

1. Memória descritiva e justificativa

1.1. Introdução

A reabilitação urbana constitui uma das prioridades das políticas do município, tendo em vista a promoção das condições de vida dos munícipes, do ordenamento do território e do ambiente, bem como a dinamização económica e social do concelho de Cascais.

De acordo com o decreto-lei nº 307/2009, de 23 de outubro, alterado e republicado pela Lei nº 32/2012, de 14 de agosto (adiante designado como RJRU – regime jurídico da reabilitação urbana), *reabilitação urbana é a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no total 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* (alínea j) do artigo 2º).

O conceito de reabilitação urbana não tem o mesmo significado que o conceito de reabilitação de edifícios - não são conceitos iguais e obedecem a regras de atuação distintas.

A reabilitação urbana é, atualmente, uma tarefa pública incumbida por lei aos municípios: as autarquias locais devem delimitar parcelas do território a submeter às ações de reabilitação. Essas parcelas são apelidadas de áreas de reabilitação urbana (ARU), e podem incluir conjuntos de edifícios e espaços públicos situados em centros históricos, ou em áreas degradadas da cidade.

A reabilitação de edifícios é uma atividade predominantemente dos cidadãos, sobretudo dos proprietários, que pretendem dotar os seus imóveis (sejam, ou não, antigos ou degradados) com as características necessárias à sua utilização ou a uma nova utilização (cfr. a) do artigo 4º do RJRU).

De acordo com o RJRU:

- a) A reabilitação urbana é promovida pelos municípios através da delimitação de áreas de reabilitação urbana em instrumento próprio ou através da aprovação de um plano de reabilitação urbana;
- b) A delimitação das áreas de reabilitação urbana é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal;
- c) A cada área de reabilitação urbana corresponde uma operação de reabilitação urbana;
- d) A aprovação da delimitação de áreas de reabilitação urbana pode ter lugar em momento anterior à aprovação da operação de reabilitação urbana a desenvolver nessas áreas;

- e) No caso da aprovação da delimitação de uma área de reabilitação urbana não ter lugar em simultâneo com a aprovação da operação de reabilitação urbana correspondente, aquela delimitação caduca se, no prazo de três anos, não for aprovada a respetiva operação de reabilitação;

Neste âmbito, e uma vez que das 35 áreas de reabilitação urbana delimitadas em 2015 apenas foi definida a respetiva operação de reabilitação urbana para a ARU 35 – Carcavelos, propõe-se a redelimitação das restantes 34 áreas de reabilitação urbana aprovadas pela Assembleia Municipal de Cascais, em reunião realizada no dia 16 de julho de 2015 (aviso n.º 8811/2015, publicado na 2ª série do DR de 11 de agosto de 2015), por forma a evitar a caducidade das restantes (31 com alteração aos limites então definidos e três que se mantêm), excluindo-se desta redelimitação a ARU 35 – Carcavelos, uma vez que, como mencionado, teve entretanto a sua Operação de Reabilitação Urbana (ORU) aprovada, incluindo uma nova delimitação, na sessão extraordinária da Assembleia Municipal realizada no dia 9 de abril de 2018, estando prevista a sua validade por 15 anos (anexa-se no entanto ao presente documento, para uma visão global do concelho, nesta matéria).

O processo de alteração das delimitações das ARU encontra-se também enquadrado no RJRU, o qual introduziu nas áreas urbanas delimitadas como ARU um novo quadro mobilizador da reabilitação urbana, com conseqüente promoção e valorização dos tecidos urbanos mais antigos e consolidados, como aliás se torna perceptível pelo incremento das operações de reabilitação do edificado que se têm vindo a registar nas ARU desde a sua delimitação inicial, a qual importa agora aprofundar à luz do trabalho entretanto desenvolvido, que permitiu um conhecimento mais aprofundado do território municipal: com cerca de 9.700ha e cerca de 206.000 habitantes, foi já necessária a redelimitação das ARU 9 (Cascais) e 35 (Carcavelos), pretendendo-se agora dar continuidade ao movimento iniciado, propondo-se através deste documento a redelimitação de um total de 34 ARU, incluindo a ARU 9 – Cascais, tudo com fundamento em objetivos estratégicos adiante explicitados.

1.2. Critérios subjacentes à redelimitação das ARU

A estratégia de reabilitação das ARU de Cascais passa pela consolidação da malha urbana existente, constituindo-se como prioridade a reabilitação do parque edificado, dotando-o de melhores valências e aumentando a oferta do mercado de arrendamento: após décadas de expansão dos aglomerados urbanos através de novas construções e urbanizações, muitas vezes numa lógica suburbana, o processo inicial de delimitação das ARU pretendeu reforçar as políticas públicas municipais já iniciadas, através da introdução de novos mecanismos para o desenvolvimento territorial, que se pretendem agora aperfeiçoar.

Estes mecanismos, já referidos na estratégia subjacente à delimitação inicial, assentam na promoção e valorização dos tecidos urbanos mais antigos e consolidados, os quais apresentam um conjunto de patologias urbanísticas ao nível do edificado e do espaço público sobre o qual urge intervir.

A reabilitação urbana afirma-se assim, como uma das grandes prioridades não só do ponto de vista do ordenamento do território, como nos planos social e económico.

Por outro lado, a revitalização das áreas mais degradadas, através da qualificação do parque habitacional e do espaço público, assim como uma política de usos adequada, contribuem para o combate à desertificação dos centros, constituindo ações essenciais que convergem para o importante desígnio relativo ao desenvolvimento harmonioso e sustentável dos nossos aglomerados.

De igual modo, o reforço da dinâmica do mercado de arrendamento, promovendo a diversidade etária e social da população residente nos Centros Urbanos, é um aspeto essencial para o sucesso deste processo.

Pretende-se a revitalização do concelho, bem como a melhoria do nível de infraestruturação e a qualidade urbanística, tendo em vista a otimização dos instrumentos jurídico-financeiros e jurídico-urbanísticos disponíveis, na perspetiva da promoção da reabilitação e regeneração destas áreas urbanas, tudo em linha com o Plano Diretor Municipal, recentemente revisto, o qual considera como vetor estratégico a contenção dos perímetros urbanos na definição do modelo de sustentabilidade para Cascais, enfatizando a preocupação com a qualidade urbana, através da revitalização dos núcleos históricos e da regeneração de zonas industriais abandonadas.

A conjuntura socioeconómica e a aplicação de políticas públicas municipais têm contribuído para o decréscimo do número de licenciamentos de obra nova. A reabilitação é um setor em franco crescimento e importa agarrar e acentuar esta tendência, tornando o investimento nesta área ainda mais atrativo e seguro, através de incentivos legalmente previstos, particularmente para intervenções em área de reabilitação urbana.

No processo de redelimitação das áreas de reabilitação urbana mantêm-se sobretudo as categorias referidas no Plano Diretor Municipal como “Espaço Central”, “Espaço Central Histórico” e “Espaço Residencial Histórico” e ainda áreas que, pela sua natureza e dinâmicas previstas ao nível dos investimentos públicos e privados, justificam a adoção de mecanismos de alavancagem, designadamente, através de acesso ao quadro de benefícios fiscais, tendo em consideração os seguintes critérios, já anteriormente referidos no processo inicial de delimitação das ARU:

- a. Identificar as áreas mais antigas, consolidadas, com funções de centralidade através da concentração de atividades terciárias, integrando zonas residenciais que se pretendem densificar;
- b. Incluir os conjuntos urbanos homogêneos na sua tipologia, morfologia, época e imagem que se pretendem salvaguardar e valorizar como referências da identidade histórica e patrimonial do concelho de Cascais;

- c. Tratar os tecidos urbanos com maior risco ou evidências ao nível da degradação dos edifícios, designadamente no que se refere às suas condições de solidez, segurança, estética, salubridade e de eficiência energética e que justifiquem uma intervenção integrada, através de uma operação de reabilitação;
- d. Áreas fortemente caracterizadas por um espaço público, quer ao nível do desenho, quer ao nível da necessidade de modernização e reforço das suas infraestruturas, de modo a torná-lo inclusivo e acessível para todos, promovendo os percursos pedonais e os lugares de estadia.

1.3. Objetivos estratégicos a prosseguir

Mantém-se a estratégia de reabilitação no âmbito da delimitação inicial, pretendendo-se dar resposta aos seguintes objetivos:

- a. Promover a qualificação do edificado que se encontra degradado ou funcionalmente inadequado, melhorando as condições de habitação e de segurança contra risco sísmico e de incêndio;
- b. Articular o dever de reabilitação dos edifícios que incumbe aos privados com a responsabilidade pública de qualificar o espaço público, os equipamentos e modernizar as infraestruturas;
- c. Qualificar e integrar as áreas urbanas especialmente vulneráveis, promovendo a inclusão social e a coesão territorial;
- d. Recuperar espaços urbanos funcionalmente obsoletos, promovendo o seu potencial para atrair funções urbanas inovadoras e competitivas;
- e. Estabelecer um quadro de incentivos eficazes e mobilizadores, em linha com o disposto na legislação fiscal vigente;
- f. Fomentar a adoção de critérios de eficiência energética;
- g. Tornar os espaços públicos ou de uso coletivo inclusivos e acessíveis para todos, dando prioridade ao peão;
- h. Considerar o espaço público como fator essencial para reforço e valorização do património edificado e natural, assim como da memória do lugar;
- i. Promover e valorizar o património histórico-cultural como fator de identidade e competitividade;
- j. Intervir junto dos proprietários, dentro do quadro regulamentar aplicável, face a imóveis devolutos, em particular os que se encontram em estado de abandono;
- k. Dinamizar o mercado de arrendamento, promovendo a diversidade etária e social da população residente nos centros urbanos;

- l. Contrariar o processo de desertificação dos centros urbanos, assim como controlar a tendência de terciarização;
- m. Assegurar uma coordenação adequada entre os diferentes intervenientes;
- n. Agilizar os procedimentos de controlo prévio, tendo em vista a redução dos custos de contexto.

À luz destes objetivos, e desde a sua aprovação em 2015, tem vindo a ser realizado o acompanhamento das dinâmicas territoriais nas ARU, tendo-se constatado a adequação da estratégia de reabilitação estabelecida para as mesmas.

Contudo, considera-se que um reajuste aos limites inicialmente estabelecidos e aprovados, poderão resultar numa maior eficácia na obtenção dos resultados pretendidos, tendo sempre como elemento fundamental o estímulo à realização de intervenções dentro do regime de incentivos previstos no RJRU e demais legislação aplicável, incluindo também a possibilidade de acesso dos investidores privados a instrumentos financeiros, como é o caso do IFFRU - Instrumento de Financiamento para a Reabilitação e Revitalização Urbana.

1.4. Alteração dos limites das ARU

Como base da presente proposta de alteração da delimitação das ARU, indicam-se os seguintes pontos fundamentais:

1. Por questões de coerência territorial, inclusão de áreas confinantes, com características urbanísticas idênticas às existentes dentro das ARU já delimitadas, nomeadamente as que incluam equipamentos de utilização coletiva, públicos e/ou privados, e onde o edificado se apresente em estado de degradação, por questões de coerência territorial;
2. Existência de áreas confinantes com manifesta obsolescência, nomeadamente áreas industriais degradadas que deverão ser objeto de operações de reconversão e requalificação urbanística que assegurem a implementação de atividades de elevado potencial de regeneração urbana e o reforço da atratividade da ARU.
3. Na presente delimitação foram também incluídas algumas das principais quintas históricas confinantes com as ARU iniciais, permitindo que seus proprietários possam igualmente beneficiar dos incentivos associados ao RJRU, para efeitos da reabilitação do respetivo edificado, possuidor regra geral de elevado valor histórico e arquitetónico.

O ajustamento dos limites da ARU tem assim em conta, para além das diretrizes constantes no Plano Diretor Municipal, as recomendações do Plano de Ação de Regeneração Urbana (PARU), elemento fulcral do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU), que assenta fundamentalmente no eixo de intervenção central, *Promover a qualidade do ambiente urbano e a dinamização sociocultural e económica do concelho de Cascais*.

Com a inclusão das áreas das alterações propostas, a área total abrangida por ARU, no concelho de Cascais, passará a ser de cerca de 1228 ha, correspondendo a um aumento de 424 ha.

2. Incentivos à reabilitação urbana

O sucesso das ações de reabilitação muito depende da dinâmica do mercado ao nível do investimento privado, para o qual um quadro de incentivos fiscais se afirma como fator determinante na prossecução dos objetivos propostos.

Por forma a clarificar o enquadramento das intervenções elegíveis para acesso a incentivos, enumeram-se de seguida alguns conceitos do RJRU.

Propõe-se também, no caso de aplicação de normativos que pressuponham a pré-existência de edificado, um modelo de parâmetros a cumprir para efeito do acesso a benefícios fiscais, simplificação de procedimentos de licenciamento, redução de taxas urbanísticas e, eventualmente, acesso a linhas de crédito: importa estabelecer limites concretos e mensuráveis para análise e apreciação das candidaturas, uma vez que a experiência tem demonstrado que algumas intervenções frequentemente resultam em soluções urbanísticas que pouco ou nada têm a ver com o edificado pré-existente, quase ou totalmente absorvido pelo novo edifício, perdendo-se ou desaparecendo o essencial da substância construída original.

2.1. Conceitos e definições

Reabilitação urbana

Forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no total 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.

Área de reabilitação urbana (ARU)

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, podendo ser delimitada em instrumento próprio ou corresponder à área de intervenção de um plano de pormenor de reabilitação urbana.

Reabilitação de edifícios

Consiste em devolver a um edifício a sua capacidade de ser reutilizável e compreende o conjunto de operações destinadas a aumentar os níveis de qualidade desse edifício, por forma a atingir a conformidade com exigências funcionais mais severas do que aquelas para as quais foi concebido. Para este efeito, numa reabilitação, deve preservar-se a substância construída original, reduzindo ao máximo as demolições e a necessidade de reconstruções, assumindo o princípio de que qualquer intervenção numa estrutura histórica tem de ser apreciada no contexto do restauro e conservação da totalidade da construção e que qualquer intervenção deve, até onde for possível, respeitar a conceção e as técnicas de construção originais, bem como o valor histórico da estrutura e da evidência histórica que representa.

Níveis de conservação

O estado de conservação corresponde ao estado do edifício ou da habitação determinado nos termos do disposto na legislação vigente (atualmente o Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro): reflete o estado de conservação de um prédio urbano ou de uma fração autónoma e a existência, nesse prédio ou nessa fração, de infraestruturas básicas. Os níveis de conservação são os seguintes: Excelente /Bom/ Médio/Mau/Péssimo. A determinação do nível de conservação é válida pelo período de três anos.

Definição de parâmetros urbanísticos a cumprir em reabilitação de edifícios, no quadro de candidaturas a incentivos fiscais e financeiros:

- Ampliações, no âmbito da refuncionalização do edifício
 - a) Índice de edificabilidade: aumento até 20% relativamente ao total do valor legalmente existente na pré-existência a reabilitar. Caso se tratem de *usos estratégicos* conforme previsto no ponto VII) da alínea b) do artigo 5º do RPDM- Cascais, o índice de edificabilidade será fixado em função das opções definidas no programa de ocupação que vier a ser estabelecido e aprovado pela autarquia;
 - b) Índice de ocupação: É permitido o aumento até 20% da pré-existência a reabilitar, calculado a partir do total do valor legalmente existente. Caso se tratem de “usos estratégicos” conforme previsto no ponto VII) da alínea b) do artigo 5º do RPDM- Cascais, o índice de ocupação será fixado em função das opções definidas no programa de ocupação que vier a ser estabelecido e aprovado pela autarquia.
- Demolições

No âmbito da reabilitação da pré-existência as demolições devem ser reduzidas ao máximo e devidamente fundamentadas em função das opções técnicas de reabilitação do imóvel a prosseguir, sem prejuízo do disposto no nº 1 do artigo 68º do Regulamento do Plano Diretor Municipal de Cascais.

- Manutenção das fachadas

No âmbito das operações de reabilitação de edifícios são admissíveis soluções que prevejam a recomposição das fachadas, desde que visem a melhoria do objeto arquitetónico e dos parâmetros de integração no conjunto edificado em que se insere;

- Volumetria

No âmbito da reabilitação da pré-existência é admitida a construção de sótão ou de um piso recuado;

- Usos

Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, é admissível, no âmbito de refuncionalização do imóvel, o aumento do número de fogos e/ou novos usos, bem como a integração de outras aptidões funcionais determinadas em função das opções de reabilitação do imóvel a prosseguir.

2.2. Legislação de referência

- Estatuto dos Benefícios Fiscais, DL n.º 215/89, de 1 de julho, na redação em vigor (EBF)
- Lei nº 114/2017, de 29 de dezembro – Lei do orçamento de Estado para 2018
- Lei nº 82-B/2014, de 31 de dezembro – Lei do Orçamento de estado para 2015
- Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro – Lei do Orçamento do Estado para 2014
- Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro – Lei do Orçamento do Estado para 2013
- Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro – Lei do Orçamento do Estado para 2012
- Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro – Lei do Orçamento do Estado para 2009
- Lei nº 67-A/2007, de 31 de dezembro – Lei do Orçamento de Estado para 2008
- Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de abril - Procede à décima terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação
- Decreto-Lei nº 53/2014, de 8 de abril - Estabelece um regime excecional e temporário a aplicar à reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que estejam afetos ou se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional.
- Decreto-Lei nº 266-B/2012, de 31 de dezembro - Estabelece o regime de determinação do nível de conservação dos prédios urbanos ou frações autónomas, arrendados ou não, para os efeitos previstos em matéria de arrendamento urbano, de reabilitação urbana e de

conservação do edificado, e que revoga os Decretos-Leis nº 156/2006, de 8 de agosto, e n.º 161/2006, de 8 de agosto.

- Lei nº 32/2012, de 14 de agosto - Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana, e à 54.ª alteração ao Código Civil, aprovando medidas destinadas a agilizar e a dinamizar a reabilitação urbana.
- Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro - No uso da autorização concedida pela Lei nº 95-A/2009, de 2 de setembro, aprova o regime jurídico da reabilitação urbana (RJRU).
- Portaria n.º 1192-B/2006, de 3 de novembro - aprova a ficha de avaliação que integra os elementos do locado, relevantes para a determinação do nível de conservação, observados durante a vistoria técnica presencial.
- Método de avaliação do estado de conservação de edifícios aprovado em reunião de Câmara de 16 de janeiro de 2017.

2.3. Incentivos de natureza fiscal

Desde que cumpridos os requisitos legalmente exigíveis, os incentivos de natureza fiscal são aplicáveis a ações de reabilitação nos termos do RJRU, conforme definido através do Estatuto dos Benefícios Fiscais, Código do IVA e Regulamento de Cobrança e Tabela de Taxas, Licenças e Outras Receitas Municipais da Câmara Municipal de Cascais.

Para efeitos de obtenção de incentivos fiscais dentro das ARU, são consideradas como ações de reabilitação as intervenções destinadas a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva a um ou vários edifícios, ou às construções funcionalmente adjacentes incorporadas no seu logradouro, bem como às suas frações, ou a conceder-lhe novas aptidões funcionais, com vista a permitir novos usos ou o mesmo uso com padrões de desempenho mais elevados.

A comprovação do início e da conclusão das ações de reabilitação é da competência da câmara municipal, incumbindo-lhe certificar o estado dos imóveis, antes e após as obras compreendidas na ação de reabilitação. É também a câmara municipal que comunica diretamente ao serviço de finanças da área do prédio (Autoridade Tributária e Aduaneira) que o imóvel foi objeto de uma ação de reabilitação.

As intervenções de reabilitação podem usufruir de incentivos fiscais, desde que cumpridos os requisitos exigíveis, e de acordo com a legislação vigente:

2.3.1. Impostos sobre o património (IMI)

- Isenção de IMI – imposto municipal de imóveis, durante o período legalmente fixado;
- Isenção de IMT – imposto municipal sobre transmissões onerosas

2.3.2. Impostos sobre rendimentos (IRS)

- Dedução à coleta sobre percentagem de encargos com a reabilitação.
- Redução de taxa aplicável de mais-valias
- Redução de taxa aplicável a rendimentos prediais

2.3.3. Outros incentivos

- Redução de taxas municipais
- Redução da taxa de IVA para empreitadas de reabilitação

2.4. Incentivos de natureza financeira

As ações de reabilitação nos termos do RJRU podem beneficiar de instrumentos financeiros vigentes à data do planeamento das ações de reabilitação, desde que enquadrados nas respetivas condições de elegibilidade.

2.5. Dispensa de algumas disposições técnicas

Regime excecional e temporário (duração de 7 anos), sempre que os imóveis a reabilitar tenham mais de 30 anos ou sejam situados em ARU e se destinem a ser afetos, total ou predominantemente, ao uso habitacional (Decreto-Lei n.º 53/2014 de 8 de abril).