

PROGRAMA ESTRATÉGICO DE REABILITAÇÃO URBANA
ROSSIO AO SUL DO TEJO



FEVEREIRO 2021



Este documento, que constitui propriedade do Município de Abrantes, foi produzido com o apoio técnico da ImproveConsult - Consultoria e Estudos, Lda.

improveconsult 
Consultoria e Estudos
IMPROVECONSULT - CONSULTORIA E ESTUDOS,
LDA.
Rua Latino Coelho, nº87
1050-134 Lisboa Tel:
213 502 536
e-mail: improve@improveconsult.pt
www.improveconsult.pt

Fevereiro 2021

Principais siglas e acrónimos utilizados no presente documento

ARU: Área de Reabilitação Urbana

EBF: Estatuto dos Benefícios Fiscais

IMI: Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT: Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

IRS: Imposto sobre o Rendimento Singular

IVA: Imposto sobre o Valor Acrescentado

MAEC: Método de Avaliação do Estado de Conservação de Imóveis

ORU: Operação de Reabilitação Urbana

PDM: Plano Diretor Municipal

PERU: Programa Estratégico de Reabilitação Urbana

PUA: Plano de Urbanização de Abrantes

RJIGT: Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJRU: Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

RJUE: Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

RMIRU: Regulamento Municipal de Incentivos à Reabilitação Urbana

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO.....	4
A. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE REABILITAÇÃO URBANA.....	5
A.1. ENQUADRAMENTO E PERfil DE INSERÇÃO TERRITORIAL.....	5
A.2. DELIMITAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO SUMÁRIA DA ÁREA DE REABILITAÇÃO URBANA	7
A.3. AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DA SITUAÇÃO DE PARTIDA.....	13
B. ESTRATÉGIA DE REABILITAÇÃO E REVITALIZAÇÃO URBANA	15
B.1. ORIENTAÇÕES DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL.....	15
B.2. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS.....	18
B.3. PERFIL E PRIORIDADES DA INTERVENÇÃO MUNICIPAL	20
C. PLANO DE AÇÃO	22
C.1. PROGRAMA DE INVESTIMENTO MUNICIPAL.....	22
C.2. INSTRUMENTOS DE EXECUÇÃO DA POLÍTICA URBANÍSTICA	26
C.3. CARTEIRA DE INCENTIVOS AOS PROPRIETÁRIOS.....	29
D. IMPLEMENTAÇÃO E MODELO DE GESTÃO.....	31
D.1. ENTIDADE GESTORA	31
D.2. MODELOS DE EXECUÇÃO	31
D.3. PERÍODO DE VIGÊNCIA E ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO	32

INTRODUÇÃO

O Programa Estratégico de Reabilitação Urbana [PERU] do Rossio ao Sul do Tejo assume-se como uma peça fundamental da política municipal de urbanismo e ordenamento do território que tem vindo a ser implementada pelo Executivo camarário ao longo dos últimos anos, dando sequência natural às orientações emanadas do novo Plano Diretor Municipal [PDM] (em fase final de revisão) e do Plano de Urbanização de Abrantes [PUA] (revisto em 2017) e criando condições acrescidas para a sua implementação neste território concreto.

Em termos de estrutura, este documento encontra-se organizado em torno dos seguintes quatro Capítulos principais:

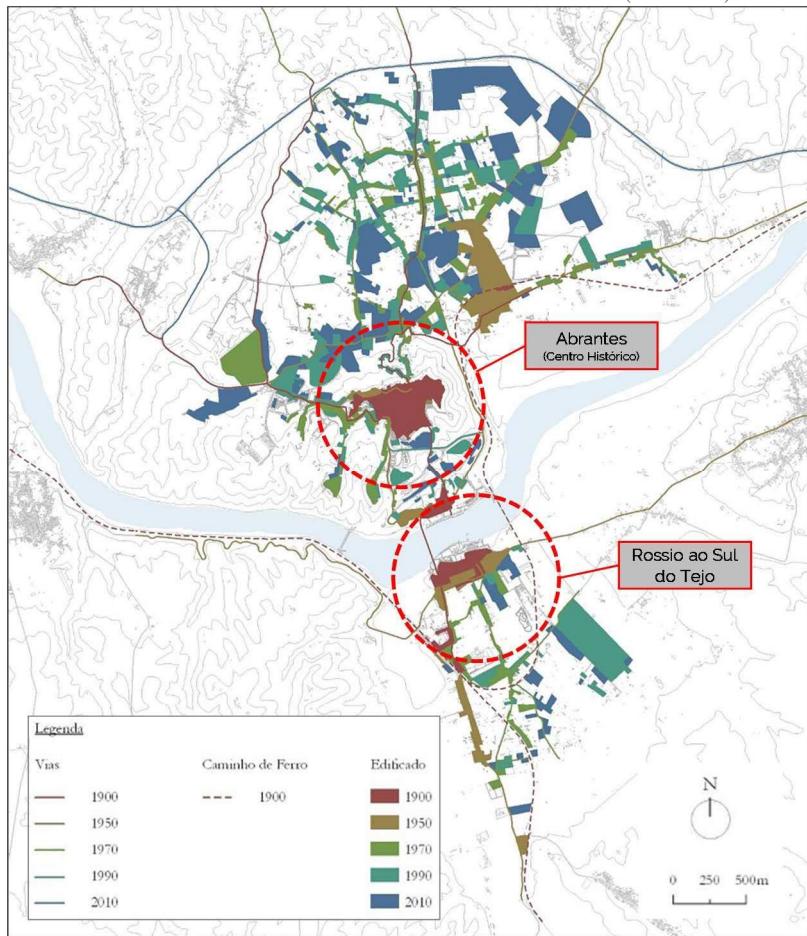
- Caracterização da Área de Reabilitação Urbana (Capítulo A);
- Estratégia de Reabilitação e Revitalização Urbana (Capítulo B);
- Plano de Ação (Capítulo C);
- Implementação e Modelo de Gestão (Capítulo D).

A. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE REABILITAÇÃO URBANA

A.1. ENQUADRAMENTO E PERFIL DE INSERÇÃO TERRITORIAL

O aglomerado urbano do Rossio ao Sul do Tejo está localizado na margem esquerda do Rio Tejo, ocupando uma posição fronteira em relação à zona central da cidade de Abrantes (localizada na margem direita) (Figura 1).

FIGURA 1 – FASES DE CRESCIMENTO DA CIDADE DE ABRANTES (1900-2010)



FONTE: CÂMARA MUNICIPAL DE ABRANTES

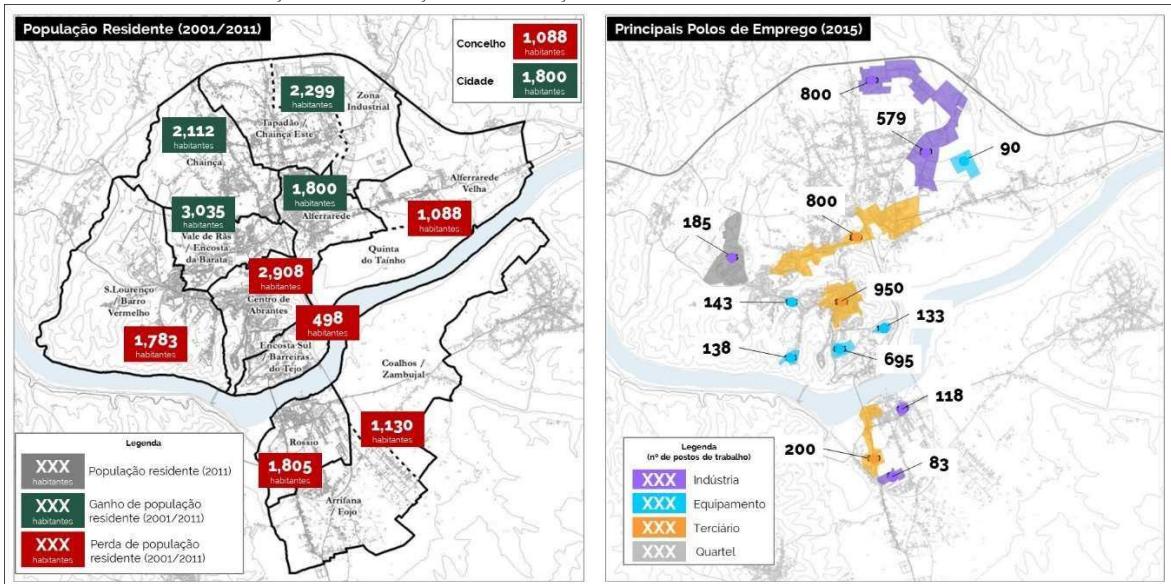
Apesar da existência de registos que dão conta do papel que este aglomerado desempenhou historicamente enquanto entreposto comercial de matriz fluvial para abastecimento a Abrantes, o seu crescimento é especialmente visível a partir da segunda metade do século XIX, fruto das oportunidades abertas pela construção da linha de caminho-de-ferro do Leste (1863) e da ponte rodoviária (1870). Objetivamente, é a partir da materialização destas infraestruturas que o Rossio ao Sul do Tejo passa a dispor de condições locativas potenciadoras da sua ocupação urbana e da instalação de novas atividades económicas, alavancadas depois pela consolidação dos eixos rodoviários correspondentes às Estradas Nacionais 2 [EN2] e 118 [EN118].

Desde então, e durante várias décadas, os aglomerados do Rossio ao Sul do Tejo e de Alferrarede (localizado a Nordeste da zona central da cidade de Abrantes e igualmente beneficiário da instalação de uma estação ferroviária no final do século XIX) foram os únicos polos relevantes de concentração demográfica e económica na envolvente territorial da cidade de Abrantes.

Com efeito, é só na segunda metade do século XX que a dinâmica de crescimento da cidade vem despoletar a emergência de novos padrões espaciais no seu processo de expansão, “fundamentalmente através de operações de loteamento, muitas vezes descontextualizadas e gerando o crescimento desordenado e disperso”¹. Deste processo, predominantemente incidente na margem direita do Rio Tejo e, em especial, nas áreas a Norte da zona central de Abrantes, resultou forçosamente uma cidade bastante mais extensa e difusa, assim como um modelo de repartição espacial da população e das atividades (económicas e não-económicas) substancialmente distinto daquele que havia caracterizado grande parte do século XX.

De acordo com os dados mais recentes que se encontram disponíveis, compilados no âmbito da revisão do Plano de Urbanização de Abrantes [PUA], é possível constatar que as áreas urbanas situadas a Norte da zona central de Abrantes foram as únicas que registaram crescimento populacional entre 2001 e 2011, contrastando assim com as perdas verificadas no restante território da cidade (Figura 2). Por outro lado, e em linha com estas dinâmicas, da análise da localização e dimensão dos principais polos de emprego compete aqui destacar o peso atualmente detido quer pela centralidade linear estruturada ao longo da EN3/Avenida D. João I (a Norte da zona central de Abrantes), assente na presença de superfícies comerciais de média e grande dimensão, quer pelo Parque Industrial (Norte e Sul) de Abrantes (a Norte de Alferrarede).

FIGURA 2 – EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE E DO EMPREGO NA CIDADE DE ABRANTES



FONTE: CÂMARA MUNICIPAL DE ABRANTES (ADAPTADO)

¹ Cf. Revisão do Plano de Urbanização de Abrantes – Relatório do Plano, Câmara Municipal de Abrantes, 2015.

Como rapidamente se depreende, o contexto exposto mostra de forma muito clara que o território do Rossio ao Sul do Tejo não tem sido capaz de evidenciar níveis de atratividade locativa similares aos registados pelas áreas situadas a Norte da zona central da cidade de Abrantes, seja do ponto de vista demográfico, seja do ponto de vista económico. Neste sentido, e apesar da descontinuidade territorial imposta pela presença do corredor fluvial do Tejo, será fundamental (re)equacionar as condições que poderão sustentar um maior equilíbrio entre ambas as margens pelas quais a cidade de Abrantes se reparte, designadamente com vista a travar o processo regressivo que tem afetado o Rossio ao Sul do Tejo ao longo das últimas décadas.

A.2. DELIMITAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO SUMÁRIA DA ÁREA DE REABILITAÇÃO URBANA

O desenho e subsequente implementação de uma estratégia de reabilitação urbana para o Rossio ao Sul do Tejo tem como pressuposto básico a prévia delimitação territorial da sua área de intervenção, a qual, de acordo com o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), se consubstancia legalmente enquanto Área de Reabilitação Urbana (ARU). Nos termos do RJRU, uma ARU corresponde a 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, através de uma operação de reabilitação urbana².

Na atual estrutura territorial do Rossio ao Sul do Tejo distinguem-se muito claramente os núcleos estruturados em torno da amarração Sul da ponte rodoviária e da estação ferroviária, sendo o primeiro aquele que, de forma mais clara, se veio a afirmar como espaço preferencial para a ocupação de matriz eminentemente urbana. Para além da edificação que se veio a implantar de forma linear ao longo da EN2 (Avenida Dr. António Augusto da Silva Martins), que liga ambos os núcleos, assinala-se também o desenvolvimento mais recente de diversas iniciativas urbanísticas a Sul do limite físico historicamente corporizado pelo traçado da EN118 (Avenida Avelar Machado), operadas estas através da urbanização de faixas de solo rústico com configuração perpendicular à frente ribeirinha do aglomerado. Para efeitos de delimitação da ARU, considerouse igualmente a linha de edificações implantadas a Poente da estação ferroviária ao longo da Rua das Lameiras, assim como o espaço-canal proposto no âmbito do Plano de Urbanização de Abrantes [PUA] a Norte desta zona (Figura 3).

² Alínea b) do artigo 2º do RJRU.

FIGURA 3 – DELIMITAÇÃO DA ARU DO ROSSIO AO SUL DO TEJO



FONTE: CÂMARA MUNICIPAL DE ABRANTES

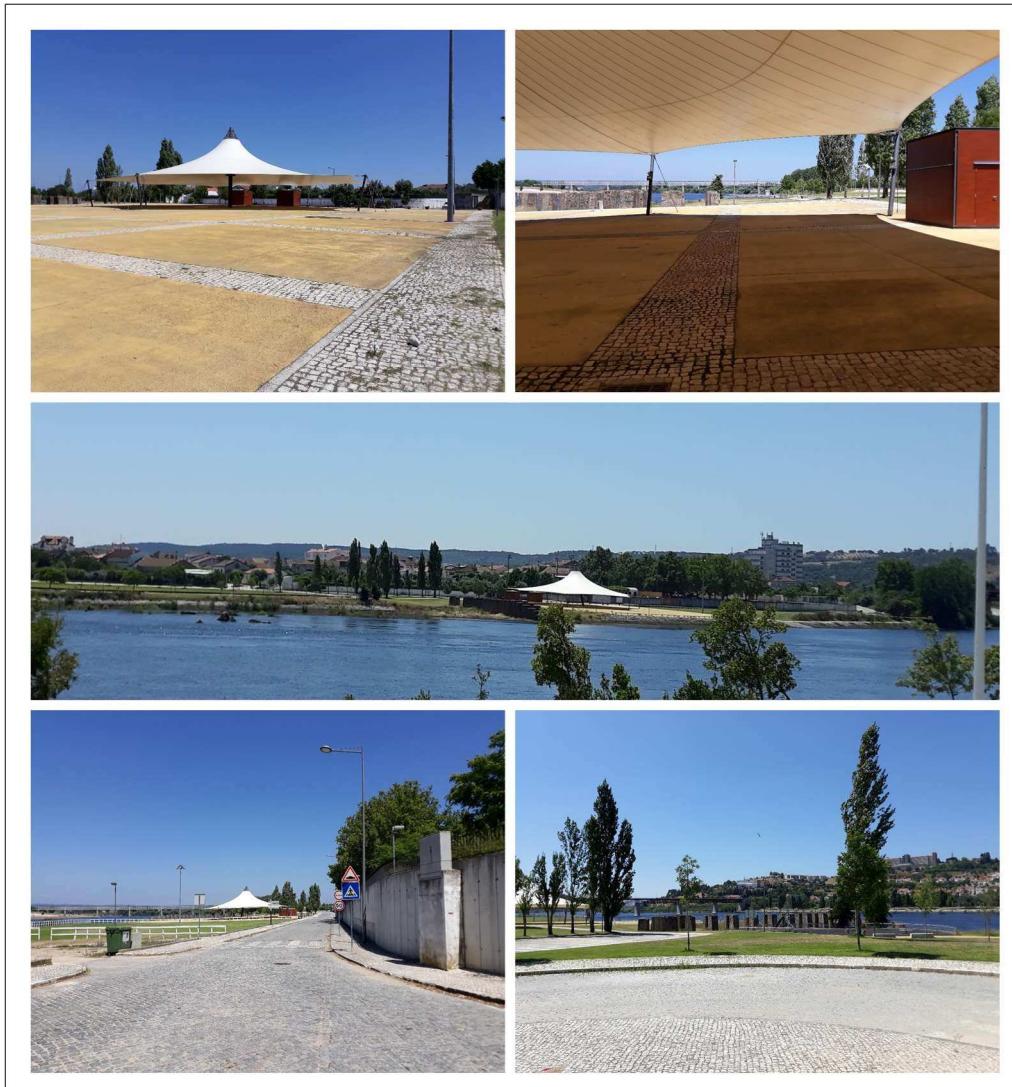
Do ponto de vista morfotipológico, o núcleo central do Rossio ao Sul do Tejo apresenta-se como um espaço urbano com elevado grau de consolidação, organizado em torno de uma malha de quarteirões fechados com frentes maioritariamente construídas em banda e onde dominam claramente os edifícios com um máximo de 2 pisos. O caráter não regular desta malha e a exiguidade do perfil transversal da maioria das suas vias limitam a legibilidade do espaço urbano e as condições de circulação no seu interior, tanto para veículos automóveis como para peões (fruto da frequente ausência de passeios), observando-se igualmente alguns problemas decorrentes da utilização das principais vias por tráfegos de atravessamento (sobretudo nos troços da EN2 e da EN118). Pela sua relevância, não só física como também histórica, é ainda de realçar que este núcleo é rematado a Nascente pelo quarteirão industrial da Fundição do Rossio de Abrantes [FRASAM], a qual iniciou a sua atividade no ano de 1900.

O facto de toda esta zona se encontrar em leito de cheia determinou desde sempre a existência de fortes condicionantes a uma relação mais direta do núcleo central do Rossio ao Sul do Tejo com o rio, designadamente em termos de ocupação e utilização da frente ribeirinha. É só com o Projeto Aquapolis e, designadamente, com o potencial decorrente da criação de um plano de água (Mar de Abrantes) a partir de uma solução técnica

arrojada (açude insuflável), concluída em Junho de 2007, que esta relação voltou a ser repensada. Apesar da manutenção daquelas condicionantes, a implementação deste Projeto permitiu concretizar uma intervenção de (re)qualificação da frente ribeirinha que dotou o aglomerado de um novo espaço público de lazer e fruição, mitigando assim a escassez de espaços deste tipo no interior da malha urbana (Figura 4). A aquisição mais recente deste espaço corresponde ao designado Parque Tejo – Centro de Acolhimento e Interpretação do Tejo (inaugurado em Junho de 2014), equipamento polivalente instalado no antigo parque de campismo local e que, para além de manter esta valência, se constitui também como uma plataforma de suporte a atividades relacionadas com o desporto náutico, a cultura, o lazer e o conhecimento científico.

O crescimento do núcleo central do Rossio ao Sul do Tejo tem-se processado fundamentalmente no sentido Norte>Sul, tanto ao longo do eixo da EN2/Avenida Dr. António Augusto da Silva Martins como através de iniciativas urbanísticas mais estruturadas a Sul do traçado da EN118/Avenida Avelar Machado.

FIGURA 4 – AQUAPOLIS – MARGEM SUL



FONTE: IMPROVECONSULT

No primeiro caso, o modelo de ocupação apresenta um caráter linear e assenta num padrão tipológico e funcional bastante heterogéneo, sucedendo-se edifícios de habitação unifamiliar com 1 a 2 pisos e edifícios de habitação coletiva com 3 a 7 pisos, frequentemente com utilização comercial do seu piso térreo. Este eixo de expansão culmina no núcleo estruturado em torno da estação de caminho-de-ferro, o qual, sendo dominado pela presença de edifícios de habitação unifamiliar com 1 a 2 pisos (padrão que se repete no lado Poente da estação), é marginado a Sul por um amplo complexo silar desativado (antiga Companhia de Moagem de Abrantes) e pelas instalações industriais de produção do Azeite Gallo (estas últimas exteriores à ARU) (Figura 5).

FIGURA 5 – INSTALAÇÕES DA ANTIGA COMPANHIA DE MOAGEM DE ABRANTES



FONTE: IMPROVECONSULT

Relativamente ao segundo caso, o modelo de ocupação em presença tem enquadramento em operações mais vastas de urbanização e edificação de faixas de solo rústico localizadas na continuidade do tecido urbano mais consolidado, obedecendo nalguns casos a iniciativas estruturadas de promoção de conjuntos imobiliários. Do ponto de vista morfotipológico, este modelo assenta tipicamente na abertura de novos eixos viários, em muitos casos sem continuidade (dead-ends), contemplando soluções edificatórias que vão desde a habitação coletiva em banda às moradias unifamiliares dispostas em lotes sequenciais.

Em termos demográficos, o território da ARU do Rossio ao Sul do Tejo contava em 2011 com um efetivo populacional de aproximadamente 1.856 residentes, valor que traduz um decréscimo estimado em cerca de -11% face a 2001 e de -23% face a 1991 (Quadro 1)³. Esta trajetória apresentase divergente face ao quadro de crescimento que caracterizou a evolução populacional da cidade de Abrantes ao longo desse período, sinalizando também, num contexto de significativa reconfiguração espacial e funcional da cidade, uma notória incapacidade do território da ARU para reforçar o seu posicionamento a essa escala (cf. Capítulo A.1). Neste sentido, o território da ARU do Rossio ao Sul do Tejo viu reduzido o seu peso demográfico no conjunto da

³ Os valores provenientes dos Recenseamentos Gerais da População e da Habitação do Instituto Nacional de Estatística são aproximados, situação que decorre da impossibilidade de obter um ajustamento exato entre a delimitação da ARU e a delimitação das subsecções estatísticas utilizadas na recolha de informação.

cidade de Abrantes, passando sucessivamente de 14% em 1991 para 12% em 2001 e, finalmente, para 10% em 2011.

Do ponto de vista da estrutura etária, a comunidade residente na ARU do Rossio ao Sul do Tejo caracteriza-se por apresentar um grau de envelhecimento particularmente elevado no contexto da cidade de Abrantes, aspeto que está bem patente em indicadores como o índice de envelhecimento demográfico (172 idosos por cada 100 jovens, contra 119 na cidade de Abrantes) ou o índice de dependência dos idosos (41 idosos por cada 100 residentes em idade ativa, contra 29 na cidade de Abrantes). Apesar deste facto, a proporção de jovens no total da população e, em especial, face à população em idade ativa (aferrida através do índice de dependência dos jovens) não é substancialmente distinta face à realidade média da cidade, sugerindo assim que parte relevante da perda demográfica observada a nível local se possa dever a movimentos de relocalização residencial para zonas exteriores à ARU por parte de famílias em idade ativa já sem filhos a seu cargo.

QUADRO 1 – INDICADORES-CHAVE DE CARACTERIZAÇÃO DA ARU DO ROSSIO AO SUL DO TEJO (2011)

	Indicadores	ARU	Abrantes		Médio Tejo	Portugal
			Cidade	Concelho		
População	População residente	nº	1.856	18.450	39.325	220.661
	Famílias clássicas	nº	763	7.288	15.996	87.011
	Dimensão média das famílias	nº	2,43	2,53	2,46	2,54
	Índice de envelhecimento	%	171,9	118,7	207,1	174,1
	Índice de dependência dos jovens	%	24,1	24,3	20,5	22,0
	Índice de dependência dos idosos	%	41,4	28,8	42,4	38,2
	Índice de dependência total	%	65,4	53,2	62,9	60,2
Edificado	Edifícios clássicos	nº	710	5.471	20.368	107.291
	Época de construção	%	100,0	100,0	100,0	100,0
	< 1946	%	25,2	18,7	22,3	17,8
	1946-1960	%	16,9	15,1	16,9	14,4
	1961-1980	%	30,6	27,0	28,6	10,9
	1981-	%	7,3	13,3	11,0	28,1
	1990	%	11,7	14,7	11,7	13,9
Alojamento	Estado de conservação*	%	100,0	s.d.	100,0	100,0
	Sem necessidade de reparações	%	54,1	s.d.	66,5	70,6
	Necessidade de pequenas reparações	%	28,2	s.d.	19,4	16,9
	Necessidade de médias reparações	%	9,3	s.d.	8,3	7,1
	Necessidade de grandes reparações	%	4,5	s.d.	3,8	3,2
	Muito degradado	%	3,9	s.d.	2,0	2,2
	Alojamentos familiares	nº	1.183	10.165	25.504	137.233
Forma de ocupação	Residência habitual	%	100,0	100,0	100,0	100,0
	Residência secundária	%	63,8	71,3	62,4	62,8
	Vagos	%	15,7	12,4	20,4	19,3
	Proprietário	%	20,5	16,3	17,2	15,2
Regime de propriedade do ocupante	Arrendatário	%	755	7.245	15.902	86.248
	Outras situações	%	63,8	76,2	80,4	81,8
		%	29,2	18,0	12,3	11,7
		%	7,0	5,8	7,3	6,4

FONTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA

Em matéria de parque edificado, o stock de edifícios clássicos recenseado em 2011 abrangia cerca de 710 unidades, valor que se estima representar um acréscimo de 17% face a 2001. Apesar desta dinâmica, o parque edificado implantado no território da ARU diferenciava-se no contexto da cidade por apresentar níveis de vetustez consideravelmente mais elevados, correspondendo os edifícios construídos anteriormente a 1946 a 25% do total de edifícios recenseados em 2011 (contra somente 19% no conjunto da cidade); este diferencial é ainda mais acentuado se considerados também os edifícios construídos até 1960, abrangendo neste caso 42% do total de edifícios (contra 34% no conjunto da cidade).

Relativamente ao estado de conservação, 46% dos edifícios clássicos recenseados em 2011 apresentava necessidades de intervenção, sendo estas especialmente pesadas em 18% desses edifícios (Figura 6). Como seria expectável, estas necessidades apresentam forte correlação com a idade dos edifícios, verificando-se que 71% dos casos em que existem necessidades mais expressivas de intervenção correspondem a edifícios construídos até 1945, valor que atinge os 90% se considerados também os edifícios construídos até 1960. Pode afirmar-se, desta forma, que é particularmente elevada a magnitude das necessidades de conservação, reabilitação ou mesmo renovação urbana no território da ARU.

FIGURA 6 – EXEMPLOS DE EDIFÍCIOS COM FUNÇÃO RESIDENCIAL EM SITUAÇÃO DEGRADADA E DEVOLUTA



FONTE: IMPROVECONSULT

Do ponto de vista dos alojamentos, o stock apurado para 2011 ascendia a um total de 1.183 unidades, traduzindo – também aqui – um acréscimo de 17% face a 2001. Esta é uma dinâmica que se pode classificar como particularmente expressiva, atendendo a que o número de famílias residentes no território da ARU registou naquele mesmo período um decréscimo de -5%, podendo por isso evidenciar alguma dificuldade de escoamento comercial da oferta imobiliária de produção mais recente e/ou um aumento do volume de imóveis usados sem utilização efetiva.

A este respeito, os dados recolhidos para 2011 apontam para uma taxa de ocupação do parque de alojamentos de 80%, dos quais somente 64% em regime de residência habitual, valores que se apresentam claramente inferiores aos registados para o conjunto da cidade de Abrantes (com 84% e 71%, respetivamente). Tendo presentes as limitações de fiabilidade que caracterizam a classificação dos alojamentos sem utilização permanente em alojamentos vagos ou em alojamentos de residência secundária, será assim de admitir que a proporção de imóveis sem utilização efetiva possa ser bastante superior aos 20% indicados pelas estatísticas oficiais.

Já no que se refere à forma de ocupação, importa referir que 64% dos alojamentos utilizados como residência habitual são ocupados pelos respetivos proprietários, constituindo esta a principal modalidade de acesso à habitação no território da ARU. Não obstante, o segmento de arrendamento assume aqui um peso claramente superior ao registado para o conjunto da cidade (29% e 18%, respetivamente), situação que merecerá ser adequadamente ponderada na aferição caso-a-caso das responsabilidades e capacidades reais de intervenção dos proprietários em matéria de conservação e reabilitação do edificado.

A.3. AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DA SITUAÇÃO DE PARTIDA

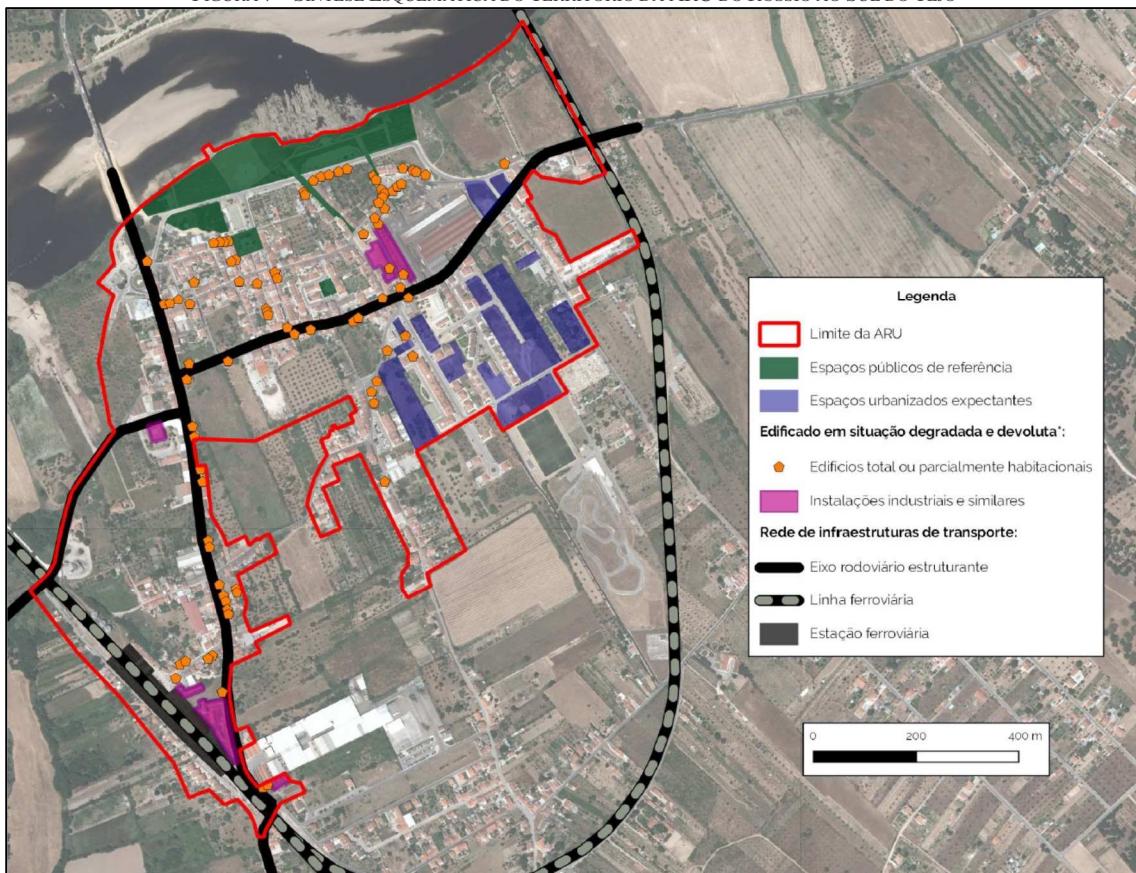
Os elementos apresentados nos pontos anteriores permitiram confirmar que a delimitação de uma ARU no Rossio ao Sul do Tejo constitui uma decisão pertinente e oportuna, sendo evidente que o território abrangido reúne as características essenciais legalmente definidas para esse efeito (i.e. insuficiência, 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) (Figura 7). De forma consequente, o Município considera essencial adotar para este território uma Operação de Reabilitação Urbana [ORU] de natureza integrada e integradora que seja capaz de promover dinâmicas conducentes à sua regeneração física, social e económica e potenciar a sua afirmação enquanto espaço urbano de referência no contexto mais vasto da cidade de Abrantes.

Em termos estruturais, interessa começar por assinalar que o Rossio ao Sul do Tejo é corresponde objetivamente a um território urbano em perda no contexto mais vasto da cidade de Abrantes, facto bem patente na redução continuada do seu efetivo populacional e no crescente envelhecimento desse mesmo efetivo. Esta tendência está igualmente refletida no aumento da proporção de edifícios/alojamentos em situação devoluta, abrindo caminho à progressão de fenómenos já hoje muito expressivos de degradação física do parque edificado (em especial no caso dos edifícios de construção mais antiga).

Do ponto de vista urbanístico, é também forçoso reconhecer que o território da ARU padece de patologias diversas ao nível quer da sua estruturação, quer da própria qualidade do espaço urbano. No caso do núcleo central do Rossio ao Sul do Tejo, essas patologias são especialmente evidentes em aspectos como a exiguidade do perfil transversal e a própria descontinuidade de vários arruamentos, com reflexos negativos ao nível da circulação rodoviária e pedonal, assim como na manifesta escassez de espaços públicos de referência. No caso do eixo da EN2/Avenida Dr. António Augusto da Silva Martins e da zona envolvente à estação de caminho-de-ferro, por seu turno, tais patologias associam-se predominantemente à deficiente estruturação do processo de ocupação linear que aqui teve lugar, bem patente na falta de consistência tipológica e na própria descontinuidade física das frentes edificadas, assim como na intensidade dos conflitos automóvel-peão na estruturação e utilização efetiva do espaço-canal (em claro desfavor do peão). Já no que respeita à zona a Sul da EN118/Avenida Avelar Machado, onde o espaço urbano se apresenta globalmente melhor estruturado, os

problemas identificados prendem-se essencialmente com a persistência de uma vasta bolsa de terrenos em situação expectante (penalizando a qualidade do ambiente urbano) e com a escassa presença de elementos potenciadores de uma maior qualificação e utilização/apropriação do espaço urbano.

FIGURA 7 – SÍNTESE EQUEMÁTICA DO TERRITÓRIO DA ARU DO ROSSIO AO SUL DO TEJO



¹ LEVANTAMENTO NÃO EXAUSTIVO
FONTE: ANÁLISE IMPROVECONSULT

Os elementos assim sintetizados não podem deixar de ser vistos num contexto em que o território da ARU do Rossio ao Sul do Tejo se define pela sua vocação predominantemente residencial, fruto da relativa exiguidade do seu aparelho funcional, condição que faz depender a sua capacidade para atrair e fixar residentes da existência de vantagens comparativas e fatores de diferenciação suficientemente fortes para se afirmar no contexto mais vasto da cidade de Abrantes. A este respeito, e apesar de ser ter observado um expressivo aumento da oferta local de habitação, tanto a já referida retração do efetivo populacional como o consequente aumento da proporção de edifícios/alojamentos em situação devoluta atestam bem as dificuldades de afirmação do território da ARU enquanto espaço residencial atrativo à escala da cidade.

B. ESTRATÉGIA DE REABILITAÇÃO E REVITALIZAÇÃO URBANA

B.1. ORIENTAÇÕES DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

O quadro de orientações de desenvolvimento preconizado para o concelho de Abrantes tem sido sucessivamente explicitado sob diversas formas e em diferentes momentos, facto que traduz a influência marcante dos vários ciclos de planeamento que o Município tem vindo a empreender. Os anos 90 são particularmente importantes no arranque mais formal desse processo, uma vez que datam de meados dessa década a entrada em vigor do primeiro Plano Diretor Municipal [PDM] e a elaboração, de forma quase pioneira, do seu primeiro Plano Estratégico. No momento presente, em que o Município se rege já com base no seu terceiro Plano Estratégico [Abrantes@2020] e percorre a fase final do processo de revisão do PDM, considera-se que a referência estratégica fundamental para o desenho do PERU do Rossio ao Sul do Tejo corresponde ao Plano de Urbanização de Abrantes [PUA], revisto e aprovado em 2017⁴.

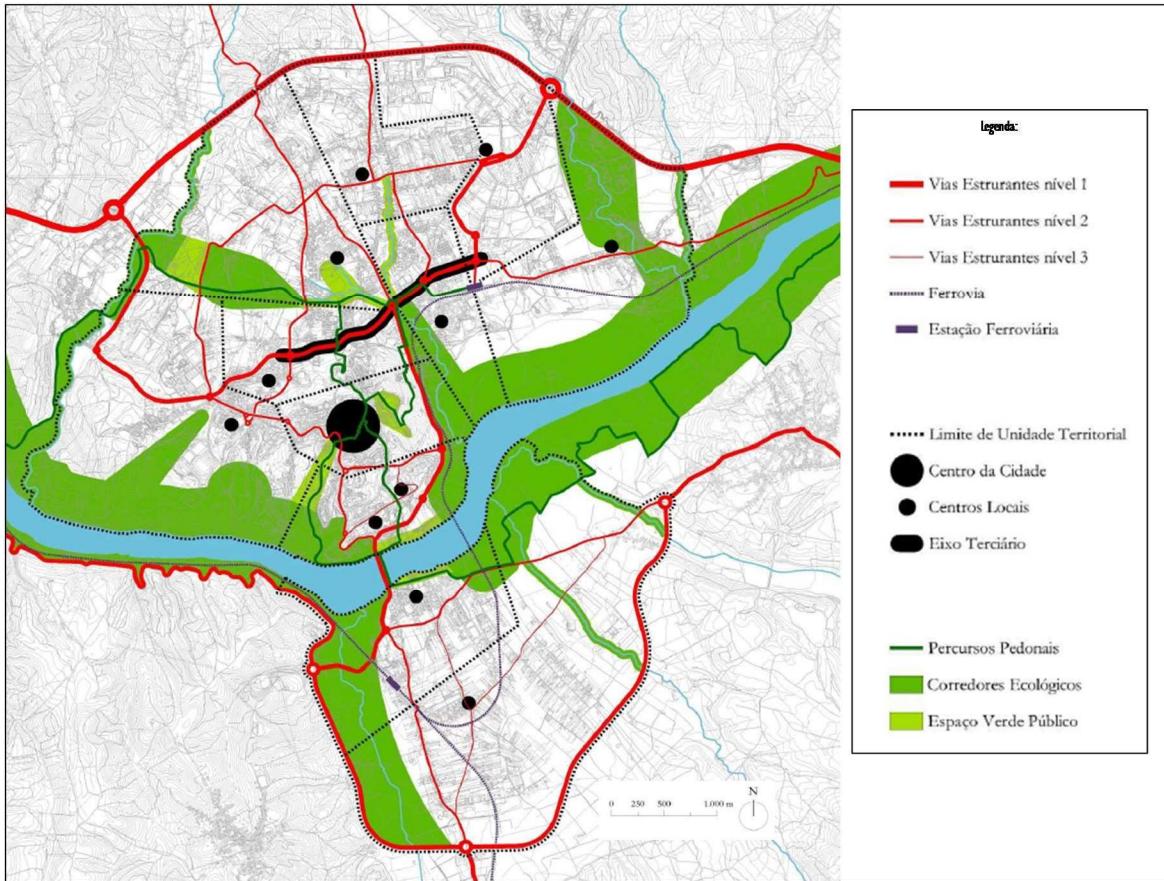
O novo PUA propõe uma visão global de (re)ordenamento para o conjunto da cidade de Abrantes sustentada em três princípios fundamentais (Figura 8):

- atitude de contenção edificatória, diminuindo as áreas urbanizáveis e procurando o aproveitamento das infraestruturas e dos edifícios existentes;
- aposta na reabilitação e qualificação urbana, com respeito pela identidade e pela morfologia de cada parte da cidade;
- explicitação, articulação e qualificação das redes estruturantes de mobilidade, da estrutura ecológica e dos polos vivenciais da cidade.

De entre os vários objetivos assumidos pelo PUA, merecem aqui especial realce aqueles que se prendem com o “Reforço, qualificação e animação de centros locais” e com a “Estabilização e qualificação das diversas áreas da cidade”. No primeiro caso, e apesar da importância que o PUA reconhece à zona central da cidade (Centro Histórico), a estratégia preconizada não só não ignora o caráter policêntrico que define atualmente a sua estrutura territorial e funcional como defende o reforço e valorização dos designados centros locais, entre os quais o Rossio ao Sul do Tejo. No segundo caso, por seu turno, o PUA enfatiza expressamente a necessidade de (re)qualificação dos tecidos urbanos existentes e o aproveitamento das infraestruturas já instaladas, contrapondo-a como alternativa desejável face a lógicas de expansão tidas como desnecessárias; é claro, na ótica do PUA, que “a grande aposta deve incidir na regeneração urbana, invertendo a dinâmica expansionista que ocorreu nas últimas décadas, injustificável numa perspetiva racional de ordenamento”,

⁴ Cf. Aviso nº6307/2017, de 5 de Junho de 2017.

FIGURA 8 - MATRIZ DE ORDENAMENTO DA PROPOSTA DE REVISÃO DO PLANO DE URBANIZAÇÃO DE ABRANTES

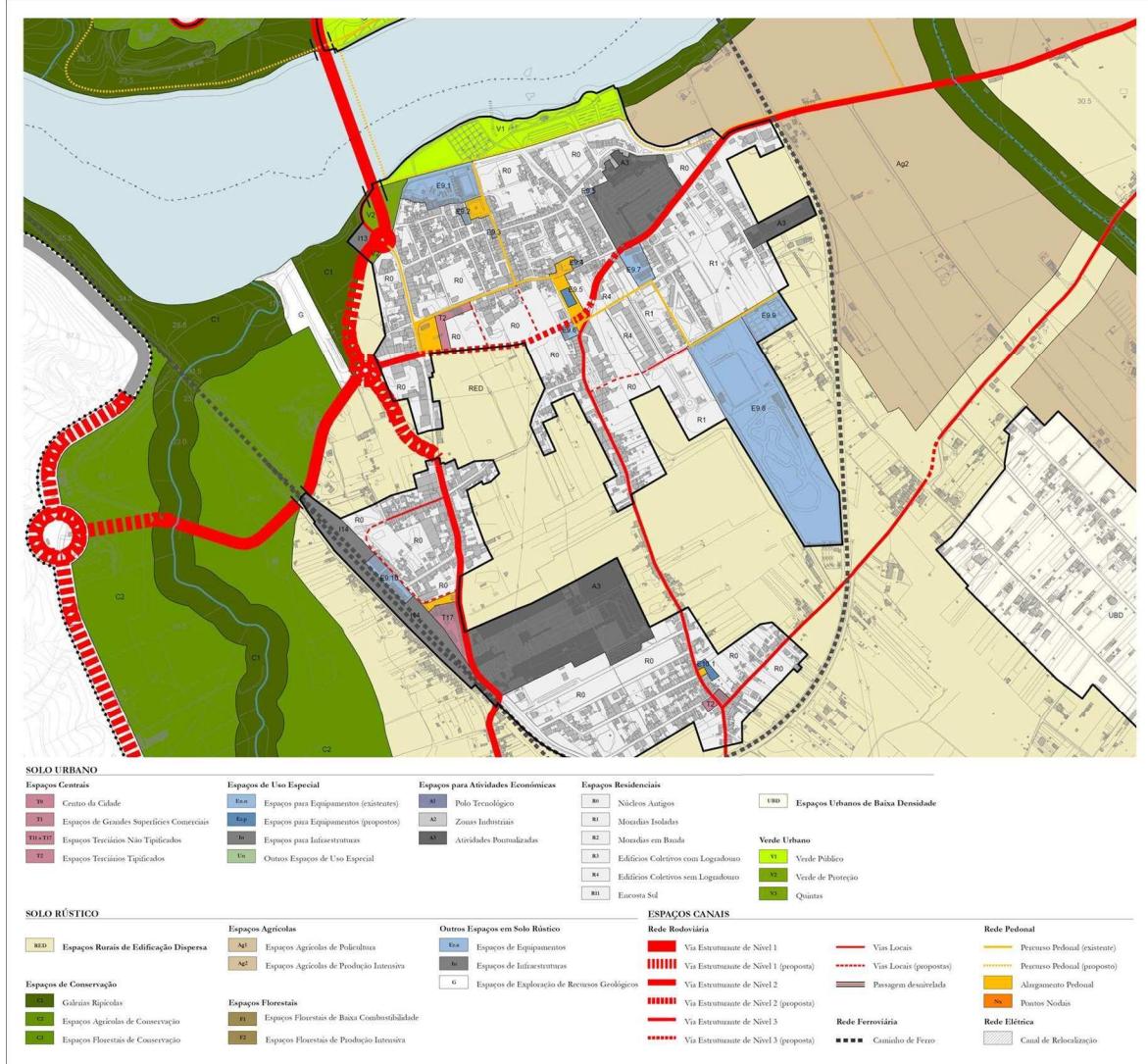


FONTE: CÂMARA MUNICIPAL DE ABRANTES

Em termos de orientações e disposições de ordenamento, a categoria de solo urbano com maior expressão no território da ARU do Rossio ao Sul Tejo diz respeito aos designados Espaços Residenciais, diferenciando aí as subcategorias morfotipológicas referentes a Núcleos Antigos (R0), Moradias Isoladas (R1) e Edifícios Coletivos sem Logradouro (R4) (Figura 9). Esta categoria de solo abrange áreas urbanas predominantemente destinadas a habitação, desejavelmente articuladas com outros usos – designadamente terciários – capazes de limitar a ocorrência de situações de monofuncionalidade, incluindo tanto tecidos urbanos já consolidados como tecidos urbanos a consolidar e/ou colmatar.



FIGURA 9 - EXTRATO DA PLANTA DE ZONAMENTO DO PLANO DE URBANIZAÇÃO DE ABRANTES



No caso dos designados Núcleos Antigos (R0), que integram os espaços urbanos de construção mais remota (designadamente os tecidos estruturados em torno da amarração Sul da ponte rodoviária e da estação ferroviária e o canal que estabelece a ligação entre ambos), o PUA preconiza a reabilitação dos conjuntos de valor patrimonial existentes, admitindo a sua colmatação e/ou remate através de soluções urbanísticas que respeitem e valorizem as características morfológicas e tipológicas pré-existentes. Para além da melhoria das condições habitacionais do parque edificado, o PUA defende também a qualificação do espaço público e, sempre que possível, o seu redimensionamento, aspectos que deverão ser observados no âmbito dos processos de controlo prévio que venham a ter lugar. No caso do estacionamento, que constitui tipicamente um problema estrutural neste tipo de espaços, o PUA remete para a criação de bolsas de estacionamento coletivo localizadas na sua envolvente e para a construção de edifícios-silo.

Já no que respeita aos espaços urbanos de construção mais recente, designadamente os localizados a Sudeste da Avenida Avelar Machado/EN118, repartem-se fundamentalmente entre as subcategorias de Espaço Residencial relativos a Moradias Isoladas e Edifícios Coletivos sem Logradouro. Para estes espaços, o PUA

estabelece orientações e regras que visam fundamentalmente regular futuros processos de urbanização e edificação, tanto por via de operações pontuais (mais ligadas a lógicas de consolidação/remate do existente) como de operações de loteamento (mais ligadas a lógicas de expansão).

Pela sua relevância específica no território da ARU, destacam-se ainda as subcategorias de solo urbano relativas ao Espaço Verde Público (V1) e às Atividades Pontualizadas (A3). No primeiro caso, a subcategoria em apreço abrange especificamente a frente ribeirinha do Rossio ao Sul do Tejo e pretende consolidar a vocação ambiental e lúdica desta zona do aglomerado, a qual tem vindo a beneficiar de investimentos expressivos nesse sentido. No segundo caso, por seu turno, a subcategoria aplica-se a algumas unidades produtivas existentes no território da ARU, destacando-se aí, pela sua dimensão e significado histórico na dinâmica do aglomerado, o quarteirão industrial da FRASAM.

Do ponto de vista infraestrutural, o PUA preconiza ainda a construção de um conjunto de novas vias rodoviárias com o intuito de descongestionar a zona central do aglomerado, muito pressionada por fluxos de atravessamento (i.e. sem origem nem destino no território da ARU), designadamente através de traçados variantes às Avenidas Dr. António Augusto da Silva Martins/EN2 e Avelar Machado/EN118. Em matéria de equipamentos, as propostas do PUA cingem-se à construção da Unidade de Saúde Familiar [USF] do Rossio ao Sul do Tejo (atualmente em fase final de instalação) e de um novo Centro de Dia.

B.2. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

O presente PERU posiciona-se como um instrumento específico de política urbanística orientado para responder às principais necessidades, desafios e oportunidades que presentemente se colocam ao território da ARU do Rossio ao Sul do Tejo no domínio da reabilitação urbana. Enquanto instrumento elaborado ao abrigo do RJRU, este PERU assume integralmente os grandes desafios enunciados no Preâmbulo daquele diploma legal, designadamente:

- a articulação do dever de reabilitação dos edifícios que incumbe aos privados com a responsabilidade pública de qualificar e modernizar o espaço, os equipamentos e as infraestruturas das áreas urbanas a reabilitar;
- a garantia de complementaridade e coordenação entre os diversos atores, concentrando recursos em operações integradas de reabilitação nas ARU, cuja delimitação incumbe aos Municípios e nas quais se intensificam os apoios fiscais e financeiros;
- a diversificação dos modelos de gestão das intervenções de reabilitação urbana, abrindo novas possibilidades de intervenção dos proprietários e outros parceiros privados;
- a criação de mecanismos que permitam agilizar os procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas de reabilitação;
- o desenvolvimento de novos instrumentos que permitam equilibrar os direitos dos proprietários com a necessidade de remover os obstáculos à reabilitação associados à estrutura de propriedade nestas áreas.

Neste contexto, a fixação de Objetivos Estratégicos para o presente PERU pretende deixar claras as principais finalidades que deverão ser prosseguidas através da sua implementação, estabelecendo uma ponte entre a situação atual e a situação ambicionada para o território da ARU do Rossio ao Sul do Tejo num horizonte temporal de médio/longo prazo (i.e. próximos 10 anos). Estes Objetivos são, designadamente, os seguintes:

OE.1 | Melhorar as Condições de Suporte e Desempenho do Sistema de Mobilidade Urbana

OE.2 | Valorizar o Espaço Público e a Qualidade do Ambiente Urbano

OE.3 | Qualificar e Diversificar a Oferta Local de Equipamentos e Serviços Coletivos

OE.4 | Promover a Conservação e Plena Utilização do Parque Edificado

O primeiro Objetivo Estratégico [Melhorar as Condições de Suporte e Desempenho do Sistema de Mobilidade Urbana] visa alcançar ganhos significativos ao nível do desempenho quantitativo e qualitativo do sistema de mobilidade urbana no território da ARU do Rossio ao Sul do Tejo, designadamente por via da mitigação de problemas de congestionamento rodoviário e da melhoria das condições de conforto e segurança para a circulação pedonal. A prossecução deste Objetivo Estratégico tem subjacente a realização de intervenções de natureza predominantemente física, contemplando a beneficiação de espaços-canais existentes, assim como a criação de novas infraestruturas rodoviárias.

O segundo Objetivo Estratégico [Valorizar o Espaço Público e a Qualidade do Ambiente Urbano] visa posicionar o espaço público como componente estruturante para o processo de regeneração urbana do território da ARU do Rossio ao Sul do Tejo, colmatando assim as insuficiências que caracterizam a realidade atual e os fenómenos de degradação física e/ou funcional, entretanto instalados. A prossecução deste Objetivo Estratégico tem subjacente a realização de intervenções de natureza predominantemente física, combinando a requalificação de espaços públicos existentes com a própria criação de novos espaços públicos onde estes sejam manifestamente deficitários.

O terceiro Objetivo Estratégico [Qualificar e Diversificar a Oferta Local de Equipamentos e Serviços Coletivos] visa reforçar a oferta de equipamentos e serviços coletivos de proximidade no território da ARU do Rossio ao Sul do Tejo, potenciando assim a melhoria da qualidade de vida da comunidade local e o incremento da atratividade residencial deste território à escala da cidade de Abrantes. A prossecução deste Objetivo Estratégico tem subjacente a realização de intervenções conducentes quer à criação de novos equipamentos e serviços de natureza coletiva (caso da nova Unidade de Saúde Familiar, em fase final de instalação), quer à requalificação e beneficiação dos existentes.

Finalmente, o quarto e último Objetivo Estratégico [Promover a Conservação e Utilização do Parque Edificado] visa assegurar o pleno aproveitamento do potencial de uso do parque edificado do território da ARU do Rossio ao Sul do Tejo, condição essencial para evitar a progressão de processos de degradação do edificado. A prossecução deste Objetivo Estratégico tem subjacente a adoção de uma política ativa de responsabilização dos proprietários pelo estado de conservação e pela utilização do seu património, a qual deverá ser acompanhada pela implementação de medidas de incentivo (fiscais, financeiros, etc.) ao cumprimento pleno dos seus deveres nessa matéria.

B.3. PERFIL E PRIORIDADES DA INTERVENÇÃO MUNICIPAL

A concretização dos Objetivos Estratégicos preconizados pelo presente PERU será largamente tributária do grau de mobilização de recursos, competências e capacidades de iniciativa que venha a ser alcançado junto dos vários stakeholders com contributos potenciais para atingir esse desiderato. Com efeito, e dada a magnitude das necessidades detetadas e dos desafios em presença, é fundamental assumir, desde já, que a ação isolada de cada um desses stakeholders será por si só insuficiente para materializar aqueles Objetivos, raciocínio que, por maioria de razão, se aplica também ao campo de intervenção futura do Município.

Neste contexto, e sem prejuízo da natureza coletiva que se associa a este desafio, o PERU posicionar-se-á como um instrumento de política pública ao qual competirá explicitar o papel que o Município se propõe assumir nesse processo, consagrando um perfil de intervenção abrangente que conjuga lógicas tão distintas como as de agente regulador, investidor, dinamizador e facilitador.

Assim, e enquanto agente regulador, o papel a assumir pelo Município deverá assegurar o cumprimento dos deveres específicos de conservação, reabilitação e utilização a que os proprietários de edifícios ou frações de edifícios localizados na ARU se encontram legalmente obrigados (e, sempre que aplicável, a outros titulares de direitos, ónus ou encargos sobre esse património). Tendo por base esta orientação, considera-se que a intervenção municipal deverá estar prioritariamente focalizada em:

- consolidar o nível de conhecimento sobre o parque edificado, designadamente em termos de utilização e estado de conservação, promovendo para o efeito a recolha e tratamento sistemáticos de informação de suporte à tomada de decisão;
- implementar mecanismos eficazes de responsabilização dos proprietários de edifícios e frações de edifícios pelo respetivo estado de conservação, com destaque para a aplicação de medidas concretas de penalização nos casos mais graves de degradação física do edificado e/ou de incumprimento das notificações para realização de obras de conservação/reabilitação;
- promover o pleno aproveitamento funcional do parque edificado, ponderando o recurso a medidas de penalização dos proprietários de edifícios e frações de edifícios mantidos em situação devoluta.

Enquanto agente investidor, o papel a assumir pelo Município deverá contribuir para a valorização global da qualidade do ambiente urbano no território da ARU, aplicando os seus meios financeiros em domínios de investimento que só o Município está vocacionado para levar a cabo e, por essa via, acrescentar valor à intervenção privada e à vivência coletiva (ou criando condições para que estas possam ter lugar). Tendo por base esta orientação, considera-se que a intervenção municipal deverá estar prioritariamente focalizada em:

- concretizar intervenções de (re)qualificação física do espaço público;
- proceder à instalação e/ou requalificação de equipamentos municipais de natureza coletiva;
- assegurar a conservação e manutenção correntes dos espaços públicos e equipamentos municipais de natureza coletiva.

Enquanto agente dinamizador, o papel a assumir pelo Município deverá estimular a adoção de comportamentos por parte da iniciativa privada que contribuam de forma evidente para concretizar os Objetivos Estratégicos preconizados para a ARU. Tendo por base esta orientação, considera-se que a intervenção municipal deverá estar prioritariamente focalizada em:

- promover dinâmicas de investimento tendentes à melhoria do estado de conservação do parque edificado localizado na ARU, designadamente através da disponibilização de uma carteira de incentivos e apoios de natureza fiscal e financeira a intervenções de reabilitação;
- viabilizar processos pontuais de reconstrução ou substituição de edificações cuja manutenção não se afigure desejável e/ou viável, potencialmente abrangidos pela carteira de incentivos e apoios financeiros atrás referida;
- fomentar a colmatação de vazios remanescentes no tecido urbano existente, nomeadamente através da disponibilização de uma carteira de incentivos e apoios financeiros à edificação em lotes já infraestruturados localizados em zonas urbanas consolidadas.

Finalmente, e enquanto agente facilitador, o papel a assumir pelo Município deverá permitir reduzir de forma substancial os custos de contexto que se colocam ao exercício por parte da iniciativa privada dos respetivos direitos e deveres. Tendo por base esta orientação, considera-se que a intervenção municipal deverá estar prioritariamente focalizada em:

- simplificar os procedimentos de natureza técnica e administrativa relacionados com o controlo prévio de operações urbanísticas, tornando-os mais transparentes, entendíveis e céleres para todos os intervenientes envolvidos;
- promover a qualidade do acompanhamento técnico e administrativo proporcionado aos promotores de operações urbanísticas, mitigando por esta via os riscos associados a aspetos como a deficiente instrução de processos e/ou a sua não conformidade com as regras de urbanização e edificação aplicáveis;
- comunicar eficazmente todo o conjunto de incentivos e apoios disponibilizados no quadro da estratégia de reabilitação e revitalização urbana preconizada para a ARU, assim como dos termos e condições em que os mesmos poderão ser mobilizados pelos seus beneficiários potenciais.

C. PLANO DE AÇÃO

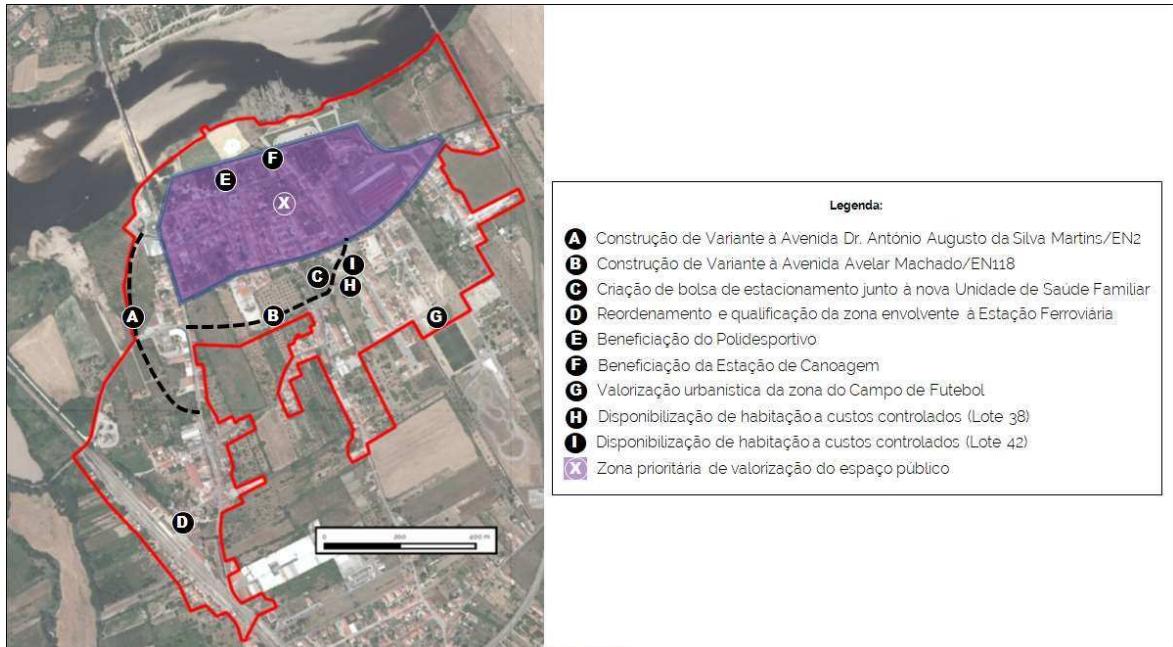
C.1. PROGRAMA DE INVESTIMENTO MUNICIPAL

A associação de um programa de investimento municipal ao presente PERU materializa o papel de agente investidor que o Município se propõe assumir no quadro da implementação deste instrumento (Cf. Capítulo B.3), reconhecendo-se assim que o mesmo é essencial para despoletar um conjunto mais vasto de processos e dinâmicas conducentes à concretização dos Objetivos Estratégicos preconizados para o território da ARU do Rossio ao Sul do Tejo.

Neste contexto, as intervenções-chave que consubstanciam o programa de investimento municipal proposto para este território são as seguintes (Figura 10):

- A | Construção de variante à Avenida Dr. António Augusto da Silva Martins/EN2
- B | Construção de variante à Avenida Avelar Machado/EN118
- C | Criação de bolsa de estacionamento junto à nova Unidade de Saúde Familiar
- D | Reordenamento e qualificação da zona envolvente à Estação Ferroviária
- E | Beneficiação do Polidesportivo
- F | Beneficiação da Estação de Canoagem
- G | Valorização urbanística da zona do Campo de Futebol
- I | Disponibilização de habitação a custos controlados (Lote 38)
- J | Disponibilização de habitação a custos controlados (Lote 42)
- X | Zona prioritária de valorização do espaço público

FIGURA 10 – PROGRAMA DE INVESTIMENTO MUNICIPAL



FONTE: CÂMARA MUNICIPAL DE ABRANTES

A Construção de variante à Avenida Dr. António Augusto da Silva Martins/EN2

Esta intervenção consiste na criação de uma variante rodoviária à Avenida Dr. António Augusto da Silva Martins/EN2, a qual deverá ser implantada a Poente desta infraestrutura tendo como referência o traçado constante do PUA. É expectável que esta intervenção permita reduzir de forma substancial o volume de tráfego que demanda presentemente a Avenida Dr. António Augusto da Silva Martins/EN2, contribuindo para a sua afirmação enquanto via local com características eminentemente urbanas.

O custo estimado para esta intervenção é de €500.000, montante que não inclui eventuais custos com a aquisição de terrenos e/ou imóveis a demolir.

B Construção de variante à Avenida Avelar Machado/EN118

Esta intervenção consiste na criação de uma variante rodoviária à Avenida Avelar Machado/EN118, a qual deverá ser implantada a Sul desta infraestrutura tendo como referência o traçado constante do PUA. É expectável que esta intervenção permita reduzir de forma substancial o volume de tráfego que demanda presentemente a Avenida Avelar Machado/EN118, contribuindo para a sua afirmação enquanto via local com características eminentemente urbanas.

O custo estimado para esta intervenção é de €510.000, montante que não inclui eventuais custos com a aquisição de terrenos e/ou imóveis a demolir.

C Criação de bolsa de estacionamento junto à nova Unidade de Saúde Familiar

Esta intervenção consiste na criação de uma bolsa de estacionamento rodoviário junto às instalações da nova Unidade de Saúde Familiar [USF] do Rossio ao Sul do Tejo, designadamente nos terrenos marginados pela Rua José da Silva Mendes (a Poente) e pela Rua da Estalagem Nova (a Nascente). Para além da melhoria das condições de acesso à USF e a outros equipamentos já localizados ou a localizar na envolvente, esta intervenção contribuirá igualmente para mitigar problemas mais vastos de escassez de estacionamento na zona central do Rossio ao Sul do Tejo.

O custo estimado para esta intervenção é de €100.000, montante que não inclui eventuais custos com a aquisição de terrenos e/ou imóveis a demolir.

D Reordenamento e qualificação da zona envolvente à Estação Ferroviária

Esta intervenção (dependente de estreita articulação com a Infraestruturas de Portugal) consiste no reordenamento e qualificação da zona envolvente à Estação Ferroviária de Abrantes. No essencial, pretende-se promover a valorização urbanística desta zona através de intervenções no sistema de espaços públicos e de circulação pedonal (substituição de pavimentos, alargamento de passeios, etc.), assim como a melhoria das condições de circulação e estacionamento rodoviário.

O custo estimado para esta intervenção é de €550.000, montante que não inclui eventuais custos com a aquisição de terrenos e/ou imóveis a demolir.

E Beneficiação do Polidesportivo

Esta intervenção consiste na beneficiação física das instalações do Polidesportivo do Rossio ao Sul do Tejo, tendo em vista não só a reparação de infraestruturas e equipamentos em deficiente estado de conservação como, também, a melhoria das condições e possibilidades de utilização atualmente proporcionadas.

O custo estimado para esta intervenção é de €125.000.

F Beneficiação da Estação de Canoagem

Esta intervenção consiste na beneficiação física das instalações da Estação de Canoagem do Rossio ao Sul do Tejo, consolidando desta forma a ligação deste aglomerado urbano ao Rio Tejo e, em termos mais amplos, o próprio potencial de uso e animação urbana proporcionado pelo Aquapolis – Margem Sul.

O custo estimado para esta intervenção é de €200.000.

G Valorização urbanística da zona do Campo de Futebol

Esta intervenção consiste na valorização urbanística da zona localizada a Norte do Campo de Futebol, atualmente em situação expectante e, como tal, penalizadora da imagem e da qualidade do ambiente urbano.

O custo estimado para esta intervenção é de €150.000, montante que não inclui eventuais custos com a aquisição dos terrenos necessários à sua concretização.

H Disponibilização de habitação a custos controlados (Lote 38)

Esta intervenção consiste na conclusão das obras de construção de um edifício localizado na Avenida Professor Egas Moniz (Lote 38) e que o Município adquiriu após insolvência do seu promotor original, permitindo assim conferir uma utilização efetiva ao mesmo e, por esta via, contribuir para a atração de novos residentes para o território da ARU. A intervenção prevê a disponibilização de um conjunto de 6 fogos com tipologias diversas em regime de habitação a custos controlados.

O custo estimado para esta intervenção é de €350.000.

I Disponibilização de habitação a custos controlados (Lote 42)

Esta intervenção consiste na conclusão das obras de construção de um edifício localizado na Avenida Professor Egas Moniz (Lote 42) e que o Município adquiriu após insolvência do seu promotor original, permitindo assim conferir uma utilização efetiva ao mesmo e, por esta via, contribuir para a atração de novos residentes para o território da ARU. A intervenção prevê a disponibilização de um conjunto de 6 fogos com tipologias diversas em regime de habitação a custos controlados.

O custo estimado para esta intervenção é de €350.000.

X Zona prioritária de valorização do espaço público

Esta intervenção consiste na realização de pequenas operações de requalificação e valorização do espaço público na zona central do Rossio ao Sul do Tejo, designadamente com vista à obtenção de ganhos ao nível das condições de conforto e segurança da circulação pedonal. Sem prejuízo da definição de espaços/eixos específicos que careçam de atuação prioritária, considera-se que o timing e localização estas operações deverão ser predominantemente conduzidas no quadro de intervenções motivadas por necessidades de reparação, beneficiação e/ou renovação de infraestruturas localizadas no subsolo, em especial de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais e pluviais.

O custo estimado para esta intervenção é de €1.000.000.

Do ponto de vista do financiamento, por seu turno, interessa assinalar desde já que o Município não dispõe presentemente de recursos adicionais àqueles que decorrem do seu orçamento próprio, situação que condiciona de forma muito considerável a sua capacidade de concretização de algumas das intervenções propostas (designadamente as de maior dimensão financeira) no curto prazo. Neste contexto, atendendo ao horizonte temporal do presente PERU (10 anos) e às perspetivas de captação de financiamento externo no âmbito do próximo período de programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, será de admitir que parte relevante dessas intervenções apenas possa ser concretizada a partir de 2021.

C.2. INSTRUMENTOS DE EXECUÇÃO DA POLÍTICA URBANÍSTICA

A conservação e reabilitação do parque edificado correspondem a deveres básicos cuja prossecução compete aos proprietários de edifícios e/ou frações de edifícios, matéria que se encontra devidamente regulamentada no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)⁵ e no RJRU⁶, assim como em diversa legislação complementar e/ou relacionada. Contudo, e apesar destas obrigações legais, constata-se a existência de múltiplos casos no interior da ARU do Rossio ao Sul do Tejo em que é manifesto o seu incumprimento por parte dos respetivos proprietários.

Perante este contexto, considera-se que tanto a reversão da situação existente como a prevenção do seu agravamento futuro impõem a assunção de um comportamento mais ativo e atuante por parte do Município, designadamente por via da ativação do conjunto de instrumentos legais de execução da política urbanística que lhe são disponibilizados através do RJRU, do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)⁷ e, igualmente, do RJUE⁸. Tendo em conta a natureza destes instrumentos, em particular o facto de a sua utilização poder induzir comportamentos de desresponsabilização junto dos proprietários e, no limite, uma intervenção de caráter substitutivo por parte do Município, considera-se também ser desde já fundamental realçar que a mesma observará estritamente o princípio da subsidiariedade da ação pública⁹ e estará naturalmente sujeita aos recursos disponíveis e a outras condicionantes que sobre ela venham a impender.

Assim, e de modo a facilitar a plena compreensão do alcance e contributo deste conjunto de instrumentos para a concretização da estratégia preconizada pelo PERU, procede-se em seguida à explicitação dos termos e condições ao abrigo das quais se regerá a sua aplicação. Segue-se, para este efeito, um modelo expositivo assente na seguinte cadeia de etapas processuais:

- avaliação do estado de conservação do edificado;
- imposição de obrigações de intervenção sobre o edificado;
- verificação do cumprimento das obrigações de intervenção sobre o edificado impostas; aplicação de medidas de caráter sancionatório e/ou substitutivo dos proprietários.

A primeira etapa processual apontada corresponde à base fundamental que suporta a verificação do cumprimento do dever de conservação/reabilitação legalmente atribuído aos proprietários de edifícios e frações de edifícios, a qual é materializada através da avaliação do respetivo estado de conservação. Esta avaliação, a ordenar pela Câmara Municipal (oficiosamente ou a requerimento das partes interessadas), deverá assentar em procedimentos expeditos de vistoria, os quais, sempre que aplicável, deverão ser complementados com a utilização da metodologia técnica constante do regime legal aplicável a esta matéria (MAEC - Método de Avaliação do Estado de Conservação dos Edifícios)⁹.

⁵ Cf. nº1 do artigo 89º do Decreto-Lei nº555/99, de 16 de Dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei nº136/2014, de 9 de Setembro.

⁶ Cf. nº1 do artigo 6º do RJRU.

⁷ Decreto-Lei nº80/2015, de 14 de Maio.

⁸ Cf. Secção II do Capítulo VI do RJRU, Secção II do Capítulo V do RJIGT e Secção IV do Capítulo III do RJUE. ⁹ Cf. alínea b) do artigo 4º do RJRU.

⁹ Cf. Decreto-Lei nº266-B/2012, de 31 de Dezembro e Portaria nº1192-B/2006, de 3 de Novembro.

Tendo em conta que o Município de Abrantes não dispõe atualmente de informação sistematizada deste tipo para o parque edificado localizado na ARU, proceder-se-á à colmatação dessa carência mediante o desenvolvimento faseado das seguintes tarefas técnicas:

- referenciação dos edifícios cujo estado de conservação se afigure mais problemático através de métodos expeditos de análise no terreno;
- cruzamento dos edifícios referenciados com informação residente nos serviços municipais relativa a processos vivos de controlo prévio e execução de operações urbanísticas;
- determinação prioritária do nível de conservação de acordo com o MAEC para os edifícios referenciados sem operações urbanísticas submetidas para controlo prévio ou em execução¹⁰.

Interessa salientar, nesta matéria, que a deterioração dolosa da edificação por parte do proprietário ou de terceiros e a violação grave do dever de conservação constituem contraordenações puníveis pelo Município com coima graduada¹¹, o mesmo se aplicando a situações de tentativa ou negligéncia¹³. De igual modo, assinala-se também a possibilidade de agravamento da carga fiscal sobre os prédios em deficiente estado de conservação por via da aplicação de majorações sobre a taxa aplicável ao Imposto Municipal sobre Imóveis [IMI] (vd. Capítulo C.3).

De forma associada e complementar, considera-se que esta etapa deve também incluir o levantamento regular e sistemático do parque de edifícios em situação devoluta, combinando o recurso inicial a métodos expeditos de análise no terreno com a recolha de informação junto de fornecedores de utilities (água, gás, eletricidade, etc.) que possa confirmar essa situação¹². Estes procedimentos constituem a base fundamental para ativar a possibilidade de agravamento da carga fiscal sobre os proprietários que não asseguram qualquer função social ao seu património edificado, designadamente por via da aplicação de majorações sobre a taxa aplicável ao IMI (vd. Capítulo C.3).

A segunda etapa processual apontada consiste na imposição pelo Município de obrigações concretas de conservação/reabilitação aos proprietários dos edifícios vistoriados aos quais tenham sido atribuídos os níveis de conservação 1 (Péssimo) ou 2 (Mau). Tal como consta do quadro legal aplicável, a notificação destas obrigações (passíveis de inscrição como ónus em sede de registo predial) deverá explicitar as obras e os trabalhos necessários à restituição das características de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva dos edifícios em apreço, assim como o prazo para a sua realização¹³. Em alternativa à conservação/reabilitação, o Município poderá também ordenar a demolição dos edifícios aos quais faltem os requisitos de segurança e salubridade indispensáveis ao fim a que se destinam e cuja reabilitação seja técnica ou economicamente inviável¹⁴, assim como sempre que aqueles ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública e para a segurança das pessoas¹⁵.

¹⁰ Cf. nº1 do artigo 65º do RJRU e nº2 do artigo 90º do RJUE.

¹¹ Cf. artigo 89º-A e alínea t) do nº1 do artigo 98º do RJUE. De acordo com o nº4 do artigo 98º do RJUE, o montante das coimas para este tipo de ilegalidades está compreendido entre €500 de €100.000 no caso de pessoas singulares e entre €1.500 e €250.000 no caso de pessoas coletivas. ¹³ Cf. nº9 do artigo 98º do RJUE.

¹² Cf. Decreto-Lei nº159/2006, de 8 de Agosto.

¹³ Cf. nº1 do artigo 55º do RJRU e nº2 do artigo 89º e alínea a) do nº3 do artigo 102º do RJUE.

¹⁴ Cf. nº1 do artigo 57º do RJRU.

¹⁵ Cf. nº3 do artigo 89º e alínea b) do nº3 do artigo 102º do RJUE.

A terceira etapa processual corresponde a um ponto de controlo que assenta na verificação do cumprimento das obrigações de intervenção sobre o edificado impostas pelo Município aos proprietários notificados para o efeito, sejam elas relativas a obras de conservação/reabilitação ou de demolição. No essencial, trata-se de confirmar o cumprimento integral (sem prejuízo de verificações intercalares) das obrigações atribuídas do proprietário ou, em caso de incumprimento, de fundamentar a necessidade de adoção de medidas adicionais por parte do Município.

Finalmente, a quarta e última etapa da cadeia processual preconizada aplica-se às situações em que se verifique incumprimento das obrigações de intervenção notificadas aos proprietários, exigindo do Município a tomada de decisões de caráter sancionatório e/ou substitutivo em relação àqueles.

No primeiro caso, o principal instrumento de intervenção ao dispor do Município consiste na penalização dos atos de contraordenação praticados pelos proprietários, designadamente ao nível da não realização/conclusão das operações urbanísticas para as quais foram anteriormente notificados¹⁶. Esta penalização é, nos termos do RJUE, suscetível de aplicação de coima graduada¹⁷.

Já no que se refere ao segundo caso, os principais instrumentos de intervenção disponibilizados pelo RJRU correspondem à execução coerciva pelo Município das obras por si ordenadas¹⁸ ou, em alternativa, à sua expropriação¹⁹ ou venda forçada do imóvel a intervencionar em hasta pública a quem oferecer melhor preço e se dispuser a cumprir o dever de conservação/reabilitação originalmente imposto ao proprietário²⁰. Tal como foi inicialmente apontado, a ativação deste tipo de instrumentos corresponderá sempre a uma solução de último recurso, dado o largo espectro de responsabilidades e riscos que a mesma comporta para o Município (muitas vezes em benefício do proprietário inadimplente), devendo sempre ser alvo de aturada avaliação numa base caso-a-caso.

De forma complementar a esta perspetiva de conservação/reabilitação do parque edificado de propriedade privada, considera-se também pertinente mobilizar a carteira de instrumentos legais de execução da política urbanística disponibilizados conjuntamente através do RJRU e do RJIGT para efeitos de concretização das orientações e disposições constantes quer dos planos municipais de ordenamento do território em vigor, quer do presente PERU. A este respeito, assinala-se desde já a possibilidade do Município poder vir a ativar instrumentos como a expropriação²¹, a constituição de servidões administrativas²², a reestruturação da propriedade²³ e o exercício do direito de preferência nas transmissões por título oneroso entre particulares de terrenos, edifícios ou frações de edifícios²⁴.

¹⁶ Cf. alínea s) do nº1 do artigo 98º do RJUE.

¹⁷ De acordo com o nº4 do artigo 98º do RJUE, o montante das coimas para este tipo de ilegalidades está compreendido entre €500 de €100.000 no caso de pessoas singulares e entre €1.500 e €250.000 no caso de pessoas coletivas.

¹⁸ Cf. nº2 do artigo 55º do RJRU.

¹⁹ Cf. nº3 do artigo 55º e artigo 61º do RJRU. Deve notar-se que as expropriações realizadas ao abrigo do RJRU possuem caráter urgente e a competência para emissão da resolução de expropriar e do ato administrativo que individualiza os bens a expropriar pertence à Câmara Municipal (cf. nº3 do artigo 61º do RJRU).

²⁰ Cf. nº3 do artigo 55º e artigo 62º do RJRU.

²¹ Cf. nº1 do artigo 61º do RJRU e artigo 159º do RJIGT.

²² Cf. nº1 do artigo 60º do RJRU.

²³ Cf. nº1 do artigo 64º do RJRU e artigos 162º, 164º e 165º do RJIGT.

²⁴ Cf. nº1 do artigo 58º do RJRU e artigo 155º do RJIGT. Deve notar-se que o exercício deste direito impõe a prévia manifestação de interesse por parte do Município através do website do serviço Casa Pronta (a cargo do Ministério da Justiça).

Sem prejuízo da utilização pontual destes instrumentos, tipicamente referenciada a necessidades e intenções muito concretas de investimento municipal, será igualmente de equacionar a sua mobilização no contexto do desenvolvimento de intervenções programadas de conjunto a enquadrar por via quer de instrumentos de gestão territorial (designadamente de planos de urbanização ou de pormenor), quer de unidades de execução ou de intervenção.

C.3. CARTEIRA DE INCENTIVOS AOS PROPRIETÁRIOS

A melhoria do estado de conservação do parque edificado localizado na ARU do Rossio ao Sul do Tejo e a promoção da sua plena ocupação através de utilizações compatíveis com a estratégia preconizada materializam um desafio de grande monta a ser prosseguido ao longo do período de vigência do PERU. Sem prejuízo desta ser uma tarefa maioritariamente a cargo dos respetivos proprietários, considera-se fundamental disponibilizar um enquadramento mais favorável à sua materialização através da disponibilização de uma carteira ampla de apoios e incentivos de natureza fiscal e tributária por parte do Município.

Assim, do ponto de vista fiscal, a carteira de incentivos proposta para esta ARU foi desenhada com o triplo intuito de promover (i) a conservação e reabilitação do parque edificado, (ii) a dinamização do mercado imobiliário e (iii) a ocupação e utilização do parque edificado. No essencial, estes incentivos materializam-se ao nível das taxas aplicáveis ao Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis [IMT], Imposto Municipal sobre Imóveis [IMI] e Imposto sobre o Valor Acrescentado [IVA] e das regras de tributação/dedução no âmbito do Imposto sobre o Rendimento Singular [IRS], podendo assumir o caráter de benefício ou, alternativamente, de penalização (Quadro 2). Para além dos incentivos gerais definidos a nível nacional, designadamente no quadro do Estatuto dos Benefícios Fiscais [EBF] e do Código do IVA, o Município disponibilizará ainda um conjunto próprio de incentivos relativamente ao IMT e ao IMI cujos termos de operacionalização serão fixados através do Regulamento Municipal de Incentivos à Reabilitação Urbana [RMIRU].

QUADRO 2 – CARTEIRA DE INCENTIVOS FISCAIS

Objetivo	Enquadramento Legal			
	Estatuto dos Benefícios Fiscais e Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado			Regulamento Municipal de Incentivos à Reabilitação Urbana
Conservação e reabilitação do parque edificado	IMI:1	Isenção de IMI por 3 anos (prorrogável por 5 anos adicionais) para imóveis reabilitados	ou	IMI:A
	-	-	-	IMI:B
	IVA:1	Taxa reduzida de 6% para empreitadas de reabilitação urbana	-	-
	IRS:1	Dedução à coleta de 30% dos encargos com a reabilitação de imóveis (máx. €500)	-	-
	-	-	-	IMI:C
	-	-	-	IMI:D
Dinamização do mercado imobiliário	IMT:1	Isenção de IMT na aquisição de imóveis destinados a reabilitação	ou	IMT:A
	IMT:2	Isenção de IMT na 1ª aquisição de imóveis reabilitados destinados a habitação própria e permanente	ou	IMT:B
	IRS:2	Tributação à taxa reduzida de 5% das maisvalias com a alienação de imóveis reabilitados	-	-
Ocupação e utilização do parque edificado	IRS:3	Tributação à taxa reduzida de 5% dos rendimentos prediais de imóveis reabilitados	-	-
	-	-	-	IMI:E

NOTA: ESTE QUADRO NÃO DISPENSA A CONSULTA DO EBF, DO CÓDIGO DO IVA E DO RMIRU

Do ponto de vista tributário, por seu turno, a carteira de incentivos a contemplar no RMIRU procurará estimular a concretização de operações urbanísticas capazes de contribuir para a (re)qualificação do parque edificado e a valorização do ambiente urbano do território da ARU. No essencial, estes incentivos serão consubstanciados através da isenção do pagamento das taxas municipais relativas a obras de conservação, alteração, ampliação e reconstrução de imóveis existentes, extensível também à taxa municipal de ocupação de espaço público associada a essas mesmas obras.

É de assinalar, finalmente, que os imóveis localizados no território da ARU do Rossio ao Sul do Tejo beneficiam de acesso preferencial aos apoios financeiros disponíveis através do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas [IFRRU], os quais consistem fundamentalmente na concessão de empréstimos para a reabilitação integral de edifícios (incluindo soluções integradas de eficiência energética) em condições mais favoráveis face às praticadas pelo mercado.

D. IMPLEMENTAÇÃO E MODELO DE GESTÃO

D.1. ENTIDADE GESTORA

A gestão da implementação do PERU do Rossio ao Sul do Tejo será assegurada diretamente pelo Município de Abrantes, opção que encontra suporte numa aposta de valorização estrutural das capacidades já instaladas no seio dos respetivos Serviços Municipais e que se pretendem vir a reforçar/consolidar ao longo do seu período de vigência. Não está previsto, portanto, que esta missão venha a ser total ou parcialmente externalizada para qualquer unidade do setor empresarial local existente ou que possa vir a ser criada ao longo do referido horizonte temporal, tal como admitido pelo RJRU²⁵.

D.2. MODELOS DE EXECUÇÃO

A implementação do PERU do Rossio ao Sul do Tejo irá previsivelmente mobilizar os dois modelos executórios previstos no RJRU, designadamente o modelo por iniciativa da entidade gestora (neste caso o Município) e o modelo por iniciativa dos particulares²⁶.

Relativamente ao primeiro modelo, prevê-se que a intervenção venha a ser preferencialmente desenvolvida ao abrigo da modalidade de execução direta pela entidade gestora, nomeadamente no que diz respeito à concretização do programa de investimento municipal preconizado no presente PERU (cf. Capítulo C.1); sem prejuízo desta opção, admite-se que o recurso às modalidades de execução por administração conjunta ou através de parcerias com entidades privadas possa vir a constituir uma opção em situações devidamente fundamentadas²⁷.

Relativamente ao segundo modelo, prevê-se que a intervenção venha a ser preferencialmente desenvolvida ao abrigo da modalidade de execução pelos particulares com o apoio do Município, assumindo-se como princípio geral que a reabilitação do edificado deve ser promovida pelos proprietários ou titulares de outros direitos, ónus ou encargos relativos aos imóveis existentes no território da ARU; sem prejuízo desta opção, admite-se que o recurso à modalidade de execução por administração conjunta possa vir a constituir uma opção em situações devidamente fundamentadas²⁸.

²⁵ Cf. artigo 10º do RJRU.

²⁶ Cf. nº1 do artigo 11º do RJRU.

²⁷ Cf. nº3 do artigo 11º do RJRU.

²⁸ Cf. nº2 do artigo 11º e nº1 do artigo 39º do RJRU.

D.3. PERÍODO DE VIGÊNCIA E ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO

O PERU do Rossio ao Sul do Tejo terá um período de vigência de 10 anos, passível de prorrogação por um máximo de 5 anos adicionais mediante proposta a submeter pela Câmara Municipal para efeitos de aprovação por parte da Assembleia Municipal²⁹.

Do ponto de vista do acompanhamento da implementação do PERU, e tal como decorre do RJRU, a Câmara Municipal será responsável pela elaborar e submeter à apreciação da Assembleia Municipal³⁰:

- um Relatório Anual de Monitorização do PERU;
- um Relatório Quinquenal de Avaliação da Execução do PERU.

Para além da lógica de prestação de contas (accountability) que está subjacente à produção deste conjunto de elementos de reporte, pretende-se também que os mesmos constituam um suporte fundamental para introduzir as alterações ao PERU que possam vir a ser consideradas necessárias no decurso da sua implementação.

Realça-se, em relação a esta última situação, que os eventuais procedimentos de alteração do PERU e/ou da própria delimitação da ARU que venham a ter lugar serão obrigatoriamente submetidos a aprovação por parte da Assembleia Municipal, na sequência de propostas a submeter pela Câmara Municipal³¹.

²⁹ Cf. nº1 e nº2 do artigo 20º do RJRU.

³⁰ Cf. artigo 20º-A do RJRU.

³¹ Cf. artigos 13º e 20º-B do RJRU.

[página intencionalmente em branco]