

PROGRAMA ESTRATÉGICO DE REABILITAÇÃO URBANA DE LAVRA

PROJETO DE DEFINIÇÃO DA OPERAÇÃO DE REABILITAÇÃO URBANA

Setembro de 2024

FICHA TÉCNICA

TRABALHO ELABORADO PELA **QUATENAIRE PORTUGAL, CONSULTORIA PARA O DESENVOLVIMENTO, S.A.** PARA O **MUNICÍPIO DE MATOSINHOS.**

COMPOSIÇÃO DA EQUIPA TÉCNICA:

Daniel Miranda [**Quatenaire Portugal** – coordenação]

Andreia Leite [**Quatenaire Portugal**]

Andreia Magalhães [**Quatenaire Portugal**]

Pedro Mendes [**Quatenaire Portugal**]

ACOMPANHAMENTO E SUPERVISÃO:

Câmara Municipal de Matosinhos

MatosinhosHabit, E.M.

DATA DE ENTREGA: 13 de setembro de 2024

ÍNDICE

1. NOTA INTRODUTÓRIA E ENQUADRAMENTO LEGAL	5
2. ANTECEDENTES DE POLÍTICA PÚBLICA EM MATÉRIA DE REABILITAÇÃO URBANA	9
3. A ÁREA DE REABILITAÇÃO URBANA DE LAVRA	13
3.1. PRESSUPOSTOS DE BASE E CRITÉRIOS TÉCNICOS SUBJACENTES À DELIMITAÇÃO DA ARU	13
3.2. DELIMITAÇÃO APROVADA DA ARU DE LAVRA	15
3.3. SÍNTESE DE CARACTERIZAÇÃO E DIAGNÓSTICO DA ARU DE LAVRA	15
4. A ORU DE LAVRA: TIPOLOGIA E FUNDAMENTAÇÃO	24
5. OPÇÕES ESTRATÉGICAS EM MATÉRIA DE REABILITAÇÃO URBANA	25
6. CONSUBSTANCIAÇÃO DA ESTRATÉGIA: PROGRAMA DE AÇÃO DA ORU	29
6.1. AÇÕES TERRITORIAIS ESTRUTURANTES DE INICIATIVA PÚBLICA E PRIVADA	29
A. INVESTIMENTO PRIVADO	30
B. INVESTIMENTO PÚBLICO	32
6.2. MEDIDAS DE POLÍTICA COMPLEMENTARES DE INCENTIVO À REABILITAÇÃO URBANA	34
A. INSTRUMENTOS DE NATUREZA FISCAL DE APOIO À REABILITAÇÃO URBANA NA ARU DE LAVRA	35
B. OUTRAS MEDIDAS MUNICIPAIS DE INCENTIVO À REABILITAÇÃO URBANA	46
7. MODELO DE OPERACIONALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA	48
7.1. MODELO DE GESTÃO	48
7.2. MODELO DE EXECUÇÃO	49
7.3. ÂMBITO TEMPORAL DA ORU	50
7.4. PLANO E CRONOGRAMA DE INVESTIMENTO E FINANCIAMENTO DA ORU	50
ANEXOS	54
ANEXO 01. PLANTA DE DELIMITAÇÃO APROVADA DA ARU DE LAVRA	54
ANEXO 02. ESPACIALIZAÇÃO DO PLANO DE INVESTIMENTO PÚBLICO	54

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 01. PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA A CONSTITUIÇÃO LEGAL DE ARU E ORU	8
FIGURA 02. ÁREAS DE REABILITAÇÃO URBANA LEGALMENTE CONSTITUÍDAS NO CONCELHO DE MATOSINHOS	11
FIGURA 03. PLANTA DE DELIMITAÇÃO DA ARU DE LAVRA	15
FIGURA 04. ESTADO GERAL DE CONSERVAÇÃO DOS EDIFÍCIOS EM PRESENÇA NA ARU DE LAVRA	19
FIGURA 05. NÍVEL DE OCUPAÇÃO DOS EDIFÍCIOS EM PRESENÇA NA ARU DE LAVRA	20
FIGURA 06. USOS AO NÍVEL DO PISO TÉRREO NOS EDIFÍCIOS EM PRESENÇA NA ARU DE LAVRA	21
FIGURA 07. PLANTA DE ORDENAMENTO DO PDM - ARU DE LAVRA.....	23
FIGURA 08. ABORDAGEM ESTRATÉGICA	26
FIGURA 09. DIMENSÕES DA ESTRATÉGIA DE REABILITAÇÃO URBANA DE LAVRA	28
FIGURA 10. INVESTIMENTOS DE INICIATIVA PÚBLICA PREVISTOS PARA A ARU DE LAVRA	33
FIGURA 11. SÍNTESE ESQUEMÁTICA DOS PROCEDIMENTOS A ADOTAR NO ÂMBITO DE AÇÕES DE REABILITAÇÃO LOCALIZADAS EM ARU	44

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 01. EDIFÍCIOS PRIVADOS EM PRESENÇA NA ARU DE LAVRA DE ACORDO COM O LEVANTAMENTO DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO	30
QUADRO 02. CUSTOS DE REFERÊNCIA PARA AÇÕES DE REABILITAÇÃO DO EDIFICADO PRIVADO.....	31
QUADRO 03. ESTIMATIVAS DO INVESTIMENTO PRIVADO DE REABILITAÇÃO DO PARQUE EDIFICADO PRIVADO NA ARU DE LAVRA	31
QUADRO 04. PROGRAMA DE INVESTIMENTO PÚBLICO PROPOSTO PARA A ARU DE LAVRA	34
QUADRO 05. INCENTIVOS FISCAIS À REABILITAÇÃO URBANA EM ARU QUE DECORRE DO EBF	37
QUADRO 06. NÍVEIS DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO UTILIZADOS NO ÂMBITO DO MAEC	43
QUADRO 07. INCENTIVOS FISCAIS À REABILITAÇÃO URBANA EM ARU QUE DECORREM DO CIVA.....	45
QUADRO 08. PLANO DE INVESTIMENTO DE ACORDO COM A TIPOLOGIA DE AÇÕES E NATUREZA DO INVESTIMENTO	51
QUADRO 09. PLANO E CRONOGRAMA GLOBAL DE INVESTIMENTO E FINANCIAMENTO DO PERU DE LAVRA	52

1. NOTA INTRODUTÓRIA E ENQUADRAMENTO LEGAL

O presente documento consubstancia o **projeto de definição da Operação de Reabilitação Urbana [ORU] de Lavra**, que se constitui como a segunda fase do **Programa Estratégico de Reabilitação Urbana [PERU]** deste mesmo território do concelho Matosinhos. Este documento, elaborado em conformidade com o estabelecido no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado e republicado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto), deverá ser alvo de deliberação por parte da Câmara e Assembleia Municipal, sendo de permissão sujeito a um período obrigatório de consulta pública.

A operação que agora se apresenta abrange a **Área de Reabilitação Urbana [ARU] de Lavra** (que correspondeu à primeira fase do PERU), cuja delimitação foi aprovada em Assembleia Municipal e publicada em Diário da República, 2ª Série, através do Aviso n.º 19857/2021, de 21 de outubro de 2021.

Conforme é referido no documento do projeto de delimitação desta ARU, a decisão de se avançar para a definição deste território como prioritário do ponto de vista da promoção da reabilitação urbana e para a definição da respetiva ORU, partiu do Executivo Municipal, ao entender que esta abordagem permitiria dotar o município de instrumentos legais que possibilitassem o acesso da autarquia aos diversos instrumentos de política pública em matéria de reabilitação urbana e habitação, induzindo uma dinâmica de reabilitação já iniciada noutros territórios do concelho, nomeadamente em Matosinhos, Matosinhos Sul, Leça da Palmeira e São Mamede de Infesta.

Não se pretende apenas desenhar a estratégia de desenvolvimento deste território, mas também desenvolver um plano de ação de médio prazo que consubstancie a estratégia, definindo os projetos e ações de natureza pública e privada a levar a cabo, quantificando-os e identificando as respetivas fontes de financiamento. É evidente que este trabalho implica um grau elevado de conhecimento do local e de envolvimento dos atores locais, sob pena de o tornar inexecutável ou desajustado das expectativas endógenas.

Tendo em consideração as orientações ao nível das políticas urbanas em Portugal, o enquadramento mais adequado para se alcançarem estes objetivos parece ser o do desenvolvimento de um Programa Estratégico de Reabilitação Urbana, em consonância com os pressupostos estabelecidos no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana. Com este instrumento legal (a ORU), o Município de Matosinhos, para além de ficar dotado de uma estratégia de intervenção e de um plano concreto de ações e projetos a desenvolver no curto/ médio prazo, ficará em condições mais favoráveis para aceder aos instrumentos de financiamento das políticas urbanas e poderá disponibilizar aos proprietários e investidores em presença neste território o conjunto de incentivos e benefícios fiscais previstos na legislação nacional para ações de reabilitação urbana.

Neste capítulo introdutório, importa salientar que o RJRU entende o **conceito de reabilitação urbana** como uma *“forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas*

urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios” (Lei 32/2012). No entanto, para se determinar que parcela do território poderá ficar abrangida por uma intervenção deste género, será necessário delimitar uma **Área de Reabilitação Urbana (ARU)**, bem como definir o conjunto articulado de intervenções visando, de forma integrada, a reabilitação urbana desta mesma área, ou seja, estruturar a **Operação de Reabilitação Urbana (ORU)**.

Importa clarificar que, com o intuito de obviar eventuais ambiguidades que resultam da interpretação legal dos conceitos de reabilitação e reabilitação de edifícios constantes do RJRU, o município de Matosinhos e a MatosinhosHabit, E.M. entenderam estabelecer de forma clara e inequívoca o conceito de reabilitação urbana a aplicar a todas as operações urbanísticas que incidam em edifícios existentes, mesmo as que promovam a substituição integral, inseridas em Área de Reabilitação Urbana e em edifícios com mais de 30 anos: “a reabilitação urbana envolve o património urbanístico e imobiliário, através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliações, alteração, conservação, demolição e substituição por novos edifícios.”

O RJRU define uma ARU como uma “*área territorialmente delimitada que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique uma intervenção integrada...*” (Lei 32/2012). Essa intervenção é desenvolvida através de uma ORU, correspondente ao “*conjunto articulado de intervenções visando, de forma integrada, a reabilitação urbana*” dessa área idem, Artigo 2.º, alínea h).

Perante a possibilidade, prevista no RJRU, de os municípios encetarem processos de reabilitação urbana de forma faseada (numa primeira fase a aprovação da delimitação da ARU e numa fase subsequente a aprovação da ORU – a aprovar num prazo máximo de 3 anos após a aprovação da ARU), entendeu o Executivo Municipal de Matosinhos (e a MatosinhosHabit, E.M.) que esta seria a abordagem mais adequada, possibilitando dotar o Município de um instrumento legal (a ARU) que permita enquadrar o acesso das entidades públicas e privadas aos diversos incentivos e instrumentos de política pública nos domínios da habitação e da reabilitação urbana, sem estarem condicionados pela aprovação da respetiva Operação de Reabilitação Urbana. Ora, estando a ARU de Lavra em vigor desde 21 de outubro de 2021, o Município de Matosinhos terá até 21 de outubro de 2024 para desenvolver e aprovar a ORU para esta área, prazo após o qual a caducará a atual delimitação.

Ora, o documento que agora se apresenta, procura dar resposta a esta necessidade, contendo a proposta de **projeto de Operação de Reabilitação Urbana de Lavra** definida através de **instrumento próprio**, para validação técnica e política por parte do Município de Matosinhos, e que deverá conter, de acordo com o estabelecido no Artigo 16º do já referido regime jurídico da reabilitação urbana:

- a definição do tipo de operação de reabilitação urbana (simples ou sistemática);
- a estratégia de reabilitação urbana ou o programa estratégico de reabilitação urbana, consoante a operação de reabilitação urbana seja simples ou sistemática.

Embora aquando da delimitação da ARU de Lavra tenha sido definido que a ORU a desenvolver seria do tipo simples, a estrutura técnico-política da autarquia, considerou-se que, neste momento, a opção que melhor serviria os propósitos do Município, no que respeita a este território, seria a **ORU do tipo sistemática**. Deste modo, fica o município obrigado a desenvolver um **Programa Estratégico de Reabilitação Urbana** que, de acordo com o RJRU, deverá apresentar os conteúdos referidos em seguida e aos quais o presente trabalho pretende dar resposta (cf. Artigo 33º da Lei 32/2012):

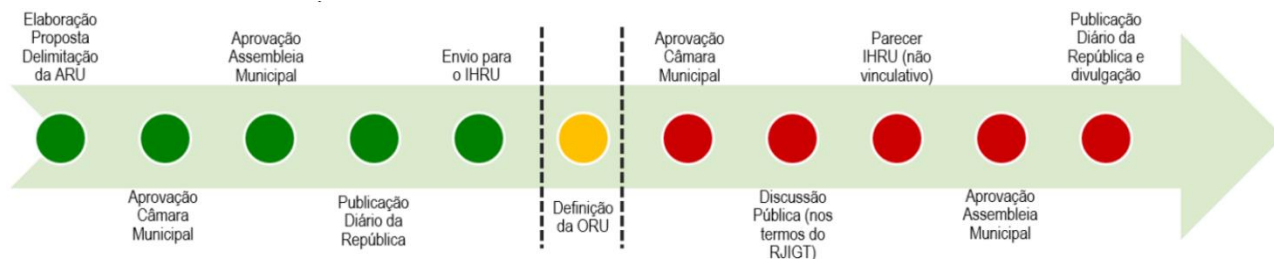
- (i) Apresentar as opções estratégicas de reabilitação e de revitalização da área de reabilitação urbana, compatíveis com as opções de desenvolvimento do município;
- (ii) Estabelecer o prazo de execução da operação de reabilitação urbana;
- (iii) Definir as prioridades e especificar os objetivos a prosseguir na execução da operação de reabilitação urbana;
- (iv) Estabelecer o programa da operação de reabilitação urbana, identificando as ações estruturantes de reabilitação urbana a adotar, distinguindo, nomeadamente, as que têm por objeto os edifícios, as infraestruturas urbanas, os equipamentos, os espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, e as atividades económicas;
- (v) Determinar o modelo de gestão da área de reabilitação urbana e de execução da respetiva operação de reabilitação urbana;
- (vi) Apresentar um quadro de apoios e incentivos às ações de reabilitação executadas pelos proprietários e demais titulares de direitos e propor soluções de financiamento das ações de reabilitação;
- (vii) Descrever um programa de investimento público onde se discriminem as ações de iniciativa pública necessárias ao desenvolvimento da operação;
- (viii) 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.

Estando o PERU de Lavra validado política e tecnicamente poder-se-á prosseguir para o processo de constituição legal da Operação de Reabilitação Urbana. De acordo com o RJRU a definição de uma ORU é competência da Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal. Quer isto dizer que, para ter efeito legal, o projeto de definição desta ORU terá de ser, em primeiro lugar, aprovado em sede de **Reunião de Câmara Municipal**.

Como se procura esclarecer no fluxograma apresentado em seguida, estando a ORU aprovada pela Câmara Municipal, esta deverá ser remetida ao **Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.** (IHRU), por meios eletrónicos, para emissão de parecer não vinculativo no prazo de 15 dias. Simultaneamente com esta remessa, o projeto de ORU deverá ser submetido a **discussão pública**, a promover nos termos previstos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT).

Concluídos estes processos, o projeto de ORU deverá ser remetido para deliberação e aprovação em sede de **Assembleia Municipal**. Sendo aprovada por este órgão, o ato de aprovação da ORU deverá ser enviado para publicação através de Aviso na 2ª Série do **Diário da República**, sendo finalmente divulgado no portal eletrónico do Município de Matosinhos.

FIGURA 01. PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA A CONSTITUIÇÃO LEGAL DE ARU E ORU



Fonte: Quaternaire Portugal, com base no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (Lei 32/2012).

2. ANTECEDENTES DE POLÍTICA PÚBLICA EM MATÉRIA DE REABILITAÇÃO URBANA

Como se pode ler no Relatório Nacional sobre habitação e desenvolvimento urbano sustentável – Nova Agenda Urbana Habitat III (UN-HABITAT, 2016), a *“inadequação e desarticulação das políticas sócio urbanísticas, a continuação da expansão urbana e o subaproveitamento dos ativos construídos, a par com a falta de investimento em reabilitação urbana e as dificuldades de coordenação entre políticas públicas setoriais, e entre investimento público e privado, acarretaram, não apenas a degradação das áreas urbanas centrais, sobretudo nas principais cidades que têm vindo a perder população, mas também a expansão desordenada das periferias, com o agravamento da dispersão urbanística e a fragmentação dos espaços livres, agrícolas e naturais”*.

Não será por isso surpreendente que um dos principais desafios urbanos a abordar nesta Nova Agenda Urbana para o século XXI passe pela continuidade dos processos de requalificação dos centros antigos, mas também de outras áreas consolidadas degradadas e desqualificadas, residenciais ou industriais, localizadas principalmente nas periferias das cidades, *“que carecem de maior multifuncionalidade e autonomia, melhor acessibilidade aos equipamentos e serviços básicos quotidianos, e uma melhor articulação com as diferentes formas de mobilidade”* (Relatório Nacional Habitat III – Portugal, 2016).

É inequívoco que a reabilitação urbana continua na ordem do dia. Quer no quadro das políticas públicas, quer no debate técnico-científico, quer ainda ao nível do mercado imobiliário e da indústria da construção, a reabilitação urbana surge como uma tendência que se tem vindo a evidenciar. Tal como outros conceitos de base técnica que foram ganhando espaço no discurso corrente, a reabilitação urbana está sujeita a diversas interpretações. É, todavia, no domínio das políticas públicas que maiores dificuldades se colocam à concretização deste paradigma e, curiosamente, é esta a vertente que menos debate tem suscitado.

As opções e técnicas de reabilitação de edifícios são importantes, mas são apenas uma das “faces da moeda”. A reabilitação urbana, entendida como a intervenção sobre o tecido urbano existente (incluindo edifícios, infraestruturas, equipamentos, espaços de utilização coletiva e dinâmicas sociais, culturais e económicas), pressupõe uma ação integrada sobre o território que deve ser promovida pelas autarquias locais de uma forma estruturada.

Importa, assim, garantir a articulação entre a política municipal de reabilitação urbana (e o seu quadro operativo) e os instrumentos de planeamento territorial. As recentes mudanças no quadro legal do ordenamento territorial (Lei de Bases da Política Pública dos Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo e novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial) vieram reforçar o papel dos planos municipais na promoção da reabilitação urbana através do controle da expansão urbana e da adoção da viabilidade económico-financeira como um dos princípios base do regime de uso do solo.

A prática recente em Portugal tem permitido constatar que as opções municipais em matéria de ordenamento do território e da reabilitação urbana são definidas “de costas voltadas”, como se

de questões totalmente distintas se tratasse. A panóplia de instrumentos colocada à disposição dos municípios para agir nas duas temáticas em apreço é muito vasta: alguns instrumentos são de natureza regulamentar, outros têm natureza operativa; uns são mais abrangentes em termos territoriais, outros mais circunscritos a determinadas áreas urbanas; uns têm um horizonte de aplicação alargado, enquanto outros têm um carácter mais conjuntural na medida em que respondem a incentivos financeiros específicos.

O carácter vinculativo dos planos territoriais, relativamente às iniciativas dos particulares, é determinante para a concretização das opções em matéria de reabilitação (afinal, cabe aos planos territoriais regular aspetos como a edificação e o uso de solo). Por seu lado, o carácter operacional e os efeitos fiscais dos instrumentos previstos no regime jurídico da reabilitação urbana são essenciais para a implementação de qualquer política desta natureza. Assim, estas duas vertentes devem ser entendidas como complementares.

Antes de se avançar para os conteúdos específicos do projeto de definição da Operação de Reabilitação Urbana de Lavra, importa referir que este processo se enquadra numa estratégia mais alargada de incentivo à reabilitação urbana no concelho de Matosinhos.

O Município de Matosinhos tem vindo a implementar uma estratégia municipal de reabilitação urbana assente na definição de territórios prioritários de intervenção, aos quais tem correspondido um dinamismo relevante de natureza privada (reabilitação do edificado) e pública (requalificação de espaço público, de equipamentos e infraestruturas urbanas).

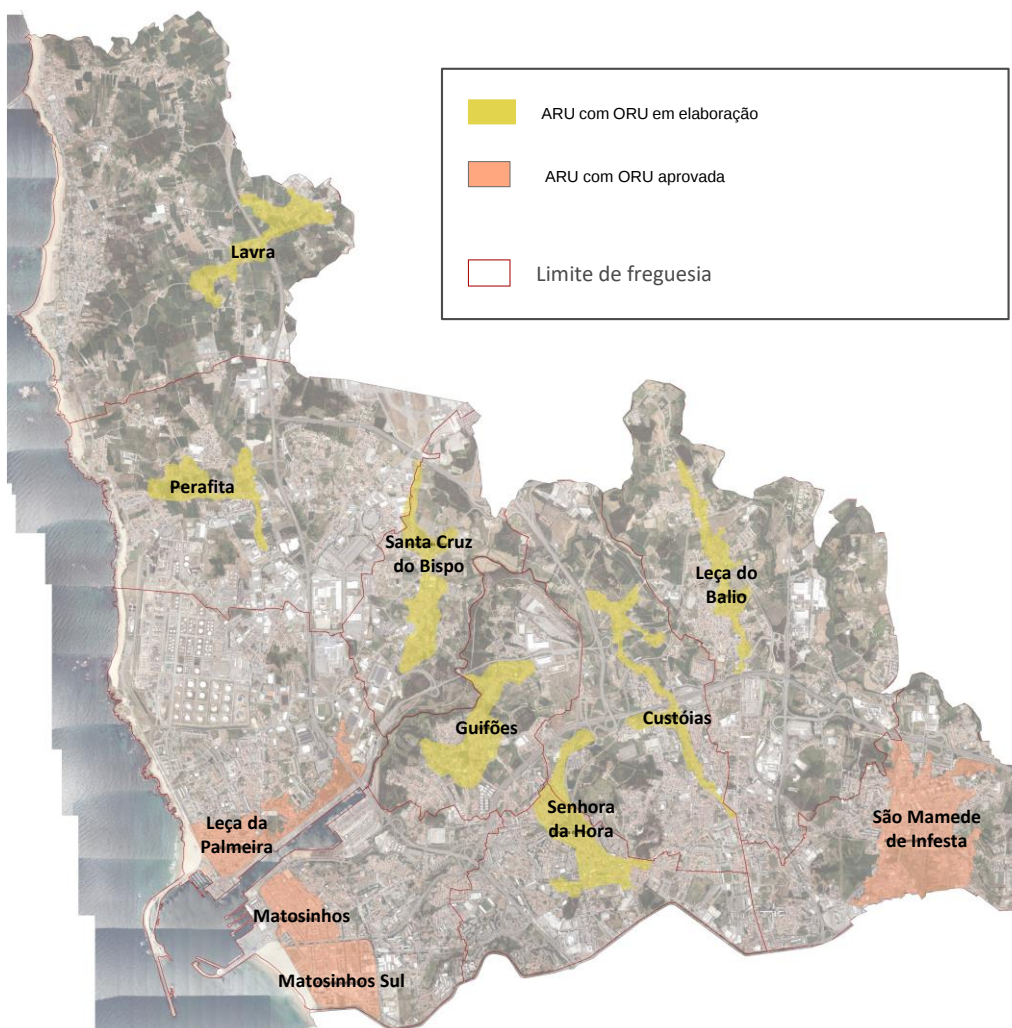
Esta dinâmica municipal de reabilitação urbana, baseada no princípio de atenuação dos contrastes territoriais, tem como principais marcos:

- Aprovação e publicação em Diário da República do projeto de delimitação da **ARU de Matosinhos (Quadra Marítima)** em agosto de 2015 (Aviso n.º 8959/2015) e da respetiva **Operação de Reabilitação Urbana** (integrada em Programa Estratégico de Reabilitação Urbana) em outubro de 2017 (Aviso n.º 12346/2017);
- Aprovação e publicação em Diário da República do projeto de delimitação da **ARU de Leça da Palmeira** em agosto de 2015 (Aviso n.º 8959/2015) e da respetiva **Operação de Reabilitação Urbana** (integrada em Programa Estratégico de Reabilitação Urbana) em outubro de 2017 (Aviso n.º 12347/2017);
- Aprovação e publicação em Diário da República do projeto de delimitação da **ARU de Matosinhos Sul** em fevereiro de 2016 (Aviso n.º 1115/2016) e da respetiva **Operação de Reabilitação Urbana** (integrada em Programa Estratégico de Reabilitação Urbana) em fevereiro de 2019 (Aviso n.º 2820/2019);
- Aprovação e publicação em Diário da República do projeto de delimitação da **ARU de São Mamede de Infesta**, em julho de 2020 (Declaração de Retificação n.º 528/2020) e da respetiva **Operação de Reabilitação Urbana** (integrada em Programa Estratégico de Reabilitação Urbana) em janeiro de 2024 (Aviso n.º 879/2024);
- Aprovação e publicação em Diário da República do projeto de delimitação da **ARU de Lavra**, em outubro de 2021 (Aviso n.º 19857/2021);
- Aprovação e publicação em Diário da República do projeto de delimitação da **ARU da Senhora da Hora**, em outubro de 2021 (Aviso n.º 19857/2021);

- Aprovação e publicação em Diário da República do projeto de delimitação **da ARU de Santa Cruz do Bispo**, em outubro de 2021 (Aviso n.º 19857/2021);
- Aprovação e publicação em Diário da República do projeto de delimitação **da ARU de Leça do Balio**, em outubro de 2021 (Aviso n.º 19857/2021);
- Aprovação e publicação em Diário da República do projeto de delimitação **da ARU de Guifões**, em outubro de 2021 (Aviso n.º 19857/2021);
- Aprovação e publicação em Diário da República do projeto de delimitação **da ARU de Perafita**, em outubro de 2021 (Aviso n.º 19857/2021);
- Aprovação e publicação em Diário da República do projeto de delimitação **da ARU de Custóias** em maio de 2022 (Aviso n.º 9757/2022).

O cartograma seguinte representa as Áreas de Reabilitação Urbana legalmente constituídas no concelho de Matosinhos, distinguindo aquelas que têm a respetiva ORU aprovada das ARU cuja ORU está em processo de elaboração, como é o caso de Lavra.

FIGURA 02. ÁREAS DE REABILITAÇÃO URBANA LEGALMENTE CONSTITUÍDAS NO CONCELHO DE MATOSINHOS



Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos. Tratamento QP, 2024.

É neste contexto que a Operação de Reabilitação Urbana de Lavra se assume como prioridade na política municipal de incentivo à reabilitação urbana, fruto das diversas problemáticas que encerra, das dinâmicas que se começam a sentir e das oportunidades que a envolvente lhe proporciona.

Esta opção de política local enquadra-se igualmente na **Estratégia Local de Habitação Matosinhos** aprovada pelo Município em 2020. De acordo com este documento, a reabilitação urbana e a mobilização de edifícios devolutos para promover habitação a custos acessíveis são elementos fundamentais para se conseguir *“promover o acesso à habitação adequada por via do mercado, estimulando a diversidade de soluções”* (Eixo Estruturante 2 da Estratégia Local de habitação de Matosinhos). Do ponto de vista territorial, as áreas urbanas com maior aptidão para colocar em prática uma política de habitação mais efetiva são as *“áreas mais centrais e consolidadas, abrangidas por ARU / ORU legalmente constituídas e outras a constituir, privilegiando a aquisição e reabilitação de edifícios e/ou frações habitacionais para suprir as carências habitacionais”*.

Refira-se ainda que a Estratégia Local de Habitação de Matosinhos refere que a delimitação de Áreas de Reabilitação Urbana é uma ferramenta primordial para incentivar uma política deste tipo, dados os benefícios fiscais que permite utilizar e também pelo fácil acesso que confere ao Instrumento Financeiro da Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU), sugerindo que se pondere a delimitação de novas Áreas de Reabilitação Urbana e das respetivas Operações, de modo a orientar ainda mais e melhor a política de promoção de habitação, sustentando-a nos incentivos, apoios e ferramentas legais que tal confere.

De igual modo, também o **Plano Diretor Municipal de Matosinhos** identifica a necessidade de se articular a estratégia municipal de reabilitação urbana com a política municipal de habitação, devendo ficar consagrada na **Carta Municipal de Habitação de Matosinhos** (aprovada em Assembleia Municipal em julho de 2024).

3. A ÁREA DE REABILITAÇÃO URBANA DE LAVRA

3.1. PRESSUPOSTOS DE BASE E CRITÉRIOS TÉCNICOS SUBJACENTES À DELIMITAÇÃO DA ARU

Sendo a delimitação de ARU uma competência das autarquias, parece inequívoco que o processo de decisão e seleção sobre quais os territórios a privilegiar no âmbito de uma política de reabilitação urbana municipal é, em primeira linha, uma opção política. No entanto, esta opção carece de uma fundamentação robusta, não só em matéria de estratégia de desenvolvimento territorial, mas também em função de dinâmicas, projetos e ações concretas, quer de natureza pública, quer de natureza privada. Deste modo, e como foi referido anteriormente, a formalização da ARU de Lavra foi o primeiro passo instrumental para o lançamento de uma estratégia de reabilitação urbana para este território matosinhense. Importa ainda referir que esta estratégia deverá estar articulada de forma sistemática e consistente com o processo de planeamento territorial e socioeconómico no concelho. Neste sentido, os objetivos da estratégia municipal de reabilitação urbana a definir para este setor da freguesia de Perafita, Lavra e Santa Cruz do Bispo resultarão de uma especificação e atualização das orientações políticas que estão plasmadas em instrumentos de planeamento e programação em vigor ou em processo de implementação.

De acordo com a Proposta de Delimitação da Área de Reabilitação Urbana de Lavra¹, as principais motivações para se avançar com uma estratégia de promoção da reabilitação urbana em Lavra são as seguintes:

- Incentivar a recuperação do património edificado degradado;
- Criar e dinamizar incentivos fiscais e administrativos para a iniciativa privada, no âmbito da reabilitação urbana;
- Incentivar a recuperação/reconversão de elementos patrimoniais relevantes e com potencial de transformação significativo, onde se inclui o património arquitetónico e histórico;
- Garantir a proteção e promover a valorização do património arquitetónico e simbólico, como fator de identidade, diferenciação e competitividade urbana;
- Facultar o acesso a programas de financiamento, no domínio da habitação e da reabilitação urbana;
- Contribuir para a regeneração do tecido urbano, nas suas diferentes dimensões.

¹ Cf. ARU de Lavra - Proposta de Delimitação da Área de Reabilitação Urbana de Lavra, MatosinhosHabit - Gabinete de Reabilitação Urbana, 2021.

Simultaneamente, a proposta de delimitação procura igualmente contribuir para o cumprimento de alguns dos objetivos do PDM, designadamente²:

- Manter a estrutura policêntrica, neste caso, da parte norte do concelho;
- Compactar a malha urbana e promover a sua contenção;
- Reativar, arquitetónica e funcionalmente o património edificado, um ativo muitas vezes substituído por edificado novo, sem que se vislumbre benefício nessa substituição;
- Compreender a perenidade inestimável da história dos lugares, núcleos e edificado, que não deve ser esquecida, mas sim valorizada na construção do presente/futuro.

Os trabalhos basearam-se num *“trabalho sistemático e aprofundado, de conhecimento e caracterização no terreno, em matéria do edificado”*. O levantamento cadastral e fotográfico foi levado a cabo por uma entidade externa contratada para o efeito, tendo este trabalho decorrido entre os meses de novembro de 2020 e fevereiro de 2021. Previamente, a CMM, em conjunto com a MatosinhosHabit, procedeu ao estudo e avaliação da área a levantar e identificou um território determinado, com características, necessidades e potencialidades, que corresponde a uma escolha estratégica da área onde importa intervir e que justifica uma atuação integrada de reabilitação”³.

Na sequência daquele levantamento, e em resultado de um trabalho articulado entre o Município e a MatosinhosHabit foram efetuados ajustamentos aos limites da ARU inicialmente fixados, tendo em conta os seguintes critérios⁴:

- Fazer coincidir, sempre que justificável, o perímetro urbano do Plano Diretor Municipal (PDM) em vigor com o limite exterior da ARU;
- Excluir os terrenos livres de edificação, disponíveis para expansão urbana, situados no limite exterior da ARU, evitando essa expansão;
- Potenciar a construção de novas edificações nas frentes urbanas sem construção, situadas no miolo da ARU, compactando o tecido infraestruturado;
- Incluir edifícios degradados com interesse patrimonial ou com potencial de reabilitação e transformação urbana;
- Excluir as Áreas Urbanas Disponíveis a Consolidar (AUDAC);
- Excluir as Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI);
- Excluir as áreas classificadas como Solo Rústico.

² Idem.

³ Idem.

⁴ Idem.

3.2. DELIMITAÇÃO APROVADA DA ARU DE LAVRA

Tendo como referências as motivações, critérios enunciados e os trabalhos desenvolvidos, foi possível avançar com a proposta de projeto de delimitação da ARU de Lavra, cuja versão final (aprovada e publicada em Diário da República em outubro de 2021) se apresenta no cartograma seguinte e que poderá ser consultada com maior rigor e pormenor em planta anexa.

A **Área de Reabilitação Urbana de Lavra** corresponde a uma área de cerca de **57 hectares**.

FIGURA 03. PLANTA DE DELIMITAÇÃO DA ARU DE LAVRA



Fonte: Aviso n.º 19857/2021

3.3. SÍNTESE DE CARACTERIZAÇÃO E DIAGNÓSTICO DA ARU DE LAVRA

O presente capítulo, baseado nos trabalhos referentes à 1.ª fase do processo (a delimitação da ARU), tem por objetivo evidenciar, de forma clara e sucinta, as características principais do território abrangido pela ARU de Lavra, incidindo nas seguintes dimensões: (i) enquadramento territorial e evolução urbana, (ii) aspetos sociodemográficos; (iii) edificado e espaço público.

A leitura territorial desenvolvida no âmbito da delimitação da ARU foi atualizada no sentido de incorporar os dados dos Censos 2021, disponibilizados posteriormente à aprovação da delimitação desta ARU.

ENQUADRAMENTO TERRITORIAL E EVOLUÇÃO URBANA⁵

“Estamos perante um território diverso, situado a norte do concelho, pouco denso e de matriz rural, onde predominam construções de natureza acentuadamente agrícola/pecuária, confirmando a ligação deste território ao sector primário e marcando de per si as centralidades nas quais estão inseridas”. Trata-se assim de um território disperso, desconcentrado, entre o mar e a terra, com uma presença significativa de casas de quinta, que à data mantêm a sua estrutura cadastral originária, mas cujo perímetro atual está reduzido a áreas sobrantes e que, também por essas razões, são hoje aproveitadas para outros usos que em nada têm a ver com a exploração do solo.

Igualmente nesta área existem alguns conjuntos e sítios com unidade morfológica, interesse urbanístico e arquitetónico, e por isso relevo patrimonial, encerrando em si conteúdo histórico, quase sempre vertido para a toponímia local. Estes núcleos, que resultam de antigos assentamentos, alguns deles fundadores, apresentam uma estrutura territorial cujo policentrismo e equilíbrio funcional e populacional em muito contribuíram para a história da freguesia, do concelho e da sua coesão.

Incidindo no enquadramento histórico, e recorrendo ao testemunho da Divisão de Cultura e Museus – Gabinete de Arqueologia e História da Câmara Municipal, assinala-se que *“os sinais de ocupação são registados através dos vestígios arqueológicos identificados pela documentação e diferentes escavações realizadas. Em função dessa investigação, desses trabalhos, tudo indica que os primeiros sinais de ocupação remontam ao Paleolítico Médio (200 e 40 mil anos). Porém, a investigação histórica e a arqueológica revelam que o povoamento evoluiu ininterruptamente até aos dias de hoje. As evidências da presença humana ao longo da Pré-História recente são testadas pela presença de monumentos megalíticos, como o de Antela e da Bouça das Porreiras, remetendo esta ocupação para o período Neolítico. Para além destas, existem evidências materiais da presença de um povoado da Idade do Bronze Médio, com mais de 1 hectare de extensão, ocupando o topo e as vertentes sul e oeste/traseiras da igreja, confirmado quer pelos achados encontrados, quer pelas análises de Carbono 14, realizadas num laboratório em S. Tiago de Compostela”.*

“Para o período castrejo, considerado entre o século V a.C. ao I século d.C., foi identificado o Castro de Angeiras ou Angeses, sendo este o primeiro nicho de povoamento em Angeiras. Mas a presença de vestígios romanos é muito acentuada, confirmada pela investigação arqueológica, como os tanques romanos, uma possível necrópole (rua de Morouços), na qual foi encontrada uma sepultura, cujos achados estão em exposição no Museu Paroquial. Os achados arqueológicos identificados revelam a presença de uma vila romana, localizada entre as traseiras da igreja e a praia da Forcada.

Para o período subsequente, que corresponde à Alta Idade Média, considerada a partir do século V, Lavra continua a florescer em ocupação e foram encontrados muitos vestígios e muitos registos escritos, referindo a existência de uma oficina na qual foi cunhada moeda no século VI.

⁵ Transcrito de ARU Lavra - Proposta de Delimitação da Área de Reabilitação Urbana de Lavra, MatosinhosHabit - Gabinete de Reabilitação Urbana, 2021.

De destacar ainda, a existência de um Mosteiro entre os séculos VIII e XI. As evidências revelaram a presença de uma sepultura de pedras avulsas datada entre os séculos VIII e IX.

Os registos das Inquirições levadas a cabo no reino, em 1258, revelaram que pertenciam à Igreja de Lavra os lugares de Lavra, com 24 casais; o lugar de Angeiras ou Angeses, com 18 casais; Cabanelas, com 21 casais e que no limite deste existe o lugar de Avilhoso, com 4 casais, sendo que metade das terras pertencia ao rei; Casal, com 6 casais; Onda, com 7 casais; Paiço, com 8 casais; Pampelido, que corresponde a Pampelido Novo, com 10, 5 casais e Calvelhe, com 7 casais.

A vila de Paiço, já referida nas inquirições de 1258 e cujo topónimo significa “paço pequeno”, designava a vivenda do dominus, isto é, do proprietário da vila. Os seus vestígios mais antigos remontam a 1.500 a.C.

O lugar de Angeiras é mencionado no século XIII, com 18 casais, como sendo um dos lugares com maior desenvolvimento. Por aqui passava um caminho muito antigo, que estabelecia ligação para Vila do Conde e já era referido no período medieval como muito antigo, considerado também um caminho de peregrinação para Santiago de Compostela. A antiguidade deste lugar remonta ao I século a.C, testada pela presença do Castro de Angeiras/Angeses, localizado numa pequena colina próximo do rio Onda.

Concluimos, através deste registo, a evolução do povoamento, verificando a ocupação contínua de alguns lugares e outros formados de novo.

Em 1689, o Prontuário das Terras de Portugal cita que, a freguesia de Laura/Lavra é formada pelas aldeias de Antela, Angeiras, Paiço, Cabanelas, Avilhoso, Pampelido e Lavra, não existindo ainda a aldeia da Praia de Angeiras.

Os registos das Memórias Paroquiais de 1758, registam em Lavra 7 aldeias, Pampelido, Avilhoso, Paiço, Lavra e Antela, sendo Angeiras o lugar mais povoado, seguido de Cabanelas. Verificamos que desapareceram os lugares do Casal, Calvelhe e Onda.

Dos registos monográficos de 1899, feitos por Godinho Faria, constam os seguintes lugares: Lavra; Pampelido; Avilhoso; Cabanelas, Paiço, Antela, Angeiras, Forcada e Certagem (praias). De salientar que todas estas aldeias figuram na toponímia local, perpetuando assim os registos de memória.

Os censos de 1940 registam em Angeiras 126 fogos, com uma população de 690 habitantes, em Antela 103 fogos com 503 habitantes, Avilhoso 56 fogos com 298 habitantes, Cabanelas 125 fogos com 615 habitantes, Lavra 22 fogos com 152 habitantes, Paiço 158 fogos com 703 habitantes e Pampelido 70 fogos com 355 habitantes. Os lugares de Casal, Certagem praia, Cruz de Paranhos, Forcada e Gândara, não eram habitados”⁶

(...)

(...) ⁶ Contributos aqui transcritos na íntegra, de Conceição Pires e José Varela, da Câmara Municipal.

“Até à data, e não obstante algum efeito de indução positiva sobre o ambiente urbano, as áreas aqui em apreço [Lugares de Paiço, Cabanelas e Avilhosos] não beneficiaram das dinâmicas que foram acontecendo no seu entorno, tendo continuado a sofrer de um processo de relativo declínio funcional, físico e social. Os motivos são conhecidos: combinações complexas de fatores relacionados com envelhecimento, acessibilidades, qualidade do espaço físico, degradação do edificado, competitividade de outras/novas zonas residenciais para comércio e serviços. São disso exemplos a construção de infraestruturas que foram sendo implantadas na envolvente, tais como o aeroporto Francisco Sá Carneiro, a A28 e a construção, a norte, de uma área industrial de armazenagem e logística, assim como a grande dificuldade em encontrar mão-de-obra no setor primário, associada à dificuldade em adaptar o existente a uma legislação mais rigorosa para a exploração deste tipo de atividade”.

ASPETOS SOCIODEMOGRÁFICOS

Após uma década de relevante quebra demográfica no território da ARU de Lavra (entre 2002 e 2011 perdeu um quarto dos residentes), a população residente estabilizou. No conjunto das duas décadas a perda de população foi, assim, sensivelmente a mesma que a registada na primeira década, ou seja, na ordem dos 25% (o conjunto do concelho, nas duas décadas, teve um aumento de 3,3% da população). Atualmente com um pouco mais de 2 mil pessoas (Censos 2021), este território corresponde a 1,2% da população do concelho.

Na primeira década deste século, o número de famílias também decresceu, em resultado da diminuição da população residente (a um ritmo menos significativo) e, na década seguinte, pese embora a estabilização da população, o número de famílias aumentou (2,6%), o que decorre da diminuição da dimensão média das famílias. Em 2021 existiam cerca de 800 agregados domésticos residentes na ARU de Lavra.

Nas últimas décadas, a diminuição da dimensão média das famílias é evidente. Em 2021 as famílias residentes na ARU de Lavra tinham, em média 2,7 elementos. Uma década antes esse valor era de 2,8 e em 2001 era de 3,0. Estes valores estão em linha com a dinâmica global do concelho de Matosinhos.

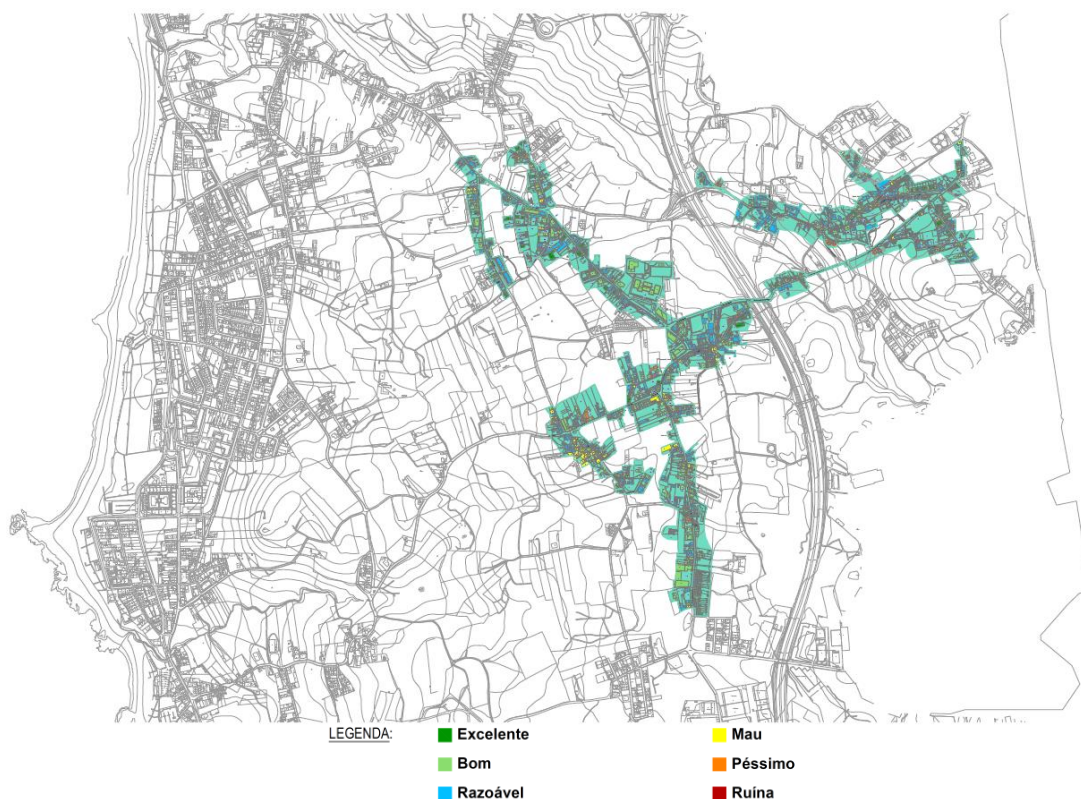
EDIFICADO E ESPAÇO PÚBLICO

De acordo com os dados mais recentes, disponibilizados pelos Censos de 2021, na ARU de Lavra existem cerca de 740 edifícios com função habitacional.

Aquando da delimitação da ARU foi apresentada uma caracterização detalhada do parque edificado e do espaço público em presença, da qual, agora, se apresenta uma síntese, complementando, quando possível, com dados mais recentes do último Censo de 2021:

- Existem na ARU vários terrenos (61), a maioria sem construção, mas alguns (8) com ruínas. Alguns lotes com dimensões generosas, têm potencial dinamizador em vários setores (levantamento de terreno);
- O parque habitacional da ARU é, em termos médios, mais antigo que o conjunto do parque concelho. Três quartos dos edifícios da ARU foram contruídos até 1980 (no concelho são pouco mais de metade) e 1 em cada 8 edifícios foram construídos até 1945 (no concelho 1 em cada 9) (Censos 2021);
- Na ARU existem cerca de 950 alojamentos familiares, correspondendo a um acréscimo de 3,2% em relação aos existentes em 2011. No concelho de Matosinhos, na mesma década, registou-se uma estabilização do parque habitacional (Censos 2021);
- O trabalho de campo revelou a presença de “ilhas”, ainda que com menor expressão do que em outras zonas do concelho (6).
- De acordo com a informação recolhida no terreno, a larga maioria dos edifícios da ARU de Lavra são de baixa volumetria (construções térreas ou r/c+1);
- Cerca de 28% dos edifícios apresenta necessidades de reparação, em linha com o valor concelho, um valor menos expressivo que o do concelho (37%) (Censos 2021). O levantamento identifica 121 lotes (18% do edificado) em “mau” ou “péssimo” estado de conservação, alguns dos quais em ruína.

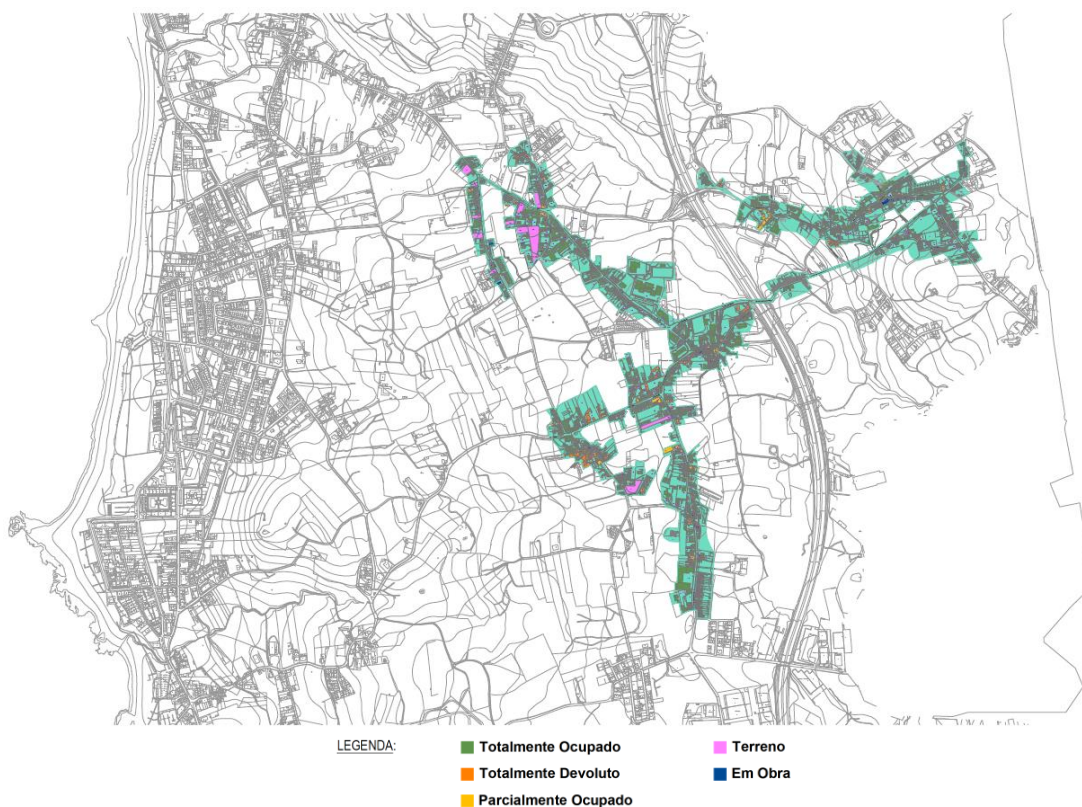
FIGURA 04. ESTADO GERAL DE CONSERVAÇÃO DOS EDIFÍCIOS EM PRESENÇA NA ARU DE LAVRA



Fonte: ARU Lavra - Proposta de Delimitação da Área de Reabilitação Urbana de Lavra, MatosinhosHabit - Gabinete de Reabilitação Urbana, 2021.

- Outro aspeto de diagnóstico muito relevante ao nível do parque edificado em presença diz respeito ao seu nível de ocupação. De acordo com os dados mais recentes do Censo de 2021, 17% dos alojamentos familiares clássicos existentes na ARU estão vagos ou são de residência secundária, valor mais elevado que o registado no conjunto do concelho (15%).

FIGURA 05. NÍVEL DE OCUPAÇÃO DOS EDIFÍCIOS EM PRESENÇA NA ARU DE LAVRA



Fonte: ARU Lavra - Proposta de Delimitação da Área de Reabilitação Urbana de Lavra, MatosinhosHabit - Gabinete de Reabilitação Urbana, 2021.

- No que respeita aos usos dos edifícios em presença, pode concluir-se que o território da ARU de Lavra tem um carácter essencialmente residencial. Ao nível do rés do chão, a habitação mantém-se como uso dominante (78%) sendo o restante dedicado a comércio, serviços ou outras funções (levantamento de terreno).

FIGURA 06. USOS AO NÍVEL DO PISO TÉRREO NOS EDIFÍCIOS EM PRESENÇA NA ARU DE LAVRA



Fonte: ARU Lavra - Proposta de Delimitação da Área de Reabilitação Urbana de Lavra, MatosinhosHabit - Gabinete de Reabilitação Urbana, 2021.

LEGENDA	■ Habitação	■ Serviços	■ Restauração	■ Associações Locais	■ Equipamentos Públicos
	■ Habitação/Garagem	■ Serviços/Garagem	■ Restauração/Garagem	■ Agricultura e Pecuária	■ Instituição Religiosa
	■ Garagem	■ Comércio/Garagem	■ Devoluto	■ Estabelecimento Ensino	

Fonte: ARU Lavra - Proposta de Delimitação da Área de Reabilitação Urbana de Lavra, MatosinhosHabit - Gabinete de Reabilitação Urbana, 2021.

- No que concerne à forma de ocupação dos alojamentos, e de acordo com a informação do último Censo, pode concluir-se que nesta ARU há um peso muito relevante da propriedade em relação ao arrendamento (67% dos alojamentos familiares de residência habitual são propriedade do ocupante e 25% são arrendados). No concelho a proporção de proprietários é menos significativa (64%), sendo os alojamentos arrendados um pouco mais expressivos (30%). Em relação a 2011, houve um decréscimo do peso do arrendamento e um acréscimo (mais ligeiro) do peso da propriedade, tendência também verificada no conjunto do concelho.
- Nos trabalhos de levantamento de campo identificaram-se 11 lotes de edificado disponível no mercado para venda e/ou arrendamento, pese embora a quantidade significativa de frações e edifícios desocupados;
- A ARU de Lavra integra um conjunto importante de património histórico e arquitetónico, incluindo imóveis classificados ou em vias de classificação.
- No território da ARU identificam-se várias situações em que a rede viária se encontra desatualizada e deficitária, a necessitar de qualificação.
- Em termos de espaço público, o território da ARU de Lavra caracteriza-se pela falta de praças, zonas formais de estar e de lazer que permitam um maior uso pedonal e de estada no espaço urbano.

ENQUADRAMENTO DA ARU DE LAVRA NOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL EM VIGOR

A ORU de Lavra enquadra-se e articula-se com vários instrumentos de política local, com destaque para o Plano Diretor Municipal de Matosinhos, principal instrumento de gestão territorial em vigor e com implicação direta neste território (aprovado pela Assembleia Municipal a 21 de junho de 2019 e publicado no Diário da República pelo Aviso n.º 13198/2019, de 21 de agosto).

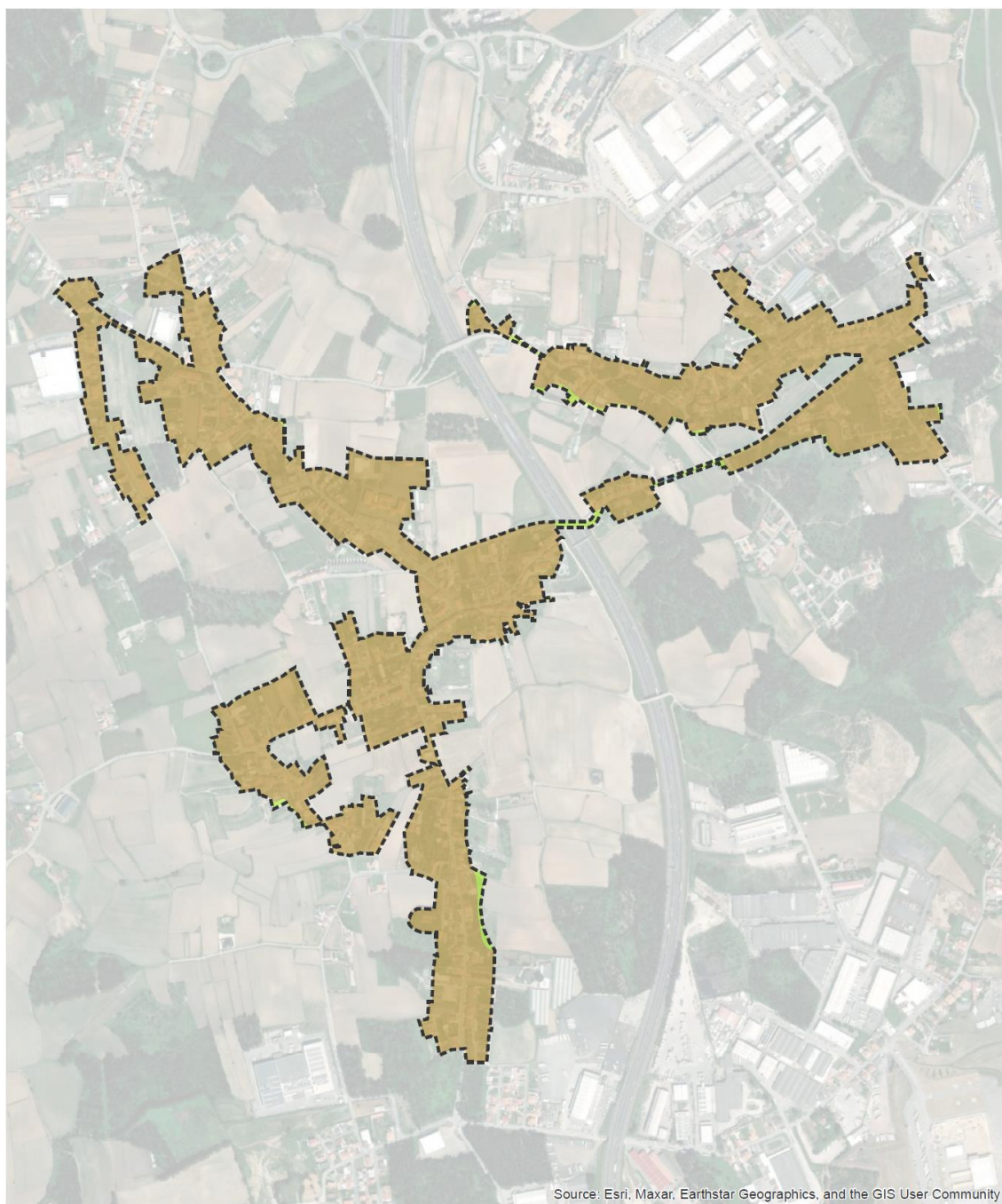
Como se pode verificar no cartograma seguinte, respeitante ao extrato da Planta de Ordenamento do PDM de Matosinhos em vigor, a quase totalidade do território delimitado como ARU de Lavra integra a categoria de Espaços Urbanos de Baixa Densidade (qualificação do solo como urbano), o que, de acordo com Regulamento do PDM, *“traduzem o modelo de ocupação urbana de baixa densidade e compacidade”*. De acordo com o Regulamento, nesta categoria de espaços são permitidas todas as utilizações, com exceção de algumas atividades logísticas.

Com implicações na política de reabilitação urbana, importa salientar que o Regulamento do PDM estipula que, nestes espaços, *“as novas construções ou ampliações de edificações existentes, em articulação com a envolvente rural, devem constituir corpos descontínuos que favoreçam a permeabilidade visual entre o edificado, traduzindo uma imagem de descompacidade urbana”*.

De referir ainda a presença de pequenas bolsas de território classificadas como Espaços Agrícolas, que comprova o caráter rural do quadrante norte do concelho de Matosinhos caráter este que importa preservar e, sobretudo, valorizar. A estratégia de reabilitação urbana que agora se preconiza, deverá ser um contributo para este objetivo.

Por fim, interessa ainda salientar que, no âmbito da Carta Municipal de Habitação de Matosinhos, designadamente do respetivo Plano de Ação, as ARU do concelho são identificadas enquanto recursos/instrumentos a mobilizar para a operacionalização de vários eixos/linhas de ação, designadamente por via do direito de preferência e dos benefícios fiscais a privados.

FIGURA 07. PLANTA DE ORDENAMENTO DO PDM - ARU DE LAVRA



Qualificação do solo de Matosinhos

-  Espaços Agrícolas
-  Espaços Urbanos de Baixa Densidade

Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos. Tratamento QP, 2024.

4. A ORU DE LAVRA: TIPOLOGIA E FUNDAMENTAÇÃO

Para além da delimitação de uma ARU, é igualmente importante que a entidade que promove a reabilitação urbana defina o tipo de operação de reabilitação urbana [ORU] que entende mais adequada aos objetivos e metas que pretende alcançar.

Como foi já referido, de acordo com a Lei 32/2012, uma ORU mais não é do que a “*estruturação concreta das intervenções a efetuar no interior da respetiva área de reabilitação urbana*”, podendo optar-se por dois tipos distintos de ORU:

- **ORU simples**, que visa apenas a reabilitação do edificado de uma determinada área a ser levada a cabo, preferencialmente, pelos respetivos proprietários;
- **ORU sistemática**, que “*consiste numa intervenção integrada de reabilitação urbana de uma área, dirigida à reabilitação do edificado e à qualificação das infraestruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização coletiva, visando a requalificação e revitalização do tecido urbano, associada a um programa de investimento público*” (Lei 32/2012).

Conscientes de que as intervenções de reabilitação urbana necessárias no concelho de Matosinhos não se resumem apenas à reabilitação física dos edifícios em deficiente estado de conservação e de habitabilidade, o Município entendeu como mais adequada uma abordagem mais abrangente, optando pela **ORU sistemática a ser aprovada através de instrumento próprio**, e que integre as diversas dimensões da reabilitação urbana: a física (edifícios, espaço público, infraestruturas urbanas), a funcional, a económica, a social, a cultural e a ambiental, estando a sua execução, sem prejuízo dos deveres de reabilitação de edifícios que impendem sobre os particulares e da iniciativa particular na promoção da reabilitação urbana, muito centrada na respetiva entidade gestora.

Ao optar por este tipo de ORU sistemática, o Município (enquanto entidade gestora) fica obrigado a desenvolver o correspondente Programa Estratégico de Reabilitação Urbana para a área em causa e que sirva de referencial orientador de toda a intervenção. Este documento procura dar resposta a esta exigência, apresentando as opções estratégicas de reabilitação e de revitalização da área de intervenção, estabelecendo o prazo de execução da operação, definindo as prioridades da operação e identificando as ações estruturantes (com distinção entre o que é de iniciativa pública e privada), determinando o modelo de gestão e de execução da operação, apresentando o quadro de apoios e incentivos às ações de reabilitação e definindo o programa de financiamento da operação e possíveis fontes de financiamento.

Importa ainda salientar que (de acordo com o Artigo 32º do RJRU) a aprovação de uma ORU Sistemática constitui **causa de utilidade pública** para efeitos da expropriação ou da venda forçada dos imóveis existentes nas ARU, bem como da constituição sobre os mesmos das servidões necessárias à execução da operação de reabilitação urbana.

5. OPÇÕES ESTRATÉGICAS EM MATÉRIA DE REABILITAÇÃO URBANA

A reabilitação/regeneração urbana é um processo que combina diferentes dimensões de mudança. Para serem bem-sucedidas (e.g. para aumentarem em simultâneo a atratividade e coesão de um certo espaço urbano), as estratégias devem necessariamente combinar diferentes esferas de intervenção (por simplificação e sem ordem específica):

- Físicas/ambientais (e.g. melhorias do edificado, dos acessos, infraestruturas, espaços públicos, espaços verdes, gestão de fluxos, etc.);
- Económicas (atração, dinamização, retenção de funções e atividades económicas, de proximidade, competitivas e/ou diferenciadoras);
- Sociais e culturais (condições de emprego, salubridade, capital social, identidade, copresença de diferentes estratos sociais e participação comunitária, património cultural, etc.).

Nas áreas urbanas, incluindo nas mais deprimidas e com evidência de declínio, todas estas dimensões estão fortemente associadas e apresentam um elevado nível de interdependência. Por exemplo, o decréscimo de atratividade económica resulta na degradação do ambiente físico e social (e.g. abandono de edifícios, desemprego e subemprego, envelhecimento); por outro lado, constrangimentos físicos e infraestruturais limitam também a atração, fixação ou desenvolvimento de novas atividades económicas e o usufruto do espaço por diferentes grupos sociais. A forte interligação entre estas dimensões leva a fenómenos de círculo vicioso e de causalidade circular e cumulativa que determinam a necessidade de intervenção pública e de natureza integrada.

Só é possível melhorar sustentadamente as condições físicas deste tipo de áreas urbanas se nelas melhorar também a dinâmica económica e atratividade para novos e antigos residentes. Para além disso, melhorias de âmbito social estão fortemente ligadas à melhoria das condições económicas (e.g. emprego, atratividade). Para além disso, a atratividade económica beneficia da qualidade do espaço físico, mas também da coerência social, cultural e identitária da área.

A evidência de décadas de estratégias de regeneração urbana na Europa mostra que as dimensões físicas tendem a ser privilegiadas, com a ambição de alavancar a transformação funcional e atratividade económica/investimento e, por esta via, gerar novo emprego e mais coesão social. Todavia, este mecanismo tende a falhar. Por um lado, as melhorias físicas *per se* são geralmente insuficientes para dinamizar sustentadamente nova atividade económica. Por outro lado, o sobre-investimento em melhorias físicas (e.g. reabilitação de edificado e do espaço público) pode tender, sem outras medidas, a fazer subir os preços do imobiliário e a alterar o perfil social e identitário da área, com consequências na sua coesão. Tal pode levar à “expulsão” de antigos residentes, bem como de atividades que outrora o tornavam atrativo, constituindo num processo frequentemente designado por “gentrificação”.

Uma intervenção de regeneração urbana integrada exige, assim, a antecipação dos efeitos integrados das intervenções físicas no contexto socioeconómico (e vice-versa). Exige ainda a calibração e integração no local de políticas setoriais com dinâmicas de mercado, dado existirem

bastantes instrumentos de política e estímulos (ou desincentivos) que impactam na regeneração urbana, mas que estão além das competências municipais. Assim, uma intervenção integrada de regeneração urbana é intensiva em “capacidade organizacional” e durante longos períodos. Esta requiere, entre outros, forte articulação entre departamentos municipais, participação cívica ativa, flexibilidade, experimentação e abertura à mudança e inovação.

FIGURA 08. ABORDAGEM ESTRATÉGICA



Fonte: Quaternaire Portugal, 2018.

Apesar das diversas dinâmicas em curso nas últimas décadas em Matosinhos, fundamentalmente nas cidades Matosinhos e Leça da Palmeira, Senhora de Hora e São Mamede de Infesta, a sua localização no contexto metropolitano e as suas características (mistura de urbanidade com proximidade ao mar, gastronomia, serviços de referência, etc.) têm feito do Município um dos mais atrativos para a localização de novos residentes, novas atividades económicas e atração de visitantes e turistas.

Tendo ainda em consideração que a nova geração de políticas públicas de cidade tem contribuído para o “regresso aos centros” e para a valorização do património existente, percebe-se que a revitalização urbana, económica e social dos principais aglomerados urbanos do concelho de Matosinhos deva assentar em novos princípios de atuação, nomeadamente:

- (i) Potenciar a pluralidade de usos de modo a manter e a requalificar a vitalidade destes territórios, com o objetivo de os tornar atrativos e competitivos à escala metropolitana;
- (ii) Salvaguardar os imóveis que representam importância na memória destas áreas mais urbanizadas do concelho, assim como da envolvente próxima, que permita uma imagem de coerência do todo;
- (iii) Promover o equilíbrio ecológico e da proteção, conservação e valorização ambiental e paisagística dos espaços urbanos.

No caso da ARU de Lavra, e tendo como referência os princípios de atuação agora apresentados, é possível enunciar um quadro de **objetivos específicos a prosseguir com a estratégia de reabilitação urbana** deste território, que devem orientar a política urbana e a intervenção

pública para os próximos anos, procurando levar a cabo ações que contribuam de forma robusta para estes objetivos. São eles:

- **Objetivo 1:** Requalificar e reabilitar o património com interesse cultural;
- **Objetivo 2:** Promover a reabilitação dos edifícios degradados ou funcionalmente desadequados, bem como do espaço urbano em geral;
- **Objetivo 3:** Revitalizar a atividade económica, afirmando os fatores de identidade cultural local, como elementos potenciadores de diferenciação e competitividade urbana;
- **Objetivo 4:** Promover o desenvolvimento socioeconómico na perspetiva da sustentabilidade ambiental;
- **Objetivo 5:** Qualificar o espaço público em presença, favorecendo, sempre que possível, as condições para a promoção da mobilidade ativa e inclusiva.

De modo a facilitar a estruturação do plano de ação da ORU de Lavra, é possível agrupar este conjunto de objetivos em diferentes **dimensões da estratégia**, nomeadamente: (i) parque edificado, (ii) acessibilidade e mobilidade, e (iii) medidas complementares de incentivo à reabilitação urbana.

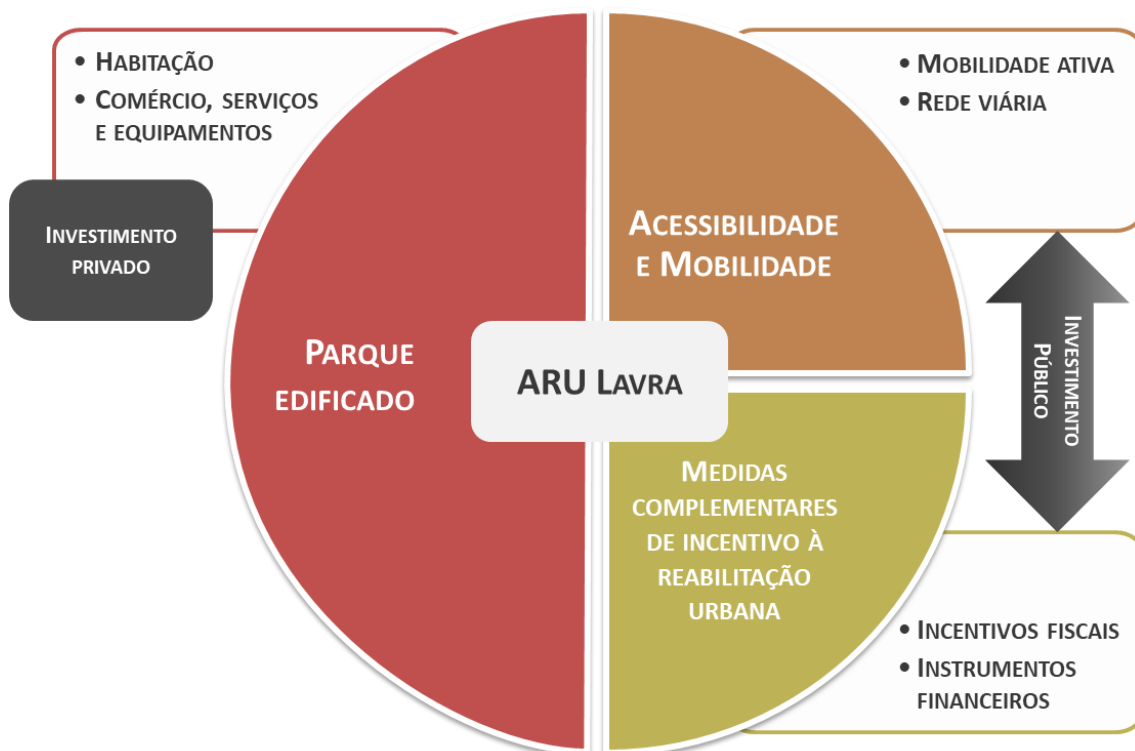
A dimensão referente ao “Parque edificado” congregará as intervenções de reabilitação do parque habitacional (sobretudo privado) e de revitalização e requalificação das atividades económicas (comércio, serviços e equipamentos), contribuindo de forma mais significativa para os objetivos 1, 2 e 3.

Já a dimensão “Acessibilidade e mobilidade” centrar-se-á nas intervenções relacionadas com a criação de condições para a promoção dos modos ativos e a melhoria das condições de circulação rodoviária e estacionamento, assim como com as intervenções de valorização dos elementos naturais e dos espaços públicos. Estas ações contribuirão para a concretização do objetivo 4 e 5.

Por fim, a dimensão “Medidas complementares de incentivo à reabilitação urbana” abarca todos os instrumentos de natureza fiscal e financeira, bem como ações de comunicação e divulgação da estratégia de reabilitação urbana, contribuindo para o alcance dos 5 objetivos.

O esquema seguinte procura sistematizar esta abordagem, colocando a tónica do investimento privado na dimensão “Parque edificado” e a tónica do investimento público nas dimensões “Acessibilidade e Mobilidade” e “Medidas complementares de incentivo à reabilitação urbana”.

FIGURA 09. DIMENSÕES DA ESTRATÉGIA DE REABILITAÇÃO URBANA DE LAVRA



De modo a simplificar a organização do plano de ação da ORU, optou-se por estruturar as intervenções de acordo com a tipologia do investimento, tratando-se de investimentos privados, ou públicos (ou institucionais).

Deste modo, no capítulo seguinte apresenta-se o programa de ação da ORU de Lavra, com identificação dos diversos investimentos previstos, quer de iniciativa pública, quer de iniciativa privada, bem como o cronograma de execução proposto.

6. CONSUBSTANCIAÇÃO DA ESTRATÉGIA: PROGRAMA DE AÇÃO DA ORU

De acordo com a metodologia proposta para a elaboração da presente estratégia de reabilitação urbana, o programa de ação que permite, no todo ou em parte, consubstanciar a estratégia anteriormente preconizada, assenta em duas linhas programáticas fundamentais e que se desenvolve nos subcapítulos seguintes. São elas:

- ✓ **Ações territoriais estruturantes de iniciativa pública e privada**, materializadas em projetos de intervenção física e funcional ao nível das estruturas urbanas (edificado, espaço público, elementos naturais ou ambientais, etc.), planificados de acordo com as dimensões estratégicas do programa de reabilitação, que por um lado desencadeiam o nível de impacto pretendido no seio da área de intervenção e por outro, induzem, com menor ou maior grau, outros projetos públicos e privados ou dinâmicas de requalificação e de revitalização da ARU, bem como da sua envolvente próxima;
- ✓ **Instrumentos e medidas de política complementares de incentivo à reabilitação urbana**, fundamentalmente centradas em dimensões não materiais de intervenção, materializadas em ações de dinamização e de promoção da reabilitação urbana, abrangendo domínios diversos, incluindo o mercado de venda e arrendamento de habitação e espaços para as atividades económicas, o ordenamento do território, a sustentabilidade ambiental, e outras dimensões relacionadas diretamente com o processo de reabilitação, tais como a divulgação, monitorização e reorientação da estratégia, as boas práticas, a agilização de procedimentos de controlo prévio, entre outros, e ainda no quadro dos apoios e incentivos à reabilitação urbana, como a fiscalidade associada a processos de reabilitação, a desburocratização dos processos, o financiamento e, para além desses, para os modelos organizativos, de governação, comunicação e divulgação da estratégia de reabilitação urbana.

6.1. AÇÕES TERRITORIAIS ESTRUTURANTES DE INICIATIVA PÚBLICA E PRIVADA

Como já salientado, de modo a conseguir-se um encadeamento e coerência estratégica, optou-se por estruturar o quadro operativo territorial com base nas quatro dimensões estratégicas apresentadas, a partir dos quais se agrupam objetivos específicos, originando projetos e ações específicas, de natureza privada e pública.

Os projetos e ações de natureza essencialmente infraestrutural e de base territorial que compõem o plano de ação, e que neste capítulo se apresentam, resultam de:

- Estimativas do potencial de reabilitação e transformação do tecido edificado privado em presença na ARU de Lavra, que apesar de não ser vinculativo para os proprietários privados, permite ter uma noção do montante de investimento necessário para reabilitar o tecido edificado privado.

- Projetos já assumidos pelo Município de Matosinhos, inscritos noutros planos e programas de iniciativa municipal e com o respetivo enquadramento financeiro garantido (com destaque para o Plano Diretor Municipal de Matosinhos e o Plano Municipal de Transportes, assim como a Estratégia Local de Habitação do município);
- Propostas e ideias de projeto resultantes da discussão técnica e política, de médio e longo prazo, que se afiguram como importantes para o alcance dos objetivos propostos, mas que carecem ainda de enquadramento financeiro de curto prazo.

A. INVESTIMENTO PRIVADO

Como se poderá depreender da análise do programa de ação desta ORU, e uma vez que estamos perante uma estratégia que pretende, entre outras coisas, estimular os proprietários privados a reabilitarem os seus edifícios, uma parte significativa do investimento previsto diz respeito às ações privadas de reabilitação urbana. Deste modo, importa apresentar a metodologia utilizada, e discutida tecnicamente com o Município, para o cálculo das estimativas do potencial de reabilitação e transformação do edificado privado em presença neste território de Lavra (quantificação das ações de reabilitação de iniciativa privada).

O primeiro passo neste procedimento, ainda na fase de delimitação da ARU, foi o da realização, entre os meses de novembro de 2020 e fevereiro de 2021 de um levantamento cadastral e fotográfico (levado a cabo por uma entidade externa contratada para o efeito). O resultado deste trabalho de terreno permitiu concluir que **existiam na ARU 342 edifícios a carecer de algum tipo de obra de reabilitação** (o que representa, cerca 50% do universo total de 676 edifícios em presença na ARU).

Deste modo, para a aferição das estimativas de intervenção foram apenas considerados os edifícios privados que se encontravam em “*médio*”, “*mau*” ou “*péssimo*” estado de conservação, num total de 342 edifícios. Isto não significa que os edifícios que se encontrem em bom estado de conservação não prevejam, pelo menos a médio prazo, obras de manutenção e pequenas obras de reparação, até para que sejam evitadas intervenções mais profundas a longo prazo. O quadro seguinte sistematiza esta informação.

QUADRO 01. EDIFÍCIOS PRIVADOS EM PRESENÇA NA ARU DE LAVRA DE ACORDO COM O LEVANTAMENTO DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO

Estado de conservação	N.º de edifícios	%
Excelente	53	7,8
Bom	226	33,4
Médio	221	32,7
Mau	89	13,2
Péssimo	32	4,7
Sem informação	55	8,1
TOTAL	676	100

Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos, Levantamento de campo (novembro de 2020 a fevereiro de 2021).

Tendo em conta o estado de conservação dos imóveis foram então definidas diferentes tipologias de intervenção, às quais correspondem por seu turno diferentes custos médios por área bruta de construção. No quadro seguinte explicitam-se estas correlações.

QUADRO 02. CUSTOS DE REFERÊNCIA PARA AÇÕES DE REABILITAÇÃO DO EDIFICADO PRIVADO

Estado de conservação	Tipo de intervenção	Custo médio por m ² de área bruta construída
Excelente	Não aplicável	
Bom	Não aplicável	
Médio	A necessitar de obras de reparação e/ou manutenção	500€/m ²
Mau	Intervenção de reabilitação profunda	1.000€/m ²
Péssimo	Intervenção de reabilitação integral	1.500€/m ²

Fonte: Quatenaire Portugal, S.A., 2024.

Para definir a estimativa de custo das intervenções nos edifícios que evidenciam necessidades de algum tipo de obras de reabilitação, reparação e/ ou manutenção, foi aferida a área bruta de construção, multiplicando-se a área de implantação estimada (tendo disponível apenas a área dos lotes, considerou-se que a área de implantação dos edifícios corresponde a 50% daquela) pelo número de pisos.

Depois de aplicada a metodologia apresentada, conclui-se que o **potencial de reabilitação dos 342 edifícios privados identificados pode ascender a cerca de 45 milhões de euros**, conforme se apresenta no quadro seguinte. Relembramos que estes valores são apenas estimativas, não vinculando os proprietários, carecendo sempre de orçamentação em sede de projeto.

QUADRO 03. ESTIMATIVAS DO INVESTIMENTO PRIVADO DE REABILITAÇÃO DO PARQUE EDIFICADO PRIVADO NA ARU DE LAVRA

Estado de conservação	N.º de edifícios	Investimento	%
Intervenções ligeiras (médio estado de conservação)	221	20 829 918 €	46,7%
Intervenções médias (mau estado de conservação)	89	15 487 374 €	34,7%
Intervenções profundas (péssimo estado de conservação)	32	8 283 944 €	18,6%
Edifícios sem necessidades de intervenção (bom e excelente estado de conservação)*	334	n.a.	n.a.
TOTAL	676	44 601 236 €	100%

* Inclui edifícios sem informação sobre o estado de conservação

Fonte: Quatenaire Portugal, S.A., 2024.

Como se conclui da análise da tabela anterior, dos 342 edifícios identificados com necessidades de intervenção, a maior parte do investimento diz respeito a intervenções ligeiras,

representando cerca de 47% do investimento potencial previsto. Cerca de 19% do investimento potencial respeita a obras de reabilitação profunda e 35% a obras de intervenção médias.

Uma referência final, já enaltecida no capítulo referente ao diagnóstico, ao facto de apenas metade dos edifícios considerados no levantamento do estado de conservação (realizado entre novembro de 2020 e fevereiro de 2021) não evidenciarem necessidades de intervenção, o que demonstra a importância e pertinência da elaboração de uma estratégia de reabilitação urbana para este território.

Do ponto de vista do cronograma das intervenções, e uma vez que a dinâmica de reabilitação do parque edificado privado apenas pode ser induzida pela administração pública (via Câmara Municipal de Matosinhos e MatosinhosHabit), a concretização destas obras de reabilitação urbana estender-se-á por todos os anos de vigência da ORU de Lavra.

B. INVESTIMENTO PÚBLICO

O Município de Matosinhos, ao optar por uma operação de reabilitação urbana do tipo sistemática, estava consciente que a revitalização desta zona central de Lavra não seria possível concretizar-se na sua plenitude sem um programa de investimentos públicos, capazes de ajudar a induzir a dinâmica privada de reabilitação do parque edificado.

Como foi referido no capítulo quinto, estes investimentos assentam nas diferentes dimensões estratégicas identificadas, abarcando uma tipologia de ação, especificamente:

- **Intervenções de promoção da mobilidade sustentável**, por via da promoção de condições mais modernas de circulação e estacionamento automóvel, ciclável e pedonal, de estímulo à utilização de modos ativos de transporte e à mobilidade sustentável, numa perspetiva de reconfiguração e repartição equilibrada entre os diferentes modos de circulação. Esta tipologia de intervenção desagrega-se nas seguintes ações:
 - *Criação de uma rede ciclável destinada à mobilidade diária*, que passa pela implementação de ciclovias num conjunto significativo de arruamentos urbanos da ARU;
 - *Criação de pontos de estacionamento bicicletas*, espalhadas por toda a ARU, de modo a facilitar o uso da bicicleta como meio de transporte quotidiano;
 - *Realização de uma campanha de promoção da bicicleta visando a população escolar*, abarcando as escolas localizadas neste território, numa lógica de envolvimento das comunidades locais;
 - *Melhoria das condições de circulação pedonal*, incluindo reperfilamentos, implementação de “zonas 30” e de “zonas de coexistência”;
 - *Criação de novos arruamentos na rede local e/ou implementação de sentidos únicos*.

No cartograma seguinte procuram espacializar-se todas estas intervenções de natureza pública.

FIGURA 10. INVESTIMENTOS DE INICIATIVA PÚBLICA PREVISTOS PARA A ARU DE LAVRA



AÇÕES PREVISTAS

AÇÕES	ESTIMATIVA ORÇAMENTAL
Acessibilidade e mobilidade	
----- Criação de uma rede ciclável destinada à mobilidade diária	62 000 €
● Criação de pontos de estacionamento bicicletas	12 500 €
▲ Realização de uma campanha de promoção da bicicleta visando a população escolar	10 000 €
== Melhoria das condições de circulação pedonal (Reperfilamentos, zonas 30, coexistência)	2 000 000 €
..... Criação de Novos arruamentos na rede local (e/ou implementação de sentidos únicos)	180 000 €
TOTAL	2 264 500 €

Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos, 2024.

Do ponto de vista do investimento, o programa de investimento público proposto para a ARU de Lavra ascende a cerca de 2,3 milhões de euros, para serem concretizados até ao final do prazo de vigência desta ORU.

No quadro seguinte apresentam-se as estimativas de investimento para cada uma das tipologias de projeto e respetivas ações. Estas estimativas orçamentais resultam de valores indicados pelos serviços técnicos do Município.

QUADRO 04. PROGRAMA DE INVESTIMENTO PÚBLICO PROPOSTO PARA A ARU DE LAVRA

	Investimento	%
Intervenções de promoção da mobilidade sustentável	2 264 500 €	100,0%
Criação de uma rede ciclável destinada à mobilidade diária	62 000 €	
Criação de pontos de estacionamento bicicletas	12 500 €	
Realização de uma campanha de promoção da bicicleta visando a população escolar	10 000 €	
Melhoria das condições de circulação pedonal (Reperfilamentos, zonas 30, coexistência)	2 000 000 €	
Criação de novos arruamentos na rede local e/ou implementação de sentidos únicos	180 000 €	
TOTAL	2 264 500 €	100,0%

Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos, 2024.

A repartição do investimento revela a preponderância das “Melhoria das condições de circulação pedonal”, a que corresponde a maioria do investimento público previsto.

Importa voltar a salientar que o Programa Estratégico de Reabilitação Urbana de Lavra, à luz do regime jurídico da reabilitação urbana, não é um instrumento vinculativo, nem para o setor público, nem para os privados, assumindo-se como um instrumento de planeamento a médio prazo, mas que procura fixar um quadro de atuação concreto no tempo e no espaço. Quer isto dizer que este plano de ação resulta, no caso dos investimentos públicos, da vontade e necessidade sentida pelo corpo técnico e político da Autarquia (com o contributo da equipa técnica), e no caso do investimento privado, da constatação da necessidade de intervir sobre o parque edificado em pior estado de conservação, mas obviamente dependente da vontade e possibilidade financeira de cada um dos respetivos proprietários.

No ponto seguinte apresentam-se as medidas de política complementares a estas ações, que permitam impulsionar a dinâmica desejada de reabilitação urbana deste território.

6.2. MEDIDAS DE POLÍTICA COMPLEMENTARES DE INCENTIVO À REABILITAÇÃO URBANA

Uma estratégia de reabilitação urbana não se consagra apenas num quadro operativo de base territorial, com ações de carácter unicamente infraestrutural. É evidente que ele carece de um conjunto de medidas complementares e transversais, de iniciativa municipal, que contribuam para o incentivo à dinâmica da reabilitação urbana em determinado território.

De facto, uma estratégia de reabilitação urbana terá sempre que integrar múltiplas linhas de intervenção e assentar em dinâmicas de ação / reação de diversos agentes, nomeadamente

públicos, promotores imobiliários e empresas de construção, proprietários de imóveis (também eles atores incontornáveis do processo de reabilitação, assentando na sua disponibilidade e dinâmica a possibilidade para lançar um processo sustentado e não apenas pontual e apoiado no investimento público), residentes na área de reabilitação urbana (sejam proprietários ou inquilinos, aos quais se dirige também um conjunto de linhas de intervenção, assumindo que constituem um dos núcleos centrais destinatários da intervenção) e ainda outros utentes e visitantes deste território do município de Matosinhos.

Deste modo, no presente subcapítulo apresentam-se estas medidas de política complementares de incentivo à reabilitação urbana, divididas em duas categorias (e explanadas nos pontos seguintes):

- ✓ os instrumentos de natureza fiscal disponíveis no quadro legislativo nacional e municipal (regulamento de taxas), e que serão explicitados com maior detalhe em seguida;
- ✓ outras medidas municipais de incentivo à reabilitação urbana.

A. INSTRUMENTOS DE NATUREZA FISCAL DE APOIO À REABILITAÇÃO URBANA NA ARU DE LAVRA

O Artigo 14.º do regime jurídico da reabilitação urbana estabelece os efeitos que o processo de delimitação de uma ARU acarreta, quer para os municípios que as delimitam, quer para os proprietários abrangidos por essa delimitação: se, por um lado, *“obriga à definição, pelo município, dos benefícios fiscais associados aos impostos municipais sobre o património, designadamente o imposto municipal sobre imóveis (IMI) e o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), nos termos da legislação aplicável”*, por outro, *“confere aos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre os edifícios ou frações nela compreendidos o direito de acesso aos apoios e incentivos fiscais e financeiros à reabilitação urbana, nos termos estabelecidos na legislação aplicável, sem prejuízo de outros benefícios e incentivos relativos ao património cultural”*.

Resulta deste facto a necessidade de o Município de Matosinhos, enquanto entidade gestora, estabelecer o conjunto dos benefícios fiscais e demais incentivos à reabilitação urbana que estejam associados à constituição legal da ARU de Lavra, bem como definir os mecanismos e procedimentos administrativos necessários para que os proprietários interessados possam de facto aceder a tais benefícios e incentivos.

A aprovação da delimitação de uma ARU e sua publicação em Diário da República implica a habilitação dos proprietários de prédios urbanos (ou frações de prédios urbanos) abarcados por estes limites a usufruir de um conjunto de benefícios fiscais. Assim, neste ponto, procura elencar-se o quadro global dos benefícios fiscais de apoio à reabilitação urbana que decorrem da legislação em vigor e aplicável em território nacional, e que estejam sujeitos a alguns pressupostos de base, como por exemplo a localização do prédio urbano em Área de Reabilitação Urbana (à luz do RJRU). Porém, a leitura deste capítulo não dispensa a consulta direta da legislação aplicável.

INCENTIVOS FISCAIS QUE DECORREM DO ESTATUTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

Com a publicação do RJRU em 2009 (posteriormente revisto em 2012), o legislador sentiu necessidade de prever e garantir medidas de estímulo às ações de reabilitação urbana. Deste modo, no Orçamento de Estado para 2009 (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro) foram consagrados benefícios fiscais e normativos à realização de ações de reabilitação de prédios urbanos em zonas delimitadas. Estas medidas assentam na introdução de um novo artigo no Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), o Artigo 71.º (regime extraordinário de apoio à reabilitação urbana), que passa a tornar mais duradouros os benefícios fiscais em causa, indo mais além do que os benefícios fiscais já previstos no Artigo 45.º, mas que não versavam exclusivamente sobre imóveis localizados em ARU.

De facto, o Artigo 71.º do EBF estabeleceu um conjunto de incentivos específicos em matéria de reabilitação urbana para prédios urbanos objeto de ações de reabilitação localizados em ARU e cujas obras decorram entre janeiro de 2008 e dezembro de 2020.

Porém, já no ano de 2017, o Governo apresenta a “**Nova Geração de Políticas de Habitação**” através da qual procura, entre outras finalidades, criar as condições para que a reabilitação passe de exceção a regra. É em consonância com este objetivo que o **Orçamento de Estado para 2018** (Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro) concentra de forma mais efetiva os benefícios fiscais na reabilitação e no arrendamento habitacional, procedendo à **revisão dos Artigos 45º e 71º do EBF**, clarificando, simplificando e conferindo coerência, eliminando sobreposições e harmonizando as definições existentes. Com esta revisão, o Governo procurou ainda manter da competência municipal os benefícios que já dependiam da sua aprovação e restringir os benefícios fiscais definidos ao nível central ao que são os objetivos de política nacional, dado que em tudo o resto a opção deverá caber aos municípios, mas sempre nos termos das estratégias definidas localmente.

De facto, se anteriormente a esta revisão do EBF cada um dos Artigos (45.º e 71.º) apresentava uma definição distinta de “reabilitação” (nenhuma das quais coincidente com a legislação existente), agora este conceito foi mais claramente balizado, com o intuito de restringir os benefícios fiscais ao que seja, de facto, reabilitação, sendo remetido para o **conceito de “reabilitação de edifício” previsto no RJRU** (álínea f) do Artigo 2.º): *“a forma de intervenção destinada a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva a um ou a vários edifícios, às construções funcionalmente adjacentes incorporadas no seu logradouro, bem como às frações eventualmente integradas nesse edifício, ou a conceder-lhes novas aptidões funcionais, determinadas em função das opções de reabilitação urbana prosseguidas, com vista a permitir novos usos ou o mesmo uso com padrões de desempenho mais elevados, podendo compreender uma ou mais operações urbanísticas”*.

Adicionalmente, os benefícios fiscais passam a aplicar-se somente a imóveis localizados em ARU (o que não acontecia no Artigo 45.º onde estavam os benefícios que decorriam diretamente da lei), mas mantendo-se abrangidos os imóveis a reabilitar com mais de 30 anos fora destas áreas e tendo de ser cumpridos objetivos mínimos de melhoria do estado de conservação e de eficiência energética.

Importará ainda fazer referência à necessidade de atualização contínua deste quadro de incentivos e benefícios fiscais à reabilitação urbana, uma vez que as alterações legislativas nesta

matéria têm sido sucessivas, sendo este facto indutor de alguma entropia na dinâmica privada. A título exemplificativo, o mais recente Pacote Legislativo “Mais Habitação” vem propor algumas alterações ao atual quadro de incentivos que, após aprovação e publicação deverão ser tidos em conta nestes processos.

Estando a **ARU de Lavra** aprovada e publicada em Diário da República desde outubro de 2021, **os proprietários cujos prédios urbanos sejam abarcados por esta delimitação podem usufruir dos benefícios fiscais constantes do quadro seguinte:**

QUADRO 05. INCENTIVOS FISCAIS À REABILITAÇÃO URBANA EM ARU QUE DECORRE DO EBF

Imposto	Enq. Legal	Benefício fiscal	Requisitos e condições de acesso
IMI	Artigo 45.º do EBF (alínea a) do n.º 2) <i>“Prédios urbanos objeto de reabilitação”</i>	Isenção por um período de 3 anos (a contar do ano, inclusive, da conclusão das obras)	▪ Prédios urbanos ou frações autónomas localizados em ARU ou concluídos há mais de 30 anos, que sejam, cumulativamente: ○ objeto de intervenção de “reabilitação de edifícios” (de acordo com o RJRU ou o RERU); ○ objeto de intervenção da qual resulte um estado de conservação do imóvel de, pelo menos, dois níveis acima do atribuído antes da intervenção e tenha, no mínimo, um nível “bom” (implica vistoria prévia e final de acordo com o MAEC); ○ objeto de intervenção que cumpra os requisitos em matéria de eficiência energética e de qualidade térmica previstos no D-L n.º 194/2015 relativo ao desempenho energético dos edifícios (através do SCE - Sistema Certificação Energética dos Edifícios). ▪ O reconhecimento da intervenção de reabilitação deve ser requerido conjuntamente com a comunicação prévia ou com o pedido de licença da operação urbanística, cabendo à Câmara Municipal de Matosinhos comunicar esse reconhecimento ao Serviço Local de Finanças, no prazo máximo de 20 dias a contar da data da determinação do estado de conservação resultante das obras ou da emissão da respetiva certificação energética, se esta for posterior; ▪ A anulação da liquidação do IMI e a correspondente restituição será efetuada pelo Serviço Local de Finanças no prazo máximo de 15 dias a contar da comunicação prevista no ponto anterior; ▪ O presente benefício não é cumulativo com outros benefícios fiscais de idêntica natureza (sem prejuízo de poder optar-se por outro mais favorável) e não prejudica a liquidação e cobrança do respetivo imposto, nos termos gerais.

Imposto	Enq. Legal	Benefício fiscal	Requisitos e condições de acesso
IMT	Artigo 45.º do EBF (alínea b) do n.º 2) "Prédios urbanos objeto de reabilitação"	Isenção nas aquisições de imóveis destinados a intervenções de reabilitação	▪ A isenção apenas se aplica se o adquirente iniciar as obras no prazo máximo de três anos a contar da data de aquisição; ▪ Prédios urbanos ou frações autónomas localizados em ARU ou concluídos há mais de 30 anos, que sejam, cumulativamente: ○ objeto de intervenção de "reabilitação de edifícios" (de acordo com o RJRU ou o RERU); ○ objeto de intervenção da qual resulte um estado de conservação do imóvel de, pelo menos, dois níveis acima do atribuído antes da intervenção e tenha, no mínimo, um nível "bom" (implica vistoria prévia e final de acordo com o MAEC); ○ objeto de intervenção que cumpra os requisitos em matéria de eficiência energética e de qualidade térmica previstos no D-L n.º 194/2015 relativo ao desempenho energético dos edifícios (através do SCE - Sistema Certificação Energética dos Edifícios). ▪ O reconhecimento da intervenção de reabilitação deve ser requerido conjuntamente com a comunicação prévia ou com o pedido de licença da operação urbanística, cabendo à Câmara Municipal de Matosinhos comunicar esse reconhecimento ao Serviço Local de Finanças, no prazo máximo de 20 dias a contar da data da determinação do estado de conservação resultante das obras ou da emissão da respetiva certificação energética, se esta for posterior; ▪ A anulação da liquidação do IMT e a correspondente restituição será efetuada pelo Serviço Local de Finanças no prazo máximo de 15 dias a contar da comunicação prevista no ponto anterior; ▪ O presente benefício não é cumulativo com outros benefícios fiscais de idêntica natureza (sem prejuízo de poder optar-se por outro mais favorável) e não prejudica a liquidação e cobrança do respetivo imposto, nos termos gerais.
IMT	Artigo 45.º do EBF (alínea c) do n.º 2) "Prédios urbanos objeto de reabilitação"	Isenção na primeira transmissão subsequente à intervenção de reabilitação	▪ A isenção apenas se aplica se o imóvel se destinar a arrendamento para habitação permanente ou, se localizado em ARU, também a habitação própria e permanente; ▪ Prédios urbanos ou frações autónomas localizados em ARU ou concluídos há mais de 30 anos, que sejam, cumulativamente: ○ objeto de intervenção de "reabilitação de edifícios" (de acordo com o RJRU ou o RERU); ○ objeto de intervenção da qual resulte um estado de conservação do imóvel de, pelo menos, dois níveis acima do atribuído antes da intervenção e tenha, no mínimo, um nível "bom" (implica vistoria prévia e final de acordo com o MAEC); ○ objeto de intervenção que cumpra os requisitos em matéria de eficiência energética e de qualidade térmica previstos no D-L n.º 194/2015 relativo ao desempenho energético dos edifícios (através do SCE - Sistema Certificação Energética dos Edifícios). ▪ O reconhecimento da intervenção de reabilitação deve ser requerido conjuntamente com a comunicação prévia ou com o pedido de licença da operação urbanística, cabendo à Câmara Municipal de Matosinhos comunicar esse reconhecimento ao Serviço Local de Finanças, no prazo máximo de 20 dias a contar da data da determinação do estado de conservação resultante das obras ou da emissão da respetiva certificação energética, se esta for posterior; ▪ A anulação da liquidação do IMT e a correspondente restituição será efetuada pelo Serviço Local de Finanças no prazo máximo de 15 dias a contar da comunicação prevista no ponto anterior; ▪ O presente benefício não é cumulativo com outros benefícios fiscais de idêntica natureza (sem prejuízo de poder optar-se por outro mais favorável) e não prejudica a liquidação e cobrança do respetivo imposto, nos termos gerais.

Imposto	Enq. Legal	Benefício fiscal	Requisitos e condições de acesso
IRS	Artigo 45.º do EBF (alínea d) do n.º 2) <i>“Prédios urbanos objeto de reabilitação”</i>	Tributação de mais-valias à taxa autónoma de 5% , decorrentes da primeira alienação subsequente à intervenção de reabilitação	▪ Mais-valias auferidas por sujeitos passivos de IRS residentes em território português (sem prejuízo da opção pelo englobamento); ▪ Prédios urbanos ou frações autónomas localizados em ARU que sejam, cumulativamente: ○ objeto de intervenção de “reabilitação de edifícios” (de acordo com o RJRU ou o RERU); ○ objeto de intervenção da qual resulte um estado de conservação do imóvel de, pelo menos, dois níveis acima do atribuído antes da intervenção e tenha, no mínimo, um nível “bom” (implica vistoria prévia e final de acordo com o MAEC); ○ objeto de intervenção que cumpra os requisitos em matéria de eficiência energética e de qualidade térmica previstos no D-L n.º 194/2015 relativo ao desempenho energético dos edifícios (através do SCE - Sistema Certificação Energética dos Edifícios). ▪ O reconhecimento da intervenção de reabilitação deve ser requerido à AT, cabendo à Câmara Municipal de Matosinhos comunicar esse reconhecimento ao Serviço Local de Finanças, no prazo máximo de 20 dias a contar da data da determinação do estado de conservação resultante das obras ou da emissão da respetiva certificação energética, se esta for posterior; ▪ O presente benefício não é cumulativo com outros benefícios fiscais de idêntica natureza (sem prejuízo de poder optar-se por outro mais favorável).
Taxas	Artigo 45.º do EBF (alínea e) do n.º 2) <i>“Prédios urbanos objeto de reabilitação”</i>	Redução a metade das taxas devidas pela avaliação do estado de conservação do imóvel (de acordo com o MAEC)	▪ Prédios urbanos ou frações autónomas localizados em ARU ou concluídos há mais de 30 anos, que sejam, cumulativamente: ○ objeto de intervenção de “reabilitação de edifícios” (de acordo com o RJRU ou o RERU); ○ objeto de intervenção da qual resulte um estado de conservação do imóvel de, pelo menos, dois níveis acima do atribuído antes da intervenção e tenha, no mínimo, um nível “bom” (implica vistoria prévia e final de acordo com o MAEC); ○ objeto de intervenção que cumpra os requisitos em matéria de eficiência energética e de qualidade térmica previstos no D-L n.º 194/2015 relativo ao desempenho energético dos edifícios (através do SCE - Sistema Certificação Energética dos Edifícios). ▪ O reconhecimento da intervenção de reabilitação deve ser requerido conjuntamente com a comunicação prévia ou com o pedido de licença da operação urbanística; ▪ A redução a metade das taxas devidas pela avaliação do estado de conservação (requeridas pelo promotor) aplica-se ao computo do total das vistorias realizadas, iniciais e finais, imprescindíveis para avaliar o estado de conservação do imóvel, e desde que atingidos os requisitos exigidos.

Imposto	Enq. Legal	Benefício fiscal	Requisitos e condições de acesso
IRS	Artigo 71.º do EBF (n.º 5) “Incentivos à reabilitação urbana”	Dedução à coleta de 30% dos encargos relacionados com a reabilitação suportados pelo proprietário, até ao limite de 500€	▪ São abrangidos imóveis localizados em ARU objeto de intervenções de “reabilitação de edifícios” (tal como definidas no RJRU), que cumpram umas das seguintes condições: ○ da intervenção resulte um estado de conservação de, pelo menos, dois níveis acima do verificado antes do seu início (de acordo com o MAEC); ○ da intervenção resulte um nível de conservação mínimo “bom” em resultado de obras realizadas nos dois anos anteriores à data do requerimento para a correspondente avaliação, desde que o custo das obras, incluindo IVA, corresponda, pelo menos, a 25% do valor patrimonial tributário do imóvel e este se destine a arrendamento para habitação permanente; ▪ Para usufruir deste benefício fiscal o promotor deverá requerê-lo junto da AT, apresentando comprovativo do início e conclusão da obra (através do termo de responsabilidade do técnico da obra competente ou, no caso das obras de escassa relevância urbanística, pelas datas das vistorias inicial e final, comunicadas pela MatosinhosHabit à Câmara Municipal de Matosinhos), incumbindo à MatosinhosHabit, E.M. (por competência delegada pelo Município) certificar o estado de conservação dos imóveis, antes e após as obras compreendidas na ação de reabilitação. ▪ Os encargos devem ser devidamente comprovados e dependem de certificação prévia por parte do órgão de gestão da ARU (Município de Matosinhos), sendo por este posteriormente remetidos ao Serviço Local de Finanças.
IRS	Artigo 71.º do EBF (n.º 6) “Incentivos à reabilitação urbana”	Tributação de rendimentos prediais à taxa autónoma de 5%	▪ Rendimentos auferidos por sujeitos passivos de IRS residentes em território português (sem prejuízo da opção pelo englobamento); ▪ São abrangidos rendimentos de imóveis localizados em ARU objeto de intervenções de “reabilitação de edifícios” (tal como definidas no RJRU) nos termos das respetivas estratégias de reabilitação de urbana, que cumpram umas das seguintes condições: ○ da intervenção resulte um estado de conservação de, pelo menos, dois níveis acima do verificado antes do seu início (de acordo com o MAEC); ○ da intervenção resulte um nível de conservação mínimo “bom” em resultado de obras realizadas nos dois anos anteriores à data do requerimento para a correspondente avaliação, desde que o custo das obras, incluindo IVA, corresponda, pelo menos, a 25% do valor patrimonial tributário do imóvel e este se destine a arrendamento para habitação permanente; ▪ Para usufruir deste benefício fiscal o promotor deverá requerê-lo à AT, apresentando comprovativo do início e conclusão da obra (através do termo de responsabilidade do técnico da obra competente ou, no caso das obras de escassa relevância urbanística, pelas datas das vistorias inicial e final, comunicadas pela MatosinhosHabit à Câmara Municipal de Matosinhos), incumbindo à MatosinhosHabit, E.M. (por competência delegada pelo Município) certificar o estado de conservação dos imóveis, antes e após as obras compreendidas na ação de reabilitação.

Imposto	Enq. Legal	Benefício fiscal	Requisitos e condições de acesso
IRC	Artigo 71.º do EBF (n.º 1) “Incentivos à reabilitação urbana”	Isenção para rendimentos de qualquer natureza obtidos em fundos de investimento imobiliário	▪ Fundos constituídos entre 1 de janeiro de 2008 e 31 de dezembro de 2013 que operem de acordo com a legislação nacional ▪ Pelo menos 75% dos ativos do fundo têm de ser imóveis sujeitos a ações de reabilitação localizados em ARU, objeto de intervenções de “reabilitação de edifícios” (tal como definidas no RJRU), que cumpram umas das seguintes condições: ○ da intervenção resulte um estado de conservação de, pelo menos, dois níveis acima do verificado antes do seu início (de acordo com o MAEC); ○ da intervenção resulte um nível de conservação mínimo “bom” em resultado de obras realizadas nos dois anos anteriores à data do requerimento para a correspondente avaliação, desde que o custo das obras, incluindo IVA, corresponda, pelo menos, a 25% do valor patrimonial tributário do imóvel e este se destine a arrendamento para habitação permanente; ▪ Imóveis comprovadamente reabilitados entre janeiro de 2008 e dezembro de 2020; ▪ Para usufruir deste benefício fiscal o promotor deverá requerê-lo ao Município, apresentando comprovativo do início e conclusão da obra (através do termo de responsabilidade do técnico da obra competente ou, no caso das obras de escassa relevância urbanística, pelas datas das vistorias inicial e final, comunicadas pela MatosinhosHabit à Câmara Municipal de Matosinhos), incumbindo à MatosinhosHabit, E.M. (por competência delegada pelo Município) certificar o estado de conservação dos imóveis, antes e após as obras compreendidas na ação de reabilitação.
IRC IRS	Artigo 71.º do EBF (n.º 2) “Incentivos à reabilitação urbana”	Retenção na fonte à taxa especial de 10% para rendimentos respeitantes a unidades de participação em fundos de investimento imobiliário	▪ Fundos constituídos entre 1 de janeiro de 2008 e 31 de dezembro de 2013 que operem de acordo com a legislação nacional ▪ Pelo menos 75% dos ativos do fundo têm de ser imóveis sujeitos a ações de reabilitação localizados em ARU, objeto de intervenções de “reabilitação de edifícios” (tal como definidas no RJRU), que cumpram umas das seguintes condições: ○ da intervenção resulte um estado de conservação de, pelo menos, dois níveis acima do verificado antes do seu início (de acordo com o MAEC); ○ da intervenção resulte um nível de conservação mínimo “bom” em resultado de obras realizadas nos dois anos anteriores à data do requerimento para a correspondente avaliação, desde que o custo das obras, incluindo IVA, corresponda, pelo menos, a 25% do valor patrimonial tributário do imóvel e este se destine a arrendamento para habitação permanente; ▪ Imóveis comprovadamente reabilitados entre janeiro de 2008 e dezembro de 2020; ▪ Para usufruir deste benefício fiscal o promotor deverá requerê-lo à AT, apresentando comprovativo do início e conclusão da obra (através do termo de responsabilidade do técnico da obra competente ou, no caso das obras de escassa relevância urbanística, pelas datas das vistorias inicial e final, comunicadas pela MatosinhosHabit à Câmara Municipal de Matosinhos), incumbindo à MatosinhosHabit, E.M. (por competência delegada pelo Município) certificar o estado de conservação dos imóveis, antes e após as obras compreendidas na ação de reabilitação.

Como se depreende do conjunto de requisitos e condicionalismos apresentados no quadro anterior e inscritos no Estatuto de Benefícios Fiscais, o acesso de um proprietário de um prédio (ou fração) urbano ao conjunto dos benefícios fiscais descritos não é automático e indiscriminado.

De facto, o EBF determina que **o acesso a benefícios fiscais decorrentes da execução de obras de reabilitação urbana dependa necessariamente de uma avaliação**, com vista apreciar o cumprimento de critérios de elegibilidade. Ainda de acordo com o EBF, a comprovação do início e da conclusão das obras de reabilitação é da competência da Câmara Municipal ou de outra entidade legalmente habilitada para gerir um programa de reabilitação urbana para a área da localização do imóvel, incumbindo-lhes, a pedido do promotor, certificar o estado dos imóveis, antes e após as obras compreendidas na ação de reabilitação (através de vistorias). A este propósito, convém clarificar que a Câmara Municipal de Matosinhos não confirma por si própria, ou pelos seus próprios meios, o início e o fim das obras de reabilitação. Esta comprovação é feita, nos casos que a lei assim obriga, pelo termo de responsabilidade do técnico da obra competente ou, no caso das obras de escassa relevância urbanística, pelas datas das vistorias inicial e final, respetivamente, comunicadas pela MatosinhosHabit, E.M. ao Departamento do Urbanismo do Município, conforme previamente acordado entre as duas entidades (de acordo com a delegação de competências da MatosinhosHabit, E.M.).

Segundo a alínea b) do número 1.º do artigo 45.º e a alínea c) do número 23.º do artigo 71.º do EBF, o “estado de conservação” de um edifício ou fração é determinado nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro. De acordo com esta legislação, a análise do estado de conservação terá como base o Método de Avaliação do Estado de Conservação dos Edifícios (MAEC), estando aí definidos os critérios de avaliação e as regras para a determinação do coeficiente de conservação.

A avaliação do estado de conservação é realizada com base numa vistoria visual detalhada (37 elementos funcionais), e consubstanciada no preenchimento de uma ficha de avaliação (modelo este também publicado no diploma legal referido no parágrafo anterior), não se recorrendo à consulta de projetos, à análise do historial de obras ou à realização de ensaios ou sondagens. Considera-se que apenas com a vistoria é possível realizar uma despistagem das principais anomalias e benfeitorias de modo a obter resultados com um grau de rigor adequado ao objetivo de determinação do nível de conservação. O modelo de ficha de avaliação do estado de conservação de prédio ou frações urbanas a aplicar neste tipo de processos consta como anexo no referido diploma legal.

Para efeitos da aplicabilidade dos benefícios fiscais descritos no quadro anterior, esta avaliação tem como objetivo verificar que as obras de reabilitação executadas sobre o prédio ou fração contribuem para uma melhoria de um mínimo de 2 níveis face à avaliação inicial, sendo necessário obter a classificação mínima de “bom”, de acordo com os níveis de conservação indicados no quadro seguinte (cf. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro).

QUADRO 06. NÍVEIS DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO UTILIZADOS NO ÂMBITO DO MAEC

Nível	Estado de Conservação
5	Excelente
4	Bom
3	Médio
2	Mau
1	Péssimo

Fonte: Decreto-Lei nº 266-B/2012, de 31 de dezembro

O artigo 3.º deste diploma estabelece ainda que a determinação do nível de conservação do prédio ou fração seja realizada por arquiteto, engenheiro ou engenheiro técnico inscrito na respetiva ordem profissional, podendo a entidade gestora da ORU (neste caso, o Município de Matosinhos) optar entre duas alternativas:

- Trabalhadores que exerçam funções públicas, em qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, no respetivo município (ou outra entidade gestora competente, como será o caso da Empresa Municipal MatosinhosHabit);
- Arquitetos, engenheiros ou engenheiros técnicos que, não se encontrando na situação anterior, constem de lista fornecida pelas ordens profissionais à Câmara Municipal (ou outra entidade gestora competente) e publicada no sítio na Internet do Município, com a indicação dos profissionais habilitados e disponíveis.

Realce ainda para o artigo 7.º do mesmo diploma, que admite a possibilidade de o Município cobrar taxas pela determinação do nível de conservação e pela definição das obras necessárias para a obtenção de nível de conservação superior, as quais constituem receita municipal.

Para que os proprietários possam de facto usufruir deste conjunto significativo de benefícios fiscais, importa que a estrutura técnica e política da Câmara Municipal de Matosinhos esteja capacitada para responder às solicitações.

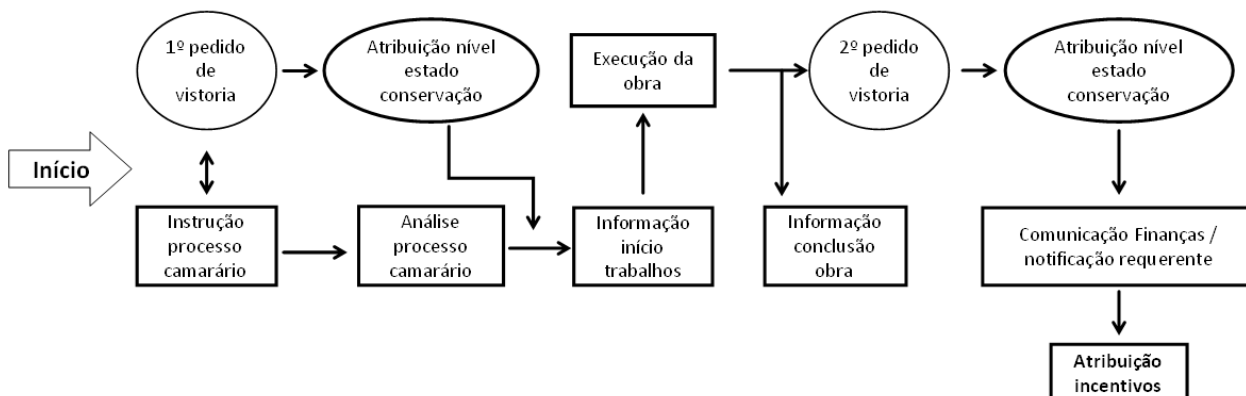
O primeiro pressuposto é o de que o Município (enquanto entidade gestora da ORU) tome conhecimento efetivo do estado de conservação do prédio antes e depois da ação de reabilitação, sendo o impulso dado pelo proprietário, mediante requerimento / comunicação à Câmara Municipal (conforme modelo de requerimento disponível no *síte* do município).

Assim, cabe ao proprietário comunicar à entidade gestora as obras que pretende efetuar, iniciando para o efeito um processo para a reabilitação de prédios urbanos ou frações de prédios urbanos.

Pretende-se que estes processos sejam simples, flexíveis, prioritários e céleres, contribuindo assim de forma decisiva para eliminar as demoras e os custos de contexto em matéria de aprovação de projetos e para incutir uma dinâmica relevante nesta matéria.

Apresenta-se de seguida uma sugestão de guião de procedimentos a adotar para este tipo de processos de reabilitação urbana dentro dos limites da ARU de Lavra, que será alvo de discussão e ponderação junto das estruturas técnicas e políticas do Município de Matosinhos.

FIGURA 11. SÍNTESE ESQUEMÁTICA DOS PROCEDIMENTOS A ADOTAR NO ÂMBITO DE AÇÕES DE REABILITAÇÃO LOCALIZADAS EM ARU



Fonte: Quatenaire Portugal.

Descreve-se, de forma sumária, cada um dos passos apresentados:

- **1º Passo – Instruir processo camarário:** para poder usufruir de qualquer um destes benefícios fiscais toda e qualquer obra tem de ser comunicada à Câmara Municipal, devendo o requerente instruir um processo de acordo com a intervenção desejada, solicitando vistoria nos termos do Decreto-Lei n.º 266-B/2012 (apresentando os documentos necessários no Balcão da Reabilitação do município);
- **2º Passo – Análise do processo:** a entidade gestora da ORU, ou a entidade que tenha competência delegada nesta matéria (neste caso a MatosinhosHabit, E.M.) analisa o processo com a prévia deslocação ao local para tomada de conhecimento e atribuição do nível do estado de conservação do prédio antes das obras;
- **3º Passo – Execução da obra:** o requerente deverá informar a entidade gestora do início dos trabalhos até cinco dias antes da data prevista e executar a obra de acordo com o comunicado e dentro do prazo estipulado (se for o caso);
- **4º Passo – Conclusão da obra:** o requerente deverá comunicar à entidade gestora ou à entidade que tenha competência delegada nesta matéria (neste caso a MatosinhosHabit, E.M.) a conclusão da obra, formalizando um pedido de atribuição do estado de conservação. Este pedido pressupõe nova vistoria por parte da MatosinhosHabit, E.M. para atribuição do nível do estado de conservação após obra de reabilitação;
- **5º Passo – Comunicação ao Serviço Local de Finanças:** caso se verifique uma melhoria de um mínimo de 2 níveis no estado de conservação face à avaliação inicial e seja obtida a classificação mínima de “bom”, a entidade gestora comunica, num prazo de 20 dias após a conclusão da obra e determinação do estado de conservação final, diretamente ao Serviço Local de Finanças, que o imóvel foi objeto de uma ação de reabilitação e notifica, na mesma data, o requerente desse facto;
- **6º Passo – Atribuição do benefício fiscal:** do ponto de vista fiscal, o Serviço Local de Finanças promoverá, num prazo de 15 dias, a aplicação de taxas reduzidas ou isenção do imposto em questão, nas transações, intervenções ou atividades que ocorram dentro da estratégia de reabilitação urbana.

BENEFÍCIOS FISCAIS QUE DECORREM DO CÓDIGO DO IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO

Outra importante medida de estímulo aos processos de reabilitação urbana em ARU decorre de uma alteração ao **Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado**, mais concretamente em concordância com o artigo 18.º do CIVA (e da verba 2.23 da Lista I anexa ao CIVA).

Esta normativa acrescenta ao quadro de benefícios fiscais já apresentados ao abrigo do EBF o seguinte incentivo:

QUADRO 07. INCENTIVOS FISCAIS À REABILITAÇÃO URBANA EM ARU QUE DECORREM DO CIVA

Imposto	Enq. Legal	Benefício fiscal	Pressupostos de base
IVA	Artigo 18.º do CIVA (verba 2.23 da Lista I anexa) “Taxas do imposto”	Aplicação da taxa reduzida de 6%	▪ Empreitadas de reabilitação de edifícios, tal como definida em diploma específico, realizadas em imóveis localizados em ARU delimitadas nos termos legais

Para poderem usufruir deste benefício fiscal, os **interessados deverão requerer uma certidão**, a emitir pela Câmara Municipal de Matosinhos, a confirmar que as obras de reabilitação a executar incidem sobre imóveis ou frações abrangidas pelo perímetro de intervenção da ARU de Lavra e se enquadram na respetiva operação de reabilitação urbana.

A este propósito, importa aduzir que o legislador clarificou, em outubro de 2023 (ver redação da Lei n.º 56/2023, de 06 de outubro), que este relevante incentivo fiscal se aplica única e exclusivamente a intervenções de reabilitação de edifícios, ou seja, pressupõe uma intervenção sobre uma pré-existência. Contudo, a verba 2.23 da lista I anexa ao CIVA, na redação mais recente, não é aplicável aos seguintes casos: (i) pedidos de licenciamento, de comunicação prévia ou pedido de informação prévia respeitantes a operações urbanísticas submetidos junto da câmara municipal territorialmente competente antes da data da entrada em vigor da presente lei; (ii) pedidos de licenciamento ou de comunicação prévia submetidas junto da câmara municipal territorialmente competente após a entrada em vigor da presente lei, desde que submetidas ao abrigo de uma informação prévia favorável em vigor.

Este benefício será materializado através da aplicação da taxa reduzida do IVA nas faturas respeitantes às obras realizadas.

AGRAVAMENTOS FISCAIS QUE DECORREM DO CÓDIGO DO IMPOSTO MUNICIPAL SOBRE IMÓVEIS

Sendo evidente que o conjunto de benefícios fiscais anteriormente descritos, e em vigor desde a aprovação da ARU de Lavra, se revela atrativo para os proprietários e promotores que pretendam investir no mercado imobiliário nesta área da cidade, o município de Matosinhos considerou pertinente ir mais além nesta política de incentivo à reabilitação urbana, não só premiando os proprietários que façam obras de reabilitação (discriminação positiva), mas também penalizando os proprietários que descurem a manutenção do seu património edificado (discriminação negativa).

Deste modo, o município de Matosinhos encontra-se já a aplicar um conjunto de penalizações fiscais em sede do IMI previstas no CIMI (dependentes de iniciativa municipal e que carecem de deliberação em sede de Assembleia Municipal), especificamente:

- **Majoração em 30% da taxa do IMI em vigor a aplicar a prédios urbanos degradados localizados em ARU**, considerando-se como tais os que, face ao seu estado de conservação, não cumpram satisfatoriamente a sua função ou façam perigar a segurança de pessoas e bens (com enquadramento previsto no n.º 8 do Artigo 112.º do CIMI);
- **Elevação ao triplo da taxa do IMI em vigor prevista para prédios urbanos que se encontrem em ruína ou devolutos há mais de um ano** (com enquadramento previsto no n.º 3 do Artigo 112.º do CIMI). Importa referir que a identificação dos prédios ou frações autónomas em ruínas ou devolutos há mais de um ano é competência do Município e deve ser comunicada à Autoridade Tributária e Aduaneira (Serviço Local de Finanças);
- **Elevação ao sêxtuplo da taxa do IMI em vigor para os prédios urbanos ou frações autónomas que se encontrem devolutos há mais de dois anos, os prédios em ruínas, bem como os terrenos para construção inseridos no solo urbano e cuja qualificação em plano municipal de ordenamento do território atribua aptidão para o uso habitacional, sempre que se localizem em zonas de pressão urbanística**, agravada, em cada ano subsequente, em mais 10 %, até ao limite máximo do valor de 12 vezes a taxa inicial (com enquadramento previsto no Artigo 112.º - B do CIMI). De referir ainda que as receitas obtidas com este agravamento têm de ser afetas pelos municípios ao financiamento das políticas municipais de habitação. No entanto, e na presente data, o território da ARU de Lavra não se encontra abarcado pela Zona de Pressão Urbanística aprovada para o concelho de Matosinhos (conforme Aviso n.º 521/2023 do Diário da República, 2.ª série — N.º 7 — 10 de janeiro de 2023).

B. OUTRAS MEDIDAS MUNICIPAIS DE INCENTIVO À REABILITAÇÃO URBANA

Na operacionalização de uma estratégia de reabilitação urbana compete ao setor público, com o município na liderança, diversas funções: regular e monitorizar a intervenção; assegurar a realização de um conjunto de ações de natureza material ou incorpórea; e estimular outras entidades, designadamente as da esfera privada, empresarial ou individual, a aderir à dinâmica global de reabilitação e regeneração.

Cabe assim ao Município de Matosinhos sistematizar e propor outros instrumentos e mecanismos de apoio e incentivo a mobilizar para a implementação da estratégia de reabilitação urbana, concretamente:

- ✓ os instrumentos de apoio financeiro dedicados às políticas urbanas e que podem ser mobilizados para muitas das ações elencadas nos pontos anteriores, com destaque para o pacote financeiro contratualizado entre o Município de Matosinhos e o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHURU) no âmbito da Estratégia Local de Habitação, que se poderá concretizar em parcelas deste território. No capítulo sétimo será elencado um

possível enquadramento financeiro para cada uma das ações deste programa estratégico de reabilitação urbana;

- ✓ mecanismos de comunicação e divulgação focados na temática da reabilitação urbana, com o objetivo de disseminar informação e cativar o investimento privado. Estas ações resultam da evidência que uma estratégia de reabilitação urbana só será eficaz se chegar aos seus destinatários. Para isso, a comunicação terá de ser clara, objetiva e direcionada aos diversos públicos-alvo, sejam proprietários, promotores imobiliários, cidadãos residentes, empresas, entre outros. Em articulação com a MatosinhosHabit, e em linha com a política de comunicação já em curso, propõe-se a elaboração e distribuição de folhetos informativos, a dinamização de conteúdos associados à temática da reabilitação urbana no *site* da autarquia, para além da necessária avaliação e monitorização de resultados e metas do programa.

7. MODELO DE OPERACIONALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA

7.1. MODELO DE GESTÃO

O Município de Matosinhos, considerando o conjunto de condições e antecedentes específicos em matéria de reabilitação urbana, deverá estipular o modelo de gestão mais adequado para a implementação das diferentes operações de reabilitação urbana, em termos institucionais, jurídicos e organizativos.

De acordo com o Artigo 10º do RJRU, podem revestir a qualidade de entidade gestora de operações de reabilitação urbana:

- o **Município**, podendo ser criada uma unidade orgânica flexível ou equipa de projeto, interna ao município e constituída especialmente para o efeito, devendo integrar técnicos com as competências funcionais necessárias à prossecução da estratégia de reabilitação urbana;
- uma **empresa do setor empresarial local**, que caso tenha por objeto social exclusivo a gestão de operações de reabilitação urbana adota a designação de sociedade de reabilitação urbana (SRU), ficando o município responsável por delegar nesta empresa os poderes que lhe são cometidos.

No caso específico do Município de Matosinhos, e em função da existência da MatosinhosHabit – MH, E.M., pessoa coletiva de direito privado de natureza municipal com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e que tem como objeto social, entre outros, “*conceder apoio técnico à autarquia nos domínios da gestão e conservação do parque habitacional privado e da reabilitação e requalificação urbana*”, qualquer dos cenários anteriormente apresentados se poderia equacionar.

Perante estas alternativas, cabe ao município de Matosinhos optar por um dos modelos. No entanto, e estando já em vigor a ORU de Matosinhos, a ORU de Leça da Palmeira, a ORU de Matosinhos Sul e a ORU de São Mamede de Infesta, e sendo a dinâmica de reabilitação pública e privada uma realidade neste território, parece óbvio que o modelo de gestão a adotar seja o mesmo nesta ORU de Lavra, nos termos constantes dos Programas Estratégicos de Reabilitação Urbana em vigor.

Concomitantemente, e em função da experiência e conhecimento acumulados pela estrutura técnica municipal em instrumentos de gestão urbanística e em instrumentos de desenvolvimento urbano em contextos de parceria, tendo em muitos casos este território como objeto, o Executivo optou por **definir o Município de Matosinhos como entidade gestora da Operação de Reabilitação Urbana de Lavra**, assumindo o responsável político pelo Pelouro da Reabilitação Urbana as funções de coordenação política e estratégica.

Quanto à gestão quotidiana e operacionalização da ORU, considera-se como mais adequado que fique a cargo de uma Equipa de Projeto temporária, denominada “*Gabinete da Reabilitação Urbana*”, a integrar do Departamento de Projetos Especiais e funcionando em forte articulação com a Loja do Município (Balcão da Reabilitação Urbana) e com a MatosinhosHabit, EM.

7.2. MODELO DE EXECUÇÃO

De acordo com o Artigo 11º do RJRU, a execução das operações de reabilitação urbana pode assumir duas modalidades:

- por iniciativa dos particulares (execução pelos particulares com o apoio da entidade gestora ou administração conjunta);
- por iniciativa da entidade gestora (execução direta da entidade gestora, administração conjunta ou através de parcerias com entidades privadas).

Importa referir que à data da conclusão deste relatório ainda não foi publicado o decreto regulamentar que estabelecerá o regime jurídico aplicável à administração conjunta de operações de reabilitação urbana (prazo findou em novembro de 2012).

Deste modo, e considerando as restrições económicas e financeiras a que os municípios estão sujeitos, a dificuldade em ter um conhecimento aprofundado sobre as reais expectativas e perspetivas de todos os proprietários em presença (e também de potenciais investidores), o facto de uma parte significativa do investimento dizer respeito à reabilitação de edifícios privados, mas que as ações da responsabilidade do município não se esgotam na requalificação e infraestruturação do espaço público, parece evidente que o **modelo a adotar para a execução da ORU de Lavra seja o da execução por iniciativa dos particulares com o apoio da entidade gestora**, estando o dever de reabilitação do edificado existente nas ARU adstrito aos respetivos proprietários (modelo igual ao definido nas restantes ORU em vigor).

De facto, e sem prejuízo dos deveres de reabilitação que impendem sobre os particulares e da iniciativa particular na promoção da reabilitação urbana, as intervenções tendentes à execução de uma operação de reabilitação urbana sistemática devem ser ativamente promovidas pela entidade gestora da operação. A assunção deste compromisso obriga a que o Município de Matosinhos, enquanto entidade gestora da ORU, exerça um papel ativo ao nível:

- da criação de uma política de estímulo à recuperação do edificado em presença;
- da execução dos projetos e ações previstos ao nível da requalificação do espaço público, da infraestruturação urbana e da revitalização do tecido económico;
- da identificação dos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos dos edifícios e prédios urbanos por edificar;
- do apoio técnico no desenvolvimento dos projetos, na interpretação de legislação e regulamentação, no acompanhamento das obras e ações de vistoria, na identificação de opções de financiamento e dos incentivos e benefícios fiscais inerentes aos processos de reabilitação urbana e na desburocratização dos procedimentos de licenciamento;
- da divulgação da ARU e da respetiva ORU junto dos particulares e de potenciais investidores;
- da consciencialização pública da importância do património edificado e da sua conservação, através de ações de sensibilização da população e agentes económicos;
- da monitorização (anual) e avaliação (quinquenal) regular da implementação da ORU e divulgação dos seus resultados.

7.3. ÂMBITO TEMPORAL DA ORU

À luz do RJRU, é conteúdo obrigatório do Programa Estratégico de Reabilitação Urbana a definição do âmbito temporal da Operação de Reabilitação Urbana. O artigo 20.º da Lei nº 32/2012, de 14 de agosto, estabelece quinze anos como prazo máximo para vigorar uma ORU.

Deste modo, e tendo em consideração a vontade expressa pelo atual executivo municipal, enquanto entidade gestora das ORU, em levar a cabo uma política eficaz e duradoura de reabilitação urbana no concelho de Matosinhos e, mais especificamente, em Lavra, mas também o atual contexto de forte restrição económica e financeira das instituições públicas e agentes privados, **propõe-se que a ORU de Lavra vigore por um período de quinze anos, decorrendo entre 2024 e 2038.**

A prorrogação do prazo de vigência de uma ORU terá de ser sempre aprovada pela Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal. No entanto, a estipulação desta meta não obsta a que, findo o prazo máximo dos 15 anos, possa ser aprovada nova Operação de Reabilitação Urbana que abranja a mesma área.

7.4. PLANO E CRONOGRAMA DE INVESTIMENTO E FINANCIAMENTO DA ORU

Neste último capítulo do PERU de Lavra apresenta-se o quadro global dos investimentos previstos para a execução da ORU, destrinchando o que é investimento público e privado, apontando as possíveis fontes de financiamento e o respetivo cronograma de execução.

Como se pode perceber pela análise do quadro seguinte, **o investimento global previsto para o PERU de Lavra é de 46 865 736 €**, dos quais apenas cerca de 5% são investimentos de natureza pública (correspondendo a cerca de 2,3 milhões de euros), sendo os restantes 95% da responsabilidade da iniciativa privada (cerca de 44,6 milhões euros).

De referir que o montante de investimento privado representa o potencial de reabilitação urbana existente no território delimitado por esta ARU, não significando que seja executado na sua totalidade, uma vez que ele dependerá sempre da iniciativa privada. Cabe, no entanto, ao Município tentar captar e incentivar os proprietários e potenciais investidores a concretizarem estes investimentos, sendo o presente Programa Estratégico de Reabilitação Urbana um instrumento e um primeiro passo decisivo para se alcançar esse objetivo.

QUADRO 08. PLANO DE INVESTIMENTO DE ACORDO COM A TIPOLOGIA DE AÇÕES E NATUREZA DO INVESTIMENTO

PROJETOS/ AÇÕES	NATUREZA DO INVESTIMENTO		
	PÚBLICO	PRIVADO	%
Reabilitação de edifícios privados (potencial)		44 601 236 €	95,2%
Intervenções ligeiras de reabilitação de edifícios privados (médio estado de conservação)		20 829 918 €	44,4%
Intervenções médias de reabilitação de edifícios privados (mau estado de conservação)		15 487 374 €	33,0%
Intervenções profundas de reabilitação de edifícios privados (péssimo estado de conservação)		8 283 944 €	17,7%
Intervenções de promoção da mobilidade sustentável	2 264 500 €		4,8%
Criação de uma rede ciclável destinada à mobilidade diária	62 000 €		0,1%
Criação de pontos de estacionamento bicicletas	12 500 €		0,0%
Realização de uma campanha de promoção da bicicleta visando a população escolar	10 000 €		0,0%
Melhoria das condições de circulação pedonal (Reperfilamentos, zonas 30, coexistência)	2 000 000 €		4,3%
Criação de Novos arruamentos na rede local (e/ou implementação de sentidos únicos)	180 000 €		0,4%
TOTAL	2 264 500 €	44 601 236 €	100%
	46 865 736 €		

Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos e Quaternaire Portugal, S.A., 2024.

Finalmente, no quadro seguinte apresenta-se o **cronograma global dos investimentos** previstos neste PERU, distribuídos de acordo com as tipologias de ação, evidenciando a natureza do investimento, o promotor de cada ação e a possível fonte de financiamento para a sua concretização, bem como a respetiva calendarização (tendo como horizonte o âmbito temporal definido no ponto anterior – 15 anos).

Importa referir que as fontes de financiamento indicadas são, a esta altura, possibilidades de enquadramento em função da tipologia e promotor de cada uma das ações. Logicamente que se procurou enquadrar os investimentos nas fontes de financiamento mais favoráveis para o promotor do projeto, privilegiando o enquadramento em instrumentos em curso, como o PRR ou o PT2020, ou sobre os quais já se começam a vislumbrar algumas linhas orientadoras, como é o caso do PT2030, sendo no caso do investimento público tendencialmente cofinanciamento não reembolsável, e reembolsável no caso dos investimentos privados, se bem que em condições mais atrativas do que aquelas que poderão ser encontradas no mercado (como é o casos do IFRRU 2020).

QUADRO 09. PLANO E CRONOGRAMA GLOBAL DE INVESTIMENTO E FINANCIAMENTO DO PERU DE LAVRA

PROJETOS/ AÇÕES	PROMOTOR	INVESTIMENTO PREVISTO	FONTE FINANCIAMENTO	CALENDARIZAÇÃO														
				2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Reabilitação de edifícios privados (potencial)																		
Intervenções ligeiras de reabilitação de edifícios privados (médio estado de conservação)	Proprietários e investidores privados	20 829 918 €	Capitais próprios IFRRU															
Intervenções médias de reabilitação de edifícios privados (mau estado de conservação)	Proprietários e investidores privados	15 487 374 €	Capitais próprios IFRRU															
Intervenções profundas de reabilitação de edifícios privados (péssimo estado de conservação)	Proprietários e investidores privados	8 283 944 €	Capitais próprios IFRRU															
Intervenções de promoção da mobilidade sustentável																		
Criação de uma rede ciclável destinada à mobilidade diária	CM Matosinhos	62 000 €	Orçam. municipal PT2030															
Criação de pontos de estacionamento bicicletas	CM Matosinhos	12 500 €	Orçam. municipal PT2030															
Realização de uma campanha de promoção da bicicleta visando a população escolar	CM Matosinhos	10 000 €	Orçam. municipal PT2030															
Melhoria das condições de circulação pedonal (Reperfilamentos, zonas 30, coexistência)	CM Matosinhos	2 000 000 €	Orçam. municipal PT2030															
Criação de Novos arruamentos na rede local (e/ou implementação de sentidos únicos)	CM Matosinhos	180 000 €	Orçam. municipal PT2030															
TOTAL		46 865 736 €																

Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos e Quatenaire Portugal, S.A., 2024.

Como se pode constatar, o cronograma de execução deste plano de ação tende a concentrar algum investimento nos primeiros anos de vigência da Operação de Reabilitação Urbana, com primazia para a concentração de investimentos públicos de qualificação territorial.

O investimento privado, por ser de mais difícil confirmação e depender, em última análise, da vontade e disponibilidade do respetivo proprietário, tende a distribuir-se de modo mais homogéneo ao longo destes quinze anos.

O Município de Matosinhos está consciente do desafio que a implementação desta estratégia de reabilitação representa, não só em termos do esforço financeiro, mas também da ambição aqui plasmada e que só resultará se for capaz de captar o interesse dos promotores e agentes privados para esta nova dinâmica de reabilitação urbana de Lavra.

ANEXOS

ANEXO 01. PLANTA DE DELIMITAÇÃO APROVADA DA ARU DE LAVRA

[ver ficheiro “*Anexo01*”]

ANEXO 02. ESPACIALIZAÇÃO DO PLANO DE INVESTIMENTO PÚBLICO

[ver ficheiro “*Anexo02*”]

Matosinhos

Rua Tomás Ribeiro, nº 412 – 2º
4450-295 Matosinhos Portugal

Tel (+351) 229 399 150
Fax (+351) 229 399 159
porto@quaternaire.pt

Lisboa

Rua Duque de Palmela, nº 25 - 2º
1250-097 Lisboa Portugal

Tel (+351) 213 513 200
Fax (+351) 213 513 201
lisboa@quaternaire.pt

www.quaternaire.pt