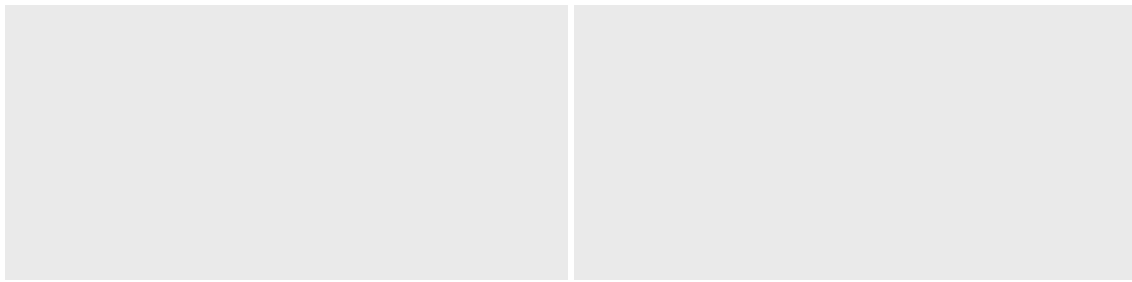


DESPACHO:



De: Chefe de Divisão da DPET, Arq. Carlos Figueiredo
Para: Presidente da Câmara Carlos Bernardes
C/C: Vereador de Urbanismo Arq. Bruno Ferreira
 Diretor de Departamento Arq. Jorge Martins
Processo: Plano de Pormenor do Choupal e Áreas Envolventes **Data:** 23/10/2019
Assunto:
 Proposta de alteração regulamentar

1. ANTECEDENTES

A Câmara Municipal, na sua reunião de 15/10/2019, pronunciou-se desfavoravelmente sobre um pedido de informação prévia para construção de edifício destinado a estabelecimento hoteleiro e comércio, localizado na Av. das Guerras Peninsulares, Choupal, freguesia de Santa Maria, São Pedro e Matacães, tendo por base a falta de enquadramento da pretensão no regime de uso e ocupação do solo definido pelo Plano de Pormenor do Choupal e Áreas Envolventes (PPCAE), instrumento de gestão territorial que abrange a área de intervenção em causa.

Não obstante a pronúncia desfavorável, mas considerando a Câmara tratar-se “*de um projeto de interesse para a economia do concelho, para a dinâmica das profissões e do setor de restauração e do turismo*”, *deliberou incumbir a DPET de iniciar o procedimento de alteração ao PPCAE.*”

A presente informação tem assim como propósito submeter à consideração do executivo a abertura de um procedimento de alteração ao Plano de Pormenor do Choupal e Áreas Envolventes, tendo em vista a melhoria da aplicabilidade de algumas normas regulamentares face às características e exigências colocadas pela natureza e tipo das atuais intervenções urbanísticas.

2. ENQUADRAMENTO LEGAL

Nos termos do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), as alterações aos planos municipais decorrem da “*evolução das condições ambientais, económicas, sociais e culturais que lhes estão subjacentes ou sempre que essa alteração seja necessária, em resultado da entrada em vigor de novas leis ou regulamentos.*”

De um modo geral, as alterações podem consubstanciar-se na modificação de normas, índices ou parâmetros, de carácter geral e abstrato, que, no decurso da sua aplicação a operações urbanísticas concretas, se tenham vindo a revelar desajustados, de difícil aplicação, ou que

introduzam constrangimentos desproporcionados a uma correta e equilibrada gestão do tecido urbano em causa. Podem, igualmente, consubstanciar-se em alterações, de âmbito e expressão espacial mais concretos, sempre que tal se revele fundamental para a prossecução de interesses públicos.

A revisão dos planos municipais, por seu turno, decorre *“da necessidade de adequação à evolução, a médio e longo prazo, das condições ambientais, económicas, sociais e culturais, que determinaram a respetiva elaboração, tendo em conta os relatórios sobre o estado do ordenamento do território, ou de “situações de suspensão do plano e na necessidade da sua adequação à prossecução dos interesses públicos que a determinaram.”*

As revisões, para além de terem que ser fundamentadas em Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território, correspondem a processos que implicam a redefinição dos princípios, objetivos e, por vezes, dos próprios paradigmas de intervenção urbanística, estando reservadas para o tempo longo do planeamento.

Atenta a fundamentação a seguir apresentada, considera-se que a atualização do Plano pode ser feita mediante a figura da alteração, neste caso com incidência exclusivamente regulamentar.

3. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O Plano de Pormenor do Choupal e Áreas Envolventes (PPCAE, ou Plano) encontra-se em vigor desde 2009, tendo sido publicado através do Edital n.º 382/2009, de 21 de abril.

Durante estes mais de 10 anos de vigência, o Plano tem-se constituído como um importante instrumento de regulação urbanística e de promoção da qualificação urbana e ambiental do espaço urbano, ao garantir uma resposta equilibrada à generalidade das necessidades decorrentes das dinâmicas urbanísticas, ao assegurar a proteção e preservação do património urbano e edificado, e ao estabelecer as diretrizes essenciais para a definição do desenho urbano, o qual veio a materializar-se nas diversas intervenções de requalificação urbana e ambiental incidentes obre a área de intervenção do Plano.

O Plano tem sido, nestes termos, capaz de cumprir o duplo papel que, por regra, cabe aos planos de pormenor, ou seja, de se constituir como instrumento regulatório, garantido uma eficaz gestão urbanística do tecido edificado, e de instrumento de execução, assegurando a concretização da maioria das intervenções constantes do seu programa de ação, designadamente em matéria de requalificação e valorização dos espaços públicos e sistemas ambientais e de introdução de equipamentos estruturantes.

No plano da gestão urbanística, o Plano tem garantido a integridade urbana e histórica dos lugares, protegendo e salvaguardando os valores patrimoniais existentes, sem deixar de responder às necessidades globais impostas pelas dinâmicas urbanísticas.

No plano da execução das ações previstas, concretizaram-se as intervenções de requalificação física e ambiental do Parque do Choupal, nelas se integrando as intervenções sobre as margens do rio Sizandro, a Ponte Pedonal, o Pátio Alfazema e a envolvente à Ermida da Sra. do Ameal,

desenvolvidas no âmbito do Programa Pólis, assim como as recentes intervenções de requalificação da Vala do Amiais e envolvente ao antigo Matadouro Municipal, desenvolvidas no âmbito do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU), no qual se integra ainda a conversão do antigo Matadouro Municipal em Centro de Artes e Criatividade associado às temáticas do Carnaval.

Neste sentido, considera-se que o Plano, passados 10 anos, mantém válida a generalidade dos pressupostos, da estratégia, dos objetivos operacionais e do enquadramento regulamentar que conduziram à sua elaboração, circunstância que afasta, na nossa opinião, a necessidade, ou exigência, de revisão do Plano, nos termos em que a mesma é consagrada pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

Tal não significa, naturalmente, que o Plano não justifique a introdução de ajustamentos que, sem por em causa o quadro geral descrito atrás, possam, por um lado, melhorar a adequabilidade do Plano às abordagens mais atuais em matéria de reabilitação urbana e do edificado, e, por outro, tornar mais eficaz a resposta a aspetos muito particulares impostos pela natureza e âmbito das atuais intervenções urbanísticas.

Sendo certo que o exercício atrás descrito pode ser feito em abstrato, não é menos verdade que o mesmo se torna mais eficaz e verosímil quando decorre do confronto com intervenções urbanísticas que, podendo estar globalmente em linha com o espírito e os pressupostos do Plano, são condicionadas, ou comprometidas, por uma menor capacidade das normas do Plano de acautelarem todas as situações que as dinâmicas urbanísticas atuais aconselham, ou tornam inevitáveis.

Sem prejuízo de outros aspetos que venham ser identificados no decurso do presente processo, relevam-se desse já os seguintes aspetos a ter em conta:

Da utilização dos edifícios

O Plano estabelece a proteção do uso habitacional, impondo percentagens mínimas de afetação de cada edifício a este uso. A regra, comum nos planos de pormenor de reabilitação e de salvaguarda dos centros históricos elaborados nas últimas décadas, tem subjacente o propósito de combater o despovoamento dos centros das cidades, evitando uma excessiva terciarização imposta pela pressão exercida pelas atividades de comércio e serviços

Mantendo-se válido o princípio de promoção da fixação de população nos centros urbanos, não deixa de se verificar hoje em dia uma relativização do problema, atento o atual declínio de procura de espaços para comércios e serviços, acompanhado pela crescente apetência por habitação.

Por outro lado, a razoabilidade do regime de afetação de percentagens mínimas ao uso habitacional sempre assentou nesta relação de complementaridade com os usos de comércio e serviços, os quais, tirando melhor partido de uma relação mais direta com o espaço público, poderiam ocupar os pisos inferiores de um edifício, libertando os pisos superiores para o uso habitacional.

Porém, este princípio de complementaridade não se afigura exequível ou razoável quando os usos em causa correspondem a equipamentos de utilização coletiva ou a estabelecimentos hoteleiros. Nestes casos, a afetação integral de um edifício a qualquer destes usos, não só deve ser possível como, muitas das vezes será inevitável, atentas as necessidades de área em causa assim como o modo de funcionamento destes usos.

Este é, aliás, o princípio que vigora na área abrangida pelo Plano de Pormenor de Reabilitação do Centro Histórico de Torres Vedras (PPR do Centro Histórico), onde se excetua da aplicação da regra de afetação mínima as intervenções que visem a instalação de equipamentos de utilização coletiva ou empreendimentos turísticos.

Tal princípio não põe em causa o primado da habitação, uma vez que estes usos, pela sua própria natureza e regras de mercado, possuem sempre um carácter pontual, seja no seu número seja na superfície ocupada.

Importa, neste ponto, não confundir empreendimentos turísticos com alojamento local. O que está em causa são os estabelecimentos hoteleiros, que se enquadram no regime jurídico dos empreendimentos turísticos. Os segundos enquadram-se no uso habitacional, podendo vir a estar o respetivo licenciamento sujeito a quotas, se e quando se observar desequilíbrios face ao uso habitacional convencional, fenómeno que ainda não se verifica aos dias de hoje.

Considera-se também que a excecionalidade prevista para os equipamentos e estabelecimentos hoteleiros se pode, e deve, aplicar tanto aos edifícios existentes como aos edifícios propostos. Sendo certo que o Plano tem que estabelecer os usos previstos para os novos edifícios, não é menos verdade que tal exercício deve gozar da mesma flexibilidade garantida aos edifícios existentes, permitindo que os mesmos respondam de forma eficaz a dinâmicas urbanísticas que tanto podem recomendar alterações ao nível do número e dimensão média dos fogos, como justificar a afetação aos referidos usos de equipamento ou turístico.

Do estacionamento em cave

O Plano procede à fixação nos perfis constantes das fichas de quarteirão anexas ao Regulamento do n.º de pisos em cave que os edifícios propostos devem prever. A referida fixação procurou dar resposta às necessidades de estacionamento de cada edifício tendo em conta, por um lado, os usos previstos, e, por outro, a configuração geométrica do lote em que o mesmo se inscreve. O exercício, só por si, contém, certa margem de incerteza, uma vez que, quer a distribuição relativa dos usos previstos, aumentando ou diminuindo as necessidades de estacionamento, quer os constrangimentos técnicos próprios da construção em cave, só aferíveis em sede de projeto, podem determinar a insuficiência do piso, ou pisos previstos, para a satisfação pretendida das necessidades de estacionamento.

Por outro lado, caso venha a adotar-se, conforme pretendido, uma abordagem menos rígida quanto à predeterminação dos usos de cada edifício, a mesma trará, igualmente, maior indefinição no número de lugares de estacionamento necessários. Nesse sentido, considera-se absolutamente pertinente que o número de pisos em cave possa ser sempre o necessário e

suficiente para assegurar as necessidades de estacionamento face aos usos previstos, tendo naturalmente como limite as condições hidráulicas ou geológicas dos locais em causa. Do ponto de vista urbanístico, tal solução constitui-se como uma mais valia, atenta a menor carga que decorre da mesma sobre o espaço público e o estacionamento de superfície.

Tal opção está uma vez mais em linha com o regime constante do PPR do Centro Histórico de Torres Vedras, considerando-se importante caminhar-se no sentido de uma maior harmonização e uniformidade das regras urbanísticas constantes dos dois planos.

Imóveis com valor patrimonial

Em sentido semelhante ao referido no parágrafo anterior, colocam-se algumas das regras, ou tipologias de intervenção, a que cada edifício pode ser sujeito, atento o seu valor patrimonial.

A compatibilização entre a salvaguarda do património edificado e as necessidades decorrentes de cada intervenção urbanística será sempre resultado de um equilíbrio difícil, cuja obtenção obriga a uma análise e interpretação constante da eficácia do quadro regulamentar imposto face às dinâmicas urbanísticas observadas. A experiência vai-nos dizendo que abordagens muito restritivas e apenas focadas na preservação conduzem à estagnação dos processos de reabilitação do edificado e à sua progressiva deterioração. Por outro lado, abordagens muito abertas e flexíveis conduzem, com frequência, à perda irreparável dos valores patrimoniais existentes.

Neste ponto, valerá uma vez mais proceder à comparação entre o PP do Choupal e o PPR do Centro Histórico. Ambos os planos partilham naturalmente a preocupação com a proteção e salvaguarda dos valores patrimoniais existentes, graduando o âmbito e o tipo de intervenção em função do valor patrimonial reconhecido a cada edifício, não obstante a forma distinta como ambos procedem à tipificação/classificação dos respetivos edifícios.

Denotam-se, porém, algumas diferenças que, parecendo subtis, se revelam de enorme relevância para a obtenção do equilíbrio atrás referido, consubstanciadas, por exemplo, na diferente abordagem ao nível do tipo de intervenção urbanística permitido nos edifícios com valor patrimonial, designados como “outros valores patrimoniais” no PP do Choupal e como “imóveis de qualidade”, no PPR do Centro Histórico. Se, no caso do PP do Choupal apenas se admitem obras de reabilitação e restauro, no caso do PPR do Centro Histórico admitem-se, para além destas, as obras de alteração e ampliação (as obras de conservação, ainda que apenas referenciadas explicitamente no PPR do Centro histórico, serão, por via do RJUE, admissíveis em ambos os casos). O PPR do Centro Histórico admite, deste modo, um maior leque de intervenções urbanísticas

Quando se analisam em termos gerais as características físicas dos edifícios em causa, assim como a sua dimensão e estado de conservação, torna-se incontornável concluir que, não obstante deverem os mesmos ter como base de intervenção a reabilitação ou restauro, a possibilidade de proceder a algum tipo de alteração ou ampliação não pode ser descartada, seja para a correção/remoção de dissonâncias, seja para cumprimento de requisitos mínimos e legais de

habitabilidade, seja para um aproveitamento razoável do espaço disponível no respetivo lote ou parcela.

Na procura do equilíbrio entre a proteção do património e a resposta às necessidades sociais inerentes às intervenções urbanísticas, tal abertura, embora não isenta de riscos, tem-se revelado essencial para a reabilitação do tecido edificado do Centro Histórico, considerando-se deste modo recomendável que a mesma possa ser transposta para a área do PP do Choupal.

4. PROCEDIMENTO

O n.º 1 do art. 119º do DL n.º 80/2015, de 14 de maio (RJGIT) estabelece que as alterações aos planos territoriais seguem, com as devidas adaptações, os procedimentos previstos no presente diploma para a sua elaboração, aprovação, ratificação e publicação.

Por sua vez, o n.º 1 do art. 76º do RJGIT refere que a elaboração de planos municipais é determinada por deliberação da câmara municipal, a qual estabelece os prazos de elaboração e o período de participação, sendo publicada no Diário da República e divulgada através da comunicação social, da plataforma colaborativa de gestão territorial e no sítio da Internet da câmara municipal. A deliberação que determina a elaboração do plano estabelece um prazo, que não deve ser inferior a 15 dias, para a formulação de sugestões e apresentação de informações, sobre quaisquer questões que possam ser consideradas no âmbito do respetivo procedimento (n.º 2 do art. 88.º).

5. AVALIAÇÃO AMBIENTAL

Nos termos do art. 120º do DL n.º 80/2015, de 14 de maio, as pequenas alterações aos planos territoriais só serão objeto de avaliação ambiental no caso de se determinar que são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente. Tendo em conta a natureza e âmbito da presente alteração considera-se que a mesma dispensará a necessidade de procedimento de avaliação ambiental, nos termos do DL n.º 232/2007, de 15 de junho, alterado pelo DL n.º 58/2011 de 4 de maio, que estabelece o Regime Jurídico de Avaliação Ambiental de Planos e Programas (RJAAPP).

Para o efeito, compete à câmara municipal qualificar as alterações, de acordo com os critérios estabelecidos no anexo ao DL n.º 232/2007. Tendo por base o referido anexo, a tabela seguinte apresenta a análise efetuada de acordo com os critérios de determinação da probabilidade de efeitos significativos no ambiente, segundo as “características dos planos e programas” e as “características dos impactes e da área suscetível de ser afetada”.

Tabela 1. Qualificação da alteração ao PPCA E para efeitos de sujeição a avaliação ambiental, nos termos do RJAAPP

Critérios de determinação da probabilidade de efeitos significativos no ambiente	Análise
Características dos planos e programas	
a) O grau em que o plano ou programa estabelece um quadro para os projetos e outras atividades no que respeita à localização, natureza, dimensão e condições de funcionamento ou pela afetação de recursos.	A alteração não prevê, nem admite, nenhum projeto ou atividade cuja localização, natureza, dimensão, condições de funcionamento e afetação de recursos seja geradora de impactos significativos no ambiente.
b) O grau em que o plano ou programa influencia outros planos ou programas, incluindo os inseridos numa hierarquia.	Esta alteração não terá repercussões noutros planos e programas.
c) A pertinência do plano ou programa para a integração de considerações ambientais, em especial com vista a promover o desenvolvimento sustentável.	As alterações visam melhorar as condições de concretização do Plano em matéria de consolidação e qualificação do tecido urbano assim como as condições de reabilitação do tecido edificado, contribuindo deste modo para a melhoria das condições urbanas e ambientais do centro da cidade. Visa ainda contribuir para redução do estacionamento de superfície.
d) Os problemas ambientais pertinentes para o plano ou programa.	Não se verifica a existência de problemas ambientais pertinentes.
e) A pertinência do plano ou programa para a implementação da legislação em matéria de ambiente.	Não aplicável.
Características dos impactes e da área suscetível de ser afetada	
a) A probabilidade, a duração, a frequência e a reversibilidade dos efeitos.	Não se prevê a introdução de qualquer uso ou atividade suscetível de gerar efeitos significativos.
b) A natureza cumulativa dos efeitos.	Não aplicável.
c) A natureza transfronteiriça dos efeitos.	Não aplicável.
d) Os riscos para a saúde humana ou para o ambiente, designadamente devido a acidentes.	Não é suscetível de gerar riscos.
e) A dimensão e extensão espacial dos efeitos, em termos de área geográfica e dimensão da população suscetível de ser afetada.	O Plano abrange cerca de 21 hectares, compreendendo cerca de 700 habitantes, não introduzindo a presente alteração quaisquer novos efeitos sobre a área ou população abrangida.
f) O valor e a vulnerabilidade da área suscetível de ser afetada, devido a: <ul style="list-style-type: none"> i) Características naturais específicas ou património cultural; ii) Ultrapassagem das normas ou valores limite em matéria de qualidade ambiental; iii) Utilização intensiva do solo. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Os valores naturais e patrimoniais presentes encontram-se devidamente salvaguardados pelo Plano, e não são afetados, ou comprometidos, pelo âmbito da presente alteração ii) Não se prevê qualquer agravamento da qualidade ambiental; iii) A alteração não prevê alterações sensíveis nos níveis de utilização do solo já admitidos pelo Plano
g) Os efeitos sobre as áreas ou paisagens com estatuto protegido a nível nacional, comunitário ou internacional.	O plano não incide sobre áreas ou paisagens com estatuto protegido a nível nacional, comunitário ou internacional.

6. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE PROCEDIMENTO

Atento o acima exposto, propõe-se que a Câmara Municipal delibere:

1. Aprovar a abertura do procedimento de alteração ao Plano de Pormenor do Choupal e Áreas Envolventes, nos termos do artigo 119º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, na redação dada pelo DL n.º 80/2015, de 14 de maio, tendo em vista a melhoria da aplicabilidade de algumas normas regulamentares face às características e exigências colocadas pela natureza e tipo das atuais intervenções urbanísticas.
2. Estabelecer um prazo de 6 (seis) meses para a elaboração da referida alteração (n.º 1 do art. 76º do RJIGT);
3. Não sujeitar a alteração a procedimento de avaliação ambiental (n.º 1 e 2 do art. 120º do RJIGT e DL n.º 232/2007, de 15 de junho, alterado pelo DL n.º 58/2011 de 4 de maio), com base nos fundamentos constantes do número 5 da presente informação;
4. Definir um prazo de participação pública de 15 (quinze) dias (n.º 1 do art. 76º do RJIGT) para formulação de sugestões e para a apresentação de informações, sobre quaisquer questões que possam ser consideradas no âmbito do respetivo procedimento de elaboração (n.º 2 do art. 88º do RJIGT).

À consideração superior,

O Chefe da Divisão de
Planeamento Estratégico e Territorial

Carlos Figueiredo, Arq.