

INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO, DE PROGRAMAÇÃO E DE GESTÃO



- ☐ **Áreas de reabilitação urbana,**
- ☐ **Planos de pormenor de reabilitação urbana,**
- ☐ **Programas de Acção Territorial**
- ☐ **Outros instrumentos**

1. Os elementos essenciais em que assenta o regime da reabilitação urbana



- **Área de reabilitação urbana**, parcela do território delimitada pelo município que justifica uma intervenção integrada de reabilitação,
- **Operação de reabilitação urbana**, as intervenções a efectuar no interior da respectiva área de reabilitação urbana (*simples e sistemática*)
- **Os “instrumentos estratégicos”**: estratégia de reabilitação urbana e programa estratégico de reabilitação urbana

Artigo 7.º, n.º 2: “A cada área de reabilitação urbana corresponde uma operação de reabilitação urbana”

2. A Reabilitação Urbana e as políticas urbanísticas



A reabilitação urbana no contexto de um novo paradigma do direito do urbanismo



- de um **urbanismo de expansão** (com alargamento exponencial de perímetros urbanos e a consequente expansão irracional das infra-estruturas no território)
- a um **urbanismo de contenção**
 - de colmatação dos perímetros urbano
 - de reabilitação urbana

O novo paradigma urbanístico pressupõe:



- ▶ Programação pública das intervenções no território
- ▶ Intervenções integradas e conjuntas
- ▶ Parcerias

As vias (alternativas) para o efeito:

- ▶ Os planos de pormenor (em especial com efeitos registais)
- ▶ As unidades de execução

O Regime da reabilitação urbana pressupõe:



- ▶ Programação pública das intervenções a efectuar (de acordo com a sua ordem de prioridades e não em consonância com os *timings* dos proprietários),
- ▶ Áreas que apontem para intervenções integradas (áreas de reabilitação urbana e unidades de intervenção)
- ▶ Promoção de parcerias entre privados e destes com a Administração ou com terceiros na concretização das operações em causa.



- ▶ *“Por este motivo a reabilitação urbana, posiciona-se também como uma via para contrariar o modelo de desenvolvimento urbanístico assente na expansão urbana (com todos os custos inerentes: territoriais, financeiros, ambientais e, mesmo, sociais), permitindo a consolidação e ocupação do já edificado e dos espaços expectantes dentro das cidades.”*

Mais....



- Já não é um regime excepcional
- Passa a fazer parte da gestão urbanística normal dos municípios (uma forma normal de gestão urbanística a par de outras)



- **nas zonas urbanizadas (bem) consolidadas**, a gestão urbanística processar-se-á preferentemente por intermédio de operações urbanísticas realizadas nos termos do RJUE;
- **nas zonas urbanizadas a consolidar (colmatar)** a gestão deve ser operada por intermédio da prévia delimitação de unidades de execução nos termos do RJIGT, quando se justifique que as intervenções sejam suportadas por uma solução integrada de conjunto (v.g. quando existe um espaço vazio no meio da cidade que deve ser preenchida por um projecto conjunto);



- **nas zonas urbanizadas (mal ou deficientemente) consolidadas** (designadamente degradadas) ou nas **zonas urbanizadas a renovar**, a gestão é feita por intermédio de **áreas de reabilitação urbana** nos termos do RJRU, as quais podem abranger em parte zonas de colmatação;
- **Nas zonas de urbanização programada (zonas urbanizáveis)**, a gestão operará preferencialmente por intermédio de **unidades de execução a delimitar pelo município nos termos do RJIGT**

3. A área de reabilitação urbana



a) Área de incidência (artigo 12.º)



- Espaços urbanos que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infra-estruturas urbanas, dos equipamentos ou dos espaços urbanos e verdes de utilização colectiva, justifiquem uma intervenção integrada.
- Pode abranger, designadamente, áreas e centros históricos, património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e respectivas zonas de protecção, áreas urbanas degradadas ou zonas urbanas consolidadas.

Só modernização do existente ou também renovação urbana com vista à requalificação e revitalização dos espaços?

b) Critérios para a determinação da área de incidência



- Deverá corresponder a **escolhas estratégicas do município** (programação municipal), isto é, à determinação de onde importa intervir com estes objectivos específicos
- Deve estar **em consonância com a ordem de prioridades** identificados pelo município para a intervenção no território (concretização de uma programação constantes dos **instrumentos de planeamento em vigor**, mas também à concretização de **opções estratégicas que devem ser definidas para essas áreas** a integrar em instrumentos de programação próprios)
- Deve garantir uma **adequada articulação desta área com a restante cidade**, isto é, uma adequada articulação com a restante gestão urbanística, de forma a perspectivar a cidade como um todo.

c) Formas de delimitação das áreas de reabilitação urbana



- É delimitada pelo município (artigo 7.º, n.º 1):
 - ✦ através de instrumento próprio (artigo 14.º)
 - ✦ por via da aprovação de um plano de pormenor de reabilitação urbana (artigo 15.º e 21.º e ss)
- **A esta delimitação é sempre associada a exigência da determinação :**
 - ✦ dos objectivos
 - ✦ enquadramento nas opções de desenvolvimento urbano do município [artigo 13.º, alínea a)]
 - ✦ da estratégia da intervenção [artigo 13.º, alínea c)]
 - ✦ da definição do tipo de operação de reabilitação urbana a realizar [artigo 13.º, alínea b)]
 - ✦ e da escolha da entidade gestora (artigo 10.º, n.º 3)

d) Delimitação da área de reabilitação urbana: conteúdo



- A delimitação de uma área de reabilitação urbana como **uma decisão de conteúdo complexo**:
 - identificação dos concretos limites físicos da área a sujeitar à operação de reabilitação urbana
 - determinação do tipo de operação de reabilitação urbana a concretizar,
 - fixação dos objectivos a alcançar com a operação de reabilitação urbana
 - determinação dos “instrumentos” programáticos (estratégicos) que orientam (enquadram) as operações de reabilitação urbana

E isto independentemente de ser por intermédio de plano de pormenor ou “por instrumento próprio”

Delimitação das áreas de reabilitação urbana: conteúdo



	Do ponto de vista dos objectivos	Do ponto de vista do conteúdo	Do ponto de vista da área sobre que incide
Decreto-Lei n.º 104/2004	Zona de intervenção de uma SRU	Unidade de intervenção com documento estratégico aprovado	Unidade de intervenção
Decreto-Lei n.º 307/2009	Área de reabilitação urbana (uma ou várias)	Área de Reabilitação Urbana	Unidade de Intervenção

e) Delimitação por plano de pormenor



- **Instrumento de gestão territorial do RJIGT** (como um dos tipos que integram a categoria dos planos municipais de ordenamento do território)
- **A sua cabal compreensão tem de partir do regime de reabilitação urbana e não do RJIGT:** a sua função essencial de delimitação de uma área de reabilitação urbana (com o que de complexo ela tem)



Delimitação por plano de pormenor: a sua função



- Delimita a área de reabilitação urbana, ou seja:
 - Identifica os concretos limites físicos da área a sujeitar à operação de reabilitação urbana
 - Determina do tipo de operação de reabilitação urbana a concretizar,
 - Fixa os objectivos a alcançar com a operação de reabilitação urbana
 - Determina os “instrumentos” programáticos (estratégicos) que orientam (enquadram) as operações de reabilitação urbana

Delimitação por plano de pormenor: o conteúdo (artigo 24.º)



- O conteúdo do artigo 91.º do RJGIT que lhe for adequado;
- Os princípios e as regras de uso do solo e dos edifícios
- A identificação e classificação sistemática dos edifícios, das infra-estruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos e verdes de utilização colectiva de cada unidade de execução, estabelecendo as suas necessidades e finalidades de reabilitação e modernização ou prevendo a sua demolição, quando aplicável;
- Deve delimitar as unidades de execução para efeitos da programação das opções do plano, identificando, numa perspectiva integrada e sequenciada, os principais projectos e acções a desenvolver em cada uma delas [alins. a) e b) do n.º 1 do artigo 24.º], embora possam ser delimitadas a posteriori (n.º 2 do artigo 24.º)

Delimitação por plano de pormenor: o conteúdo



- Quando a sua área de intervenção contenha ou coincida com património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação, e respectivas zonas de protecção (**um plano de pormenor “dois em um”**) –
 - ✦ n.º 3 do artigo 21.º, n.º 3 do artigo 24.º RJRU
 - ✦ artigo 53.º da Lei n.º 107/2001
 - ✦ artigo 66.º do Decreto-lei n.º 309/2009

A natureza regulamentar (mas não de instrumento de gestão territorial) da delimitação por instrumento próprio — dado o seu conteúdo e procedimento



- Qual a melhor opção: em instrumento próprio ou por intermédio de plano de pormenor?
- Qual é a solução mais célere e também mais flexível para alcançar os respectivos objectivos?
- Em que situações se torna indispensável delimitar a área de intervenção por intermédio de plano de pormenor?

A elaboração de um plano de pormenor pode apresentar como a melhor via.



- Quando se torna imprescindível proceder à alteração dos instrumentos de planeamento em vigor (via mais célere);
- Sempre que se considere fundamental definir princípios e regras de uso dos solos e dos edifícios (do princípio da tipicidade dos planos resulta ser aquele o único que pode ter estes efeitos).
- Em situações contadas, tratando-se de operações de reabilitação urbana sistemáticas e em que se pretenda proceder à reestruturação da propriedade, pode torna-se a via mais célere por, se lhe forem atribuídos efeitos registais, permitir concretizar directamente (com o respectivo registo) a transformação da situação fundiária sem ser necessário desencadear operações de execução em momento posterior.

A elaboração de um plano de pormenor pode apresentar como a melhor via.



- Sempre que a área de reabilitação urbana contenha ou coincida com património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação, e respectivas zonas de protecção, já que nestes casos apenas haverá um procedimento em curso em vez de dois: a delimitação por instrumento próprio não dispensa (nem integra) o procedimento de elaboração de um plano de pormenor de salvaguarda (ao contrário do que sucede com o procedimento de elaboração de um plano de pormenor de reabilitação urbana).

Possibilidade de alteração



- Dos limites da área de reabilitação urbana
 - Em instrumento próprio: o procedimento da respectiva delimitação (artigo 20.º, n.º 1):
 - Em plano de pormenor: alteração do plano de pormenor
- Do tipo de operação de reabilitação urbana e instrumentos estratégicos em instrumento próprio
 - da operação de reabilitação urbana, mesmo procedimento, excepto se for da sistemática para simples, que não fica sujeita a discussão pública (?) (n.º 2 do artigo 20.º)

Possibilidade de alteração



- Do tipo de operação de reabilitação urbana e instrumentos estratégicos em plano de pormenor
 - ✦ tendo sido elaborado um plano de pormenor de reabilitação urbana, o legislador parece assumir que têm autonomia, no seu seio, as decisões tomadas a propósito das operações de reabilitação urbana e dos respectivos instrumentos de programação ou estratégicos, ao admitir que eles possam ser alterados sem que tal implique uma alteração do plano (cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 25.º).
 - ✦ Dúvidas: estas decisões não podem deixar de se considerar parte integrante do plano que, por delimitar a área de reabilitação urbana, também as define, integrando-as no seu conteúdo.

4. “Instrumentos estratégicos”



Instrumentos estratégicos



- Estratégia de reabilitação urbana (para operações de reabilitação urbana simples)
- Programa estratégico de reabilitação urbana (para operações de reabilitação urbana sistemáticas)

α) Estratégia de reabilitação urbana (operação de reabilitação urbana simples) – artigo 30.º

- a) Apresentar as opções estratégicas de reabilitação da área de reabilitação urbana, compatíveis com as opções de desenvolvimento do município (articulação com os planos);
- b) Estabelecer o prazo de execução da operação de reabilitação urbana (que não pode ser superior a 15 anos, sem prejuízo da possibilidade da sua prorrogação – artigo 18.º);
- c) Definir as prioridades e especificar os objectivos a prosseguir na execução da operação de reabilitação urbana;
- d) Determinar o modelo de gestão da área de reabilitação urbana e de execução da respectiva operação de reabilitação urbana;
- e) Apresentar um quadro de apoios e incentivos às acções de reabilitação executadas pelos proprietários e demais titulares de direitos e propor soluções de financiamento das acções de reabilitação;



- f) *Explicitar as condições de aplicação dos instrumentos de execução de reabilitação urbana;*
- g) Identificar, caso o município não assuma directamente as funções de entidade gestora da área de reabilitação urbana, quais os poderes delegados na entidade gestora, juntando cópia do acto de delegação praticado pelo respectivo órgão delegante, bem como, quando as funções de entidade gestora sejam assumidas por uma sociedade de reabilitação urbana, quais os poderes que não se presumem delegados;
- h) *Mencionar, se for o caso, a necessidade de elaboração, revisão ou alteração de plano de pormenor de reabilitação urbana e definir os objectivos específicos a prosseguir através do mesmo.*

β) Programa estratégico de reabilitação urbana (operação de reabilitação urbana sistemática) – artigo 33.º



- a) Apresentar as opções estratégicas de reabilitação e de revitalização da área de reabilitação urbana, compatíveis com as opções de desenvolvimento do município;
- b) Estabelecer o prazo de execução da operação de reabilitação urbana; (que não pode ser superior a 15 anos, sem prejuízo da possibilidade da sua prorrogação – artigo 18.º);
- c) Definir as prioridades e especificar os objectivos a prosseguir na execução da operação de reabilitação urbana;
- d) **Estabelecer o programa da operação de reabilitação urbana, identificando as acções estruturantes de reabilitação urbana a adoptar, distinguindo, nomeadamente, as que têm por objecto os edifícios, as infra-estruturas urbanas, os equipamentos, os espaços urbanos e verdes de utilização colectiva, e as actividades económicas;**



- e) *Determinar o modelo de gestão da área de reabilitação urbana e de execução da respectiva operação de reabilitação urbana;*
- f) *Apresentar um quadro de apoios e incentivos às acções de reabilitação executadas pelos proprietários e demais titulares de direitos e propor soluções de financiamento das acções de reabilitação;*
- g) *Descrever um programa de investimento público onde se discriminem as acções de iniciativa pública necessárias ao desenvolvimento da operação;*
- h) *Definir o programa de financiamento da operação de reabilitação urbana, o qual deve incluir uma estimativa dos custos totais da execução da operação e a identificação das fontes de financiamento;*



- i) Identificar, *caso não seja o município a assumir directamente* as funções de entidade gestora da área de reabilitação urbana, quais os poderes que são delegados na entidade gestora, juntando cópia do acto de delegação praticado pelo respectivo órgão delegante, bem como, quando as funções de entidade gestora sejam assumidas por uma sociedade de reabilitação urbana, quais os poderes que não se presumem delegados;
- j) *Mencionar, se for o caso, a necessidade de elaboração*, revisão ou alteração de plano de pormenor de reabilitação urbana e definir os objectivos específicos a prosseguir através do mesmo.
- l) pode prever, definindo os objectivos a prosseguir em cada uma delas unidades de execução ou de intervenção*

c) Natureza jurídica dos instrumentos estratégicos

- Próximos dos planos de pormenor, mas não são instrumentos de gestão territorial, logo sem os seus efeitos
- Possibilidade de mobilização *indirecta* da estratégia de reabilitação urbana ou do programa estratégico de reabilitação urbana como parâmetros para a apreciação das concretas operações urbanísticas, já que, com base neles (no seu incumprimento) é possível invocar-se aqueles fundamentos de indeferimento genéricos e, assim, indeferir-se uma licença ou rejeitar-se uma comunicação prévia (dúvidas quanto a estes) - cfr. artigo 52.º: sua violação só gera anulabilidade



- *São instrumentos de programação vocacionados para a execução*, dando cumprimento às exigências de um novo paradigma de intervenção urbanística programada pelas entidades públicas: as intervenções, ainda que da responsabilidade dos proprietários, devem ser realizadas de acordo com a ordem de prioridades e a programação definida pelo próprio município.

Com efeito, estes documentos encontram-se particularmente vocacionados para a execução da reabilitação urbana, visando programá-la e orientá-la.

5. Outros instrumentos



Unidades de execução e de intervenção

- Unidades de execução (quando a área de reabilitação urbana é delimitada em planos de pormenor);
- Unidades de intervenção (quando a área de reabilitação urbana é delimitada em instrumento próprio);

A possibilidade da perequação no seu interior

São um pressuposto para a adopção da modalidade de execução de iniciativa da entidade gestora executada através de parcerias com privados

Unidades de execução e de intervenção



- só em operações de reabilitação urbanas sistemáticas
- Podem estar logo previstas no programa estratégico de reabilitação urbana ou não (n.º 3 do artigo 33.º)

Unidades de execução e de intervenção



○ **Tendencial equiparação entre unidades de execução e unidades de intervenção:**

- ✦ Definição: n.º 1 do artigo 120.º do RJIGT e n.º 2 do artigo 34.º
- ✦ Objectivos: n.º 2 do artigo 120.º do RJIGT e n.º 4 do artigo 34.º

○ **Diferenças**

- ✦ A unidade de execução pressupõe um projecto unitário (intervenção urbanística - n.º 1 do artigo 120.º)
- ✦ A unidade de intervenção pressupõe um programa de execução (cfr. n.º 5 do artigo 34.º)

RJIGT



	Iniciativa	Programação	Execução propriamente dita	Controlo da programação e da execução
Sistema de compensação	Particulares	Particulares	Particulares	Administração
Sistema de cooperação	Administração	Administração	Administração e/ou particulares	Administração
Sistema de imposição administrativa	Administração	Administração	Administração (directamente ou por intermédio de concessionário)	Administração

RJRU

	Programação	Execução propriamente dita	Controlo da programação e da execução
Iniciativa dos particulares (correspondência com o sistema de compensação)	Municipal	Particulares (com apoio da entidade gestora)	Entidade gestora
Administração conjunta (correspondência com o sistema de cooperação)	Municipal	Particulares conjuntamente com a entidade gestora (dependente de decreto regulamentar)	Entidade gestora
Iniciativa das entidades gestoras (correspondência com o sistema de imposição administrativa)	Municipal	- Execução directa - Parceria com entidades privadas	Entidade gestora

As unidades de execução dos planos de pormenor de reabilitação urbano



- Delimitadas nos termos do RJIGT
- No seu interior não funcionam os sistemas de execução previstos no RJIGT, mas as modalidades de execução referidas no RJRU?
- Deveriam ter também um programa de execução, definido nos termos do n.º 5 do artigo 34.º?

O legislador parece apontar para dois regimes consoante sejam unidades de execução (RJIGT, por estar em causa a execução de um plano) ou unidades de intervenção (RJRU), mas o regime não deve ser diferente, havendo toda a vantagem que os regimes destas duas *unidades*, porque visam os mesmos objectivos de reabilitação urbana, ter um regime comum

Unidades de execução e de intervenção



**Sistema de
compensação**

**Execução por iniciativa dos
particulares com apoio da entidade
gestora**

**Sistema de
cooperação**

Execução conjunta

**Sistema de
imposição
administrativa**

**Execução directa pela entidade gestora
ou por intermédio de parceria com
entidades privadas**

Instrumentos de Execução



- Instrumentos de execução do RJUE
- Instrumentos de política urbanística

Instrumentos de execução do RJUE



- Licenciamentos, admissão de comunicações prévias e autorizações de utilização (artigo 45.º)
- Inspeções e vistorias de fiscalização (artigo 46.º)
- Medidas de tutela de legalidade (artigo 47.º)
- Cobrança de taxas (artigo 48.º) – o relevo do artigo 67.º
- Recepção das cedências ou compensações devidas (artigo 48.º) - o relevo do artigo 67.º

Aplicação do RJUE com as devidas adaptações expressas no RJRU

São delegáveis nas entidades gestoras e presumem-se delegados nas SRUs

Especificidades em relação ao regime do RJUE



- Uma nova isenção subjectiva quando a entidade gestora não é o município (artigo 49.º), com dever de informação à câmara municipal (isenção de controlo e não do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis: n.º 3).
- Consulta às entidades externas no âmbito dos procedimentos de controlo preventivo (artigo 50.º): uma comissão de apreciação que substitui a aplicação dos artigos 13.º a 13.º-B do RJUE e que funciona em termos idênticos às conferências de serviços
- Ausência de consultas quando exista plano de pormenor de reabilitação urbana e/ou de salvaguarda (n.º 3 do artigo 27.º e 4 a 6 do artigo 28.º)

Instrumentos de execução do RJUE



- Um regime especial de protecção do existente por comparação com o constante do artigo 60.º do RJUE: as obras de ampliação e as obras de construção que visem substituir edifícios previamente existentes (**o âmbito de amplitude da norma?**) – artigo 51.º
- Um novo motivo de indeferimento: susceptibilidade de provocar prejuízo manifesto à reabilitação do edifício (ORU simples) ou à reabilitação urbana da área em que se insere (ORU sistemática) – **o âmbito dos poderes de apreciação compaginável com as comunicações prévias?**

Instrumentos de política urbanística



- *Imposição da obrigação de reabilitar e obras coercivas;*
 - *Empreitada única;*
 - *Demolição de edifícios;*
 - *Direito de preferência;*
 - *Arrendamento forçado;*
 - *Servidões;*
 - *Expropriação;*
 - *Venda forçada;*
 - *Reestruturação da propriedade*
- Tacitamente delegadas
SRUs
-

Só nas operações de reabilitação urbana sistemáticas

Algumas dúvidas que restam



- Um Plano de Urbanização que assegure as condicionantes do Dec-Lei 307/2009, pode substituir a realização de um Plano de Pormenor?
- Como se converte um Plano de Pormenor em elaboração à data em vigor do presente diploma (22/12/2009), num Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana? E um Plano já elaborado e em vigor que não contemple nenhuma ACRRU?
- Nas operações promovidas pela entidade gestora, para a concretização da operação de reabilitação urbana, estando isentas de controlo prévio, são obrigadas a consultar as entidades externas conforme o art. 50º?
- Na imposição de Reabilitar podem ser considerados aspectos estéticos ou de enquadramento urbanístico (art. 55º)?