

*parecer da campo aberto
sobre o plano director municipal do porto
em especial do seu regulamento*

30 JANEIRO 2004

Campo Aberto – Associação de Defesa do Ambiente

Apartado 5052

4018-001 Porto

Tel.: 22 975 95 92 / 93 375 39 10

Fax: 22 975 95 92

campo_aberto@oninet.pt

<http://www.campoaberto.pt>

Índice

1.	Lista de siglas, abreviaturas e unidades	4
2.	Nota prévia	4
3.	Considerações globais sobre o plano e seu regulamento	5
3.1	Falta ao plano um carácter estratégico e programático mais pronunciado.....	5
3.2	O regulamento é excessivamente extenso e confuso, traduzindo uma falta de conhecimento pormenorizado da cidade.....	6
3.3	A cidade do Porto precisa de estudos de pormenor ao nível do quarteirão que sirvam de base para a acção e gestão urbana.....	7
3.4	A definição da estrutura ecológica municipal representa um passo no bom sentido mas é pouco ambiciosa e pode ser cerceada pela expansão urbana prevista.....	9
3.5	Todos os casos de excepção e situações de maior subjectividade devem ser apreciados por uma Comissão de Ambiente Urbano.....	11
3.6	Para cada categoria de uso do solo e de condicionante o PDMP deveria estabelecer com mais clareza princípios orientadores de actuação.....	12
3.7	O regulamento recorre vezes de mais a regimes de excepção, o que denota alguma falta de qualidade do articulado.....	14
3.8	O plano deve prever instrumentos de gestão urbanística transparentes e participados.....	16
4.	Propostas específicas sobre o regulamento	18
4.1	Várias disposições do regulamento precisam de ser especificamente alteradas	18
4.2	Comissão de Ambiente Urbano.....	30
4.3	Logradouros, interior dos quarteirões e impermeabilização do solo	31
5.	Uma nova estrutura para o regulamento	32

1. Lista de siglas, abreviaturas e unidades

Sigla	Designação
CAU	Comissão de Ambiente Urbano
CMP	Câmara Municipal do Porto
ha	Hectare
hab	Habitante
m	Metro
PDM	Plano Director Municipal
PDMP	Plano Director Municipal do Porto
PP	Plano de Pormenor
PU	Plano de Urbanização
RMEU	Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização
UOPG	Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

2. Nota prévia

Este parecer refere-se fundamentalmente ao regulamento do Plano Director Municipal do Porto (PDMP), ainda que algumas considerações afectem também a sua estratégia, complementando os documentos subscritos pela plataforma associativa Convergir “Porto: os próximos dez anos” e “Porto: rumo à cidade sustentável”, ambos entregues também no decurso do processo de discussão pública.

O documento está organizado nos seguintes capítulos principais:

- Considerações globais sobre o plano e seu regulamento;
- Propostas específicas sobre o regulamento;
- Uma nova estrutura para o regulamento.

Cada um destes capítulos deve ser entendido em relação com os outros. As considerações globais aplicam-se, de modo não referido explicitamente, a vários artigos, enquanto as propostas específicas são, como o nome indica, detalhadas e de aplicabilidade mais directa. A situação ideal para o PDMP seria a resultante da aplicação da nova estrutura que propomos no capítulo 5 com as alterações globais e específicas indicadas nos capítulos 3 e 4, depois das necessárias adaptações.

3. Considerações globais sobre o plano e seu regulamento

Neste capítulo serão tecidas considerações gerais e sugestões sobre o regulamento do PDMP que afectam a redacção de vários artigos. Em menor escala sugerem-se alterações a um nível mais estratégico.

3.1 Falta ao plano um carácter estratégico e programático mais pronunciado

Os Planos Municipais de Ordenamento do Território são considerados, segundo os art. 8º e 9º, n.º 2, da Lei n.º 48/98¹, de 11 de Agosto, “instrumentos de planeamento territorial, de natureza regulamentar, que estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo”. O art. 84º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro², refere mais detalhadamente que “o plano director municipal estabelece o modelo de estrutura espacial do território municipal, constituindo uma síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local prosseguida, integrando as opções de âmbito nacional e regional com incidência na respectiva área de intervenção”.

Pode concluir-se que os PDM devem, para além de mecanismos regulamentares do uso do solo, possuir um carácter estratégico, definindo “os objectivos de desenvolvimento estratégico a prosseguir e os critérios de sustentabilidade a adoptar, bem como os meios disponíveis e as acções propostas” e “a programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas”, entre outros³. Ora o PDMP, embora refira, no relatório que o acompanha e numa planta, diversas acções urbanísticas⁴, apenas lhes atribui três níveis de prioridade. Não há qualquer tentativa de calendarização dessas acções nem de estimativa de custos ou fontes de financiamento⁵. Estranhamente, o regulamento do PDMP contraria em certa medida a escassa informação prestada pelo relatório, ao

¹ - Estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo.

² - Este diploma foi já objecto de alteração pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril, e pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro. Por simplicidade, porém, referir-nos-emos apenas ao diploma original, até porque as alterações que sofreu são irrelevantes para a argumentação aqui aduzida.

³ - *Vide* al. d) e m), art. 85º, do Decreto-Lei n.º 380/99.

⁴ - Plano Director Municipal: relatório, Vol. II., pp. 276 e seguintes.

⁵ - Na verdade, a pág. 280 do relatório citado enuncia algumas fontes possíveis de financiamento de uma forma vaga e superficial – ironicamente, para concluir que a maior parte está esgotada. Naturalmente, não se pode considerar uma dúzia de parágrafos como uma definição séria e atempada de uma matéria tão relevante.

indicar no art. 88º que “as prioridades de execução do Plano Director Municipal (PDM) serão estabelecidas pela Câmara Municipal”, seguindo-se um conjunto de quatro critérios de aplicabilidade discricionária.

O PDMP define ainda 24 Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG), que correspondem a situações de expansão urbana ou à melhoria de tecidos já existentes. Pesem embora os objectivos meritórios de algumas destas acções, estranhámos o laconismo com que cada uma é descrita. Se são realmente acções estratégicas, não terá a Câmara do Porto algo mais a dizer sobre elas?

Apesar de a componente política da gestão da cidade ser essencial, o que exige dos PDM flexibilidade suficientemente para comportar as diferentes orientações políticas possíveis, não se pode também aceitar que um documento que deveria ser orientador do desenvolvimento da cidade – o ciclo do planeamento requer um horizonte temporal alargado, superior aos quatro anos dos mandatos autárquicos – se cinja a um elenco de opções possíveis cujo financiamento parece, à partida, quase impossível de obter. Fica portanto a pergunta: até que ponto as propostas da Câmara Municipal do Porto (CMP) expressas no plano são mesmo para cumprir?

3.2 O regulamento é excessivamente extenso e confuso, traduzindo uma falta de conhecimento pormenorizado da cidade

A cidade do Porto está praticamente toda urbanizada, fruto de uma evolução secular. O PDMP expressa, e bem, a diversidade de tecidos urbanos ao criar regras próprias para cada um. Juridicamente, a opção por tipificar uma tão grande variedade de usos de solo e condicionalismos adicionais é interessante por permitir diferenciar a gestão de espaços que, efectivamente, devem ser sujeitos a regras distintas, em virtude das suas características próprias.

Contudo, cremos que a política de regulamentação até praticamente ao ínfimo pormenor pode ser perversa, ao complicar excessivamente o regulamento. Note-se que a complexidade não está propriamente relacionada com a capacidade para se encontrarem as soluções mais adequadas para cada local. Pelo contrário: o estabelecimento de regras rebuscadas e demasiado longas não só cria uma dificuldade acrescida a possíveis investidores mas também, o que talvez seja mais grave, potencia a ocorrência uma gestão pouco transparente e, possivelmente, de situações à margem da legalidade.

Há uma evidente possibilidade de maior uniformização do articulado, designadamente fundindo artigos ou passando para categorias genéricas disposições semelhantes que se encontram um tanto “disseminadas” ao longo das várias categorias de uso do solo, e referindo-as especificamente apenas quando necessário⁶. Sem prejuízo de, ao longo deste parecer, sugerirmos propostas neste sentido, recomendamos veementemente que o regulamento seja revisto por um ou dois juristas com grande experiência em direito administrativo e urbanístico.

A linguagem utilizada peca pela sua pouca precisão, abusando de termos genéricos e facilmente adaptáveis a casos díspares como “estruturante” e “qualificado” – que, em última análise, podem ser facilmente usados em situações que, à partida, consideraríamos pouco estruturantes e nada qualificadas. Observam-se ainda diversos erros gramaticais, pelo que também se sugere a revisão do texto por um linguista.

Será que o regulamento corresponde a uma gestão urbana eficaz, célere e capaz de defender aquilo que efectivamente é determinante para a cidade? A resposta não é imediata, mas acreditamos que o documento teria muito a ganhar se fosse mais conciso, claro e directo.

3.3 A cidade do Porto precisa de estudos de pormenor ao nível do quarteirão que sirvam de base para a acção e gestão urbana

Na fase actual do desenvolvimento da cidade, não é aceitável que a administração urbana ainda se processe ao sabor de decisões mais ou menos casuísticas, dependentes do técnico que apreciar o processo submetido. É preciso dar um passo qualitativo fundamental e iniciar um planeamento e ordenamento ao nível do pormenor, antecipando cenários futuros de acordo com objectivos preestabelecidos. Se este planeamento existisse, a gestão do território deixaria de depender de um articulado algo confuso para passar a reger-se por desenhos urbanos concretos, visíveis e facilmente discutíveis publicamente, potenciadores de diversidade na paisagem urbana e evitando a monotonia da mera definição de cêrceas e alinhamentos. Aliás, é precisamente esta a filosofia instituída pelo legislador no Decreto-Lei n.º 380/99 ao relevar para um primeiro plano os mecanismos de programação e execução previstos nos art. 118º e seguintes.

Efectivamente, não se percebe por que não avançou mais a cidade em termos de conhecimento do seu pormenor durante o processo de revisão do PDMP, que conta já

⁶ - Neste sentido, apresentaremos uma proposta de estrutura alternativa do regulamento.

com quase seis anos⁷, sobretudo quando os meios tecnológicos disponíveis são tão vastos. Tal conhecimento, hoje, poderia fazer a diferença. Segundo tem sido noticiado pela imprensa, o modelo previsto para a Sociedade de Reabilitação Urbana vem precisamente neste sentido, ou seja, prevê uma gestão ao nível do quarteirão. Cremos que uma abordagem semelhante deve ser incentivada em detrimento de uma gestão meramente burocrática, excessivamente regulamentar, que, de certa forma, acaba por presidir à actuação dos serviços.

Parece-nos extremamente saudável que a autarquia vá elaborando estudos de detalhe, definindo onde e o que se pode concretamente construir, que áreas devem ficar verdes e para usufruto público, se há lugar a perequação de encargos e benefícios ou ao reparcelamento do solo, etc. Da aplicação destes estudos deve resultar um nível de protecção ambiental não inferior ao que seria conferido pelo regulamento do PDMP. Formalmente devem assumir, de preferência, a figura de Plano de Pormenor (PP), ou, quando isso não for possível, de planos urbanísticos simplificados inseridos em unidades de execução e sujeitos a discussão pública nos termos do n.º 4 do art. 120º do Decreto-Lei n.º 380/99⁸. Deve ser estimulada e tida em especial consideração a intervenção das juntas de freguesia abrangidas.

O regulamento do PDMP deve prever expressamente a possibilidade de alguns artigos serem derogados nas áreas abrangidas por estudos de pormenor, os quais terão prevalência, desde que cumpridas as exigências acima expostas.

O recurso à figura do loteamento não inserida em PP ou Plano de Urbanização (PU) deve ser firmemente rejeitado, já que não oferece garantias suficientes de um correcto ordenamento territorial, estando associados a atentados urbanísticos escandalosos um pouco por todo o país. Poderão ser admitidas, contudo, pequenas operações⁹ integradas

⁷ - O início da revisão do PDMP foi aprovado pelo Executivo da CMP em 26 de Maio de 1998, segundo noticiou o Jornal de Notícias do dia seguinte.

⁸ - Diz o artigo citado que “na falta de plano de pormenor aplicável à área abrangida pela unidade de execução, deve a câmara municipal promover, previamente à aprovação, um período de discussão pública em termos análogos aos previstos para um plano de pormenor.”

⁹ - Os limites referidos no art. 22º, número 2, do Decreto-Lei n.º 555/99, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, estão totalmente desajustados da realidade do Porto, pelo que se justifica a imposição de critérios bem mais estritos, mesmo que os definidos actualmente em Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização (RMEU). Nota: por simplicidade, passaremos a fazer referência só ao diploma original.

em unidade de execução, sujeitas a um plano urbanístico simplificado, que não envolvam, por exemplo, mais de 2000 m².

3.4 A definição da estrutura ecológica municipal representa um passo no bom sentido mas é pouco ambiciosa e pode ser cerceada pela expansão urbana prevista¹⁰

Estipula o Decreto-Lei n.º 380/99, na al. c) do art. 85º, que os PDM devem proceder à “definição dos sistemas de protecção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais, identificando a estrutura ecológica municipal”. O PDMP cumpre este requisito e define inclusivamente uma série de novos espaços verdes que, segundo o relatório que acompanha o plano, dotarão a cidade de 388 ha de áreas verdes públicas contra os actuais 156 ha¹¹. Contudo, é o mesmo relatório que admite não se atingirem, ainda assim, os valores de capitação europeus, cuja média se situa nos 20 m²/hab de espaço verde, ficando-se o Porto pelos 14,5 m²/hab. Curiosamente, o “1º Relatório sobre a Qualidade de Vida Urbana”, editado em Dezembro de 2003 pela CMP, refere na pág. 22, com base no estudo “Urban Audit I”, que a capitação média se situa nos 42,1 m²/hab, o que colocaria o Porto numa situação de atraso bem mais pronunciada.

Podemos verificar, pela Figura 1, que a situação do Porto no panorama europeu não é motivo de grande orgulho, já que se encontra no canto inferior esquerdo, ao qual correspondem baixas percentagens de espaços verdes relativamente à área urbanizada bem como de áreas naturais relativamente à área total em estudo¹².

Ora o PDMP prevê a expansão urbana em boa parte das áreas livres ainda existentes na cidade. Conjugando os indicadores disponíveis e admitindo que o plano é integralmente cumprido, em dez anos o Porto será incapaz de recuperar o atraso que leva

¹⁰ - A importância das zonas verdes e permeáveis no contexto urbano foi já devidamente exposta no documento “Porto: os próximos dez anos”.

¹¹ - Plano Director Municipal: relatório, Vol. II., p. 231.

¹² - European Environment Agency (2002). Towards an urban atlas: assessment of spatial data on 25 European cities and urban areas. Environmental issue report no. 30. Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg: pp. 102-113. Este estudo utiliza indicadores que devem ser usados em conjunto com a usual capitação de áreas verdes, cujos valores podem ser facilmente deturpados. No caso do Porto, por exemplo, esta capitação tem aumentado sistematicamente devido à quebra populacional da cidade, ainda que a área urbanizada não cesse de aumentar. Nota: o estudo refere-se à cidade do Porto e franjas urbanizadas dos concelhos limítrofes, o que só jogará a favor da conclusão aduzida.

relativamente à maior parte das suas congéneres europeias. Mas com uma agravante: sendo o território municipal estanque, é provável que, nesse prazo, praticamente todos os terrenos urbanizáveis o sejam efectivamente, o que conduz a uma situação de irreversibilidade. Ou se salvam neste PDM espaços verdes suficientes para atingir os níveis de qualidade ambiental de que a população deve usufruir e para garantir a sustentabilidade dos sistemas ecológicos, ou essa meta ficará fatalmente inacessível.

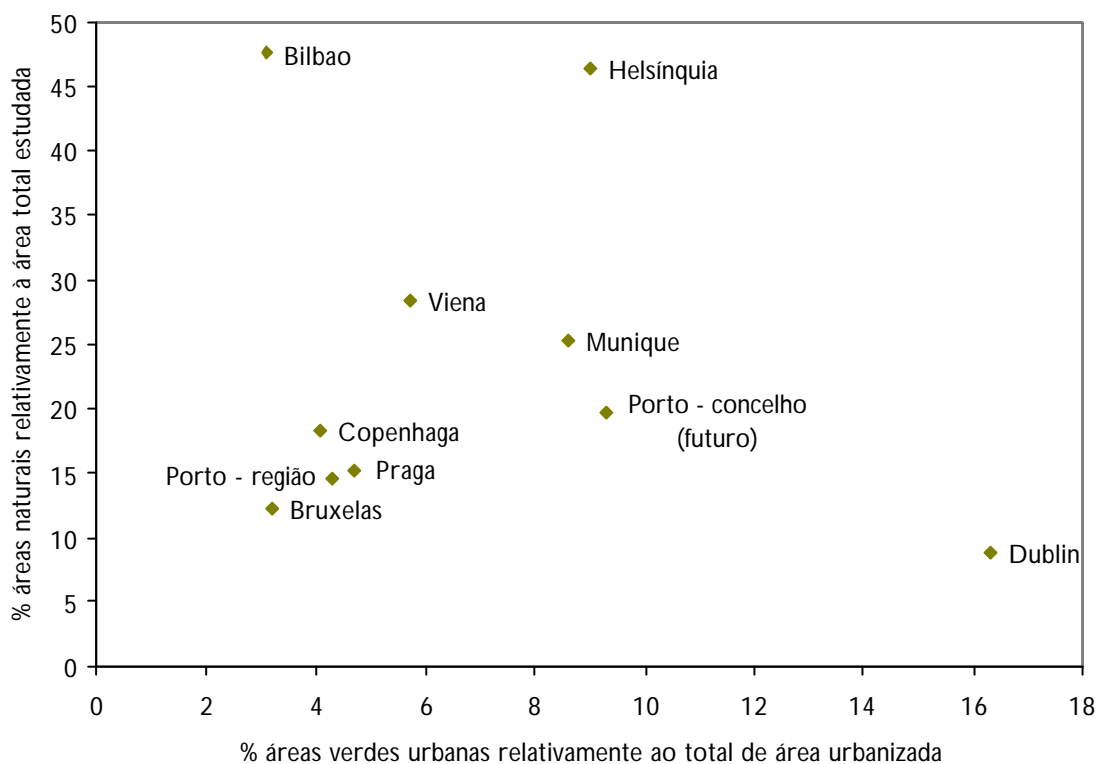


Figura 1 – Áreas verdes urbanas e naturais em diversas cidades europeias (dados de 1997). “Porto – concelho (futuro)” refere-se ao cenário de o PDMP ser integralmente cumprido. Este valor não pode ser directamente comparado com os outros, visto que o critério de dimensionamento da área em estudo é diferente, mas não deixa de ser indicativo. Acresce que, provavelmente, os valores reais serão inferiores, por razões que não cabe aqui explicar.

Pelo que pudemos apurar, todas as zonas de expansão urbana estão abrangidas por UOPG. Parece-nos positiva a utilização deste modelo¹³, designadamente porque permite um maior controlo sobre o desenvolvimento das áreas em causa e porque facilita a utilização de mecanismos de perequação e de cedências. Porém, ao contrário do que prevê o regulamento do PDMP, a al. I) do art. 85º do Decreto-Lei n.º 380/99 determina

¹³ - Nem outro seria admissível, à luz da legislação actual.

“a necessária elaboração de planos de urbanização e de pormenor” para todas as UOPG, pelo que a mera definição de unidades de execução é insuficiente.

Os parâmetros de referência das UOPG devem ser alterados no sentido de aumentar a área integrada em estrutura ecológica municipal, de acordo com as metas referidas, reduzindo-se a componente de edificação na medida necessária.

Até à realização de estudos de quarteirão, a protecção conferida aos logradouros e ao interior dos quarteirões (que, recorde-se, também constituem a estrutura ecológica municipal) deve ser reforçada, alterando na planta de ordenamento – qualificação do solo a categoria de uso que lhes está actualmente associada para área verde privada a salvaguardar. Esta alteração pode incidir apenas nos núcleos principais dos quarteirões ou logradouros, sem que, no entanto, as disposições referentes à impermeabilização do solo sejam aligeiradas.

3.5 Todos os casos de excepção e situações de maior subjectividade devem ser apreciados por uma Comissão de Ambiente Urbano

A gestão urbana requer simultaneamente orientações gerais, princípios e critérios de actuação, e flexibilidade. A diversidade de espaços e de situações é de tal ordem que, por vezes, o cumprimento cego de uma regra se pode revelar mais prejudicial do que a abertura de uma excepção¹⁴. Em certos casos não é mesmo possível descrever com objectividade as regras aplicáveis, dado o grande número de factores a ter em consideração. As apreciações casuísticas devem ser cautelosas, realizadas por pessoal técnico altamente qualificado, ou, preferencialmente, por comissões mistas.

Propomos a criação de uma Comissão de Ambiente Urbano (CAU) integrando as valências do urbanismo, ambiente e património, cuja função seria, precisamente, avaliar situações de maior subjectividade e de excepção, bem como acompanhar e tecer recomendações sobre a implementação do PDMP. Na sua constituição entrariam, em maioria, os diversos serviços camarários relevantes¹⁵, e ainda entidades exteriores à autarquia como o Instituto Português do Património Arquitectónico, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, faculdades e ainda instituições

¹⁴ - Contudo, referiremos adiante que o PDMP recorre excessivamente a regimes de excepção. Trata-se de uma questão de medida. “Nem tanto ao mar, nem tanto à terra!”

¹⁵ - Designadamente, técnicos dos vários departamentos e divisões da Direcção Municipal de Urbanismo e da Direcção Municipal de Ambiente e Serviços Urbanos em igualdade numérica.

não-governamentais como organizações de defesa do ambiente, culturais e de solidariedade social. Esta comissão deve ser criada em sede de PDMP, ficando o seu regulamento e composição concretos sujeitos a aprovação pelo Executivo.

A CAU teria a grande vantagem de tornar decisões algo subjectivas e discricionárias mais transparentes e participadas, garantindo que os vários pontos de vista, muitas vezes conflituosos¹⁶, são tidos em consideração e seriamente ponderados. Para isso, seria necessário garantir que as decisões são apreciadas pelo colectivo, e não, como é tendência natural, por indivíduos designados para o efeito¹⁷. Sem uma estrutura como a que propomos, receamos que situações de excepção se tornem a regra, sem que, na prática, existam mecanismos que o possam evitar.

Referiremos no capítulo 4.2 – Comissão de Ambiente Urbano – todas as situações que careceriam de um parecer da CAU, bem como os prazos aplicáveis. Paralelamente, as juntas de freguesia afectadas também seriam convidadas a pronunciar-se, ainda que sem carácter vinculativo, devendo a autarquia justificar convenientemente a sua opção caso seja em sentido contrário.

A criação da CAU seria acompanhada da extinção da Comissão de Estética e da Comissão do Património, se ainda se encontrarem em funções, de modo a evitar a multiplicação de estruturas e a sobreposição de competências.

3.6 Para cada categoria de uso do solo e de condicionante o PDMP deveria estabelecer com mais clareza princípios orientadores de actuação

Para além do que foi já referido no capítulo anterior relativamente às orientações gerais, princípios e critérios de actuação, a gestão urbana deve ainda prever objectivos qualitativos a atingir que possam, a todo o tempo, ser comparados com a prática administrativa seguida *de facto*.

Contudo, o PDMP só define princípios orientadores parcialmente e, mesmo quando o faz, é através de uma linguagem um tanto rebuscada. Veja-se por exemplo o artigo 28º, relativo às áreas de frentes urbanas contínuas consolidadas:

¹⁶ - Entenda-se aqui o "conflituoso" no sentido em que obriga a uma discussão mais aprofundada, o que, só por si, já é positivo.

¹⁷ - Sem prejuízo de um ou mais indivíduos serem nomeados para uma análise mais detalhada de modo a informar convenientemente a Comissão.

"Artigo 28º
Âmbito

1 – As áreas de frente urbana contínua consolidada correspondem às áreas estruturadas em quarteirão com edifícios localizados à face dos arruamentos, em que o espaço público e as frentes urbanas edificadas que o conformam se apresentam estabilizados, pretendendo-se a manutenção e a valorização das malhas e morfologias existentes.

2 – Compreendendo, essencialmente, quarteirões do século XVIII, XIX ou início do século XX da Zona Central da Cidade, integra um número significativo de edifícios com interesse patrimonial e caracterizadores de uma imagem da Cidade que interessa preservar, pelo que as intervenções devem privilegiar a conservação e reabilitação dos edifícios existentes, tendo também como objectivo a potenciação da ocupação por usos qualificados e dinamizadores da vivência urbana."

Não se percebe a divisão em dois números diferentes, já que ambos misturam uma espécie de definição da tipologia com objectivos. Seria preferível, então, separá-los. Mais grave que isso, não se referem com clareza os princípios orientadores da gestão urbana nas áreas em causa. Proporíamos a seguinte redacção alternativa:

"Artigo i [artigo 28º do regulamento]
Âmbito

As áreas de frente urbana contínua consolidada encontram-se assinaladas na Planta de Ordenamento – Qualificação do Solo e correspondem *grosso modo* aos quarteirões do século XVIII, XIX ou início do século XX do centro da cidade, de elevado valor patrimonial, conferindo à cidade uma imagem que interessa preservar. Os edifícios encontram-se localizados à face dos arruamentos, apresentando-se o espaço público e as frentes urbanas estabilizados.

Artigo ii [novo]
Princípios orientadores

Nas zonas em causa a actuação urbanística deve reger-se pelos seguintes princípios orientadores:

- a) Preservar a identidade urbana dos espaços, impedindo alterações de ordem estética ou funcional que a possam prejudicar;
- b) Privilegiar a recuperação e reabilitação dos edifícios e do espaço público;
- c) Reconstruir ou, em casos extremos, demolir apenas e quando a recuperação ou reabilitação não forem tecnicamente possível ou representarem um encargo financeiro in comportável;

- d) Conservar todos os elementos arquitectónicos ou outros com interesse patrimonial, incluindo azulejos, escadarias, estuques, varandas em ferro forjado e clarabóias;
- e) Considerar como prioritário o uso habitacional dos edifícios, em especial pelas camadas mais jovens, relativamente aos usos comercial e de serviços;
- f) Fomentar, quando não entrarem em conflito com a alínea anterior, a diversidade do comércio e serviços existente e a sua qualidade.

Artigo iii [artigo 29º do regulamento]

Usos

1 – (Eliminar.)

2 – (Iguar.)

3.7 O regulamento recorre vezes de mais a regimes de excepção, o que denota alguma falta de qualidade do articulado

A facilidade de se entenderem as regras aplicáveis é tanto maior quanto mais claras e inteligíveis estas forem. Ora a criação de regimes de excepção, ainda que se revele necessária para permitir alguma flexibilidade na gestão urbana, conforme referido, torna-se contraproducente se utilizada de modo indiscriminado. Em última análise, o abuso das excepções dificulta a distinção entre aquilo que é efectivamente a regra de princípio e os casos e as condições em que pode não ser aplicada, criando-se assim um novelo de normas indestrinçável onde quase tudo é possível. É preferível prever desde logo um maior conjunto de situações possíveis, reduzindo assim o número de excepções ao mínimo indispensável. Atente-se, a título de exemplo, nos art. 35º e 36º:

“Artigo 35º

Edificabilidade

- 1 – As obras de edificação a levar a efeito reger-se-ão pelas seguintes disposições:
 - a) cumprimento dos alinhamentos e das formas de relação do edifício com o espaço público dominantes na frente urbana em que o prédio se integra, *excepto* nas situações em que a Câmara Municipal já tenha estabelecido ou venha a estabelecer novos alinhamentos necessários ao reperfilamento do arruamento confrontante ou à rectificação do seu traçado;
 - b) a área de impermeabilização não pode ser superior a 65% da área do prédio ou, caso se trate de operação de loteamento, do lote, *excepto* se o mesmo prédio estiver abrangido por Área Verde Privada a Salvar em contiguidade com a categoria de espaço a que se refere o presente Artigo, caso em que a área de impermeabilização não poderá ser superior a 40% da área correspondente ao somatório das duas categorias de espaço referidas;

(...)

2 – Cumulativamente com a alínea e) do número anterior, devem ser atendidas as seguintes disposições:

- b) quando o perfil transversal do espaço e via públicos confinantes com uma frente urbana seja superior a 21 metros, a cêrcea máxima admitida é de 21 metros, *excepto* quando a moda da cêrcea for superior, situação em que a cêrcea será a da moda, ou quando já existir uma cêrcea aprovada pela Câmara Municipal para essa frente urbana;

(...)

Artigo 36º Interior dos quarteirões

1 – O interior dos quarteirões tem o destino que lhe é conferido pelo disposto no número 1 do Artigo 31º. [O interior dos quarteirões destina-se a espaço verde afecto aos logradouros das parcelas confinantes com os arruamentos que definem o quarteirão ou à utilização colectiva, admitindo-se o seu atravessamento público.]

2 – Admite-se a edificação no interior dos quarteirões para além do alinhamento de tardoz definido em acordo com o número 1 do Artigo anterior, quando satisfeitas, cumulativamente, as condições do Artigo 31º.

3 – Admite-se a divisão de um quarteirão quando se verificar uma das seguintes condições:

(...)

4 – Na situação do número anterior e cumulativamente com as disposições constantes desta secção, verificar-se-ão as seguintes regras:

- b) a cêrcea dos edifícios a implantar à face do novo arruamento será a menor das admitidas para as frentes urbanas em que se apoia o novo arruamento.”

Em apenas dois artigos encontramos quatro situações de excepção, o que não é aceitável num regulamento que deverá vigorar ao longo de dez anos e que será a pedra angular do planeamento territorial da cidade do Porto. Enquanto as excepções das al. 1 a) e 2 b) do art. 35º conferem à CMP uma autoridade próxima do livre arbítrio, a excepção dos n.ºs 2, 3 e 4 do art. 36º é uma verdadeira aberração jurídica, urbanística e ética, pois legaliza a violação total do que estipula o n.º 1! Caricato é ainda o n.º 6 do art. 43º, que cria uma excepção ao n.º 5, ele próprio já uma excepção a parte do n.º 4.

Também a terminologia relativa às operações urbanísticas usada ao longo do regulamento é bastante variável. Ora se referem “acções de iniciativa pública (...) que tenham como consequência ou finalidade a ocupação, uso e transformação do solo¹⁸”, ou

¹⁸ Vide art. 2º do regulamento.

“obras de urbanização, construção de edifícios, vias de comunicação¹⁹”, ou “obras de construção e de quaisquer trabalhos que alterem a topografia e, em geral, a distribuição de volumes e coberturas ou o revestimento exterior dos edifícios²⁰”, ou “qualquer intervenção a levar a efeito nos edifícios integrados nestes conjuntos²¹”, ou ainda “operações urbanísticas, obras, acções ou intervenções²²”, entre outros exemplos possíveis. Seria altamente recomendável que o PDMP seguisse a terminologia do art. 2º do Decreto-Lei n.º 555/99, usando apenas os seguintes termos, conforme os casos: obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação, demolição e urbanização, trabalhos de remodelação dos terrenos, operações de loteamento e utilização de edifícios e suas fracções. O termo que engloba todas estas acções é “operações urbanísticas”, enquanto “obras de edificação” inclui as obras de construção, reconstrução e ampliação.

O regulamento abusa ainda da expressão “sem prejuízo”²³. Ainda que por vezes isso se justifique para realçar algum aspecto referido noutra parte do articulado que deve ser tido em especial atenção, juridicamente não tem relevância e pode complicar a leitura. Os artigos estarão, em princípio, em igualdade, pelo que é desnecessário e redundante mencionar repetidamente determinadas condicionantes.

3.8 O plano deve prever instrumentos de gestão urbanística transparentes e participados

O âmbito da discussão pública actualmente previsto na lei carece de aplicação a uma escala mais pequena, a que poderíamos chamar inframunicipal, correspondente a uma freguesia ou a parte desta. Passariam a ser objecto da mesma as intervenções a que se referem os seguintes artigos:

- artigo 10º, n.º 3 a) e b);
- artigo 13º, n.ºs 3 (apenas quando as operações urbanísticas digam respeito a imóveis classificados ou em vias de classificação) e 5;
- artigo 16º, n.º 2;
- artigo 25º;

¹⁹ Vide n.º 3 do art. 10º.

²⁰ Vide n.º 3 do art. 13º.

²¹ - Vide n.º 2 do art. 14º.

²² - Vide n.º 1 do art. 18º.

²³ - O n.º 3 do art. 40 até a refere duas vezes na mesma frase.

- artigo 36º, n.º 3;
- artigo 56º, n.º 2;
- artigo 57º, n.º 3;
- artigo 58º, n.ºs 2 e 3;
- intervenções na estrutura ecológica municipal: abate de árvores com mais de 50 anos e de maciços arbóreos com mais de 5 exemplares, alterações de relevo e intervenções em cursos de água;
- todas as obras de construção envolvendo uma área bruta superior a 1000 m²;
- obras de urbanização que consistam no alargamento da rede viária, designadamente através da abertura de novos arruamentos ou do seu alargamento.

Para todos estes projectos o período de discussão pública seria de 30 dias, divulgada com 15 dias de antecedência. Esses projectos ficariam ainda publicitados através da colocação de painéis a 100 m de um lado e de outro da área em causa, ao longo da via pública, ou nos primeiros cruzamentos de um lado e do outro do mesmo, se estes se situassem a menos de 100 m. Passaria a ser obrigatória a afixação ao lado dos avisos e caso aplicável de uma projecção gráfica do projecto no quadro da sua envolvente imediata. Esta informação e outra mais detalhada deveria estar facilmente disponível para consulta na CMP, juntas de freguesia abrangidas e na internet.

Qualquer projecto sujeito a discussão pública que desse lugar a uma petição assinada por pelo menos 5% da população residente na entidade político-administrativa concernida (município ou freguesia) deveria ser sujeito a um processo de concertação no qual participariam os representantes do promotor, da autarquia, da junta de freguesia (excepto quando assumirem também o papel de promotor) e dos cidadãos interessados e suas associações.

Todas as cartas do PDMP devem estar disponíveis na internet e actualizadas, nomeadamente a planta de condicionantes e as cartas da planta de ordenamento, sempre que o plano for objecto de alteração.

Propomos a criação, também na internet, de uma base de dados com todos os estudos efectuados no âmbito do PDMP ou exigidos pelo regulamento, nomeadamente os estudos hidráulicos referidos no n.º 4 do art. 10º, a caracterização histórica,

arquitectónica e fotográfica²⁴ exigidas no n.º 13º do art. 6º e no n.º 1 do art. 27º, e os alinhamentos e moda de cérceas definidos pela autarquia, entre outros. Para além de reforçar a transparência da gestão autárquica, este registo evitaria a repetição de estudos para as mesmas áreas. Contudo, a câmara municipal deve assegurar-se da sua qualidade.

O fórum electrónico criado no âmbito da revisão do PDMP deve ser mantido e alargado a outras áreas, devendo a CMP responder a todas as solicitações apresentadas.

4. Propostas específicas sobre o regulamento

Para além das considerações genéricas que já tecemos e evitaremos repetir, sugerimos concretamente a alteração de diversos artigos do regulamento, o que não invalida nem condiciona a reestruturação que proporemos adiante. Este capítulo inclui:

- alterações e comentários detalhados relativamente a vários artigos;
- proposta de redacção de um artigo relativo à Comissão de Ambiente Urbano;
- proposta de redacção de um artigo único relativo às condicionantes à impermeabilização do solo e à ocupação dos logradouros.

4.1 Várias disposições do regulamento precisam de ser especificamente alteradas

Optou-se por usar como base o articulado original, já que de outra forma seríamos obrigados a reescrever todo o regulamento à luz da nova estrutura, tarefa que está para além das nossas capacidades e competências.

²⁴ - Acrescento nosso.

Título / Capítulo / <i>Secção</i> do regulamento original	Artigo em causa ²⁵	Alterações propostas e comentários
Título 1 – Disposições gerais		
	1: 1	A definição legal de um PDM consta do n.º 1 do art. 84º do Decreto-Lei n.º 380/99, sendo bem mais abrangente do que a apresentada pelo regulamento.
	1: 2	O PDMP deve ainda assegurar uma gestão urbanística transparente e participada, promover a qualidade de vida dos cidadãos, corrigir ou minimizar as agressões urbanísticas e ambientais cometidas no passado, fomentar o aumento da população para os níveis da década de 90 e estimular a diversidade de actividades económicas e culturais de elevada qualidade e valor acrescentado. Seria interessante fazer referência à nova Carta de Atenas (2003) e, possivelmente, à Carta de Ålborg (1994).
	2	Este artigo é juridicamente irrelevante. Para ser mantido recomendamos a compatibilização com o estipulado no Decreto-Lei n.º 380/99 e no Decreto-Lei n.º 555/99, fazendo-lhes referência explícita.
	4	Cortar por ser redundante.
	5: 2 <i>d)</i>	Alterar para “planta de estrutura ecológica municipal” que é o nome formal que o próprio regulamento usa.
	5: 3	Acrescentar no final: “e as que garantam um nível de protecção ambiental mais elevado”.
	6: 36	Parece desnecessário estabelecer um tão grande número de tipo de parques de estacionamento, tanto mais que a sua designação específica só é referida enquanto definição. Propomos a utilização de apenas três categorias: parque de moradores, de actividades e periféricos.
	6: 39	Seria preferível usar a terminologia oficial de “obras de conservação”. Caso se pretenda algo mais específico, então o texto requer maior detalhe.
	6: 41	Já que se segue a definição legal constante do Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de Agosto, sugerimos que se faça a remissão para o diploma, evitando-se a repetição, ainda por cima parcial, das normas aplicáveis.

²⁵ - Em itálico referem-se as alíneas e números específicos, quando aplicável.

Título / Capítulo / Secção do regulamento original	Artigo em causa ²⁵	Alterações propostas e comentários
Título II – Servidões administrativas e restrições de utilidade pública		
	7: 1	Falta pelo menos referir as condicionantes dos sistemas de energia, incluindo gasodutos, e de abastecimento, saneamento e águas pluviais, bem como a protecção conferida às árvores e maciços arbóreos classificados. Importante ainda a servidão imposta pelo art. 14º, n.º 8, Decreto-Lei n.º 468/71, na sua redacção actual, que é comumente ignorado: “A aprovação de planos ou anteplos de urbanização e de contratos de urbanização, bem como o licenciamento de operações de loteamento urbano ou de quaisquer obras ou edificações, relativos a áreas contíguas a cursos de água que não estejam ainda classificadas como zonas adjacentes, carecem de parecer vinculativo da Direcção-Geral dos Recursos Naturais ²⁶ , quando estejam dentro do limite da maior cheia conhecida ou de uma faixa de 100 m, para cada lado da linha de margem do curso de água, quando se desconheça aquele limite.” Em todos os casos, dever-se-ia fazer referência aos diplomas que regulam as matérias em causa.
Título III – Do uso do solo		
Capítulo I – Da classificação do solo, ambiente e património		
	10	Referir que se aplicam ainda as disposições do Regulamento Municipal de Espaços Verdes em tudo o que não contrariarem o PDMP.
	10: 1	A estrutura ecológica municipal visa ainda a criação e manutenção de boas condições para a existência da fauna e flora. A estrutura ecológica deve, por princípio, ser mantida ou melhorada, através, por exemplo, da plantação de espécies arbóreas e arbustivas.
	10: 2	Da estrutura ecológica devem ainda fazer parte todas as árvores e arbustos situados em espaço público.

²⁶ - Actualmente esta competência pertence às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

Título / Capítulo / Secção do regulamento original	Artigo em causa ²⁵	Alterações propostas e comentários
	10: 2 b)	As modificações ao zonamento do solo num PDM obrigam à sua alteração e posterior ratificação e publicação nos termos do art. 96º do Decreto-Lei n.º 380/99, excepto se a alteração decorrer da entrada em vigor de um PP ou PU. Logo, apesar de louvável, esta alínea não tem aplicabilidade.
	10: 2 e)	Os conjuntos vegetais em causa devem ser assinalados na planta da estrutura ecológica municipal.
	10: 4 e 5	A autarquia deve assegurar-se minimamente da qualidade dos estudos efectuados. Fazer referência a normas técnicas aplicáveis para a realização desses estudos.
	11: 2 a)	Não se encontra qualquer justificação para a câmara municipal poder construir, sem quaisquer restrições, nas zonas inundáveis. Esta disposição deve ser prontamente eliminada.
	13: 3	Designar concretamente quais os “serviços competentes”. Devem estar abrangidas todas as operações urbanísticas, incluindo a alteração de interiores e, em particular, de elementos como azulejos, escadarias, estuques, varandas em ferro forjado e clarabóias.
	13: 3 e 4	Há alguma sobreposição entre estes dois artigos. Clarificar e eliminar redundâncias.
	13: 5 c)	Esta alínea é abusiva de tão discricionária. Recomendamos a sua eliminação.
	13: 6	Exigir ainda um registo fotográfico completo dos interiores e exteriores, em especial de elementos arquitectónicos com valor patrimonial.
	14: 2	Apesar de concordarmos que nas áreas com interesse urbanístico e arquitectónico a preocupação com a integração urbanística deve ser redobrada, esta disposição pode também aplicar-se com carácter genérico a toda a cidade, pelo que sugerimos a inclusão de algo semelhante no art. 21.
	15: 4	Identificar de que serviços se trata.
	16: 1	Todas as quintas e jardins com valor histórico devem estar devidamente identificadas na planta de ordenamento – carta do património e no anexo I.

Título / Capítulo / Secção do regulamento original	Artigo em causa ²⁵	Alterações propostas e comentários
	16: 2	Todas as intervenções devem reger-se pela Carta de Florença, que deve ficar explicitamente referida no articulado.
	16: 2 e)	Esta alínea é demasiado permissiva. Os abates devem ser considerados excepcionais.
Capítulo II – Qualificação do solo		
	17: 1 i)	Acrescentar “área de protecção de espaços naturais”.
	17: 1 j)	Por ser mais inteligível, alterar para “rede viária”.
<i>Secção I – Disposições comuns</i>		
	18	Referir que aplica ainda o disposto no Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização (RMEU) em tudo o que ele não contrariar o PDMP.
	18: 1 a)	Seria conveniente precisar o que se entende por “linguagem arquitectónica” neste contexto ou, em alternativa, usar outra expressão, referindo o que se pretende de modo mais claro.
	20: e)	O nome correcto é “Regulamento Geral do Ruído”. Fazer referência à legislação correspondente.
	21	<p>O PDMP nunca refere, com a excepção das áreas verdes privadas a salvaguardar, que as alterações à estrutura ecológica municipal são sujeitas a prévia de aprovação.</p> <p>Sugerimos, assim, que qualquer acto que deteriore a estrutura ecológica, designadamente através do abate de árvores, da impermeabilização do solo ou da alteração do seu relevo, e ainda de quaisquer alterações em cursos de água, careça de autorização prévia da CMP. Tornar obrigatória a apresentação de uma descrição detalhada da intervenção prevista e da área em causa, incluindo um inventário e localização em carta topográfica dos valores naturais existentes. A autorização será recusada sempre que a necessidade do acto não seja convenientemente justificada, não compense os danos resultantes ou existam alternativas viáveis com menor impacto associado. A deterioração da estrutura ecológica obriga o responsável a compensá-la noutra ponto através do seu alargamento ou melhoramento em medida semelhante.</p>

Título / Capítulo / Secção do regulamento original	Artigo em causa ²⁵	Alterações propostas e comentários
		A CMP também deve poder condicionar o licenciamento ou autorização de operações urbanísticas com impacto sobre o sistema hídrico, em especial sobre a dinâmica das águas subterrâneas e dos níveis freáticos.
	21: 4	A reutilização dos elementos decorativos com valor patrimonial deve ser feita, preferencialmente, no local, para de alguma forma salvaguardar a “leitura” futura da área em causa.
<i>Secção II – Áreas históricas</i>		
	22	Fazer referência à planta de ordenamento – qualificação do solo.
<i>Secção III – Áreas de frente urbana contínua consolidada</i>		
	28: 1	Fazer referência à planta de ordenamento – qualificação do solo.
	30: 1	Acrescentar no final da primeira linha: “cumulativamente”.
	30: 3 b)	Quem define e como se sabe quais são os edifícios confinantes a manter?
	30: 3 d)	Quem define e como se sabe qual é a moda da cércea?
<i>Secção IV – Área de frente urbana contínua em consolidação</i>		
	33	Fazer referência à planta de ordenamento – qualificação do solo.
	35: 1 b)	Embora isso já esteja contemplado na nova estrutura que propomos para o regulamento, a referência neste artigo à área verde privada a salvaguardar cria uma confusão desnecessária. Sugerimos que as condicionantes relativas a esta categoria de uso do solo sejam remetidas para lugar próprio, <i>i.e.</i> , art. 58º.
	35: 1 e) e 2	É possível simplificar bastante a regulação da cércea. Para além disso fica a dúvida se a cércea admissível por princípio é a da moda da cércea e se a al. 2 c) pode prevalecer sobre a 1 e) (aparentemente não, mas parece-nos que a intenção é essa). Sugerimos, em alternativa, que a cércea dos edifícios seja semelhante à dos

Título / Capítulo / Secção do regulamento original	Artigo em causa ²⁵	Alterações propostas e comentários
		edifícios vizinhos, caso existam, ou à da moda da cércea, não podendo exceder “a largura do arruamento confrontante medida entre (...)” nem os 21 m. Admitir ainda o disposto em 2 c).
<i>Secção V – Área de habitação unifamiliar</i>		
	38	Fazer referência à planta de ordenamento – qualificação do solo.
	39: 2	Fazer referência à Portaria n.º 464/2003.
	40: 1	Definir também um índice bruto de construção máximo para evitar volumetrias excessivas.
	40: 1 a) e b)	Não será excessivo exigir também o cumprimento de alinhamentos dominantes e cérceas para as moradias (excepto para alguns bairros)? Concordamos, contudo, com o limite de três pisos acima do solo.
	40: 1 d)	A limitação introduzida só se deve aplicar aos bairros cuja imagem e história se pretenda salvaguardar. Acresce que é redutor estar a discriminar os tipos de moradias admitidos. Não existirão outros?
<i>Secção VI – Área de habitação isolada com prevalência de habitação colectiva</i>		
	41	Fazer referência à planta de ordenamento – qualificação do solo.
	42	O comércio e serviços deveriam mesmo ser promovidos.
	43: 3, 4 e 5	Demasiado complicado e contraditório. Se se admite que o índice ideal é 0,9, já que este é o que regula a construção em terrenos vagos, então este também deveria ser o índice aplicar aos casos de substituição de edifícios existentes. Sugerimos, em alternativa, que apenas as obras de reconstrução que não impliquem a demolição integral do edifício preexistente possam manter a sua área bruta de construção, e que as obras de ampliação e construção não ultrapassem o índice 0,9.

Título / Capítulo / Secção do regulamento original	Artigo em causa ²⁵	Alterações propostas e comentários
	43: 3 b)	Se é para garantir as condições mínimas de habitabilidade, então não faz sentido impor os 15% de aumento máximo de área bruta de construção.
	43: 5 a)	Não se percebe como é que o aumento da área de construção poderá ajudar a resolver problemas de “deficiente qualidade urbanística e arquitectónica (...) indispensáveis à requalificação urbana e ambiental da cidade”. A consequência mais provável seria o agravamento da “degradação social e urbana” que a procura justificar. Esta alínea deve ser eliminada.
	43: 5 b)	Este tipo de trocas é altamente perigoso pois pode conduzir, na tentativa de reduzir os custos associados à criação de espaço público, a graves disfunções urbanas. Os índices existem precisamente para evitar excessos de carga, em particular de carga construtiva, pelo que a disposição, sobretudo na formulação genérica e discricionária com que é apresentada, deve ser prontamente eliminada.
	43: 6	Novamente, esta alínea abre a possibilidade a várias arbitrariedades. Os índices estabelecidos não devem ser ultrapassados. Se a autarquia estiver interessada em colmatar uma frente ou impor determinado desenho urbano, o que até pode ser bastante positivo, deverá proceder à elaboração de um PP.
<i>Secção VII – Área de urbanização especial</i>		
	45: 1	Fazer referência à planta de ordenamento – qualificação do solo. De acordo com a al. I) do art. 85º do Decreto-Lei n.º 380/99, é obrigatória a elaboração de PU e PP nas áreas abrangidas por UOPG.

Título / Capítulo / Secção do regulamento original	Artigo em causa ²⁵	Alterações propostas e comentários
<i>Secção VIII – Área de equipamento</i>		
	49	A coexistência de usos habitacionais, comerciais ou de serviços nas áreas de equipamento deve ser considerada excepcional, excepto se a sua dimensão for reduzida e estiverem de facto directamente relacionados com o equipamento em questão. De outro modo, a planta de ordenamento – qualificação do solo deve rectificada desde já de modo a distinguir convenientemente os usos do solo.
	49: c)	No caso em apreço, a área em excesso deve ser incluída na categoria de espaço verde mais apropriada e nunca para outros fins. O mínimo que se exige ao plano é que predefina todas as áreas de edificação.
	50: 1 e 3	Se o índice apropriado é 1,2, este nunca deve ser ultrapassado. Não faz sentido, por exemplo, autorizar a ampliação de um equipamento que já possui um índice superior a 1,2. Acresce que estipular edificabilidade permitida com base em aumentos percentuais relativamente e uma situação preexistente pode criar dificuldades de controlo e registo.
<i>Secção IXI – Área empresarial do Porto</i>		
	55: a)	Repete-se o que já foi dito noutros casos. Há que definir um índice máximo correspondente a uma situação considerada ideal. O cenário criado pelo artigo é injusto e caricato: quem actualmente já ultrapassa o índice e, presume-se, apresenta uma edificação excessiva, sai beneficiado (mais 15% de área de construção permitida); quem está abaixo do índice fica obrigado ao seu cumprimento.
<i>Secção X – Áreas verdes</i>		
	56	As intervenções devem estar sujeitas à apresentação de um projecto de espaços exteriores e de integração paisagística.
	56: 2	Definir ainda uma área de construção máxima no sentido de evitar a construção de edifícios com grande volumetria mas pequena área de implantação.

Título / Capítulo / Secção do regulamento original	Artigo em causa ²⁵	Alterações propostas e comentários
	57: 3	Definir ainda uma área de construção máxima no sentido de evitar a construção de edifícios com grande volumetria mas pequena área de implantação.
	57: 3 c)	A planta de ordenamento – qualificação do solo deve assinalar na categoria de uso apropriada (que não espaço verde) os núcleos habitacionais existentes. Eliminar, por isso, esta alínea.
	58	Uniformizar a designação ao longo do documento para “áreas verdes privadas a salvaguardar”.
	58: 3	Novamente, há que distinguir as áreas verdes privadas a salvaguardar das áreas já edificadas. Estas últimas devem estar devidamente identificadas na planta de ordenamento – qualificação do solo segundo a categoria de uso mais apropriada. A capacidade edificatória deve ser apenas ligeiramente superior à que é permitida para as áreas verdes mistas.
<i>Secção XI – Sistemas de circulação e mobilidade</i>		
Título IV – Áreas para espaços verdes e de utilização colectiva e equipamentos de utilização colectiva		
	85: 1	Se o PDMP vier a permitir operações de loteamento não abrangidas por PP, ao contrário do que propusemos, devem ser definidos valores de cedência superiores aos estabelecidos pela Portaria n.º 1136/2001, sobretudo para espaços verdes e de utilização colectiva e equipamentos de utilização colectiva. Embora previsto em RMEU, sugerimos que ficasse discriminado no regulamento do PDMP quais as “obras de edificação que determinam impactos semelhantes a operações de loteamento”.
	85: 3	Alterar para: “(...) com base nos valores mínimos estabelecidos nos números anteriores (...)”.
	85: 6	O espírito das cedências é também o de promover a criação de espaços verdes de proximidade, que esta alínea poderia desvirtuar. Contudo, a ideia é boa. Sugerimos que se defina uma área verde mínima de proximidade, podendo a área em acréscimo ser cedida, como preconizado, noutra espaço verde da cidade.

Título / Capítulo / Secção do regulamento original	Artigo em causa ²⁵	Alterações propostas e comentários
	85: 7	Embora previsto pela Portaria n.º 1136/2001, esta solução é perversa pois incentiva o município a licenciar no sentido de realizar dinheiro. Sugerimos, pois, a sua eliminação. As cedências devem servir, antes de mais, para proporcionar qualidade de vida aos habitantes do local através da construção de áreas verdes e de equipamentos, entre outros.
Título V – Execução e programação do plano		
Capítulo I – Princípios gerais		
	88	O PDMP deveria definir com algum detalhe quais as UOPG e objectivos programáticos referidos na pág. 274 do relatório prioritários, de acordo com os objectivos enunciados, e proceder à sua calendarização.
Capítulo II – Critérios da perequação		
	90 e 91	Aparentemente, este artigo contém um erro. A edificabilidade média é calculada ou estipulada para cada UOPG ou unidade de execução nos termos dos n.ºs 3 e 4 do art. 139º do Decreto-Lei n.º 380/99. Ora o índice bruto de construção que o PDMP estabelece em cada UOPG (igual a 0,8 na maior parte dos casos) é, por definição, a edificabilidade média (que o regulamento designa, no n.º 1 do art. 90º, de índice médio de construção, atribuindo-lhe o valor 0,6). A aplicação do articulado tal como está levaria a que o número de proprietários que compensaria o município seria superior ao que seria por ele compensado, nos termos dos n.ºs 5 a 7 do art. 139º do diploma legal supracitado, criando uma situação de desequilíbrio, ainda que para lucro da autarquia. Contudo, a compensação desta já está prevista e efectiva-se em sede de áreas de cedência.
	90: 2 e 91: 2	Estas alíneas também não fazem sentido. A edificabilidade média é calculada de forma objectiva segundo os n.ºs 3 e 4 do art. 139º do Decreto-Lei n.º 380/99. Além disso, não faria sentido existirem, na mesma unidade de execução ou PP, duas edificabilidades médias (já são médias!).

Título / Capítulo / Secção do regulamento original	Artigo em causa ²⁵	Alterações propostas e comentários
	91: 5 e 8	Esperava-se que o PDM concretizasse minimamente o que é referido no Decreto-Lei n.º 380/99. Detalhar como se aplicarão, na prática, os mecanismos de perequação. Os descontos, a haver, na taxa de urbanização, devem ser remetidos para Tabela de Taxas e Outras Receitas Municipais.
	91: 6	Se o objectivo da CMP com o diferencial entre os índices 0,6 e 0,8 (ver acima) for o de obter uma compensação adicional relativamente à que já está prevista através das áreas de cedência e da taxa municipal de urbanização, este artigo levará, simplesmente, à sua inviabilização. De facto, dificilmente um proprietário irá aplicar um índice superior a 0,6 quando não tirará nenhum benefício relativamente à mera aplicação do índice 0,6 (pois toda a área construtiva em excesso tem de ser cedida ao município). Para a autarquia tirar algum benefício os proprietários têm de ser obrigados a usar o índice máximo previsto em plano.
Capítulo III – UOPG		
Título VI – Operações urbanísticas de significativa relevância		
Título VII – Disposições gerais		
	96	Este artigo é desnecessário e nada acrescenta nem elucida relativamente àquilo que é senso comum.
	97	Esta matéria é regulada pelo Decreto-Lei n.º 380/99, o que torna o artigo redundante. Acresce que a informação fornecida é parcial, não dispensando a consulta daquele diploma.
Anexo I – Imóveis com interesse patrimonial		
Anexo II – Interfaces de passageiros		

4.2 Comissão de Ambiente Urbano

Sugerimos a inclusão do seguinte artigo no regulamento do PDMP, com as necessárias adaptações.

Artigo i Comissão de Ambiente Urbano

1 – A Comissão de Ambiente Urbano (CAU) tem por objectivo principal estabelecer uma estrutura permanente e mista, congregando diversas sensibilidades e integrando as valências do urbanismo, ambiente e património, com vista à avaliação e acompanhamento do PDMP, tecendo sobre ele recomendações, e em particular à análise de situações de maior subjectividade e de excepção.

2 – A constituição e o regulamento interno de funcionamento da CAU são aprovados em reunião do executivo camarário.

3 – Carecem de parecer da CAU, previamente à decisão da autarquia, as intervenções urbanísticas a que se referem os seguintes artigos deste regulamento:

- a) artigo 10º, n.º 3 a) e b);
- b) artigo 11º, n.º 2 a);
- c) artigo 13º, n.ºs 3 (excepto obras de reconstrução e de conservação nos perímetros de protecção), 4 e 5;
- d) artigo 16º, n.º 2;
- e) imposição de condicionalismos ao abrigo do n.º 1 do artigo 21º;
- f) artigo 24º, n.º 3;
- g) artigo 25º;
- h) artigo 30º, n.º 3 c);
- i) artigo 31º, n.º 2;
- j) artigo 36º, n.ºs 2 e 3;
- k) artigo 43º, n.º 5;
- l) artigo 56º, n.º 2;
- m) artigo 57º, n.º 3;
- n) artigo 58º, n.ºs 2 e 3;
- o) artigo 59º, n.ºs 2 e 3;
- p) todas as UOPG definidas no Artigo 93º;
- q) operações urbanísticas de significativa relevância nos termos do Artigo 95º;
- r) todas as operações de loteamento;
- s) todos os planos municipais de ordenamento do território;

- t) o abate de árvores com mais de 50 anos e de maciços arbóreos com mais de 5 exemplares;
 - u) intervenções na estrutura ecológica municipal: impermeabilização de mais de 200 m² de solo, alterações de relevo, intervenções em cursos de água e abate de árvores com mais de 20 anos.
- 4 – Devem ser fornecidas todas as informações à CAU de modo a que esta disponha, pelo menos, de 45 dias para elaborar os pareceres previstos no número anterior.
- 5 – A CAU deve reunir com periodicidade mínima quinzenal.
- 6 – Sempre que a autarquia contrarie o parecer da CAU deve justificá-lo convenientemente.

4.3 Logradouros, interior dos quarteirões e impermeabilização do solo

Sugerimos igualmente, de acordo com a nova estrutura que proporemos adiante, a fusão, com várias alterações, das várias disposições relativas a logradouros, interior dos quarteirões e impermeabilização do solo. A mais relevante prende-se com a edificação no interior dos quarteirões, a qual o PDMP permite através de perigosas excepções. No articulado exposto em baixo é conferida a estas áreas a protecção que elas efectivamente devem merecer em função dos serviços fundamentais que prestam ao ambiente, à qualidade de vida dos habitantes e à imagem da cidade.

Artigo ii

Condicionantes à impermeabilização do solo

- 1 – Os logradouros e o interior dos quarteirões destinam-se a espaço verde, devendo o solo ser mantido em condições de permeabilidade, promovendo-se ainda o seu revestimento vegetal com espécies arbóreas e arbustivas.
- 2 – É obrigatória a plantação de pelo menos uma árvore por cada 100 m² contínuos das áreas referidas no número anterior.
- 3 – A impermeabilização de um prédio ou lote não pode ultrapassar, relativamente à sua área:
- a) 60%, nas áreas de frente urbana contínua consolidada e em consolidação
 - b) 45%, nas áreas de habitação familiar, de edificação isolada com prevalência de habitação colectiva e de equipamento;
 - c) 70%, na Área Empresarial do Porto;
 - d) 5%, nas áreas verdes de utilização pública e nas áreas verdes mistas
 - e) 10%, nas áreas verdes privadas a salvaguardar;
- 4 – A impermeabilização dos logradouros não pode ultrapassar, relativamente à sua área:
- a) 20%, nas áreas históricas;

b) 15%, nos restantes casos, com excepção das áreas verdes, às quais se aplica apenas o número anterior.

5 – Quando os limites referidos nos números 2 e 3 já tiverem sido ultrapassados, a área impermeabilizada deve ser reduzida, na medida do possível, sempre que houver oportunidade para isso no âmbito de uma operação urbanística.

6 – Admite-se a divisão de um quarteirão apenas para permitir o usufruto público dos espaços verdes e para a criação de percursos pedestres e de ciclovias, ficando interdita a construção à sua face.

7 – Os materiais utilizados para revestir os logradouros devem ser permeáveis ou semi-permeáveis, embora contem como impermeáveis nos termos dos números 3 e 4. Exceptuam-se os casos em que, manifestamente, essa solução seja desadequada.

5. Uma nova estrutura para o regulamento

De acordo com as várias considerações entretanto tecidas, e no sentido de simplificar o articulado, tornando-o mais inteligível, claro e conciso, e de integrar diversas normas desnecessariamente dispersas ao longo do regulamento, propomos uma nova estrutura base.

Referimo-nos a “tema de nível 1” e a “tema de nível 2” para evitar qualquer confusão de nomenclatura com o regulamento original e porque nos parece não haver necessidade de mais de dois (eventualmente três) níveis hierárquicos²⁷.

Descrevemos ainda, *grosso modo*, os artigos do actual regulamento que fariam parte dos temas ora propostos. De acordo com as sugestões específicas que apresentámos, estes artigos teriam de ser, dependendo dos casos, fundidos e reescritos – e todos eles, naturalmente, renumerados.

²⁷ - Algo do género: *Capítulo / Secção / Artigo* ou *Capítulo / Secção / Divisão / Artigo*, para utilizar a hierarquia dos diplomas legais.

Tema de nível 1 / Tema de nível 2	Artigos do regulamento original ²⁸	Justificação
Preâmbulo		
Disposições gerais		Simplificação (no original os Títulos I e VII até apresentam o mesmo nome).
Âmbito e objectivos	1, 2, 4, 5, 96	Integração temática.
Definições	6	
Vigência, actualização e revisão do plano	3, 15: 2, 97	Integração temática. Criação e agrupamento de normas sobre a actualização permanente do PDMP.
Uso do solo		Este tema deve aparecer primeiro já que é o mais relevante em termos de definição do uso do solo.
Disposições gerais	8; 9; 17; 19; 24: 2; 30: 2; 43: 3 b); 57: 3 a) (parte)	Integração temática e simplicidade. Integração ainda de todas as disposições, que são muito semelhantes e deveriam ter aplicação genérica, relativas à possibilidade de ampliação das edificações para satisfação das condições mínimas de habitabilidade.
Áreas históricas	22 a 24: 1 e 3; 27	
Área de frente urbana contínua consolidada	28 a 30: 1, 3 e 4	
Área de frente urbana contínua em consolidação	33 a 35: todos excepto 1 b)	
Área de habitação unifamiliar	38 a 40: 1, 2	
Área de habitação isolada	41 a 43: todos excepto 3 a) (parte) e 3 b)	
Área de urbanização especial	45 a 47	

²⁸ - Os artigos estão separados por ponto e vírgulas. Em itálico referem-se as alíneas e números específicos, quando aplicável, separados por vírgula.

Tema de nível 1 / Tema de nível 2	Artigos do regulamento original ²⁸	Justificação
Área de equipamento	48 a 50	
Área empresarial do Porto	52 a 55: a); 93: UOPG 3	Integração temática.
Áreas verdes	10: 2 f), 3, 4, 5; 56: 1, 2 (parte); 57: todos excepto 3 a) (parte) e 3 b); 58 e 59	A área de protecção de espaços naturais também é uma categoria de uso do solo e como tal deve aparecer dentro deste tema.
Rede viária	62	Os sistemas estruturantes de relação, cujo nome se deve simplificar para apenas “rede viária”, por ser mais inteligível, também constituem uma categoria de uso do solo.
Condicionantes, estrutura ecológica e património		Faz mais sentido integrar num único tema as várias condicionantes existentes e ainda a estrutura ecológica e o património, já que estão em larga medida relacionados.
Condicionantes gerais ao uso do solo	7; 18; 20; 21: 1; 86: 2	Integração dos vários condicionalismos genéricos à edificação existentes ou que a autarquia pode impor.
Estrutura ecológica municipal	10; 11: 1 e 2 a); 16	Tanto as zonas inundáveis como as quintas e jardins com valor histórico fazem parte da estrutura ecológica municipal e constituem condicionalismos.
Património arquitectónico e arqueológico	13 a 15: todos excepto 2	
Demolições	21: 2, 3, 4, 25	Integração de todos os condicionalismos relativos a demolições.
Impermeabilização do solo	11: 2 b); 26; 31; 32; 35: 1 b); 36; 37; 40: 3, 4; 43: 3 a) (parte); 44; 51; 55: b); 56: 2 (parte); 57: 3 b)	Integração de todos os condicionalismos relativos à ocupação de logradouros e impermeabilização do solo. Justifica-se porque as várias disposições são muito semelhantes.
Espaços-canal e tubos subterrâneos	63	Os espaços-canal e os tubos subterrâneos encontram-se representados na planta de condicionantes e como tal devem ser referidos neste tema.
Construção ecológica e bioclimática	(novo)	Um conjunto de condições e de incentivos destinados a promover a construção ecológica, reutilização de águas cinzentas, aproveitamento das águas pluviais, racionalização energética, etc.

Tema de nível 1 / Tema de nível 2	Artigos do regulamento original ²⁸	Justificação
Outras servidões administrativas	12	
Sistemas de circulação e mobilidade		A matéria relativa aos sistemas de circulação e mobilidade que não está directamente relacionada com o uso do solo deve constituir um tema próprio para maior facilidade de compreensão e de leitura do regulamento.
Disposições gerais	60 a 61	
Segurança dos peões e ciclistas	(novo)	Disposições com vista ao aumento da segurança dos peões e ciclistas.
Rede ferroviária	64 a 65	
Rede rodoviária	66 a 68	
Interfaces de passageiros e de mercadorias	69 a 71	
Estacionamento	72 e 73	
Participação pública e acesso à informação	95	Tanto a participação pública como o acesso à informação parecem-nos questões suficientemente importantes para merecer um tema destacado. O título usado no regulamento, “operações urbanísticas de significativa relevância”, não foca o mais relevante e é muito limitativo.
Comissão de Ambiente Urbano	(novo)	Definição do âmbito e das atribuições da CAU.
Mecanismos de perequação compensatória		Os mecanismos de perequação compensatória devem constituir, pela sua importância e independência relativamente a outras questões, um tema dedicado.
Cedências ao município	85	
Perequação de encargos e benefícios	89 a 91	

Tema de nível 1 / Tema de nível 2	Artigos do regulamento original ²⁸	Justificação
Programação e execução do plano		
Disposições gerais	86: 1 e 87	
Prioridades	88	
UOPG	92 e 93	
Anexo – Imóveis com interesse patrimonial	Anexo I	
Anexo – Interfaces de passageiros	Anexo II	
Anexo – Dimensionamento de estacionamento	74 a 84	A importância do dimensionamento do estacionamento não justifica o número de artigos e de páginas que lhe é dedicado no corpo do regulamento. Deve, portanto, ser colocado em anexo.
Anexo – Constituição da CAU		Designação dos elementos constituintes da CAU (entidades, serviços e número de representantes).
Tabela síntese – Índices de construção e áreas de impermeabilização		Se se optar por manter um tão elevado número de índices e de graus de impermeabilização aplicáveis parece-nos sensato coligi-los em uma ou duas tabelas síntese.