



**INQUÉRITOS AOS  
RESPONSÁVEIS  
MUNICIPAIS PELO  
PLANEAMENTO  
URBANÍSTICO  
SÍNTESE DE  
RESULTADOS**



---

**Coordenação:**  
Beatriz Condessa

---

**Equipa de Investigação:**

Ana Marta Costa  
Ana Morais de Sá  
António Costa  
Beatriz Condessa  
Carina Pais  
Isabel Loupa Ramos  
Joana Castro Almeida  
José Antunes Ferreira  
Marco Rodrigues  
Miguel Abrunhosa  
Ricardo Tomé  
Teresa Prudêncio

---

**Agosto de 2013**

---



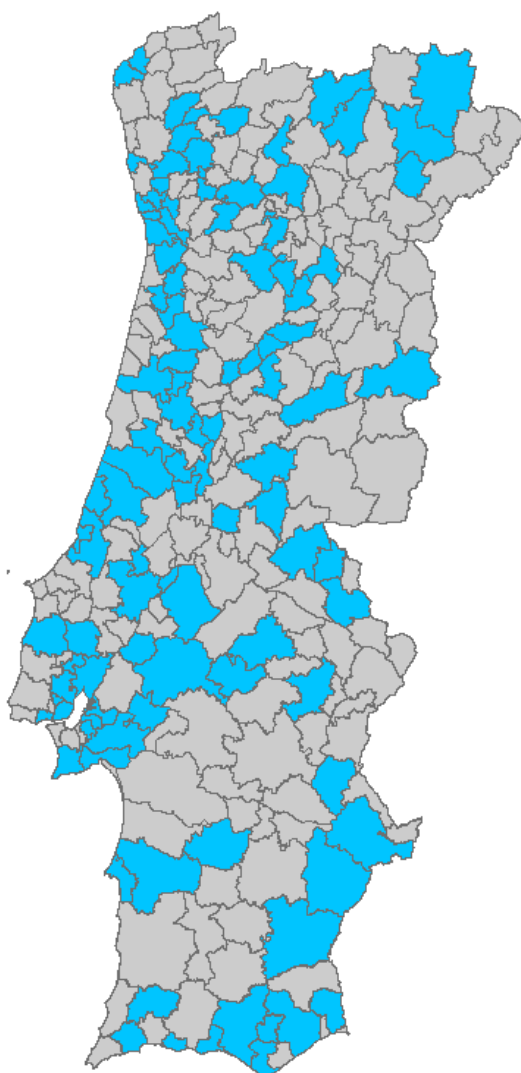
Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia no âmbito do projeto PTDC/AUR-URB/120509/2010

## Índice

Introdução.....	3
Pergunta 1.1 – Na sua opinião, qual a eficácia que um Plano de Pormenor pode ter para atingir cada um dos seguintes objetivos. ....	4
Pergunta 1.2 – Na sua opinião, que alterações deveriam ser introduzidas na legislação atual de modo a aumentar a cobertura territorial de Planos de Pormenor? .....	5
Pergunta 2.1 – Indique de que forma cada um dos seguintes fatores influencia a escolha do sistema de execução (imposição administrativa, cooperação ou compensação) no âmbito do Plano de Pormenor?.....	6
Pergunta 2.2 – Na sua opinião, o dever e direito à perequação, previsto no RJIGT, conduz a uma maior equidade no processo de urbanização? .....	7
Pergunta 2.3 – Na sua opinião, o dever e direito à perequação, previsto no RJIGT, conduz a uma maior eficiência no processo de urbanização? .....	8
Pergunta 2.4 – Na sua opinião, qual a eficácia da aplicação de mecanismos de perequação compensatória para assegurar os seguintes aspetos?.....	9
Pergunta 2.5 – Classifique os seguintes aspetos enquanto possíveis obstáculos à perequação? .....	11
Pergunta 2.6 – Na sua opinião, é viável a definição de conteúdos de perequação em Plano Diretor Municipal? .....	12
Pergunta 2.7 – De acordo com a sua experiência profissional, estime a percentagem de licenciamento de operações urbanísticas aprovadas não enquadradas em Planos de Pormenor ou Unidades de Execução no seu município, nos últimos 10 anos.....	14
Pergunta 2.8 – Na sua opinião, qual a eficácia das seguintes medidas para a melhoria da aplicação de mecanismos de perequação compensatória. ....	14

## Introdução

No âmbito do projeto PERCOM – A equidade e eficiência no processo de urbanização: modelo de execução perequativa – financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia e que tem como objetivos investigar, à escala nacional, a aplicação da equidade no planeamento urbanístico e encontrar a forma de ultrapassar a falta de eficácia dos instrumentos previstos na Lei para a concretização deste objetivo, foi solicitada a colaboração dos técnicos municipais envolvidos nestes processos. No total, foram validados 110 inquéritos, dos quais se apresentam os resultados neste documento.



**Figura 1** – Distribuição espacial dos inquiridos

**Nota metodológica:** Para simplificar a análise, nas respostas livres foram criadas tipologias de respostas, por forma a agrupar a informação em grandes grupos temáticos.

## Pergunta 1.1 – Na sua opinião, qual a eficácia que um Plano de Pormenor pode ter para atingir cada um dos seguintes objetivos.

OBJETIVOS	% ATRIBUÍDA A CADA OBJETIVO, EM QUE 1 CORRESPONDE “SEM EFICÁCIA” A E 5 CORRESPONDE A “TOTALMENTE EFICAZ”					DESVIO- PADRÃO	MÉDIA	MODA	TOTAL DE RESP.
	1	2	3	4	5				
	Alterar o regime do uso do solo definido no PDM	12,73	12,73	23,64	23,64				
Criar condições para a salvaguarda de património	0,00	6,36	20,91	38,18	34,55	0,90	4,01	4	110
Enquadrar processos de urbanização em parceria	0,91	11,82	26,36	40,91	20,00	0,96	3,67	4	110
Planear a expansão urbana de larga escala, a médio/longo prazo	20,00	37,27	17,27	17,27	8,18	1,22	2,56	2	110
Planear a expansão urbana de pequena escala, a curto prazo	0,91	17,27	16,36	46,36	19,09	1,01	3,65	4	110
Planear a localização de equipamentos ou infraestruturas	3,64	13,64	19,09	32,73	30,91	1,15	3,74	4	110
Planear a reestruturação de um tecido urbano consolidado	0,00	10,20	20,41	41,84	27,55	0,94	3,87	4	98
Planear a reconversão de uma AUGI (área urbana de génese ilegal)	1,03	8,25	19,59	43,30	27,84	0,95	3,89	4	97
Planear a criação de pólos industriais ou empresariais	3,64	13,64	19,09	36,36	27,27	1,12	3,70	4	110

Outros objetivos para os quais o Plano de Pormenor é totalmente eficaz

Tipologia	N.º de Referências
Definição do desenho urbano e qualificação do espaço público	13
Reabilitação Urbana (englobando reestruturação urbana e requalificação dos espaços)	8
Promoção da reestruturação fundiária	8
Avaliação de recursos disponíveis, programação das ações de concretização das propostas do plano e articulação das negociações necessárias a tais objetivos	5
Definição de regras de uso, ocupação e transformação do solo	3
Criação de regras transparentes e equitativas para todos os proprietários	3
Desenvolvimento e concretização de programas de ação territorial	3
Planeamento de intervenções em espaço rural	3
Reabilitação Paisagística	2
Referências singulares, desenquadradas e/ou não tipificadas	16

NÚMERO DE RESPOSTAS – 40 (36,4%)

## Pergunta 1.2 – Na sua opinião, que alterações deveriam ser introduzidas na legislação atual de modo a aumentar a cobertura territorial de Planos de Pormenor?

Tipologia	N.º de Referências
Simplificação dos procedimentos de elaboração	24
Alteração legislativa em diversos domínios	12
Flexibilização das definições impostas pelo plano	9
Simplificação e redução de conteúdo documental	6
Discordância com a necessidade de se aumentar a cobertura territorial de PP	5
Facilitação da aplicação da expropriação	3
Levantamento Cadastral atualizado	3
Sensibilização para a necessidade de mais Planos de Pormenor	2
Possibilidade da alteração do regime de qualificação do solo, sem necessidade de alteração do Plano Diretor Municipal	2
Obrigação de urbanização conjunta em expansão urbana, baseada em Plano de Pormenor	2
Exigência da elaboração de Plano de Pormenor ou Plano de Urbanização para concretização da execução das definições em Plano Diretor Municipal	2
Clarificação de conceitos sobre a execução em Plano de Pormenor	2
Estabelecimento de um prazo para a conclusão da elaboração de planos	2
Diferenciação do conteúdo material, documental e procedimentos de acordo com os objetivos do plano	2
Referências singulares, desenquadradas e/ou não tipificadas	25

NÚMERO DE RESPOSTAS – 66 (60,0%)

## Pergunta 2.1 – Indique de que forma cada um dos seguintes fatores influencia a escolha do sistema de execução (imposição administrativa, cooperação ou compensação) no âmbito do Plano de Pormenor?

FATORES	% ATRIBUÍDA A CADA FATOR					TOTAL DE RESP.
	Irrel.	Desp.	Sec.	Imp.	Det.	
Disponibilidade financeira do município	0,92	0,00	5,50	41,28	52,29	109
Importância estratégica dos objetivos propostos pelo plano	2,75	0,92	11,93	64,22	20,18	109
Número de proprietários/promotores envolvidos	1,85	1,85	9,26	54,63	32,41	108
Configuração da estrutura cadastral	2,75	5,50	22,94	41,28	27,52	109
Proporção de espaços públicos previstos no plano	4,59	5,50	28,44	50,46	11,01	109
Dinâmica urbanística (expansão, reestruturação, consolidação...)	2,11	1,05	23,16	54,74	18,95	95
Proposta de empreendimento de iniciativa privada	1,85	1,85	22,22	55,56	18,52	108

**Nota de Leitura:** Irrel. – Irrelevante; Desp. – Desprezável; Sec. – Secundário; Imp. – Importante; Det. – Determinante.

Outros fatores que considere determinantes:

Tipologia	N.º de Referências
Dificuldade de mobilização, participação e interesse dos agentes privados	6
Dificuldades inerentes à orgânica da administração central e local e dos seus recursos técnicos e financeiros	6
Insuficiente resposta dos mecanismos legais	4
Conjuntura económico-financeira, com repercussões na dinâmica imobiliária	3
Criação de bolsa de terras municipais	2
Dificuldade de gerar consensos entre agentes envolvidos	2
Ausência de cultura de planeamento territorial	2
Referências singulares, desenquadradas e/ou não tipificadas	8

NÚMERO DE RESPOSTAS – 22 (20,0%)

## Pergunta 2.2 – Na sua opinião, o dever e direito à perequação, previsto no RJIGT, conduz a uma maior equidade no processo de urbanização?

Resposta	%
Sim	94,39
Não	6,61

### Porquê?

Tipologia da Resposta SIM	N.º de Referências
Distribui equitativamente benefícios e/ou encargos gerados pelo plano	40
Promove sensação de justiça e imparcialidade	10
Promove o princípio da igualdade	8
Tem em consideração os diversos interesses públicos e privados	6
Redistribui as mais-valias atribuídas pelo plano	
Promove a transparência no processo de desenvolvimento urbano	4
Segue o princípio da proporcionalidade	3
Liberdade de encontrar soluções alternativas de desenho urbano mantendo igualdade de direitos e deveres	3
Identifica custos e benefícios gerados pelo plano	3
Facilita a implementação de planos	2
Protege os titulares de direitos em zonas de edificabilidade reduzida ou nula por via do plano (por exemplo sujeitas a servidões e restrições de utilidade pública)	1
Gestão cadastral equitativa	1
É o princípio base para conceção do plano	1
Obtenção pelo município de meios financeiros adicionais para infraestruturas urbanísticas, terrenos, equipamentos e pagamento de indemnizações ou compensações a particulares	1
Minimizar a retenção de solos para fins especulativos	1

Tipologia da Resposta NÃO	N.º de Referências
Inexequibilidade das definições perequativas constantes do RJIGT	3
Dificuldade de aplicação	1
Falta de cooperação ativa entre proprietários	1

Tipologia da Resposta SIM, incluindo argumentação desfavorável	N.º de Referências
Grau de subjetividade associado à avaliação patrimonial existente antes da operação urbanística	1
Utiliza mecanismos que permitem a redistribuição dos encargos e benefícios, contudo por si só não é suficiente	1
Em termos teóricos sim. No entanto a falta de operacionalidade dos sistemas não produzem os efeitos pretendidos	1
Em princípio isso é verdade, mas de difícil concretização	1
Contudo reconhece-se que essa equidade é ainda imperfeita porque é apenas aplicável nas áreas urbanas e urbanizadas, não sendo extensível a todo o território, o que num modelo polinucleado e policêntrico como o preconizado, por exemplo no PROT-Algarve, pode fazer aumentar o grau e/ou o sentimento de injustiça relativa	1

NÚMERO DE RESPOSTAS – 79 (71,8%)

### Pergunta 2.3 – Na sua opinião, o dever e direito à perequação, previsto no RJGT, conduz a uma maior eficiência no processo de urbanização?

Resposta	%
Sim	62,62
Não	37,38

Porquê?

Tipologia da Resposta SIM	N.º de Referências
Maior aceitação pela transparência, clareza e sentimento de justiça gerados pelo processo perequativo	7
Melhor solução urbanística	6
Rigor detalhado no processo de urbanização	4
Possibilita terrenos e meios financeiros para a administração	4
Dinamiza a participação conjunta entre proprietários e município	3
Porque obriga a uma programação	2
Baixa a incerteza para o investidor	1
Devido ao Código das Expropriações, que protege o regime da imposição administrativa	1
Porque permite salvaguardar princípios básicos da política de ordenamento do território.	1



Tipologia da Resposta NÃO	N.º de Referências
Desconfiança e dificuldade de concertação	10
Processo de difícil concretização	7
Processo complexo	6
Processo moroso	5
A eficiência do processo não depende em grande medida da aplicação de mecanismos de perequação	5
Incapacidade de execução destes processos pelos vários intervenientes	3
Ausência de prática devidamente consolidada	2
Incapacidade financeira face à rigidez de determinado sistema de execução	2

Tipologia da Resposta SIM, incluindo argumentação desfavorável	N.º de Referências
Desde que acompanhada numa agilização do processo perequativo	1
Será necessário simplificar os procedimentos para que a eficácia não seja posta em causa	1
Desde que a eficiência traduza a correção de desigualdades com a introdução eficaz dos mecanismos de perequação previstos	1
É muito importante, contudo o procedimento prático de implementação da perequação ainda não se encontra totalmente operacional	1
Com aplicação difícil	1

NÚMERO DE RESPOSTAS – 81 (73,6%)

## Pergunta 2.4 – Na sua opinião, qual a eficácia da aplicação de mecanismos de perequação compensatória para assegurar os seguintes aspetos?

ASPETOS	% ATRIBUÍDA A CADA OBJETIVO, EM QUE 1 CORRESPONDE “SEM EFICÁCIA” A E 5 CORRESPONDE A “TOTALMENTE EFICAZ”					DESVIO- PADRÃO	MÉDIA	MODA	TOTAL DE RESP.
	1	2	3	4	5				
	Equidade entre proprietários na redistribuição dos benefícios e encargos gerados pelo plano	0,00	0,93	14,95	53,27				
Financiamento municipal de custos de infraestruturização, indemnização e expropriação	1,87	12,15	36,45	42,06	7,48	0,87	3,41	4	107
Redução do risco financeiro associado à execução do plano	6,54	17,76	40,19	29,91	5,61	0,98	3,10	3	107
Disponibilização de terrenos	2,80	9,35	20,56	48,60	18,69	0,97	3,71	4	107

<b>e edifícios ao município para a implementação, instalação ou renovação de infraestruturas, equipamentos e espaços urbanos de utilização coletiva, bem como para compensação de particulares nas situações em que tal se revele necessário</b>									
<b>Agilização do processo de execução</b>	13,08	21,50	28,97	28,97	7,48	1,16	2,96	3	107
<b>Facilitação da cooperação entre proprietários/promotores e o município</b>	3,74	18,69	29,91	38,32	9,35	1,00	3,31	4	107
<b>Promoção de redes qualificadas de infraestruturas e equipamentos</b>	2,86	10,48	36,19	39,05	11,43	0,93	3,46	4	105
<b>Promoção e valorização de espaços que contribuam para o equilíbrio biofísico da cidade</b>	4,67	10,28	32,71	40,19	12,15	0,99	3,45	4	107
<b>Estímulo da oferta de terrenos para urbanização e construção, evitando-se a retenção dos solos com fins especulativos</b>	5,66	16,98	27,36	39,62	10,38	1,06	3,32	4	106
<b>Eliminação de pressões e influências por parte de proprietários e promotores</b>	6,54	19,63	19,63	44,86	9,35	1,09	3,31	4	107
<b>Assegurar a viabilidade económica da execução urbanística para promotores privados</b>	7,48	18,69	31,78	37,38	4,67	1,02	3,13	4	107
<b>Promoção de desenho urbano qualificado</b>	4,88	10,98	20,73	39,02	24,39	1,11	3,67	4	82
<b>Reforço do controlo da Administração Pública sobre a execução urbanística</b>	4,94	13,58	24,69	43,21	13,58	1,05	3,47	4	81
<b>Assegurar a viabilidade económica da execução urbanística para o município</b>	7,48	12,15	31,78	41,12	7,48	1,03	3,29	4	107

**Outros aspetos em que considere a aplicação da perequação totalmente eficaz**

Tipologia	N.º de Referências
Equidade entre proprietários na redistribuição dos benefícios e encargos gerados pelo plano	3
Nunca foram aplicados mecanismos de perequação no município	2
Outras referências singulares, desenquadradas e/ou não tipificadas	5

NÚMERO DE RESPOSTAS – 8 (7,3%)

**Pergunta 2.5 – Classifique os seguintes aspetos enquanto possíveis obstáculos à perequação?**

ASPETOS	% ATRIBUÍDA A CADA FATOR					TOTAL DE RESP.
	Irrel.	Desp.	Sec.	Imp.	Det.	
Ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território	0,00	0,00	7,48	37,38	55,14	107
Existência de clima de desconfiança dos agentes privados face à Administração Pública (Central e Local)	0,00	1,85	21,30	50,00	26,85	108
Falta de concertação entre interesses privados	0,00	0,93	6,48	53,70	38,89	108
Falta de concertação entre os interesses privados e o interesse público	0,00	0,93	12,96	52,78	33,33	108
Desarticulação entre os diplomas legais que regulam a atividade urbanística	2,78	8,33	29,63	42,59	16,67	108
Inexistência de um mercado imobiliário robusto e em crescimento	0,93	6,48	31,48	35,19	25,93	108
Ineficácia dos instrumentos previstos na Lei de Solos	1,89	5,66	26,42	41,51	24,53	106
Dificuldades na aplicação da expropriação	2,78	5,56	17,59	46,30	27,78	108
Ineficácia dos instrumentos de execução previstos no RJIGT	4,63	12,04	23,15	49,07	11,11	108
Insuficiente grau de detalhe das orientações legais sobre repartição de encargos e benefícios da urbanização	4,67	5,61	22,43	39,25	28,04	107
Inexistência ou desatualização do cadastro	0,93	8,33	21,30	29,63	39,81	108
Predominância de uma estrutura de propriedade heterogénea	2,86	13,33	31,43	39,05	13,33	105

Falta de know-how dos técnicos municipais e/ou equipas externas em matéria de perequação compensatória	2,80	6,54	8,41	50,47	31,78	107
Falta de know-how dos técnicos municipais e/ou equipas externas em matéria de gestão de conflitos/negociação	3,74	8,41	10,28	50,47	27,10	107
Falta de know-how dos técnicos municipais e/ou equipas externas em matéria de avaliação imobiliária	3,74	8,41	14,95	52,34	20,56	107
Insuficiência de recursos endógenos das autarquias (financeiros, humanos e técnicos)	1,89	3,77	16,98	50,00	27,36	106

**Nota de Leitura:** Irrel. – Irrelevante; Desp. – Desprezável; Sec. – Secundário; Imp. – Importante; Det. – Determinante.

Outros que considere determinantes:

Tipologia	N.º de Referências
Inexistência, desatualização ou falta de acesso à informação cadastral	2
Falta de concertação e/ou iniciativa entre interesses privados	2
Insuficiente resposta dos diplomas legais	2
Orgânica/Cultura da Administração Central e Local	2
Falta de know-how dos técnicos municipais e/ou equipas externas em matéria de avaliação imobiliária	2
Outras referências singulares, desenquadradas e/ou não tipificadas	3

NÚMERO DE RESPOSTAS – 10 (9,1%)

## Pergunta 2.6 – Na sua opinião, é viável a definição de conteúdos de perequação em Plano Diretor Municipal?

Resposta	%
Sim	36,45
Não	60,75
Não sabe/não responde	2,80

Tipologia da Resposta SIM	N.º de Referências
Definições gerais e/ou estratégicas	6
Definição de mecanismos de perequação	5
Mecanismos de perequação que compensem o tratamento desigual criado pela regulamentação de uso do solo	4
Definição de mecanismos indiretos de perequação	4
Definição de conteúdos no âmbito da aplicação de UOPG a concretizar em UE	3
Repartição de encargos e dos benefícios relativos a sistemas de equipamentos e de infraestruturas de escala municipal e/ou supramunicipal	3
Os atualmente previstos na legislação	2
Repartição de encargos e dos benefícios relativos aos grandes sistemas territoriais de proteção e defesa ambiental	2
Definição de mecanismos de perequação para áreas de expansão	1
Referências singulares, desenquadradas e/ou não tipificadas	3

Tipologia da Resposta NÃO	N.º de Referências
O PDM tem natureza estratégica devendo apenas indicar os instrumentos para a cooperação entre proprietários	2
O PDM não tem escala adequada para definição de regras de perequação que exigem pormenor	4

Tipologia da Resposta SIM, incluindo argumentação desfavorável	N.º de Referências
O PDM apenas poderá apontar para a delimitação de UOPG a concretizar do âmbito de Unidades de Execução, com Termos de Referência/Princípios Orientadores que remetam para: 1- Oferta de equipamentos e infraestrutura geral - cedência geral - (só passível de quantificar com rigor, após haver desenho urbano); 2- Coeficiente de Ocupação do solo máximo (o índice médio só é possível de aferir após haver desenho urbano)	1
O PDM não poderá delimitar essas Unidades já que essa delimitação terá de ser ajustada ao cadastro (a escala do PDM não o permite) e terá também de atender à sustentabilidade da operação (benefícios ajustados aos encargos...equilíbrio só possível de avaliar após haver desenho urbano).	1
No mesmo sentido, também a definição do sistema de execução só é possível depois de aferir o desenho urbano e a conjuntura consensual dos envolvidos (impossível no âmbito PDM)	1
Um modelo a desenvolver nos planos de escala inferior	1
A perequação torna-se um instrumento essencial na implementação dos PDM de 2ª geração e das unidades de execução, garantindo os deveres e direitos, de forma transparente, de todos os intervenientes, e trazendo vantagens na implementação da infraestrutura pública, pela disponibilização dos terrenos e financiamento na sua execução. Através da determinação de prioridades na definição das unidades de execução, entram no mercado lotes nos locais adequados à estratégia de planeamento global, com um programa apropriado e com mais garantias de um desenvolvimento urbano harmonioso, com qualidade funcional e formal, onde o espaço público ganha primazia.	1

NÚMERO DE RESPOSTAS – 39 (35,5%)

**Pergunta 2.7 – De acordo com a sua experiência profissional, estime a percentagem de licenciamento de operações urbanísticas aprovadas não enquadradas em Planos de Pormenor ou Unidades de Execução no seu município, nos últimos 10 anos.**

	N.º
<b>Média</b>	83,88
<b>Moda</b>	100
<b>Desvio-padrão</b>	28,59

**Pergunta 2.8 – Na sua opinião, qual a eficácia das seguintes medidas para a melhoria da aplicação de mecanismos de perequação compensatória.**

MEDIDAS	% ATRIBUÍDA A CADA MEDIDA, EM QUE 1 CORRESPONDE “SEM EFICÁCIA” A E 5 CORRESPONDE A “TOTALMENTE EFICAZ”					DESVIO- PADRÃO	MÉDIA	MODA	TOTAL DE RESP.
	1	2	3	4	5				
	<b>Participação de instituições bancárias que assegurem o risco financeiro da execução do plano</b>	3,74	12,15	29,91	48,60				
<b>Definição de mecanismos de perequação com base na estimativa da valorização económica das propriedades resultante do plano</b>	0,93	5,61	31,78	56,07	5,61	0,73	3,60	4	107
<b>Aplicação do instrumento de venda forçada relativamente a proprietários que não aceitem participar na execução, ou que não cumpram compromissos assumidos com o município</b>	1,87	3,74	23,36	42,06	28,97	0,92	3,93	4	107
<b>Redefinição do código das expropriações de forma a aumentar a capacidade do município recorrer a este instrumento</b>	1,87	2,80	12,15	47,66	35,51	0,87	4,12	4	107

**Outros que considere determinantes:**

<b>Tipologia</b>	<b>N.º de Referências</b>
<b>Introdução de alterações aos diplomas legais existentes</b>	<b>9</b>
<b>Incentivar uma maior cultura cívica e participação pública</b>	<b>2</b>
<b>Outras referências singulares, desenquadradas e/ou não tipificadas</b>	<b>9</b>

**NÚMERO DE RESPOSTAS – 12 (10,9%)**