade – considerando unidades compostas por diversas partes, formas e/ou funções, e que devem distinguir-se uma de cada outra. As unidades territoriais, assente na leitura dos elementos estruturantes – linhas, pontos, conjuntos - para a estratégia territorial, e numa perspetiva de concretização das opções estratégicas, devem assim obedecer aos **princípios de funcionalidade, legibilidade e de identidade**³⁶.

O MDT corresponde a uma síntese prospetiva do que Sintra quer para o seu território, mas procura concretizar políticas (eixos estratégicos) por unidades territoriais que partilham semelhanças, e estabelecer as ligações necessárias para que o sistema (cidade/território) funcione num equilíbrio territorial (económico-social) desejável. Para tal identificaram-se áreas com vocações/potencialidades específicas que deverão impulsionar um território mais competitivo e diversificado, definindo as políticas com incidência territorial, estabelecendo uma visão e respetivos objetivos estratégicos, e concretizando o **esquema territorial** das opções estratégias que servem ao desenvolvimento da proposta de plano, enquanto instrumento de geopolítica, geoeconomia e marketing territorial.

É nas cidades que se colocam os grandes desafios de qualificação do espaço público para impulsionar o investimento na reabilitação do parque edificado. A valorização das áreas

³⁶ NB (7)

pedonais, de estadia e lazer, bem como o aumento e interligação dos espaços verdes para descompressão urbana, afirmam o seu papel na melhoria da qualidade de vida das populações. Com esse propósito o PDMS2016 declara a importância da **conectividade ecológica assente nas infraestruturas verdes e azuis**, sobre a rede hídrica que atravessa as cidades, como espaços de oportunidade para a promoção da Sintra Urbana, e fator diferenciador e qualificador na malha da grande Lisboa, respondendo a:

- Exigências de qualidade de vida;
- Exigências de responsabilidade ambiental;
- Exigências de resiliência aos fenómenos extremos da natureza;
- Exigências de respeito pelos valores naturais.

As cidades de Sintra, ocupam, no entanto, uma pequena parte do seu território, apesar de concentrarem 80% da sua população. A maior valia do território centra-se, no que ao eixo urbano Lisboa-Sintra diz respeito, à eficiência das suas infraestruturas, nas no seu quadrante poente, o seu Capital Natural assume enorme relevância na economia territorial, pelo que esta matéria – de **economia e equilíbrio territorial** – deve constituir elemento fundamental no estabelecimento de políticas e instrumento territoriais, a consagrar no PDMS2016.



Figura 4 – Esquema do Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT) aprovado pela Assembleia Municipal a 18 de junho de 2015 (Fonte: CMS PDMS2016)³⁷

³⁷ Modelo de Desenvolvimento Territorial para Sintra em <http://www.cm-sintra.pt/documentos-para-consulta/#proposta-de-modelo-de-desenvolvimento-territorial>

7. USO E TRANSFORMAÇÃO DO SOLO

“O passado oferece lições de um valor inestimável para o futuro em termos dos problemas a evitar e das oportunidades que podem ser criadas: (i) As cidades e os territórios (regiões) devem **conservar as suas diferenças e reduzir a tendência para a uniformidade e fragmentação da sua estrutura formal**; (ii) As atividades humanas devem estar localizadas no centro urbano e deve **inverter-se a tendência da sua extensão**, consumindo zonas rurais e naturais; (iii) As novas redes e infraestruturas de transporte devem ser implantados **sem fomentar a dispersão das atividades nem ir contra os modos de transporte sustentáveis**; (iv) Devem ser respeitadas e apoiadas as comunidades instaladas e **não mais ser absorvidas numa mancha urbana indistinta que faça perder a sua identidade e caráter**.”³⁸

O PDMS2016, constitui não um mero processo de revisão no sentido de confirmação da classificação do solo hoje vigente, mas sim um **processo ex novo de classificação do solo**.³⁹ Processo novo não só pelas alterações legislativas substanciais, em especial no que respeita aos conceitos subjacentes à classificação do solo, mas também pelas profundas alterações económicas, sociais e culturais ocorridas na última década, conforme acima já desenvolvido.

Também conforme anteriormente descrito a nova Lei de Bases, e o correspondente RJIGT⁴⁰, desenvolvido no regime de classificação do solo, estabelecem uma classificação dicotómica, assente na distinção entre:

- «**Solo urbano**», o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação;
- «**Solo rústico**», aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano.

Temos assim, de um lado os solos com funções de suporte à atividade e vivência humana (nos seus diferentes usos, nomeadamente habitação, equipamentos ou atividades económicas), a que corresponde a classificação de urbano; e por outro lado os solos com as demais funções (agricultura, floresta, serviços ecossistémicos, etc.) a que corresponde a classificação como solo rústico.

38 NB (12)

39 “esta tarefa, porque terá necessariamente de ser levada a cabo de acordo com o novo conceito de solo urbano, corresponde a uma classificação ex novo e não uma reclassificação” NB (10)

40 LBPPSOTU art. 10º, RJIGT art. 71º e Decreto Regulamentar 15/2015 de 19 de agosto, art. 6º para o solo rústico e art. 7º para o solo urbano

Segundo os critérios estabelecidos na Lei⁴¹, o solo urbano deve apresentar uma estrutura, de urbanização e edificação consistente, que permita identificar-se e diferenciar-se face ao território envolvente. O PDMS2016 estabeleceu o seu solo urbano tendo em conta:

- Os territórios já artificializados, ou já comprometidos para edificação ou urbanização, com a identificação das edificações e das redes existentes ou já programadas/comprometidas;
- A ponderação de continuidades, entre edificações e entre aglomerados;
- Os valores naturais em presença;
- Os espaços intersticiais e periféricos com vocação urbana, numa ótica de potencialidades territoriais e de rentabilização de investimentos (municipais) em redes e serviços urbanos.

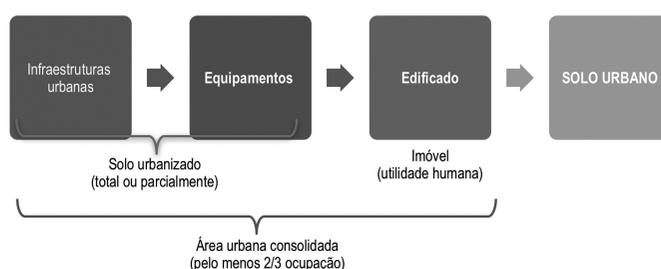


Figura 5 – Critérios para a determinação do solo urbano (Fonte: CMS PDMS2016)

Segundo PARDAL (2002)⁴² “os planos territoriais, mais do que reservar solo para uso agrícola, devem preservar o espaço rústico de desenvolvimentos deslocados afetos ao uso urbano, que desorientam o mercado, inflacionam os preços e dificultam o acesso dos agricultores ao solo agrícola”.

Nesse mesmo sentido o PDMS2016 assume a distinção básica, rústico/urbano, definindo-os com a clareza suficiente, ditando que o solo urbano é aquele destinado à urbanização e edificação e o solo rústico é aquele que serve de suporte a atividades não edificatórias, permitindo apenas e excecionalmente aquelas diretamente ligadas às atividades que se desenvolvem no solo rústico. Mesmo a habitação de agricultores deve verificar-se nos aglomerados urbanos próximos, beneficiando assim das infraestruturas e serviços urbanos que o solo urbano presta⁴³. Considerando que a infraestruturização do solo rústico tem elevados custos, de execução e de manutenção, para o município, o Plano não permite, a não ser em casos excecionais, a edificação fora do solo urbano.

Temos assim, na distinção básica para destinação dos solos, entre urbano e rústico, que o PDMS2016 classifica como urbano 26% do seu território, ficando 74% classificado como solo rústico, em comparação ao PDMS99 que tinha como urbano (e urbanizável) 32% do seu

41 LBPPSOTU art. 10^o, RJIGT art. 71^o e Decreto Regulamentar 15/2015 de 19 de agosto, art. 6^o para o solo rústico e art. 7^o para o solo urbano

42 NB (27)

43 Também neste sentido PARDAL, S. - NB (27)

território, em resultado da sua não utilização ao longo da última década e meia. Refira-se que o solo urbano que no PDMS2016 é reconduzido a solo rústico, não se encontra urbanizado ou edificado, segundo os critérios acima enunciados. No entanto, na delimitação do solo urbano, sempre atendeu o PDMS2016 à necessária coerência, estruturação e equilíbrio dos aglomerados, assegurando a disponibilização de solos para a sua regeneração e crescimento natural. Assim verifica-se que no interior das áreas delimitadas como solo urbano, existe ainda disponibilidade de cerca de 20% de solo urbano para acolher a dinâmica edificatória natural. Tais áreas serão destinadas à consolidação dos centros dos aglomerados, reforço das centralidades e asseguram o melhor aproveitamento dos sistemas urbanos (infraestruturas e serviços urbanos e outros investimentos públicos).

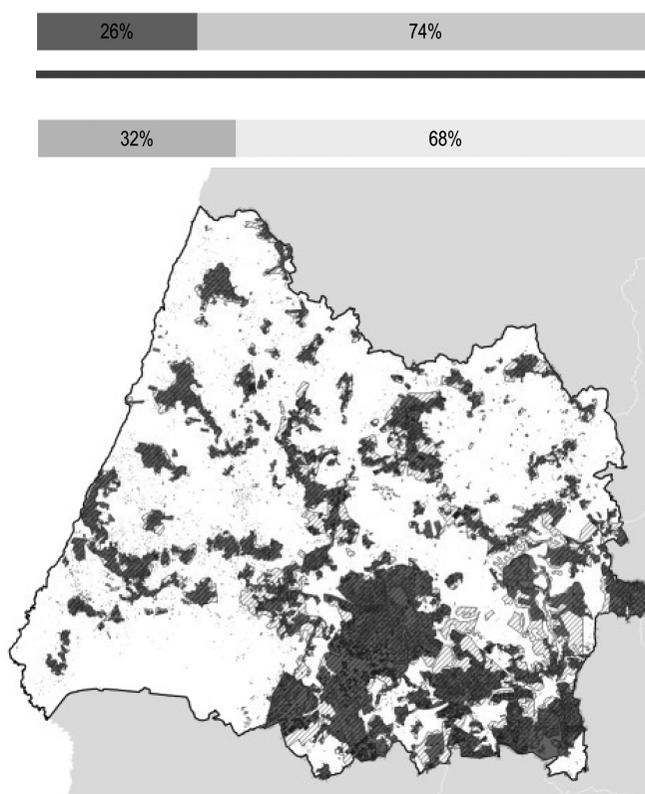


Figura 6– Comparação entre solo urbano do PDMS99 e o PDMS2016 (Fonte: CMS PDMS2016)

No que se refere à qualificação do solo que, nos termos do RJIGT, define o conteúdo do seu aproveitamento, por referência às potencialidades de desenvolvimento do território, o PDMS2016 pretendeu estabelecer um conjunto de categorias de espaço facilmente inteligíveis para os cidadãos e investidores, identificando as principais funções e uso dominante, estabelecendo no entanto que as áreas urbanas devem sempre desenvolver-se num princípio de continuidade e multifuncionalidade que assegure vivências sustentáveis e diversificadas do espaço urbano.

A qualificação do solo resulta assim da identificação dos usos e especialidades de cada parcela ou unidade territorial, associando-lhe uma avaliação de capacidade e intensidade de uso. “*O território, como recurso indispensável à organização da vida das comunidades humanas, tem de ter o seu uso ajustado à capacidade de suporte das atividades que nelas se podem instalar, numa perspetiva de uso continuado. A capacidade de carga do território é uma condição de sustentabilidade e um parâmetro de referência para a definição das políticas públicas territoriais*”⁴⁴. Esta intensidade de uso do solo é designada, no PDMS2016, de **Edificabilidade Concreta**, tema que mais adiante se enquadra e desenvolve.

No solo rústico, estabeleceu-se a distinção entre espaços naturais, florestais e agrícolas, assegurando as principais funções do solo rústico, complementado com usos ocasionais e especiais.

Não foram, por opção do Plano, identificados núcleos de edificação dispersa, ainda que essa esteja presente, em especial no interior atlântico, realidade resultante da permissividade do PDMS99 e do POPNSC, baseados numa “*unidade mínima de edificação*”, realidade que muito contribui para a perda de valor da paisagem, dos recursos, e portanto do Capital Natural de Sintra. Pretendeu o PDMS2016 contrariar essa tendência, enquanto modelo de ocupação do território, consumista de recursos, em especial os municipais afetos a construção e manutenção de infraestruturas e serviços urbanos, capturando solo que deveria estar disponível para as funções agrícolas e florestais.

“*O objetivo dos planos territoriais é conduzir o processo de ocupação, apropriação e transformação do território, de modo a resolver a distribuição dos usos do solo, o povoamento e a instalação das atividades económicas, e desenvolver bases para compromissos conciliadores entre os diversos interesses*”⁴⁵.

O PDMS2016⁴⁶ define assim que:

- **26% da área** do território municipal é considerada **solo urbano**, o que contrasta com os 32% identificados na versão anterior do PDMS99, o que significa uma redução de 1.710 hectares das áreas classificadas como solo urbano, respeitando assim os eixos e objetivos estratégicos do MDT e da Lei (LBPPSOTU e RJIGT). Mesmo dentro deste solo urbano há espaço para a regeneração e desenvolvimento, uma vez que no solo urbano existem aproximadamente 1.559 hectares de **espaços livres e/ou expectantes (18,5% do solo urbano)**, o que garante espaço de acolhimento e desenvolvimento destinado a colher a natural dinâmica urbana;
- No **solo urbano**, os espaços centrais e habitacionais, fomentam o respeito pelas características morfotopológicas do tecido urbano e favorecem a multifuncionalidade como forma de diversificação de usos e de construção de cidades mais sustentáveis;

44 NB (16)

45 NB (27)

46 Versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016

- Os espaços dedicados às **atividades económicas**, apesar da expressiva redução do solo urbano, **umentam** em termos absolutos em relação ao PDMS99, assegurando a potencialidade de Sintra em acolher atividades económicas;
- Consequentemente as áreas classificadas como **solo rústico** aumentam para 23.501 hectares (74% do território municipal), o que representa um **aumento de 7,8%** em relação ao anterior PDMS99;
- O conjunto dos **espaços naturais e florestais aumenta 8%** do PDMS99 para o PDMS2016, sendo que os **espaços florestais passam de uma afetação de 4% para 16%**, o que representa um expressivo aumento destas áreas que contribuem para o equilíbrio do sistema ecológico e produtivo;
- O PDMS2016 considera a **edificação dispersa** uma forma de ocupação contrária à eficiente utilização do território, e contrária aos objetivos do MDT, não promovendo quaisquer áreas a ela destinadas.

A distribuição de funções, por referência às potencialidades de desenvolvimento e da vocação das diferentes parcelas do território, pretende-se não só retirar o melhor contributo de cada uma delas para o desenvolvimento territorial de Sintra, mas também defender os valores em presença, fator, também ele, de equilíbrio e valorização económica do território. Se por um lado os valores naturais e da paisagem – **Capital Natural** de Sintra – assumem especial relevo em solo rústico – ecoeconomia –, a afirmação das nossas cidades devem afirmar a sua identidade – **Capital Humano e Capital Económico** de Sintra.

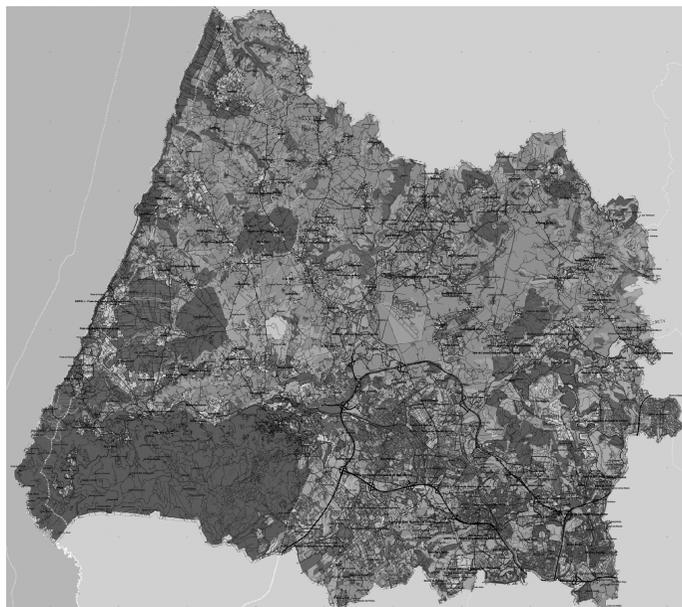


Figura 7 – Planta de ordenamento do novo Plano Diretor Municipal (Fonte: CMS PDMS2016)⁴⁷

⁴⁷ Versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016

8. EDIFICABILIDADE CONCRETA

Decorrente do estabelecimento de classes, categorias e subcategorias de ocupação, uso e transformação do solo, resulta a determinação não só da sua função territorial, mas também a determinação do aproveitamento do solo e intensidade da sua utilização em resultado da capacidade de carga das estruturas rústicas ou urbanas, e dos valores em presença. Estabelece-se, com a **Edificabilidade Concreta**, associada à classificação de solo, o aproveitamento ou intensidade de utilização de cada uma das categorias de espaço.

A Edificabilidade Concreta é a definida no Capítulo II, do Título V do regulamento do Plano, sendo que a mesma representa o direito concreto de construir e “*é aquela que resulta da edificabilidade determinada, no âmbito de uma operação urbanística, em conformidade com os índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos para cada da categoria de espaço onde é executada*”⁴⁸.

Ao estabelecer diferentes categorias de espaço, o Plano atribui, em consonância com a função de cada uma delas e com a intensidade de uso que deva suportar, à capacidade intrínseca de utilização do solo e parâmetros de edificação. A edificabilidade resultante da aplicação conjugada desses parâmetros, é, para efeitos do plano, a **Edificabilidade Concreta** de cada parcela do território.

Temos assim a designada **Edificabilidade Concreta**, que corresponde à máxima rentabilização funcional (edificatória) para determinada parcela do território⁴⁹, definindo parâmetros correspondentes à intensidade de uso que o território permite, estabelecendo e assegurando a função social dos solos, mas determinando o conteúdo do direito de propriedade.

9. PRINCÍPIO DA IGUALDADE

O PDMS2016 afirma o seu propósito de igualdade no artigo 3º do seu regulamento⁵⁰, estabelecendo:

“A atividade administrativa de planeamento e ordenamento do território é por natureza discricionária e exige liberdade na sua conformação, em razão da livre e ampla ponderação do interesse público do ordenamento e equilíbrio do território, nas suas diversas componentes, ambiental, económica e social, e interesses nacionais, gerais e locais.

Sem prejuízo dos demais princípios da atividade planeadora e administrativa, impera no presente Plano o princípio da igualdade, estabelecendo-se os mecanismos necessários

48 Art.º 89 do regulamento do PDMS2016 (versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016)

49 Nos termos do artigo 7º do Regulamento (versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016): “Edificabilidade concreta” (ECnc)– Corresponde ao direito concreto de construção em cada prédio, parcela ou lote, expressa em metros quadrados de área total de construção (ΣAc), resultante da licença ou apresentação de comunicação prévia de operações urbanísticas, em conformidade com os índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos no presente Plano para cada categoria de ocupação do solo”.

50 Versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016

a restabelecer a igualdade em todo o território municipal, e à correção dos seus efeitos, nomeadamente promovendo igual tratamento no domínio de oportunidades urbanísticas, na remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas, e na repartição de benefícios e encargos decorrentes do plano, com vista à plena efetivação do princípio constitucional íncito nos artigos 13º e 266º da Constituição da República Portuguesa.”

O presente Plano assume assim o propósito de **justa redistribuição dos benefícios e oportunidades, e dos encargos e sacrifícios**, e pretende ainda ser **eficaz na orientação dos comportamentos** dos cidadão/investidores perante o território, como se desenvolverá.

Efetivamente um plano territorial, em especial o plano diretor municipal enquanto instrumento congregador das disposições que vinculam os particulares nas suas determinações de ocupação, uso e transformação do solo para todo o território municipal, **sempre gera**, pela sua natureza, **desigualdades: nos sacrifícios impostos a alguns e nas oportunidades urbanísticas permitidas a outros**. Na classificação do solo, exercício consubstanciado na distinção básica entre solo rústico e solo urbano, a linha traçada confere, automaticamente, valores muito distintos às propriedades localizadas de um e de outro lado da linha, definindo o estatuto jurídico da coisa (imóvel) concreta, isto é, a determinação do conteúdo do direito de propriedade.

O **princípio da igualdade** perante benefícios e encargos exige assim a implementação de medidas para a sua distribuição equitativa, de benefícios/oportunidades e de encargos/sacrifícios, constituindo estas um direito fundamental dos cidadãos, consagrado no RJIGT e um dever para toda a Administração Pública, conforme estabelecido na Constituição da República Portuguesa (CRP).

A igualdade apresenta-se, aqui, não como ponto de partida mas como resultado que se pretende alcançar, exigindo uma conexão entre os critérios e o fim, que sejam razoáveis e suficientes à obtenção de uma igualdade jurídico-material. *Isto quer dizer que o princípio da igualdade não orienta, em concreto, a opção por um ou outro critério valorativo, mas exige que o critério escolhido encontre uma justificação razoável e suficiente no fim ou na ratio do tratamento jurídico*⁵¹.

9.1. JUSTIÇA NA REPARTIÇÃO

Toda a ação da Administração Pública está subordinada à Lei, mas também aos seus princípios jurídicos, Princípios Gerais de Direito, onde tem especial relevo o Princípio da Igualdade, consagrado no art. 13º e no art. 266º da CRP.

O princípio constitucional visa o exercício de um direito igual para todos os cidadãos, não só apenas perante a Lei, mas também perante os outros cidadãos, e deste perante os

51 NB (18)

atos do poder público, vinculando assim toda a Administração Pública e o poder legislativo, compreendendo ainda no seu âmbito direitos mas também deveres.

Os cidadãos são iguais perante a Lei, no que se pode entender como uma **igualdade jurídica, quer na criação do direito quer na aplicação do direito**⁵². Interessa-nos aqui a primeira formulação: o **plano enquanto criador de direito**.

Na leitura de CANOTILHO e MOREIRA⁵³ o **princípio da igualdade** tem a ver fundamentalmente com igual posição em matéria de direitos e deveres, que consiste em duas coisas: proibição de privilégios ou benefícios no gozo de qualquer direito ou na isenção de qualquer dever; proibição de prejuízo ou detrimento na privação de qualquer direito ou imposição de qualquer dever. **Os direitos e vantagens devem beneficiar a todos e os deveres e encargos devem impender sobre todos**.

Também para os mesmos autores⁵⁴, a vinculação da administração tem como dimensões mais relevantes, no âmbito do que a este plano importa:

- *Proibição de medidas administrativas portadoras de incidências coativas desiguais (encargos ou sacrifícios) na esfera jurídica dos cidadãos (igualdade na repartição de encargos e deveres)*
- *Exigência de igualdade de benefícios ou prestações concedidas pela administração;*
- *Autovinculação da administração no âmbito dos seus poderes discricionários, devendo utilizar critérios substancialmente idênticos para a resolução de casos idênticos;*
- *Direito à compensação de sacrifícios quando a administração, por razões de interesse público, impõe a um ou vários cidadãos sacrifícios especiais, violadores do princípio da igualdade perante os encargos públicos.*⁵⁵

A relevância do que se acabou de enunciar no âmbito do PDMS2016, é a natureza do exercício de planeamento. A configuração dos planos territoriais e as suas implicações no direito de propriedade, impõem sacrifícios, em nome do interesse público de salvaguarda de valores, ou de atribuição de oportunidades urbanísticas, também em nome do interesse público para a criação de condições de suporte à vida humana nas suas necessidades de habitação, atividades económicas e equipamentos sociais.

Para CORREIA⁵⁶ a primeira impressão que ressalta do confronto entre plano urbanístico e o princípio da igualdade é a de que aquele constitui uma negação deste último. (...) O plano urbanístico tem carácter necessariamente discricionário e é fonte de desigualdades em relação aos proprietários dos imóveis por ele abrangidos.

52 NB (14)

53 NB (3)

54 NB (3)

55 NB (3)

56 NB (14)

Para OLIVEIRA⁵⁷ a **discricionariedade de planeamento** corresponde ao mesmo fenómeno de complementação do tipo legal em que se traduz a discricionariedade administrativa geral, mas com um aumento exponencial do poder de decisão do agente que muitos colocam perto da criatividade, fazendo-a corresponder ao **grau máximo da discricionariedade**.

A desigualdade é uma característica inerente, inevitável, ao plano uma vez que o plano estabelece diferentes utilizações e intensidades de uso dos solos, cumprindo a sua função de determinação da ocupação, uso e transformação do solo. **Não assumiu o PDMS2016 que a desigualdade inerente ao planeamento territorial fosse uma fatalidade.** Não se seguiu, por isso, as conceções desvalorizadoras da importância do princípio da igualdade, já que o princípio do ordenamento racional do território não pode ter supremacia sobre esse, não existindo no nosso ordenamento constitucional qualquer reserva expressa ou qualquer dispensa de sujeição da atividade planificatória à obrigação de igualdade jurídica.⁵⁸

No entanto esta discricionariedade tem os limites da Lei, enquadrada pela lei geral, garantia dos princípios constitucionais e Princípios Gerais de Direito, e específica, pela LBPPSOTU e RJGT, quadro legal que impõe regras claras na determinação do conteúdo dos planos. A Lei não deixa de reconhecer um alargado poder discricionário na escolha das soluções que se considerem mais adequadas para o modelo de desenvolvimento territorial traçado para o município, mas não o exime da ponderação das desigualdades por si criadas com o plano.

Para CORREIA⁵⁹ as limitações podem ser de carácter externo ou interno. As primeiras “*definem a moldura da discricionariedade de planeamento, limitam-na do exterior, estabelecendo limitações ou condicionamentos que têm de ser obrigatoriamente observados*”; as segundas colocam “*no interior do espaço da discricionariedade de planeamento, limitações na escolha entre várias soluções alternativas a consagrar numa correta decisão planificatória*”.

Tal não limita, e muitas vezes impõe, que na definição das políticas territoriais, também assentes na leitura das características intrínsecas do solo e suas potencialidades, e nas perspectivas de desenvolvimento do município, se venha a estabelecer, pelo plano, uma efetiva desigualdade. Por um lado, nos sacrifícios impostos ao conjunto dos proprietários que tem o dever de assegurar um conjunto de funções que garantem o funcionamento ecossistémico, confirmando o valor do Capital Natural no equilíbrio territorial; e por outro, o plano confere oportunidades de desenvolvimento urbanístico, função do solo que valoriza, em muito, os imóveis dos respetivos proprietários.

Este é *modelo tradicional* de determinação do conteúdo substantivo de um plano diretor municipal, expresso na figura seguinte.

57 NB (23)

58 NB (14)

59 NB (15)

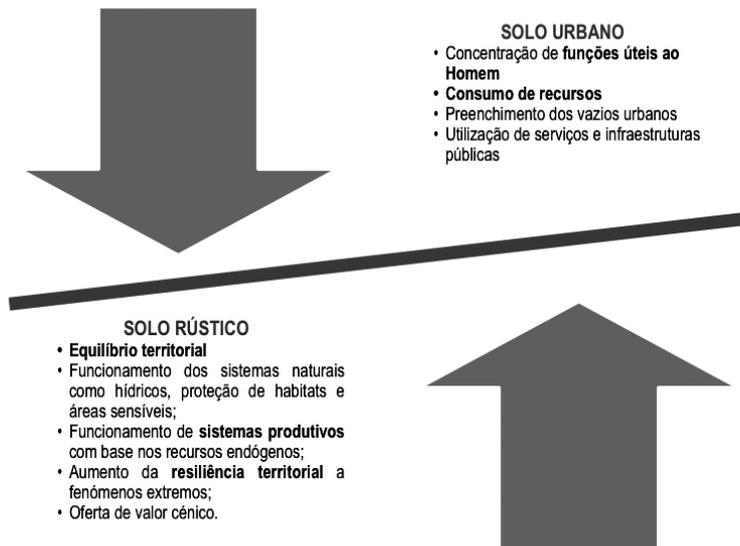


Figura 8 – Determinação do conteúdo substantivo de um PDM (Fonte: CMS PDMS2016)

Determina o RJIGT no seu artigo 9^o, em matéria de graduação de interesses, que “nas áreas territoriais em que convergem interesses públicos incompatíveis entre si, deve ser dada prioridade àqueles cuja prossecução determine o mais adequado uso do solo, em termos ambientais, económicos, sociais e culturais”. Foi nesta ponderação que o PDMS2016 estabeleceu o ordenamento do seu território, **classificação e qualificação do solo**, e determinou a **Edificabilidade Concreta** com ela relacionada.

Segundo CORREIA⁶⁰, as dimensões da relevância do **princípio da igualdade** são:

– *O princípio da igualdade imanente ao plano ou proibição do arbítrio, estabelecendo que as disposições do plano não podem ser arbitrárias, nem ilógicas ou irrazoáveis, antes devem basear-se em fundamentos objetivos ou materiais bastantes;*

– *O princípio da igualdade transcende ao plano, num duplo sentido de igualdade perante os encargos públicos e a igualdade de oportunidades urbanísticas.*

Na primeira acessão o PDMS2016 garantiu critérios uniformes e fundamentados para a determinação do solo urbano, assegurando assim igualdade.

A **igualdade perante os encargos públicos** exige que o indivíduo que, em comparação com os restantes cidadãos, suporta um sacrifício especial e desigual em benefício da comunidade deve ser, por efeito do princípio da igualdade, indemnizado por essa mesma comunidade.⁶¹

A **igualdade perante as oportunidades urbanísticas** tem a sua expressão desigualitária nas

60 NB (15)

61 NB (15)

*medidas que definem formas e intensidades diferentes de utilização para as várias parcelas de terreno (...) que não deixam de significar um tratamento desigual dos diferentes proprietários.*⁶²

Este tratamento desigualitário não impõe um dever indemnizatório, mas sim **impõe ao plano o dever de consagrar mecanismos ou instrumentos adjacentes ao plano que visem corrigir as desigualdades entre os proprietários.**

Estabelece a LBPPSOTU, no seu artigo 3º, destinado à enunciação dos princípios gerais, que deve ser assegurada *a justa repartição dos benefícios e dos encargos decorrentes da aplicação dos (...) planos territoriais e do instrumentos de política de solos*⁶³. É, pois, obrigação do plano encontrar as formas e mecanismos de ultrapassar os conflitos que a atividade planificatória gera e cumprir a obrigação jurídica de justiça e igualdade, e corrigir os efeitos desiguais do plano.

Determina o **princípio da igualdade** que a Administração trate de igual modo todos os indivíduos no que se refere aos seus direitos e deveres, e ainda o dever, para além de planejar e ordenar o crescimento das cidades de acordo com o interesse público, de garantir a distribuição equitativa, entre todos os cidadãos, dos encargos e sacrifícios, benefícios e oportunidades, resultantes do processo de planeamento, visando uma igualdade de oportunidades de aproveitamento urbanístico dos solos, ou seja em síntese, **um resultado material idêntico para todos os destinatários**. O respeito por este princípio constitui assim um parâmetro de vinculação da Administração, refletindo-se em todos os seus domínios de atuação, nomeadamente no âmbito do ordenamento do território. No âmbito do planeamento territorial, assume especial relevância que a Administração, para além da ponderação dos interesses públicos e privados, crie igualmente mecanismos que **consagrem, com eficácia prática, o princípio da igualdade no tratamento entre os particulares**, moldando assim o ato de planeamento aos princípios subjacentes ao Estado de Direito.

Dos meios ou instrumentos que podem superar a natural desigualdade criada pelo plano, encontram-se diversos mecanismos, muitos deles não enquadráveis neste tempo ou no âmbito do presente Plano, como sendo a nacionalização de terras, subsídios ou medidas tributárias. A gestão de mais-valias diretamente geradas pelo plano, constituem um mecanismo tributário natural, mas, até hoje, sem experiências conseguidas na sua plenitude.

Pretende assim o PDMS2016 criar mecanismos próprios, dentro do plano, dos limites da Lei e das competências conferidas ao Município, que reponham a igualdade territorial perante os modos diferenciadores de utilização do solo, reequilibrando os encargos e sacrifícios impostos e os benefícios e oportunidades atribuídos. Pretende o PDMS2016 ser neutro do ponto de vista dos interesses, aliviando a pressão existente nos solos (rústicos) com vista à sua máxima rentabilidade (edificação), determinando o artigo 84º do Regulamento:

62 NB (15)

63 Lei n.º 31/2014, art. 3º, al. f)

“O Plano estabelece a edificabilidade abstrata para todo o território municipal, enquanto mecanismo destinado a restabelecer a igualdade, e à correção de efeitos não consentâneos com o princípio afirmado no artigo 3º, promovendo igual tratamento no domínio de oportunidades urbanísticas, da remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas, e da repartição de benefícios e encargos decorrentes do plano.”⁶⁴

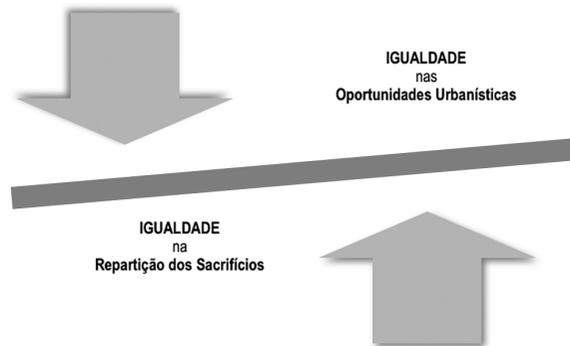


Figura 9 – Esquema representativo da Igualdade no Plano (Fonte: CMS PDMS2016)

9.2. VALOR FUNDIÁRIO

No estabelecimento de mecanismos de reposição de igualdade nos IGT, devemos antes de mais ter em consideração que o ordenamento do território visa, compatibilizando as diferentes funções que o solo desempenha, (i) ambiental, (ii) produtiva e (iii) de suporte (nomeadamente de edificação), maximizando a função social da propriedade. Ao invés, aos proprietários importa alcançar a maior vantagem económica (edificação)⁶⁵.

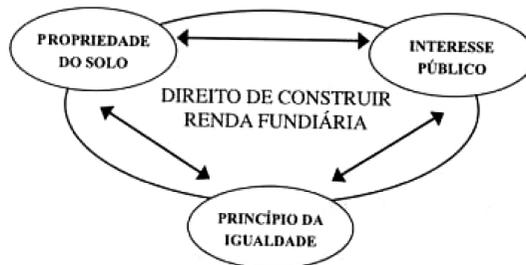


Figura 10 – Fonte: CARVALHO, J. (NB 4)

64 Art. 3º do Regulamento do PDMS2016, na versão apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016: “1 - A atividade administrativa de planeamento e ordenamento do território é por natureza discricionária e exige liberdade na sua conformação, em razão da livre e ampla ponderação do interesse público do ordenamento e equilíbrio do território, nas suas diversas componentes, ambiental, económica e social, e interesses nacionais, gerais e locais. 2 - Sem prejuízo dos demais princípios da atividade planeadora e administrativa, impera no presente Plano o princípio da igualdade, estabelecendo-se os mecanismos necessários a restabelecer a igualdade em todo o território municipal, e à correção dos seus efeitos, nomeadamente promovendo igual tratamento no domínio de oportunidades urbanísticas, na remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas, e na repartição de benefícios e encargos decorrentes do plano, com vista à plena efetivação do princípio constitucional íncito nos artigos 13º e 266º da Constituição da República Portuguesa.”

65 NB (8)

O plano é assim conformador do território mas também do direito de propriedade, e é aos instrumentos de gestão do território que cabe ponderar e decidir este conflito de interesses, entre a função social do solo e o direito de propriedade⁶⁶, em respeito pelo princípio da igualdade e pelo interesse público do ordenamento do território.

No estabelecimento dos mecanismos de redistribuição não podemos, no entanto, deixar de reconhecer que é a função de suporte (edificatório) que maximiza o valor económico do solo, na perspetiva do seu proprietário, verificando-se baixas ou mesmo nulas remunerações para funções tão importantes como as que asseguram o funcionamento dos ecossistemas, isto é, do Capital Natural dos territórios. Como é sabido a base de avaliação das propriedades (solo) sustenta-se no princípio de que *um determinado terreno vale o que nele se pode fazer e pelo rendimento que daí se retira*. É neste sistema de valoração do solo (estritamente económico) que deve o Plano ponderar os mecanismos a adotar para restabelecimento dos equilíbrios de interesses.

Usos do Solo	Função Social do Solo	Remuneração económica da propriedade
Ambiental	✓	0
Produtivo	✓	Baixa
Suporte (edificatório, ...)	✓	Alta

Figura 11 – Função social do solo (Fonte: CARVALHO, Jorge NB (9))

Já acima referimos que *“os planos territoriais, mais do que reservar solo para uso agrícola, devem preservar o espaço rústico de desenvolvimentos deslocados afetos ao uso urbano, que desorientam o mercado, inflacionam os preços e dificultam o acesso dos agricultores ao solo agrícola”*⁶⁷.

Na última década tem se verificado em Sintra uma efetiva pressão sobre o solo rústico para funções de edificação, fruto do elevado preço do solo urbano, e das disposições dos IGT ao consagrarem o princípio de *“unidade mínima de edificação”*. A par de tal tendência e da necessidade de investimento na requalificação das áreas urbanas tornando-as mais atrativas, o PDMS2016 cria mecanismos que efetivem a apetência dessas áreas (solo urbano) para a edificação, clarificando que as demais (solo rústico) devem ser afetadas (sem pressão ou expectativas) às funções adequadas (agrícola, florestal, ecossistemas) sob pena de uma *perda efetiva de valor do Capital Natural e da Paisagem, e com custos para o município na execução e manutenção das infraestruturas e serviços de natureza urbana em solo rústico*.

66 NB (8)

67 NB (27)

9.3. EDIFICABILIDADE ABSTRATA E REMUNERAÇÃO DO CAPITAL NATURAL

Por tudo o acima exposto, o PDMS2016, num exercício objetivo na apreciação das condições intrínsecas do território, e no estabelecimento de um território capaz de conceder as condições adequadas à concretização do seu MDT, concretizou a classificação e qualificação do solo que melhor servia a ambos os objetivos. Mas, adicionalmente, estabelece o PDMS2016, mecanismos de reposição de igualdade que atenuam qualquer constrangimento no exercício de planeamento e ordenamento do território.

O exercício de planeamento, elaboração de um plano vinculativo dos particulares, sempre coloca constrangimentos, quando se assume que o “*traçar da linha*”, entre solo urbano e solo rústico, muito influi no património dos particulares. Com estabelecimento de uma **Edificabilidade Abstrata**, onde todos se apresentam iguais perante o plano, nenhum constrangimento se coloca à definição do melhor ordenamento do território. O PDMS2016 foi assim um exercício livre e apenas assente nas efetivas qualidades e características de cada parcela do seu território. O PDMS2016, consubstanciado na proposta apresentada à Comissão Consultiva em abril de 2016, em especial a sua proposta de ordenamento, reflete assim, um exercício livre na sua conformação, assumindo as melhores soluções para a (i) salvaguarda da diversidade do território, (ii) para a potenciação dos seus melhores recursos, e (iii) para tomar a vida dos nossos cidadão mais qualificada, mais equilibrada e com maiores oportunidades.

Ao estabelecer classes e categorias de espaço, o plano determina o aproveitamento máximo do solo, através dos parâmetros de intensidade de utilização. Esse é o *modelo tradicional* de estabelecimento da ocupação, uso e transformação do solo, consubstanciado nos planos de ordenamento, em especial aqueles vinculativos dos particulares.

Ao **ordenamento territorial** estabelecido, estabelece o PDM2016 intensidades de uso, definindo a **Edificabilidade Concreta** em cada parcela do território, que determinariam o conteúdo do direito de propriedade em todo o território municipal, se não fosse estabelecida, em paralelo a **Edificabilidade Abstrata**, determinando também por essa via o valor (potencial) de cada propriedade concreta.

Conscientes que esse exercício livre (tradicional) levaria ao estabelecimento de desigualdades, inevitáveis, perante as diferentes parcelas do território e seus proprietários, funções e intensidades de uso, o PDMS2016 não deixou de estabelecer mecanismos que visam o restabelecimento de equilíbrios e igualdades perante os sacrifícios e as oportunidades.

Impõe a Lei que o plano deva restabelecer os equilíbrios que as suas determinações – conformação do território e conformação do direito de propriedade – originam. A Lei, LBPPSOTU e RJIGT, consagram o direito dos proprietários à distribuição equitativa (perequativa) dos

benefícios e dos encargos decorrentes dos planos vinculativos dos particulares⁶⁸, impondo o dever destes instrumentos preverem mecanismos (diretos ou indiretos) de perequação. Mas o plano através do ordenamento estabelecido pela classificação e qualificação do solo, atribuí, inevitavelmente diversas potencialidades edificatórias às diferentes propriedades, e tem como consequência inevitável a diferenciação de valores do solo, isto é, interfere diretamente e define o valor (potencial) de cada propriedade para os seus titulares.

A perequação, enquanto meio de reequilíbrio das diferentes intensidades do direito concreto edificatório, corresponde ao “conjunto de princípios, normativa e procedimentos, que corrijam ou compensem as desigualdades criadas por instrumentos de ordenamento do território”⁶⁹. A perequação permite assim estabelecer uma compensação entre os diferentes usos e intensidades (urbanos, agrícolas, florestais e ambientais), colocando os diversos proprietários perante uma maior neutralidade, **reequilibradora do valor do solo**. A **perequação** é pois um **imperativo de justiça, obrigação constitucional** de execução do **princípio da igualdade**⁷⁰, e deve o plano estabelecer mecanismos que anulem ou atenuem a desigualdade introduzida.

A prossecução do princípio constitucional da igualdade, para ser efetivo, obriga a que a questão seja encarada na sua dupla vertente: (i) os benefícios e oportunidades, e (ii) os encargos e sacrifícios, devemos entender-se:

- Os **benefícios e oportunidades**, essencialmente relacionados, pelo seu valor económico, com as oportunidades urbanísticas, isto é, as faculdades edificatórias concretas conferidas pelo plano;
- Os **encargos ou sacrifícios**, no sentido do sacrifício imposto aos proprietários, relacionados com a salvaguarda de valores naturais e na obrigação de manutenção de sistemas ecossistémicos, consubstanciando numa imposição de não edificação.

O sistema, a que podemos aqui designar de “*tradicional*”, desenvolve os estudos de análise da realidade territorial e determina, na sua planta de ordenamento, o destino de cada parcela do território, distinguindo entre solo urbano e solo rústico, e em cada uma destas classes, qualifica-o em função das capacidades, potencialidades e vocação dos solos. Atribui-se assim em todo o território municipal, categorias de espaço que determinam a ocupação, uso e transformação possível do solo, e estabelecem-se parâmetros para cada uma dessas categorias em função das intensidades desejadas ou permitidas para cada parcela do território em concreto.

Mas nesse exercício, que designámos de “*tradicional*”, a definição da linha separadora entre solo rústico e solo urbano (e dentro destes nas suas diversas categorias), é o fator

68 LBPPSOTU, art. 64º, n.º 2

69 NB (5)

70 NB (14)

principal na criação de desigualdades. Temos assim de um lado o solo urbano com benefícios e oportunidades permitidas a alguns (poucos) e do outro lado os encargos e sacrifícios – no sentido acima enunciado - impostos a outros (muitos), e em que o plano determina o valor fundiário de uns e de outros, distanciando-os profundamente.

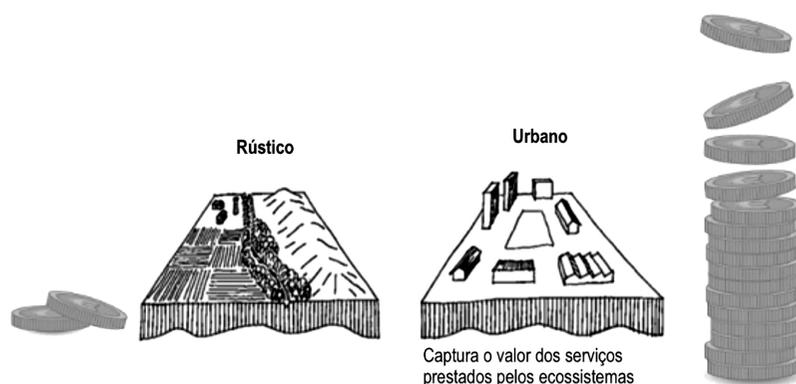


Figura 12 – Adaptado de Moskowitz & Lindbloom, *The Latest Book of Development Definitions*, New Brunswick Center for Urban Policy Research, Rutgers – The State of New Jersey, 2004, pag.411 (Fonte: CMS PDMS2016)

O PDMS2016 não se reteve nesta fatalidade.

Considerando que o equilíbrio territorial é proporcionado, para aqueles que habitam e vivem as cidades (solo urbano), por um conjunto de funções que são asseguradas pelo solo rústico, funções produtivas (por exemplo, de alimentos, oxigénio, água doce) e funções de regulação (por exemplo, do clima, de doenças, de cheias), funções essas essenciais à vida humana, estabelece o PDMS2016, no sentido de remuneração dos serviços prestados pelo solo rústico (de baixa ou nula valorização edificatória) ao solo urbano (de maior valorização económica/edificatória) uma **Edificabilidade Abstrata** a todo o território municipal, que corresponde a um **Índice Médio de Utilização (*Iu*)**, igual para todo o território municipal, quer seja para o solo rústico, quer seja para o solo urbano, com uma **função reequilibradora de oportunidades e sacrificios**, constituindo a **concretização do princípio da igualdade**.

Importa relembrar as diversas funções do solo (produção, regulação, culturais e de suporte)⁷¹, enquanto fatores/critérios para as diferentes intensidades de utilização do solo, e também das diversas utilidades que o seu proprietário pode retirar do solo. Assim, nesta ponderação de interesses, públicos e privados, interessará reforçar o papel das funções, reequilibradoras, realizadas pelos ecossistemas, quer para todo o território, quer, em especial, os serviços que os ecossistemas prestam ao solo urbano. O reconhecimento que **os elementos naturais desempenham funções determinantes ao bem-estar humano**, isto é, à

⁷¹ Regime Jurídico da Conservação da Natureza, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 142/2008 de 24 de julho

sobrevivência das populações, conduz à necessidade de lhe atribuir valor, conforme atrás expresso, para ponderar o que se deve pagar pela utilização de recursos naturais e receber pela conservação dos serviços dos ecossistemas, e incorporar esse valor na economia territorial. Questão que se coloca é: o que devem receber aqueles que, para assegurar funções de equilíbrio territorial, essenciais à vida e bem-estar humano, garantem funções ecossistêmicas, e, por isso, lhes está atribuído, nos termos do plano, um menos valioso aproveitamento das suas propriedades, em benefício de outros que o têm?

O PDMS2016 assume o desígnio de valorização do património natural e cultural do território, bem como de contenção urbana, evitando o alastramento desordenado e desestruturado das edificações ou urbanizações, que coloca em causa importantes recursos naturais e económicos, e **reconhece a importância do Capital Natural** para atingir esse propósito. Em contraponto, não pode deixar de valorar aqueles que prestam serviços à economia territorial, apresentando mecanismos que atuam a diversos níveis, na dicotomia estabelecida, pela Lei e pelo plano, entre solo urbano e solo rústico, para o **reequilíbrio de sacrifícios e oportunidades**, e do valor acrescentado que representa para Sintra o Capital Natural do seu território, mas a que acrescem os sacrifícios/encargos impostos aos proprietários para desenvolvimento de funções territoriais menos rentáveis das suas propriedades, como sendo a manutenção dos sistemas naturais, a agricultura e a floresta.

Nesse sentido o PDMS2016 estabelece, como mecanismo de **reequilíbrio entre sacrifícios e oportunidades** impostas aos particulares e instrumento **regulador da valorização do solo**, uma **Edificabilidade Abstrata** para todo o território municipal, assegurando a igualdade entre os cidadãos proprietários e a neutralidade do ponto de vista dos interesses, aliviando a pressão existente nos solos, que sempre se regem pela sua máxima rentabilidade (edificação). Considerando que é pela capacidade edificatória que os particulares aferem a valorização de um determinado terreno, por ser essa a função que maximiza a rentabilidade económica (do ponto de vista do interesse privado), o PDMS2016, ainda que entenda, na prossecução do interesse público que compete às entidades públicas, que a função edificatória não deva ser sobrevalorizada, não pode ignorar o que o mercado de solos considera e se determina sobre tal realidade – a possibilidade ou não de edificar.

Por último importa referir que outras opções poderiam ser tomadas quanto à **remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas – Capital Natural** – e reequilíbrio entre funções urbanas e não urbanas, nomeadamente a afetação de recursos financeiros do Estado ou dos municípios a esse desígnio. Não foi essa opção do PDMS2016, que estabelece um instrumento direto de remuneração, entre particulares, aqueles que necessitam e consomem recursos e aqueles que os asseguram e conservam.

9.3.1. Edificabilidade Abstrata

Recorre o PDMS2016 a uma forma de ficcionar a realidade, ideal, em que todos pudessem edificar (na consideração que o particular a isso sempre almeja), mas determina, também o plano, que isso (a edificação) só pode acontecer nas parcelas que melhor servem a essa função (edificatória).

O PDMS2016 estabelece, nesses termos e para esses fins, uma **Edificabilidade Abstrata**, aplicável a todo o território municipal, e estabelece mecanismos de transferência de edificabilidade entre áreas onde a ficção estabelecida não é possível concretizar e as áreas onde efetivamente se deseja que esta se realize, como suporte à melhoria das condições de vida das populações e que sirvam à dinamização e requalificação da economia do município, tendo por fundamento as potencialidades, vocações e investimentos em presença.

Estabelece o PDMS2016 no seu Regulamento⁷² que a **Edificabilidade Abstrata** constitui um mecanismo de perequação por forma a *garantir a repartição dos benefícios e oportunidades, e dos encargos e sacrifícios que dele resultam*, corresponde ao estabelecimento de um **índice de utilização (lu) de 0,1, aplicável a todo o território municipal, e que a “Edificabilidade abstrata” (EAb)** corresponde⁷³ ao produto do índice de utilização (lu) previsto no Plano e a área total do terreno a que corresponde, sendo expressa em metros quadrados de área total de construção (ΣAc); e que o “Índice de utilização” (lu)⁷⁴ corresponde ao valor máximo de utilização do solo admitido pelo plano, determinando a sua edificabilidade, e corresponde ao quociente entre a área total de construção (Ac) e a área do solo (As) a que o índice diz respeito, traduzido na fórmula: $lu = \Sigma Ac/As$.

Refira-se que o quantitativo determinado para o **Índice de Utilização, lu (0,1)**, teve em conta a realidade concreta do território de Sintra, intensidade de utilização do seu território, as expectativas dos particulares, ponderadas entre solo urbano e solo rústico, e ainda o que se entende adequado à remuneração do Capital Natural, para que as expectativas de edificação sejam secundarizadas face ao importante papel que as parcelas de solo rústico (natural) desempenham no equilíbrio de todo o sistema de ocupação e utilização do solo, e as consequências que advêm de sua má afetação, retirando assim a pressão urbanísticas que, ainda, recai sobre o solo rústico.

Impõe-se afirmar que a **Edificabilidade Abstrata** é uma ficção que serve ao estabelecimento de **mecanismos de reequilíbrio de valor do solo** em todo o território municipal, e não um direito imediato edificatório, conforme adiante se estabelece.

72 Regulamento do Plano, art. 86º e seguintes (versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016)

73 Nos termos do n.º 2 do artigo 178.º do RJIG

74 Nos termos da al. h) do n.º 3 do artigo 7º (versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016)

9.3.2. O direito a edificar

Importa, neste momento proceder ao enquadramento desta matéria, quer em termos da conceptualização do direito de propriedade, e, na assumida e uniforme doutrina e jurisprudência, sobre a distinção entre o direito de propriedade e o direito de edificar (*jus aedificandi*), nos termos do que já hoje é o enquadramento legal, geral e especial.

Para OLIVEIRA e LOPES⁷⁵, *a característica iminentemente física do direito do urbanismo e das posições jurídicas por este sancionadas, não inviabiliza que nele tenham lugar figuras ou mesmo direitos desmaterializados (isto é, direitos referidos a certos solos – solos transmissores -, mas que se podem vir a concretizar noutros diferentes – solos recetores - como os atinentes a perequação e a transferência de edificabilidade e que a dissociação jurídica entre o direito de construir e o direito de propriedade privada, por reconhecimento, pelo menos parcial, que o direito de construção como direito subjetivo autónomo é transferível, independentemente do direito de propriedade do solo.*

E para MONTEIRO⁷⁶, o direito de construir é constituído pela *edificabilidade que pode ser realizada de acordo com o aproveitamento urbanístico definido pelo plano, sendo objeto do seu direito constituído por um bem – utilidade económica criada pelo plano – e não por uma coisa corpórea sobre a qual ele exerce o seu domínio pleno e absoluto, já que se trata de um bem público [solo] – criado por um ato jurídico-público – que o titular do direito pode consolidar na sua esfera jurídica privada mediante o cumprimento dos deveres urbanísticos que lhe estão associados.*

“A desmaterialização do direito de construir é uma condição necessária para viabilizar a materialização do edifício e a constituição sobre ele de um novo direito de propriedade”, sendo que o “solo urbano é, na verdade, mero suporte físico da urbanização e da edificação, sendo absolutamente indispensável como seu suporte jurídico”⁷⁷.

Assim, o PDMS2016 estabeleceu a **dissociação entre a propriedade do solo e o direito de construir**, uma vez que na maior parte das vezes tal exercício, por parte do particular, é incompatível com o interesse público do correto ordenamento do território e da salvaguarda dos valores ambientais, naturais e económicos, e igualmente incompatível com o interesse municipal, consubstanciado no seu MDT.

75 NB (25)

76 NB (20)

77 NB (20)

Neste sentido MONTEIRO⁷⁸: *A separação entre o direito abstrato e o direito concreto de construir é, na verdade, o resultado de um **desmembramento em dois “direitos”** que, isolados, não permitem realizar o melhor aproveitamento do solo. O objeto do direito é constituído por um bem – utilidade económica criada pelo plano – e não por uma coisa corpórea sobre a qual o proprietário exerce o seu domínio pleno e absoluto. Trata-se de um bem público – criado por um ato jurídico-público – que o titular do direito pode consolidar na sua esfera jurídica privada mediante o cumprimento dos deveres urbanísticos que lhe estão associados.*

Para MONTEIRO⁷⁹ *não existem dois direitos de construir autónomos entre si, mas apenas **duas posições jurídicas distintas dentro da estrutura do mesmo direito**, que se reúnem para constituir a plenitude dos seus poderes na esfera jurídica do titular do direito predial. A separação entre o direito abstrato e o direito concreto de construir é, na verdade, o resultado de um desmembramento do direito de construir em dois direitos que, isolados, não permitem realizar o aproveitamento. O titular do direito concreto de construir tem uma expectativa de poder vir a materializar a edificabilidade real que o plano prevê para o seu terreno, mas não pode construir para além do índice médio de utilização se não adquirir o excesso.*

Por um lado, estabelece o PDMS2016 uma **Edificabilidade Concreta**, destinada à **concretização de um correto aproveitamento dos recursos e potencialidades do território**, e por outro estabelece uma **Edificabilidade Abstrata destinada à concretização do princípio da igualdade transcendente do plano**⁸⁰. A concretização da ocupação/edificação estabelece-se através de mecanismos de **Transferência de Edificabilidade**, como forma de remuneração dos serviços prestados entre solo urbano e rústico, que adiante melhor se desenvolve.

Neste sentido o RJIGT prevê, no seu artigo 178^o e seguintes, que o valor dos benefícios atribuídos a cada proprietário é o resultado da diferença entre a edificabilidade abstrata e o direito concreto de construção que lhe é atribuído, podendo ser objeto de negócios jurídicos, de natureza real e sujeitos a registo predial, a compra e venda de edificabilidade. Pretende assim o RJIGT tornar os proprietários imunes às escolhas urbanísticas do plano, através da dissociação do direito de construir do direito de propriedade, levando a uma efetiva desmaterialização daquele direito.

Também MONTEIRO⁸¹ considera que *apesar de a edificabilidade não ser, em si mesma, uma coisa corpórea, mas apenas uma **realidade jurídica criada pelo plano**, pode dizer-se que ao vincular a sua materialização a uma determinada parcela do território – independentemente de se tratar do terreno de onde ela emerge ou de outro para o qual ela possa ser transferida – o plano procede à sua coisificação.*

78 NB (20)

79 NB (20)

80 Conforme CORREIA, F.A. (NB 15)

81 NB (20)

9.4. TRANSFERÊNCIA DE EDIFICABILIDADE

Pelo que atrás se expôs, em resultado da dicotomia entre solo urbano e solo rústico, o PDMS2016 estabeleceu, inevitavelmente, também uma dicotomia entre **Edificabilidade Concreta** e **Edificabilidade Abstrata**, pela função que cada um desses parâmetros desempenha no equilíbrio e na economia territorial.

A primeira corresponde à efetiva (concreta) capacidade de edificação, em função dos valores em presença, a **capacidade de suporte** de cada parcela do território em acolher edificação, reconhecendo que é essa que maximiza, do ponto de vista do interesse privado, a melhor utilização do solo.

A segunda é estabelecida para concretização do **princípio da igualdade** – assegurar a igualdade de todos os cidadãos perante a Lei -, dando execução à **justa repartição de encargos/sacríficos e benefícios/oportunidades** estabelecidos na Lei, em especial na CRP.

Se por um lado o titular de uma propriedade, destinada à urbanização e/ou edificação, tem a natural expectativa de a vir materializar, do outro lado encontram-se os proprietários a quem é imposto o encargo/sacrifício de assegurarem o funcionamento e manutenção dos ecossistemas que viabilizam a vida humana. Tem assim o plano, como instrumento de reequilíbrio e de reposição da igualdade entre proprietários, o dever de estabelecer mecanismos de reposição da igualdade. O PDMS2016, a par da determinação de uma **Edificabilidade Abstrata** e da **Edificabilidade Concreta**, estabeleceu ainda o mecanismo de **Transferência de Edificabilidade** entre áreas que apresentam restrições à edificação e aquelas a ela destinadas.

Transferência de edificabilidade

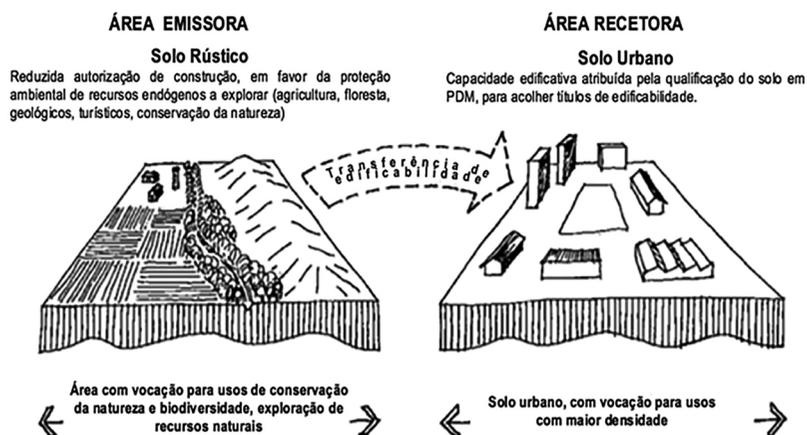


Figura 13 – Adaptado de Moskowitz & Lindbloom, *The Latest Book of Development Definitions*, New Brunswick Center for Urban Policy Research, Rutgers – The State of New Jersey, 2004, pag.411 (Fonte: CMS PDMS2016)

A **Transferência de Edificabilidade**, assente na emissão de títulos de edificabilidade, proveniente de um determinado terreno a serem executados num outro, tem já diversas experiências a nível internacional. O quadro legal português prevê o sistema de transferência de edificabilidade, quer na LBPPSOTU⁸² quer no RJIGT⁸³.

Trata-se, em síntese, de um sistema que incentiva a transferência voluntária de direitos edificativos (abstratos) de áreas onde se opta por a construção ter menor ou nula expressão, para áreas com maior aptidão para a receber.

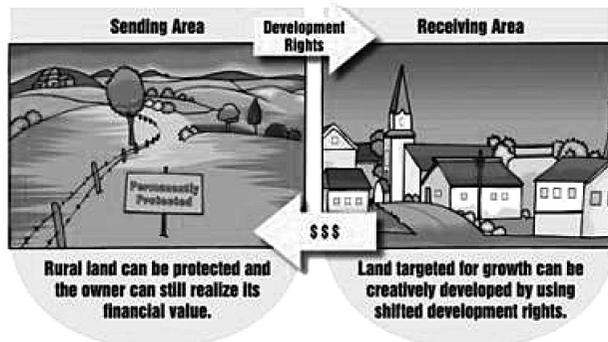


Figura 14 – Transferência de Edificabilidade

(Fonte: Transfer of development rights: a case study of widening of karl-marx road vijayawada, Vijayawada, Índia)

A **Transferência de edificabilidade** tem assim uma primeira **função perequativa**, na distribuição de encargos e sacrifícios, benefícios e oportunidades. Terá também uma **função de política urbanística**, servindo quer à concentração de edificação quer à salvaguarda de áreas onde não se pretende a edificação face à necessidade de salvaguarda de recursos, naturais ou outros, que se impõem no território, resultante da necessária ponderação dos diversos interesses em presença.

O PDMS2016 estabelece instrumentos, conjugando a **Edificabilidade Abstrata**, a **Edificabilidade Concreta** e o mecanismo de **Transferência de Edificabilidade**. Temos pois que, estabelecida a Edificabilidade Abstrata ($lu = 0,1$) para todo o território municipal, a edificação apenas pode ocorrer nos termos e parâmetros definidos para cada categoria de espaço, Edificabilidade Concreta, de acordo com o ordenamento estabelecido, sendo a edificação orientada, na sua quase totalidade para o solo urbano. Através destes instrumentos/parâmetros conjugados consegue o PDMS2016 orientar a utilização do território para os seus princípios de sustentabilidade (solo urbano versus solo rústico), retirando do solo rústico a pressão de expectativas baseadas na *“unidade mínima de edificação”* ou outras expectativas futuras edificatórias, sempre assegurando a remuneração dos servidos prestados por tais unidades prediais.

82 LBPPSOTU art. 21^º

83 RJIGT art. 179^º, e ainda no anterior quadro legal (Decreto-lei n.º 380/99 no seu art. 140^º)

Pela **Edificabilidade Abstrata** todos os proprietários têm as mesmas oportunidades de valorização da sua propriedade, mas, considerando que o plano define a classificação e qualificação do solo, determinando a distinção entre solo urbano e solo rústico, e os respectivos parâmetros de edificabilidade diversos para as diferentes categorias de solo, isto é, a **Edificabilidade Concreta**, linha traçada é geradora da desigualdade, determinando o valor fundiário das propriedades de um de outro lado.

Por forma a assegurar a igualdade do plano, a **Edificabilidade Abstrata é igual para todo o território municipal**. Mas a **Edificabilidade Concreta varia em função da apetência/vocação dos solos**. Estabelece assim o PDMS2016 um mecanismo de **Transferência de Edificabilidade**, entre a Edificabilidade Abstrata e a Edificabilidade Concreta, esquematicamente representado na figura seguinte.



Figura 15 – Funcionamento do mecanismo de igualdade do plano, Edificabilidade Abstrata, Edificabilidade Concreta e Transferência de Edificabilidade

A **Transferência de Edificabilidade** serve também à libertação de espaços dentro do perímetro urbano, destinando-os às funções de lazer, encontro e qualificação dos aglomerados, servindo não só a compactação mas, em especial, à qualificação do espaço urbano e melhoria da qualidade de vida das populações.

Alcança assim o PDMS2016, através dos **mecanismos conjugados de Edificabilidade Abstrata, Edificabilidade Concreta e Transferência de Edificabilidade**, os objetivos, por um lado, de compactação dos núcleos urbanos, a libertação de espaços no interior das cidades com vista à qualificação dos espaços urbanos e melhoria de qualidade de vida das populações, e por outro, a **salvaguarda da paisagem** rural, dos valores naturais e do património cultural, **Capital Natural** e económico do município.

A atuação dos particulares sempre será orientada pelo seu interesse, particular, e que, como vimos atrás, tende a maximizar o valor do solo em função da potencialidade edificatória. Pela constatação desse facto, o PDMS2016 estabelece adicionalmente um **regime de benefícios e penalidades** a aplicar aos comportamentos que prossigam os objetivos do plano e aqueles que não o fazem. Pretende-se com este regime **orientar comportamentos** e obter, na ocupação, uso e transformação do solo os **melhores aproveitamentos** em consonância com o MDT estabelecido.

Nesse sentido, estabelece o Plano mecanismos de benefícios e penalidades, consoante a atuação dos particulares, no que se refere às decisões que tomam nos seus investimentos e atuação sobre o território, adira em maior ou menor medida aos objetivos do plano e do seu MDT, traduzindo-se num **fator majorativo ou minorativo a aplicar** às operações urbanísticas, e são instituídos de modo a:

- Influenciar o titular da **propriedade originária da edificabilidade**, como fator potenciador de comportamentos sobre o a parcela de território que fica, pela emissão do título, liberto da pressão edificatória;
- Influenciar o **detentor de títulos de edificabilidade** no momento de execução dos respetivos títulos.

Conforme o artigo 112^o do Regulamento⁸⁴, “*com vista a uma eficaz orientação para a estratégia e objetivos do Plano e seus resultados (...), estabelecem-se benefícios e penalidades em função do contributo das diferentes operações, de acordo com o disposto pelo Plano, em especial no seu modelo de desenvolvimento territorial*”. E que “*os benefícios e penalidades operam, nos termos dos números seguintes por aplicação de fatores majorativos ou minorativos ao índice de utilização (Iu) (...) aquando da emissão de título de edificabilidade de uma parcela em concreto, ou à quantidade de metros quadrados (m²) constante de título de edificabilidade a executar no âmbito de uma operação urbanística concreta*”.

9.5. TÍTULOS DE EDIFICABILIDADE

Por último interessa aqui enunciar, de forma breve (remetendo para próximos textos sobre o PDMS2016) o **sistema de execução dos direitos de edificabilidade**, consubstanciados em **Títulos de Edificabilidade (TEd)**, emitidos pelo Município, e as regras para a sua emissão, utilização e execução, sem prejuízo, conforme se estabelece no Regulamento do Plano⁸⁵, que esta será matéria, obrigatoriamente, de ser objeto de regulamento próprio.

Estabelece-se assim que os **TEd** podem ser emitidos de forma direta (originária) ou de forma indireta (derivada), consoante a sua relação com o objeto que lhe dá origem e a finalidade que prosseguem, no âmbito do plano.

A **Edificabilidade Abstrata**, quer originária quer derivada, é titulada – **Titulo de Edificabilidade (TEd)** – e sujeita a registo predial nos termos no artigo 179^o, n.º 3, do RJGT.

O Plano considera **Edificabilidade Abstrata Originária** aquela que resulta diretamente da aplicação à área de solo (As) de um determinado prédio do seu índice de utilização (Iu) de **Edificabilidade Abstrata**, e **Edificabilidade Abstrata Derivada** aquela que tem origem num crédito proveniente de uma operação urbanística, isto é, resultante da não concretização

84 Versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016

85 Regulamento do Plano, artigos 107^o e seguintes (versão do PDMS2016 apresentada à Comissão Consultiva a 14 de abril de 2016)

da totalidade da sua *Edificabilidade Abstrata*, ou da totalidades dos metros quadrados dos títulos executados, resultando um crédito em metros quadrados correspondente ao diferencial da edificabilidade concretizada e a edificabilidade abstrata ou titulada. Isto é, será **originária** aquela que resulta diretamente da aplicação do *Iu* previsto no PDMS2016 a uma determinada parcela, e será **derivada** a que resulta de créditos obtidos da execução de operações urbanísticas, pela não execução de títulos detidos e apresentados, em operações urbanísticas de reabilitação ou demolição de edificações.

10. CONCLUSÃO

O PDMS2016 com o estabelecimento destes **mecanismos integrados** – Edificabilidade Abstrata, Edificabilidade Concreta e Transferência de Edificabilidade -, é:

- **Garante de um correto ordenamento do seu território** – Edificabilidade Concreta – assegurando que os solos são afetos na medida das suas melhores capacidades e **valorizando o seu Capital Natural, remunerando os serviços prestados pelos ecossistemas;**
- **Justo na repartição das oportunidades e dos sacrifícios** – Edificabilidade Abstrata e Transferência de Edificabilidade -, concretizando o imperativo legal do **princípio da igualdade;**
- **Eficaz na orientação dos comportamentos** – benefícios e penalidades -, para os objetivos estratégicos municipais estabelecidos pelo seu **Modelo de Desenvolvimento Territorial.**

O presente texto não esgota, nem trata amplamente as matérias em causa, mas pretende servir ao enquadramento e enunciação dos princípios que se estabeleceram no PDM2016, identificando a realidade base do PDMS2016 e os instrumentos, mecanismos e políticas que estão na base da proposta de plano.

Face à natureza dos instrumentos utilizados, a sua correlação, funcionamento e complexidade, o texto será estruturado em diferentes componentes, correspondendo o presente texto à explanação da proposta de plano e dos mecanismos propostos. Seguir-se-ão outros onde serão abordadas matérias específicas dos instrumentos propostos pelo plano (PDMS2016), nomeadamente a natureza e função de cada um dos instrumentos utilizados e a razão da sua conjugação, os critérios subjacentes aos mecanismos estabelecidos, em especial as matérias referentes à remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas e à transferência e titulação de direitos de edificabilidade.

Palavras-chave: Igualdade; capital natural; remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas; economia territorial; transferência de edificabilidade; plano diretor municipal; Sintra.

BIBLIOGRAFIA:

1. ARAGÃO, A. (2011): “A natureza não tem preço... mas devia”, em “Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda”, CEDOUA
2. ARISTÓTELES: Tratado sobre a política.
3. CANOTILHO, J. & MOREIRA, V. (2007): “Constituição da República Portuguesa anotada”, 4ª edição revista, Coimbra Editora
4. CARVALHO, J. (2003): “Ordenar a cidade”, Coimbra, Quadrante, ISBN 972-8717-60-1
5. CARVALHO, J. (2012): “Renda Fundiária, Ordenamento e Perequação”
6. CARVALHO, Jorge (2012): “Renda fundiária, ordenamento e perequação”, 8º congresso internacional cidade virtual e território, disponível em www.ordenaracidade.pt
7. CARVALHO, Jorge (2012): “Matriz para a estruturação de territórios urbanos”, disponível em www.ordenaracidade.pt
8. CARVALHO, J. (2014): “Insuficiências do planeamento municipal”, em Revista Questões atuais de direito local n.º 4, outubro/dezembro 2014, AEDRL
9. CARVALHO, J. (2014): “Mais valias originadas pelo Ordenamento do Território e “justa indemnização” por expropriação”, Porto, disponível em www.ordenaracidade.pt
10. CARVALHO, J. & OLIVEIRA, F. P. (2016): “Classificação e reclassificação do solo urbano no novo quadro legal”, Almedina
11. CHIODELLI, F., GSSI (2015): “Equal Treatment in Land Use Planning: Investigating the Ethics of the Transfer of Development Rights”
12. CONSELHO EUROPEU DE URBANISMO (2013): A Carta Europeia do Urbanismo - “The charter of european planning”, Barcelona, disponível em <http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/PDF-docs/ECTP-CEU%20Charter%20of%20European%20Planning-%20illustrated%20Executive%20Summary.pdf>
13. CONSTANZA, *et Al* “The Value of the world’s ecosystem services and natural capital” in Nature, vol.387, 15 May 1997, pag 253 a 260, in Aragão A. “A natureza não tem preço... mas devia”, em “Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda”, CEDOUA, 2011
14. CORREIA, F. A. (2001): “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”, Livraria Almedina, Coimbra.
15. CORREIA, F. A. (2008): “Manual de Direito do Urbanismo”, Edições Almedina
16. FADIGAS, L. (2015): “Urbanismo e território, as políticas públicas”, Edições Silabo
17. FENKER, E. (2007): “Valor Económico da biodiversidade”, disponível em <http://noticias.ambiente-brasil.com.br/artigos/2007/01/22/28939-valor-economico-da-biodiversidade.html>
18. GARCIA, M. D. (2005): “Estudos sobre o princípio da igualdade”, Edições Almedina. SA.
19. McVITTIE A., HUSSAIN S. S. (2013): “The Economics of Ecosystems and Biodiversity” (TEEB), decorrente do acordo na conferência de Potsdam do G8+5 (África do Sul, Brasil, China, Índia e México), e posteriormente com o apoio institucional da Comissão Europeia e da Organização das Nações Unidas,

disponível em <http://www.teebweb.org/>, e http://doc.teebweb.org/wp-content/uploads/2014/03/TEEB-Database-and-Valuation-Manual_2013.pdf

20. MONTEIRO, C. (2013): “O domínio da cidade - A propriedade à prova no Direito do Urbanismo”, AAFDL

21. MOONEY Harold A. *et Al*, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2005): Millennium Ecosystem Assessment “Ecosystems and human well-being”, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento - Avaliação do Milénio dos Ecossistemas, disponível em <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>

22. MOSKOWITZ & LINDBLOOM, (2004): “The Latest Book of Development Definitions,” New Brunswick Center for Urban Policy Research, Rutgers – The State of New Jersey

23. OLIVEIRA, F. P. (2011): “A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa”, Almedina

24. OLIVEIRA, F. P. e LOPES, D. (2005): “Implicações Notariais e Registais das Normas Urbanísticas”, Coimbra, Edições Almeida

25. LIVEIRA, F. P. e LOPES, D. (2012): “Direito do urbanismo e desmaterialização”, em Revista CEDOUA n.º 29

26. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2012): “Declaração do Capital Natural” - Conference on Sustainable Development (Rio+20), disponível em http://www.naturalcapitaldeclaration.org/wp-content/uploads/2012/04/natural_capital_declaration_port.pdf

27. PARDAL, S. (2002): “Planeamento do espaço rustico”, ANMP, ADISA e CESUR.

28. PEARCE, D. & MORAN, D. (1994): “O valor económico da biodiversidade” (The economic value of diversity), Tradução Raimundo, S. C. Lisboa, Piaget ISBN 972-8407-12-2

29. QUEIROZ DO VALE, A. (2016): Proposta de Plano Diretor Municipal de Sintra, disponível em <http://www.cm-sintra.pt/documentos-para-consulta#proposta-de-plano>, CMS

30. UNIÃO EUROPEIA (2011): “Estratégia Europeia para a biodiversidade”, disponível em http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet_PT.pdf