

Perequação em contexto de reabilitação urbana

Os mecanismos de perequação em face da evolução do conceito de reabilitação urbana

Pedro Sacchetti Teixeira de Sousa ¹

Sumário: O presente trabalho aborda a evolução do conceito de reabilitação urbana, os mecanismos de perequação e, em especial, a temática da perequação em contexto de reabilitação urbana, com particular enfoque em determinadas situações em que existe uma complexidade acrescida e em que se torna mais premente a adoção de mecanismos de perequação adaptados ao caso concreto.

Palavras-chave: Reabilitação Urbana; Mecanismos de Perequação; Função Social da Propriedade; Gentrificação; Políticas de Habitação.

1. BREVE INTRODUÇÃO

Os mecanismos de perequação de benefícios e encargos decorrentes do planeamento urbanístico são instrumentos fundamentais para assegurar a equidade no tratamento de todos os detentores de interesses legítimos na área do plano ou da operação urbanística. O princípio da igualdade assume uma importância fundamental no direito do urbanismo ², sendo a existência de mecanismos de perequação condição de legitimação dos poderes de que a administração dispõe para conformar o conteúdo do direito de propriedade privada sobre os solos urbanos através de instrumentos de planeamento ou de outros instrumentos ³.

¹ Mestre e advogado na sociedade de advogados Uría Menéndez — Proença de Carvalho, integrando os Departamentos de Direito Imobiliário e de Direito Público.

² Cfr. Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia, *Regime Jurídico dos Programas e dos Planos Territoriais*, Coimbra, Almedina, 2021, p. 352, “Embora a primeira impressão que ressalta do confronto entre o plano e o princípio da igualdade seja a de que aquele constitui uma negação deste, já que o plano tem um carácter necessariamente discriminatório e é fonte de desigualdades em relação aos proprietários (...), o certo é que o princípio constitucional da igualdade não pode deixar de constituir um limite à discricionariedade do plano (art. 266.º, n.º 2, da CRP)”.

³ Neste sentido Claudio Monteiro, “A perequação compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico”, disponível em <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/2658/documento/036EHSF1.pdf? id=1916>, p. 7, “O princípio da igualdade surge-nos, assim, antes de mais, como um limite à discricionariedade na ponderação dos diversos interesses envolvidos no plano. Enquanto limite à discricionariedade de planeamento, o princípio da igualdade traduz essencialmente a ideia de proibição de arbítrio”. No mesmo sentido, Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia, *Op. Cit.*, p. 400: “A garantia da observância do princípio da igualdade constitui, assim, simultaneamente, a

O plano atribui direitos, mas também impõe encargos (que podem, inclusivamente, justificar o direito dos afetados a serem indemnizados)⁴, daqui emergindo primordialmente a necessidade de perequação⁵. A função social da propriedade também assume um papel relevante e justificador da existência de mecanismos perequativos.

Porém, além de darem resposta a um ideal de justiça e de equidade, os mecanismos de perequação, se corretamente desenhados, podem constituir também fatores de incentivo dos particulares e demais interessados para participarem ativamente em operações urbanísticas, em geral, e de reabilitação urbana, em particular.

Por outro lado, em especial no contexto da reabilitação urbana, estes mecanismos devem ser pensados por forma a obstarem à gentrificação das áreas urbanas que são objeto de intervenção e à perda das suas características diferenciadoras (sob pena da reabilitação não cumprir os objetivos legalmente definidos e de perda do valor social e económico resultante da operação de reabilitação). Em sede de reabilitação urbana, em que as operações urbanísticas podem assumir uma grande complexidade e em que poderá existir uma maior dificuldade em aferir os benefícios e encargos decorrentes de determinada operação para cada envolvido (desde logo, por se intervir em uma realidade pré-existente), torna-se ainda mais relevante a existência de mecanismos de perequação eficientes e ágeis, que possam adaptar-se ao caso concreto.

No presente trabalho abordar-se-á a evolução do conceito de reabilitação urbana, os mecanismos de perequação e, em especial, a temática da perequação em contexto de reabilitação urbana, com particular enfoque em determinadas situações em que existe uma complexidade acrescida e em que se torna mais premente a adoção de mecanismos de perequação adaptados ao caso concreto.

2. A REABILITAÇÃO URBANA

2.1. Noção e evolução do conceito legal de reabilitação urbana

O regime jurídico da reabilitação urbana (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de

via da legitimidade do planeamento urbanístico, a porta da aceitação dos planos pelos particulares e o caminho que pode conduzir à eliminação de toda a sorte de pressões dos proprietários na fase de elaboração dos planos (...)”.

4 Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia, Op. Cit., p. 402, “(...) um indivíduo que, em comparação com os restantes cidadãos, suporta um sacrifício especial e grave ou anormal em benefício da comunidade deve ser, por efeito do princípio da igualdade, indemnizado por essa mesma comunidade. A sua aplicação, no âmbito dos planos diz respeito às denominadas expropriações do plano (...)”.

5 Perequação que é definido no dicionário da língua portuguesa como “Ato de distribuir ou tornar igual uma coisa entre várias pessoas ou entre vários itens”. Por sua vez, no Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro, que procede à fixação dos conceitos técnicos atualizados nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, refere-se que “A perequação consiste na redistribuição equitativa dos benefícios e dos encargos resultantes da execução de um instrumento de gestão territorial vinculativo dos particulares ou de outro instrumento de intervenção urbanística a que a lei atribua esse efeito”.

23 de outubro) compreende, na redação atualmente em vigor, (i) por um lado, normas aplicáveis à reabilitação urbana ⁶ em áreas de reabilitação urbana ⁷ (que constituem a maior parte do diploma, correspondendo à sua parte II) e, (ii) por outro lado, regras que compõem um regime especial de reabilitação urbana aplicável a operações urbanísticas de reabilitação que tenham por objeto edifícios ou frações ⁸ (constantes da parte III do diploma, nomeadamente os artigos 77.º-A e 77.º B).

O atual regime jurídico da reabilitação urbana tem a sua génese em diversos regimes jurídicos anteriores. Com efeito, o Decreto-Lei n.º 8/73, de 8 de janeiro (regime jurídico de renovação urbana) é visto como o precursor dos atuais diplomas que regem a reabilitação urbana em Portugal. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro (lei dos solos), definiu as áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, previstas e reguladas no capítulo XI desse diploma; Acresce que o Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio, estabeleceu o regime excecional de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, constituindo aquela que se considera ser a primeira regulamentação global da reabilitação urbana em Portugal.

A reabilitação urbana tem, entre outros, por objetivo — tal como definido no diploma — (i) a requalificação e revitalização das cidades, em particular das suas áreas mais degradadas, (ii) contrariar tendências de expansão urbana (evitando os inerentes desperdícios territoriais, financeiros e ambientais), (iii) a qualificação do parque habitacional, (iv) garantir a proteção e promover a valorização do património cultural, (v) assegurar a integração funcional e a diversidade económica e sócio-cultural nos tecidos urbanos existentes (evitando, assim, a gentrificação desses territórios) e (vi) requalificar os espaços verdes, os espaços urbanos e os equipamentos de utilização coletiva ⁹.

6 O conceito de reabilitação urbana é definido como “a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios” (vide alínea i) do art. 2.º do diploma).

7 Definida na alínea b) do artigo 2.º do diploma como “a 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 urbana aprovada em instrumento próprio ou em plano de pormenor de reabilitação urbana”.

8 A reabilitação de edifícios é definida como “a forma de intervenção destinada a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva a um ou a vários edifícios, às construções funcionalmente adjacentes incorporadas no seu logradouro, bem como às frações eventualmente integradas nesse edifício, ou a conceder-lhes novas aptidões funcionais, determinadas em função das opções de reabilitação urbana prosseguidas, com vista a permitir novos usos ou o mesmo uso com padrões de desempenho mais elevados, podendo compreender uma ou mais operações urbanísticas” (cfr. alínea i) do art. 2.º do Decreto — Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro).

9 Como refere Susana Tavares da Silva, “Reabilitação Urbana: conceitos e princípios”, in *Temas Cedoua: O novo regime da reabilitação urbana*, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 7-20, p. 3, “O legislador optou,

Alguns dos princípios gerais de política de reabilitação urbana são elencados no regime jurídico da reabilitação urbana ¹⁰, nomeadamente: o princípio da responsabilização ¹¹, o princípio da subsidiariedade da ação pública ¹², o princípio da solidariedade intergeracional, o princípio da sustentabilidade, o princípio da integração, o princípio da coordenação, o princípio da contratualização, o princípio da proteção do existente, o princípio da justa ponderação e o princípio da equidade ¹³. Este último assume um especial relevo em matéria de perequação, visando justamente assegurar a justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes da execução das operações de reabilitação urbana.

2.2. Novas perspetivas sobre a reabilitação urbana

2.2.1. A reabilitação urbana como meio de contenção da expansão urbana

Conforme acima exposto, um dos objetivos da reabilitação urbana é contrariar tendências de expansão urbana, assim evitando desperdícios territoriais, financeiros ou ambientais ¹⁴. Note-se que não são apenas as políticas de reabilitação urbana que visam combater a expansão urbana, pois existem outros instrumentos legislativos e políticas públicas

portanto, como aliás o próprio confessa no preambulo do diploma, por adoptar um conceito amplo de reabilitação urbana, que não se atem a aspectos da vertente imobiliária ou patrimonial, mas que aponta antes para uma disciplina integrada, coordenada e dirigida (acrescentamos nós) das intervenções, à semelhança do que aconteceu noutros países, onde as crises nos inner cities reclamaram uma intervenção estadual de âmbito nacional, regional e local para resolver fenómenos que estão para além da degradação do edificado (ex. congestionamento urbano e redução da poluição, urbanismo inclusivo, etc)".

¹⁰ Como referem Fernanda Paula Oliveira, Cláudia Alves e Dulce Lopes, *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado*, Coimbra, Almedina, 2011, p. 54, "valem neste domínio todos os restantes princípios que regulam em geral a actividade administrativa", entre os quais destacam o princípio da proporcionalidade.

¹¹ Susana Tavares da Silva, Op. Cit., p. 7, "Este princípio estabelece como orientação genérica a privatização do financiamento das operações de reabilitação urbana, o que significa que o cálculo dos respectivos custos deve ser repercutido sobre os proprietários dos imóveis e não sobre os contribuintes em geral".

¹² Idem, Op. Cit., p. 8, este princípio "(...) salvaguarda o "direito à primeira palavra" dos proprietários e demais titulares de direitos sobre os imóveis nas operações de reabilitação urbana. A necessidade de imprimir eficácia a este regime jurídico impede, porém, que aqueles disponham em absoluto dessas operações, deixando na sua disponibilidade a opção pela realização das operações ou mesmo a determinação do momento da sua realização, sob pena de poder comprometer os objectivos desta política".

¹³ Fernanda Paula Oliveira, Cláudia Alves e Dulce Lopes, Op. Cit., p. 53, assinalam que a formulação do princípio da equidade neste diploma corresponde a um alargamento das exigências de perequação: "os mecanismos perequativos podem ser mobilizados quer a área de reabilitação urbana seja delimitada por plano de pormenor quer por instrumento próprio".

¹⁴ Patrícia Oliveira e Luís Bragança, *Urban Rehabilitation Towards Sustainability*, Braga, Universidade do Minho, 28 de setembro de 2012, disponível em <http://hdl.handle.net/1822/21858>, p. 129, "The sustainable concern is nowadays reflected in construction, reconstruction and rehabilitation of the building and how it can contribute to a lower environmental impact."

que o fazem e que permitem que a possibilidade de expansão das áreas urbanas esteja hoje fortemente cerceada por diversas formas e mecanismos ¹⁵.

Com efeito, as expansões sucessivas e sem limite das áreas urbanas que ocorreram em Portugal nas últimas décadas, conjugado com a tendência de diminuição da população que se verifica, gera custos financeiros (desde logo de construção de infraestruturas públicas e privadas) e ambientais (por exemplo, aumento da distância das deslocações pendulares diárias e das consequentes emissões atmosféricas) que são hoje considerados insustentáveis e intoleráveis, bem como situações de excessiva construção em face da procura ¹⁶.

A par disto, a tendência de procura por parte da população jovem da vida nos centros das cidades, o mesmo ocorrendo com o setor do turismo (nomeadamente, por quem se dedica à atividade de exploração de estabelecimentos de alojamento local e pelos turistas), a que se junta as alterações à legislação do arrendamento urbano que permitiram uma maior flexibilidade das relações de arrendamento (embora a configuração do regime do arrendamento urbano venha variando ao longo dos últimos anos), gerou a necessidade e o interesse em reabilitar os centros urbanos, que se encontravam por vezes abandonados e sem investimento (público e privado).

Acresce que são conhecidos e estão estudados os problemas sociais e de exclusão resultantes da concentração de pessoas de baixos recursos em zonas periféricas e degradadas, sem os equipamentos e espaços públicos adequados e distantes dos centros de vida social, cultural e profissional ¹⁷. As políticas de reabilitação urbana visam também dar resposta a situações de exclusão de pessoas de baixos recursos económicos e profissionais dos centros das cidades, com a ocorrência do fenómeno denominado de “gentrificação” ¹⁸, que consiste na substituição dos moradores tradicionais dos centros das cidades por outros de

15 Cfr. Dulce Lopes, “Habitação, Regularização e Reabilitação: tendências em Portugal e no Brasil”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 115, jan./dez. 2020, p. 344, “Em oposição a este conceito [de reabilitação urbana] ou no outro extremo da intervenção urbanística, encontra-se a realidade da expansão urbana, que, pelo menos do ponto de vista legislativo (pense-se nos novos conceitos de classificação e de reclassificação de uso do solo), e na revisão dos instrumentos de planeamento municipal, se encontra em recessão”.

16 Conforme assinala Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 437, existe um novo paradigma de gestão territorial, que denomina de contenção.

17 Neste sentido, já em 2010 referia Dulce Lopes, “Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização”, in *Temas Cedoua: O Novo Regime de Reabilitação Urbana*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 21, que as “políticas de reabilitação urbana são vistas como uma das mais desejáveis tendências de ocupação do território”.

18 Ana Gago e Agustin Cocola-Gant, “O Alojamento Local e a Gentrificação Turística em Alfama, Lisboa”, in Santos, Ana Cordeiro (org.). *A nova questão da habitação em Portugal: uma abordagem de economia política*, Lisboa, Actual, 2019, pp. 143-170, disponível em <http://hdl.handle.net/10451/39412>, p. 146, “O aumento e a manifestação de processos de gentrificação a nível global têm levado a que alguns investigadores se questionem sobre a conceptualização do processo, que se baseia em transformações socioespaciais observadas em contextos anglo-saxónicos, como Londres ou Nova Iorque. Embora estes contextos sejam úteis para se entender

mais elevado nível sócio-económico, por profissionais deslocados ou por turistas. O maior custo das obras de reabilitação urbana (tendencialmente superior ao de novas construções) contribui para esta realidade ¹⁹.

Desta forma, o fomento de políticas de reabilitação urbana vem dar resposta a uma necessidade financeira, ambiental e social premente de contenção da expansão urbana e de recuperação do parque habitacional nos centros urbanos e também em zonas periféricas.

2.2.2. O papel fundamental da reabilitação urbana na definição da política urbanística

A reabilitação urbana é um objetivo comum e hoje em dia primacial de diferentes políticas públicas, nomeadamente urbanística e do ambiente ²⁰, habitacional, das cidades, de proteção e valorização do património cultural, entre outras. Está, assim, no centro da ação política ²¹.

Pretende-se, atualmente e conforme já exposto, que seja a principal forma de intervenção no edificado e de desenvolvimento urbano, privilegiando-se a reabilitação para arrendamento habitacional. O pacote legislativo da Nova Geração de Políticas de Habitação, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.ºs 50-A/2018, de 2 de maio, é particularmente impressivo a este respeito.

a gentrificação no sentido clássico do termo, eles não contemplam outros cenários que também podem ser apelidados de gentrificação”.

¹⁹ Rosa Branco e Sónia Alves, “Urban Rehabilitation, governance, and housing affordability: lessons from Portugal”, in *Urban Research & Practice*, 2020, 13:2, 157-179, DOI:10.1080/17535069.2018.1510540, p. 157, “Many cities throughout the world struggle with the problem of how to rehabilitate urban areas without displacing lower-income residents”.

²⁰ Cfr. Paula Cabral Oliveira “Reabilitação Urbana — património e ambiente”, in *Temas Cedoua O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010, p. 206, “A política de ordenamento do território deverá, assim, prever mecanismos de apoio à prevenção ou minimização dos diferentes tipos de danos ambientais, nomeadamente através da requalificação das áreas urbanas degradadas e da reabilitação do seu ambiente”.

²¹ Como refere Susana Tavares da Silva, Op. Cit., p. 3, “a reabilitação urbana é actualmente um domínio no qual se entrecruzam necessariamente diferentes políticas. Para além do destaque, em nosso entender excessivo, que é dado à política urbanística, metamorfoseada em política das cidades, a reabilitação urbana é uma arena privilegiada para a realização de milestones relevantes de outras políticas económicasociais igualmente essenciais para o bem estar da população, como a política habitacional, a política de proteção e valorização do património cultural, a política do ambiente, a política de apoio à juventude e à terceira idade, para referir apenas as mais relevantes. A título instrumental, não podemos deixar de sublinhar que a reabilitação urbana se apoia ainda em importantes dimensões de política fiscal e económica (benefícios fiscais), de política financeira (subsídios públicos e endividamento municipal) e até de coesão económico social e económico territorial, potenciando fenómenos de federalismo, hoje tão em voga”. No mesmo sentido, Fernanda Paula Oliveira, “Programação e Execução das Operações de Reabilitação Urbana: perspectiva jurídica”, in *Temas Cedoua O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 118 e 119, “A reabilitação urbana apresenta-se como um domínio complexo na medida em que suscita questões que encontram resposta no âmbito de outras e distintas políticas públicas com as quais mantém especiais pontos de contacto (...)”.

Por outro lado, a necessidade de reabilitação urbana não se limita, atualmente, aos centros históricos, compreendendo outras áreas urbanas, mesmo periféricas, já construídas há algumas décadas, por vezes sem qualidade (e por isso a exigir obras de reabilitação) e sem equipamentos e espaços públicos que permitam uma vivência segura, integradora e agradável.

A reabilitação urbana passou, assim, a ser vista como um “primeiro ótimo”²². Sendo assim um regime jurídico fundamental, mas que interage de forma próxima com outros regimes jurídicos, em especial o do arrendamento urbano²³ (cujo anterior regime vinculístico é considerado uma das causas da degradação do património imobiliário dos centros das cidades; por sua vez, a maior flexibilidade do regime atual incentiva a reabilitação urbana), e também com outros como o regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local (que incentivou a recuperação do edificado, mas pode fomentar a gentrificação) ou o regime jurídico das áreas urbanas de génese ilegal.

3. MECANISMOS DE PEREQUAÇÃO DE BENEFÍCIOS E ENCARGOS

3.1. A perequação na legislação portuguesa

Em Portugal, a perequação compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico foi introduzida, no regime jurídico, com a aprovação da lei de bases da política de ordenamento do território (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto). O artigo 18.º deste diploma estabeleceu a obrigação legal de os instrumentos de planeamento vinculativos para os particulares preverem “*mecanismos equitativos de perequação compensatória, destinados a assegurar a redistribuição entre os interessados dos encargos e benefícios deles resultantes*”. A citada disposição legal viria a ser posteriormente desenvolvida pelo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99 (nomeadamente, pelos seus artigos 135.º a 142.º)²⁴.

Porém, existem importantes exemplos anteriores de perequação, e nomeadamente em matéria de reabilitação urbana, em particular na reconstrução efetuada na sequência do

²² Conforme refere Dulce Lopes, na documentação de apoio à disciplina de reabilitação urbana, no âmbito da especialização em Direito do Urbanismo, do Curso de Especialização em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (2021/2022).

²³ Por exemplo, a primeira alteração ao regime jurídico da reabilitação urbana foi um complemento à revisão do regime jurídico do arrendamento urbano, conforme assinalam Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, “As recentes alterações ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana”, in *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 19, setembro/outubro 2012, p. 12-26.

²⁴ Neste sentido Claudio Monteiro, Op. Cit., pp. 12 e seguintes.

terramoto de Lisboa de 1755, em que foi intervencionada uma ampla área urbana que se encontrava previamente ocupada e da qual resultou um desenho urbano diverso do anterior ²⁵.

As normas legais fundamentais em matéria de perequação atualmente em vigor ²⁶ resultam, em especial, do disposto nos artigos 3.º, alínea f) ²⁷, e 64.º a 66.º da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio ("**Lei de Bases**"), e nos artigos 176.º a 183.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio ("**RJIGT**"). A análise dessas normas permite retirar algumas ideias fundamentais, designadamente as seguintes:

- i. a redistribuição perequativa de benefícios aplica-se a todas as operações urbanísticas, sistemáticas e não sistemáticas;
- ii. a perequação tem duas abrangências geográficas, distintas mas complementares (cfr. número 3 do artigo 64.º da Lei de Bases e número 1 do artigo 176.º do RJIGT): a global, para cada unidade operativa de planeamento e gestão ("**UOPG**"), a estabelecer em plano territorial; e a local, entre proprietários no quadro de unidade de execução; ^{28 29}

²⁵ Cfr. Claudio Monteiro, Op. Cit., pp. 4 e seguintes: "*estabeleceu-se um elaborado sistema de perequação compensatória, que visava atribuir a cada proprietário terrenos com uma localização e uma área de construção equivalentes, ou pelo menos aproximadas, àquelas que os seus terrenos dispunham anteriormente, através de um complexo mecanismo de «comutação» de área construída por área edificável no novo plano, envolvendo transferências, permutas e compensações recíprocas, não apenas entre proprietários e outros titulares de direitos sobre os terrenos, mas também entre estes e o Senado de Lisboa*".

²⁶ No entendimento de Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia, Op. Cit., p. 411, as disposições legais em vigor "*consagraram o princípio da redistribuição equitativa de benefícios e encargos decorrentes dos planos territoriais e definiram o respetivo regime jurídico (...). É aquele um princípio mais amplo e mais ambicioso do que o princípio da perequação compensatória dos benefícios e encargos decorrentes dos planos municipais entre proprietários dos solos, consagrado na legislação anterior (...). Com aquele novo princípio pretende-se, além desta finalidade, fazer participar o conjunto dos cidadãos abrangidos por um plano territorial nas mais-valias gerais atribuídas por um tal instrumento de planeamento*".

²⁷ Que estabelece o princípio geral de "*Equidade, assegurando a justa repartição dos benefícios e dos encargos decorrentes da aplicação dos programas e planos territoriais e dos instrumentos de política de solos*", a que devem obedecer as políticas públicas e as atuações administrativas em matéria de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

²⁸ Vide, a este propósito, a norma do artigo 198.º do regulamento do PDM de Matosinhos (similar a normas existentes em outros regulamentos, como é o caso do regulamento do PDM do Porto): "*No âmbito de unidade de execução ocorrem dois processos perequativos complementares: a) A perequação aplicada ao somatório dos prédios integrados no processo de parcelamento (...); b) A perequação interna, de distribuição de benefícios e encargos entre investidores (...)*".

²⁹ Como refere Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 10, quanto à delimitação de unidades de execução, "*a responsabilidade última pela respetiva delimitação cabe sempre à câmara municipal, devendo esta garantir, em primeiro lugar,*

iii. todos os planos territoriais que estabeleçam regras diretamente aplicáveis no licenciamento de operações urbanísticas devem garantir, à respectiva escala, a justa repartição dos benefícios e dos encargos.

O artigo 66.º da Lei de Bases define três tipos de redistribuição de benefícios e encargos: (i) a afetação social de mais-valias gerais atribuídas pelo plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal; (ii) a distribuição dos benefícios e encargos decorrentes do plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal entre os proprietários fundiários (a denominada perequação intraplano, que é aquela que é essencialmente regulada nos artigos 176.º a 183.º do RJGT); e (iii) a contribuição com áreas para a implementação, instalação e renovação de infraestruturas, equipamentos, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva.

A perequação tem, assim, por objetivos fundamentais ³⁰: (i) a redistribuição das mais — valias atribuídas pelo plano a alguns proprietários; (ii) a obtenção pelos Municípios de meios financeiros adicionais para a realização das infraestruturas urbanísticas e para o pagamento de indemnizações por expropriação, se necessárias ³¹; (iii) a disponibilização de terrenos e edifícios ao Município para a implementação, instalação ou renovação de infraestruturas, equipamentos e espaços urbanos de utilização coletiva, bem como para eventual compensação de particulares; (iv) o estímulo da oferta de terrenos para urbanização e construção, evitando — se a retenção dos solos com fins especulativos; e (v) a eliminação das pressões e influências dos proprietários ou grupos para orientar as soluções do plano na direção das suas intenções.

Incumbe aos Municípios, conforme referido, prever nos planos municipais mecanismos de perequação que respondam aos objetivos e princípios legalmente definidos. Os Municípios podem utilizar, designadamente (tratando-se, assim, de um elenco legal exemplificativo, podendo os Municípios adotar outros) ³², os seguintes mecanismos de perequação ³³,

que a área da unidade de execução proposta tem uma dimensão adequada para permitir um projeto urbano integrado e harmonioso bem como uma justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários. Tal significa, desde logo, que a área da unidade de execução não pode corresponder (ou não deve corresponder, em regra) ao limite da propriedade de um só interessado, por este limite raramente permitir um projeto que cumpra aquelas exigências”.

³⁰ Cfr. artigo 176.º do RJGT e Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro.

³¹ Fernanda Paula Oliveira, *Idem*, p. 43, “estão impedidos mecanismos de perequação que funcionem unidirecionalmente (v. g., não podem dar uma edificabilidade superior à média apenas com o intuito de exigir o pagamento de compensações, não prevendo qualquer compensação por parte do município aos proprietários dos terrenos que tenham uma edificabilidade inferior à média). Os mecanismos de perequação, devem, contudo, funcionar também como instrumentos de arrecadação de receitas [alínea b)] e como instrumentos de política dos solos [alíneas c) e g)], desde que o objetivo previsto na alínea a) esteja cumprido”.

³² Fernanda Paula Oliveira, *Ibidem*, p. 165, refere que a administração dispõe de poderes discricionários na criação de mecanismos de perequação.

³³ Cfr. artigo 177.º do RJGT.

que podem ser utilizados autónoma ou conjugadamente:

- i. estabelecimento da edificabilidade média do plano (um índice médio de utilização), que resulta da definição dos conceitos de edificabilidade — que o plano permite para cada área —, de direito abstrato de construção — que corresponde a uma edificabilidade média definida pelo plano que é igual para todos os proprietários — e de direito concreto de construção — resultado dos atos de controlo prévio urbanístico;
- ii. estabelecimento de uma área de cedência média; e
- iii. repartição dos custos de urbanização ³⁴.

Na legislação portuguesa estão previstas várias técnicas perequativas quanto à repartição de benefícios, designadamente a associação de proprietários no âmbito de unidades de execução, cedências em espécie, transferências de índices através da compra e venda de edificabilidade e a cobrança de taxas ³⁵, bem como, quanto à repartição dos encargos, nomeadamente, o estabelecimento de áreas de cedência média e a repartição dos custos de urbanização ³⁶.

3.2. A perequação na prática dos Municípios

Atento o acima exposto, em especial tendo em consideração o artigo 176.º do RJIGT e o número 2 do artigo 64.º da Lei de Bases, os planos territoriais devem obrigatoriamente prever mecanismos de perequação ³⁷.

³⁴ A cobrança de taxas urbanísticas representa a contrapartida dos investimentos municipais com a construção, reforço e manutenção das infraestruturas, equipamentos e espaços verdes. O momento do licenciamento de operações urbanísticas é o adequado para cobrar as taxas urbanísticas, constituindo um mecanismo indireto de perequação.

³⁵ Vide Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 46, “Na nossa legislação estão previstas as seguintes técnicas de perequação: associação de proprietários, no quadro das “Unidades de Execução” (artigos 148.º e segs.); cedências em espécie; transferência de índice [“Compra e venda de edificabilidade” (artigo 179.º)]; taxas (entendidas como contrapartida pela remoção do limite legal à possibilidade de construção, com as consequentes vantagens concedidas), as quais poderão ser diferenciadas em função do desvio autorizado, em licenciamento, relativamente a um benefício — padrão”.

³⁶ *Idem*, p. 47, “a legislação portuguesa prevê, como técnicas perequativas dos encargos: (i) cedência-padrão de terreno para infraestrutura pública e compensação pecuniária por eventuais desvios: “área de cedência média” — artigo 182.º do RJIGT; (ii) orientações genéricas sobre “repartição dos custos de urbanização” (artigos 146.º, n.º 3, e 183.º) e possibilidade de as aplicar através de (artigo 175.º): a. exigência de realização de obras de urbanização (RJUE); b. “taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas” (artigos 3.º e 116.º do RJUE)”.

³⁷ *Ibidem*, p. 41: “Decorre do presente artigo, em consonância com o n.º 2 do artigo 64.º da Lei de Bases de 2014, o dever de todos os planos territoriais garantirem, à respetiva escala, a justa repartição dos benefícios e encargos bem como a redistribuição das mais-valias fundiárias entre os diversos proprietários. Tal não

Um plano diretor municipal ³⁸, por exemplo, deve considerar toda a área que abrange e identificar conjuntos de zonas com características similares a que atribua diferentes edificabilidades (ou outras diferentes mais valias), integrando cada um desses conjuntos em UOPGs e atribuir-lhe um benefício padrão (decorrente, em solo urbano, da edificabilidade média dessa UOPG) e estabelecer mecanismos concretos de compensação aplicáveis aos casos de desvio ao benefício padrão (que podem ser diretos e/ou indiretos ³⁹, e em espécie e/ou em dinheiro).

No entanto, nem sempre os planos estão a dar cumprimento à exigência de previsão de mecanismos perequativos, e por vezes fazem-no de forma insuficiente ou pouco clara.

Conforme já referido, entende-se que os Municípios têm poderes discricionários nesta matéria, podendo estabelecer outros mecanismos perequativos além dos legalmente previstos, pelo que se impõe que respondam de forma adequada aos desafios que lhe são colocados, prevendo mecanismos transparentes e de fácil compreensão pelos destinatários.

No regulamento do plano diretor municipal do Porto, por exemplo, estabelece-se uma edificabilidade média e medidas de compensação quando a edificabilidade concreta excede ou fica aquém da edificabilidade abstrata ⁴⁰. Definem-se também mecanismos que visam

significa que não seja possível a existência, em concreto, de um instrumento de planeamento que não tenha de dar resposta a esta exigência, o que, em todo o caso, apenas poderá suceder sempre que a perequação se apresente, na situação concreta, como desnecessária”.

38 *Ibidem*, p. 41: “(...) deve acrescentar-se que, embora o legislador tenha assumido os planos de pormenor e as unidades de execução como o escalão mais adequado para o funcionamento (a aplicação ou concretização) dos mecanismos de perequação, não pretendeu, contudo, com isto, afastar a possibilidade de os referidos mecanismos (bem como os respetivos critérios) poderem funcionar (encontrar-se previstos) nos planos diretores municipais e nos planos de urbanização, instrumentos que permitem uma perequação mais abrangente: entre unidades de execução ou entre diferentes planos de pormenor. Na nossa perspetiva, somando todas as considerações relevantes, devem os mecanismos de perequação, no que à sua abrangência geográfica diz respeito, ocorrer em dois âmbitos geográficos, complementares, a estabelecer pelos proprietários: o global (a estabelecer em plano diretor municipal ou em plano de urbanização) e o local (a definir em unidade de execução)”.

39 Como refere Fernanda Paula Oliveira, *Direito do Urbanismo. Do planeamento à gestão*, Braga, AEDREL, 4.ª Edição, 2021, p. 165, o RJIGT prevê “a admissibilidade de adoção de mecanismos de perequação diretos (especificamente criados para o efeito) ou indiretos (criados para outros efeitos, mas que podem ser aproveitados para este fim, como as taxas urbanísticas)”.

40 Nos termos do número 2 do art. 135.º do regulamento do PDM do Porto: “A edificabilidade concreta, a autorizar a proprietário ou conjunto de proprietários em cada operação urbanística, articula a edificabilidade a que se refere o número anterior com a edificabilidade abstrata, sendo que: a) Quando a edificabilidade de prédio (ou conjunto de prédios) for superior à abstrata: i) É cedido ao Município uma área com a edificabilidade em excesso, salvo se razões urbanísticas ou logísticas o impeçam ou desaconselhem; ii) Não se verificando a cedência, o promotor paga uma compensação ao Município proporcional à edificabilidade concreta que exceda a abstrata. b) Quando, por razões urbanísticas que não decorram das características próprias do respetivo prédio (biofísicas, patrimoniais ou cadastrais), a edificabilidade for inferior à abstrata: i) A edificabilidade concreta pode aproximar-se da abstrata, desde que daí não decorram inconvenientes urbanísticos; ii) Não sendo tal adequado ou suficiente, o Município paga uma compensação ao promotor proporcional à diferença entre a edificabilidade concreta e a abstrata”.

fomentar a realização de determinadas operações urbanísticas, atento o seu especial interesse para o Município ⁴¹.

Existe também a possibilidade dos planos municipais preverem a transferência de edificabilidade para outras parcelas do território municipal, conforme estipulam os artigos 20.º e 21.º da Lei de Bases, dissociando a edificabilidade do direito de propriedade do solo ⁴². O regulamento do plano diretor municipal do Porto, na versão anterior à atual, foi um dos primeiros a prever esta possibilidade, justamente associada a operações de reabilitação urbana ⁴³. O regulamento do plano diretor municipal de Lisboa prevê disposição de conteúdo similar ⁴⁴. São, porém, situações de maior dificuldade operacional e, por isso, de mais reduzida aplicabilidade prática, desde logo por ser necessário que o promotor da operação urbanística detenha outros solos no território do Município, para os quais possa transferir a edificabilidade.

4. PEREQUAÇÃO EM CONTEXTO DE REABILITAÇÃO URBANA

4.1. Especificidades dos mecanismos perequativos

Em sede de reabilitação urbana trata-se, conforme já assinalado, de intervir numa realidade pré-existente, o que obriga a considerar essa realidade de base e a prever

⁴¹ Números 1 a 3 do art. 141.º do regulamento do PDM do Porto: “1. A Câmara Municipal, conforme artigos seguintes e através de regulamentação específica, criará instrumentos e incentivos para as operações que pretenda promover, concordantes com os objetivos deste Plano. 2. Adotará, em concreto, mecanismos para: a) Fomento do acesso à habitação nas várias modalidades admitidas na Lei de Bases da Habitação: i) Oferta de habitação acessível e a custos controlados; ii) Oferta de habitação social; iii) Diversidade social na oferta de habitação. b) Fomento de operações urbanísticas ambientalmente qualificadas. c) Fomento de operações urbanísticas que contribuam para a vitalização urbana. 3. Utilizará, para tal, como instrumentos: a) A majoração da edificabilidade; b) A redução de encargos urbanísticos.”

⁴² Que, conforme refere Fernanda Paula Oliveira, “Transferências de edificabilidade como instrumento de gestão urbana. Breves notas”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 29, janeiro/março 2021, p. 22, permitem “a dissociação jurídica entre o direito de construir e o direito de propriedade privada, por reconhecimento de que o direito de construção, como direito subjetivo autónomo, é transferível (transacionável), independentemente do direito de propriedade do solo de onde ele resulta”.

⁴³ *Idem*, p. 25, “Uma das primeiras previsões deste tipo de solução em plano foi a do designado Sistema MultiCritério da Cidade Porto (abreviadamente designado por SIM-Porto), (...) aplicável na apreciação dos projetos a realizar em áreas de reabilitação urbana. (...) Esta solução permite incentivar intervenções de reabilitação urbana na área em causa (previamente delimitada pela câmara) ao prever a atribuição, aos promotores de operações de reabilitação, de acréscimos de edificabilidade que podem ser utilizados em operações urbanísticas de edificação nova e em ampliações a realizar noutras áreas do município expressamente identificadas no plano: concretamente, em áreas de edificação isolada com prevalência de habitação coletiva”.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 26.

mecanismos perequativos adequados que a contemplem ⁴⁵ (combatendo-se o síndrome “one size fits all”, também presente na reabilitação urbana) ⁴⁶. Tal verifica-se com particular acuidade quando está em causa um património histórico ou cultural que se pretende preservar e que exige um especial cuidado e a imposição de restrições à edificabilidade (por exemplo, como se verificou na elaboração do plano de pormenor que abrange o núcleo pom-balino de Vila Real de Santo António) ⁴⁷.

Nos termos da alínea h) do artigo 1.º do regime jurídico da reabilitação urbana, uma operação de reabilitação urbana é definida como “o conjunto articulado de intervenções visando, de forma integrada, a reabilitação urbana de uma determinada área”, diferenciando o regime legal entre operações simples e sistemáticas. Recorde-se, também, o conceito legal de reabilitação urbana, que a define como uma forma de intervenção integrada (ou seja, que considere as múltiplas componentes associadas à intervenção) sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial.

A legislação vigente em Portugal em matéria de reabilitação urbana norteia-se, entre outros, pela observância do princípio da equidade, conforme já acima referido, que visa assegurar a justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes da execução das operações de reabilitação urbana.

Além da consagração deste princípio, o regime jurídico da reabilitação urbana consagra mecanismos que visam assegurar a sua efetiva implementação e observância ⁴⁸, desde logo salientando-se (i) a possibilidade de constituição de um fundo de compensação para a gestão das compensações devidas quando sejam adotados mecanismos de perequação

⁴⁵ Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 47, “sendo os mecanismos de perequação enunciados no artigo 177.º [do RJIGT] vocacionados essencialmente para processos urbanísticos de nova urbanização e edificação, os mesmos já não respondem com a mesma eficácia às necessidades de intervenção em áreas consolidadas, onde os objetivos da intervenção são os da reabilitação. Nestes casos, os municípios terão de lançar mão do seu poder (discrecionário) para instituir mecanismos de perequação adequados a estas realidades”.

⁴⁶ Cfr. salienta Dulce Lopes, na documentação de apoio à disciplina de Reabilitação Urbana, no âmbito da especialização em Direito do Urbanismo, do Curso de Especialização em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (2021/2022), slide 115, “Mais do que na expansão urbana, em que se fala de perequação de benefícios e encargos em termos globais, a reabilitação urbana necessita de soluções ajustadas caso a caso, em que impere a “sensibilidade e o bom senso” e não um juízo abstrato de ganhos e perdas”.

⁴⁷ Como refere Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 47 e 48.

⁴⁸ Refere Susana Tavares da Silva, Op. Cit., p. 16, que “A consagração de mecanismos de perequação compensatória no âmbito das operações de reabilitação urbana mostra que o direito do ordenamento do território e do urbanismo não integram apenas instrumentos normativos do ordenamento do território em sentido restrito, ou seja, regras sobre a ocupação e uso dos solos, mas também instrumentos normativos dos mecanismos de compensação e redistribuição de vantagens e ónus decorrentes do planeamento urbano em matéria de conteúdo da propriedade privada do solo (...)”.

compensatória nas operações de reabilitação urbana (artigo 68.º do diploma) ^{49- 50}, (ii) a possibilidade de previsão de um regime especial de cálculo das compensações devidas ao Município pela não cedência de áreas para implantação de infraestruturas urbanas, equipamentos e espaços urbanos e verdes de utilização coletiva (número 3 do artigo 67.º do diploma) ou, ainda, (iii) o estabelecimento de um regime especial de taxas municipais que incentive a realização de determinadas operações urbanísticas (números 1 e 2 do artigo 67.º do mesmo diploma) ⁵¹.

No que se refere à constituição de um fundo de compensação, conforme previsto no artigo 152.º do RJGT, uma unidade de execução pode estar associada a um fundo de compensação (mas o mesmo fundo de compensação pode servir diferentes unidades de execução) ⁵², integrando apenas os parceiros dessa operação urbanística e sendo gerido pela Câmara Municipal com a participação dos interessados, que visa, por um lado, liquidar as compensações devidas pelos particulares e respetivos adicionais, cobrando e depositando numa entidade bancária as quantias liquidadas, e, por outro lado, liquidar e pagar as compensações devidas a terceiros.

O fundo de compensação corresponde a um expediente técnico financeiro operacional com a natureza de afetação de receitas no âmbito do orçamento municipal, sem que a sua constituição implique a criação de pessoa jurídica autónoma ou alteração das regras de gestão orçamental.

De salientar que a Lei de Bases prevê de forma expressa a constituição do fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística ⁵³, admitindo assim a consignação de

⁴⁹ Artigo 68.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana: “1 — Quando sejam adotados mecanismos de perequação compensatória no âmbito das operações de reabilitação urbana, podem ser constituídos fundos de compensação com o objetivo de receber e pagar as compensações devidas pela aplicação daqueles mecanismos de compensação. 2 — São delegáveis na entidade gestora, caso esta não seja o município, as competências para constituir e gerir os fundos de compensação a que se refere o número anterior.”

⁵⁰ Cfr. João Paulo Zbyszewski, *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Anotado e Comentado*, Lisboa, Quid Juris, p. 84, “Tendo presente a intervenção de fundos de investimento imobiliário na execução das operações de reabilitação urbana (art. 77.º), a gestão do fundo de compensação pode ser delegada pela entidade gestora num fundo de investimento imobiliário, no qual ela até pode participar”.

⁵¹ Nos termos da alínea e) do número 1 do artigo 44.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, “A entidade gestora da operação de reabilitação urbana pode exercer, para efeitos de execução da operação de reabilitação urbana (...) os seguintes poderes: (...) d) Cobrança de taxas; e) Receção das cedências ou compensações devidas”.

⁵² Vide Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 16: “Uma vez que a unidade de execução há de ser delimitada por forma a garantir a perequação de benefícios e encargos entre os proprietários abrangidos, deve ser criado um fundo de compensação. Ao contrário da versão inicial do RJGT de 1999, que exigia um fundo de compensação para cada unidade de execução, apenas se exige agora que cada unidade de execução esteja associada a um fundo de compensação, que pode assim referir-se a (ou servir) várias unidades de execução”.

⁵³ Cfr. número 4 do artigo 62.º da Lei de Bases, que estabelece que “Os municípios devem constituir um fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística, ao qual são afetas receitas resultantes da

certas receitas (as resultantes da redistribuição de mais valias ou outras) a determinadas despesas (entre as quais se destacam as despesas relacionadas com a reabilitação urbana, mas também aquelas referentes à sustentabilidade dos ecossistemas e à prestação de serviços ambientais ou, ainda, à criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público).

Neste caso, não se trata da adoção de mecanismos de perequação no contexto de operações de reabilitação urbana, mas ao invés da utilização das receitas provenientes da utilização de mecanismos de perequação para promover a reabilitação urbana (ou outras finalidades). Os programas públicos de habitação, que integram por vezes operações de reabilitação urbana, são potenciais destinatários dos bens (edifícios ou dinheiro) que integram o fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística, utilizando-se assim as receitas decorrentes da perequação para fomentar a reabilitação urbana.

Embora a Lei de Bases não o refira de forma expressa, este fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística serve também para assegurar o processo perequativo entre proprietários, nomeadamente quando tal processo não se traduza em compensações diretas entre proprietários, mas recorra a compensações (pecuniárias ou em espécie) através de bolsa a constituir para o efeito pelo Município ⁵⁴.

4.2. Exigências decorrentes do novo paradigma de reabilitação urbana

As novas funções e relevância da reabilitação urbana, bem como a sua abrangência territorial (incluindo a reabilitação de periferias e de aglomerados urbanos de dimensão reduzida), conforme acima exposto, em que aquela é considerada um primeiro ótimo, gera uma amplitude maior e mais diversa de operações de reabilitação urbana e de mecanismos a esta associados.

Tal acarreta, consequentemente, a necessidade de estabelecer mecanismos perequativos que se adaptem a estas novas realidades, pois o elenco de mecanismos usualmente utilizados pode não lhes dar resposta adequada. Ou seja, o novo paradigma de reabilitação urbana veio reforçar a exigência de previsão de mecanismos perequativos adequados às diversas formas de reabilitação, que assegurem o cumprimento do princípio da igualdade, e que se apresentem simultaneamente como motivadores da intervenção dos diversos atores das operações de reabilitação urbana (dispondo, relembre-se, os Municípios de poderes discricionários no estabelecimento de mecanismos de perequação).

redistribuição de mais-valias, com vista a promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e a prestação de serviços ambientais, sem prejuízo do município poder afetar outras receitas urbanísticas a este fundo, com vista a promover a criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público”.

⁵⁴ Cfr. salienta Fernanda Paula Oliveira, na documentação de apoio à disciplina de Execução, Perequação e Indemnização, no âmbito da especialização em Direito do Urbanismo, do Curso de Especialização em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (2021/2022).

A necessidade de ter em conta os direitos pré-existentes de proprietários de áreas sujeitas a operações de reabilitação urbana, bem como a complexidade inerente a estas operações, constituem dificuldades acrescidas neste domínio.

Por outro lado, existe uma dificuldade maior em estabelecer mecanismos de perequação em operações de dimensão territorial mais reduzida (que ocorrerão com maior frequência em aglomerados urbanos de menor dimensão, sendo que a reabilitação urbana deixou de ser uma prática exclusiva dos grandes centros urbanos), sendo mais fácil a adoção de mecanismos de perequação em operações de maior dimensão (em termos de área de construção ou de área territorial da intervenção).

Existem algumas situações particulares em que a dificuldade em estabelecer mecanismos perequativos em operações de reabilitação urbana poderá, em face dos contornos concretos da operação, ter ainda outras particularidades e dificuldades acrescidas a considerar.

4.3. Perequação em algumas situações especiais

4.3.1. Reabilitação de espaços intersticiais de áreas consolidadas ou o exercício de direito de sobrelevação em áreas já reabilitadas

Os espaços intersticiais ⁵⁵ (também denominados de áreas de colmatação) de áreas já consolidadas, quando estas se encontram dotadas de infraestruturas suficientes na envolvente, com equipamentos construídos, sem necessidade da sua previsão e execução, provocam desafios acrescidos na aplicação de mecanismos de perequação, nomeadamente quanto aos encargos resultantes de operações de reabilitação desses espaços.

Com efeito, o promotor de operações urbanísticas nesses espaços beneficiará da prévia execução de infraestruturas no âmbito de operações precedentes, que tornará desnecessária a execução de outros equipamentos coletivos ou infraestruturas.

Existe, assim, a necessidade de estabelecer técnicas perequativas eficazes e adaptadas ao caso concreto, que evitem que o promotor da operação beneficie dos custos previamente incorridos por outros proprietários e pelo Município, mas que simultaneamente não sejam tão gravosas que o façam desistir da operação e, assim, não prejudiquem o interesse municipal em que sejam reabilitados estes espaços intersticiais ⁵⁶, não só por estarem

⁵⁵ João Lutas Craveiro e Isabel Duarte de Almeida, *Uma conceção sobre os vazios urbanos e a reabilitação do natural: de espaços intersticiais a zonas de lazer e transição*, disponível em repositorio.inec.pt/bitstream/123456789/1005492/1/Craveiro_B026cihel02.pdf, p. 1, "(...) determinados vazios urbanos que, no essencial (...) correspondem a espaços intersticiais de antiga matriz rural. Estes espaços tornaram-se marginais sob os processos de expansão urbana, marginais no sentido de terem perdido as suas funções anteriores e as referências que lhes concediam uma identidade própria por um uso socialmente legitimado".

⁵⁶ Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 429, refere que "existe hoje uma nova lógica de gestão urbanística, onde os municípios

enquadrados em zonas já consolidadas e recuperadas (constituindo assim uma situação patológica em áreas urbanas), mas também porque já existem infraestruturas públicas dimensionadas para a reabilitação e uso destes espaços.

Da mesma forma, o exercício de direito de sobrelevação (pelo próprio proprietário ou por terceiro a quem é cedido esse direito) em áreas já reabilitadas, que pode ser um mecanismo utilizado de forma eficaz para conter a expansão urbana, provoca também desafios quanto à aplicação da perequação, na medida em que possibilita uma edificabilidade adicional que poderá não ter sido considerada em anteriores operações urbanísticas de reabilitação urbana.

Também nesta situação será necessário prever mecanismos adaptados ao caso concreto, que em simultâneo impeçam que o promotor da operação obtenha um benefício injustificado, mas que não o penalizem de forma a desistir da realização de uma operação urbanística da qual resultam ganhos para a comunidade e para o Município (neste caso, por evitar novas expansões urbanas e por eventualmente permitir a refuncionalização de usos da área em questão).

4.3.2. Operações de reabilitação urbana com obras de demolição para construção

Os mecanismos de perequação devem considerar as pré-existências, a situação anterior, seja algo que determine a aptidão de determinado solo (a vinculação do solo), seja no caso de uma operação de reabilitação urbana com demolição do existente, as construções que existiam nessa área e o diferente aproveitamento que propiciavam (e respetivo valor) ⁵⁷.

A perequação interna entre os proprietários de frações autónomas ou de unidades suscetíveis de utilização independente de prédios sujeitos a operações de demolição, exige a consideração de diversos fatores relativos às pré-existências, como sejam desde logo os diferentes usos de cada fração, mas também as diferentes vistas, exposição solar, exposição a ruídos,

programam, coordenam e controlam operações que, de forma integrada, executem os planos” com o objetivo de “promover a contenção (consolidação) dos perímetros urbanos e o preenchimento (colmatação) de espaços vazios dentro dos perímetros existentes, contribuindo, deste modo, para o reforço e a revitalização dos centros das cidades, designadamente dos centros históricos”.

⁵⁷ *Idem*, pp. 44 e 45, refere que os mecanismos de perequação devem ter em atenção “o resultado da vinculação situacional dos solos, bem como ter em consideração pré-existências (localização, configuração, aptidão edificatória) que à partida podiam já diferenciá-los. Esta diferenciação de princípio pode acarretar a necessidade de se introduzirem fatores corretivos (v. g., ponderação dos distintos usos, que têm diferentes rentabilidades). (...) O que significa que a fixação de um aproveitamento médio (perequativo) pode fazer-se de forma mais simples ou mais complexa e pormenorizada: na máxima simplificação, no perímetro em questão todas as parcelas terão a mesma potencialidade, por m² de terreno; na máxima complexidade, considerar-se-iam também a localização, no contexto da ocupação global do território (proximidade às diversas centralidades); a ocupação existente na proximidade (edifícios, serviços, infraestruturas, enquadramento ambiental); as características biofísicas do terreno (...); as pré-existências neles porventura existentes; os usos (habitação, escritório, comércio, indústria); a localização específica de cada lote (relação com o espaço público e com outras funções, vistas e insolação); as tipologias dos lotes e dos edifícios (...).”

localização do prédio no qual a fração se encontrava integrada, entre outros fatores que diferenciam o valor económico de cada fração.

Essas pré-existências devem ser consideradas na atribuição de novas unidades aos proprietários após a operação de reabilitação (respeitando as características e as diferenças que pré-existiam) ou, se tal não for possível, deverá haver uma compensação dos proprietários que viram o valor das novas frações, pelo menos do ponto de vista relativo (entre frações), ser depreciado.

Um dos instrumentos de execução dos planos previsto no RJIGT (nomeadamente no seu artigo 162.º) é a estruturação da propriedade, que engloba o fracionamento, o emparcelamento e o reparcelamento da propriedade, e que está muitas vezes inerente a este tipo de operações de reabilitação urbana com obras de demolição para construção associadas.

Entre os objetivos da estruturação da propriedade contam-se, precisamente, o de contribuir para a execução de operações de regeneração e reabilitação urbanas (conforme estabelece a alínea *b*) do número 3 do artigo 162.º do RJIGT) e distribuir equitativamente, entre os proprietários, os benefícios e encargos resultantes do plano intermunicipal ou plano municipal (vide a alínea *e*) do número 3 do artigo 162.º do RJIGT).

Por outro lado, o número 8 do artigo 162.º do RJIGT estabelece que *“As operações de reestruturação respeitam o uso do solo estabelecido nos planos intermunicipais e municipais”, acrescentando ainda que se adequam “à localização, configuração, função predominante e utilização da propriedade”, o que tem insito a consideração da realidade pré-existente, nos termos acima referidos.*

4.3.3. Reabilitação interna de áreas com refuncionalização de usos

A reafetação de usos é uma forma de reabilitar áreas que, em face de mudanças de hábitos, de necessidades ou de padrões de consumo possam ter ficado desaproveitadas, permitindo a sua reabilitação e revalorização, e ao mesmo tempo evitando expansões de áreas urbanas.

A mistura de usos é cada vez mais adotada e incentivada pelo legislador ⁵⁸, sendo uma forma de conter a expansão urbana, mas também de criar uma vivência urbana mais integrada, em que os locais de trabalho possam estar próximos das áreas de residência (correspondendo ao conceito de cidade de 15 minutos que corresponde a um ideal de urbanismo muito em voga).

As situações de refuncionalização de usos podem gerar, mesmo sem grande aumento (ou, inclusivamente, sem qualquer aumento) da área de construção, um acréscimo significativo do valor dos prédios, ou da parte dos prédios, afetos a uma nova atividade. Ou

⁵⁸ Como referem Fernanda Paula Oliveira, Sandra Passinhas e Dulce Lopes, *Alojamento Local e Uso de Fração Autónoma*, Coimbra, Almedina, 2017, p. 19, no domínio do urbanismo tem-se *“verificado, ao longo dos anos, uma evolução na admissibilidade de usos nos edifícios, evolução que mais não é do que o reflexo de que o direito vai sempre procurando soluções para novos e cada vez mais complexos problemas que a vida em sociedade vai colocando”*.

seja, geram mais — valias urbanísticas que deverão ser consideradas em sede de perequação, não só pelo benefício daí resultante, mas também porque esse benefício é sentido de forma muito diferente pelos vários proprietários de áreas refuncionalizadas (consoante os novos usos afetos às suas propriedades).

Importa, pois, verificar como se pode conjugar este aumento de valor com a adoção de mecanismos perequativos transparentes, simples e eficazes.

No entanto, a refuncionalização de usos pode, paralelamente, contribuir para o afastamento das populações locais que habitavam os centros das cidades ⁵⁹, o que os planos diretores municipais têm tentado contrariar ⁶⁰.

Assim, a afetação a habitação acessível de uma parte da edificabilidade atribuída é um exemplo de redistribuição equitativa dos benefícios nestas situações, que impõe ao proprietário uma contrapartida adequada ao benefício resultante da alteração de uso e que mitigará os efeitos do novo uso na ocupação do território. A tributação do património imobiliário em áreas de reabilitação urbana é outros dos mecanismos que se podem adotar nestas situações ⁶¹.

5. SÍNTESE CONCLUSIVA

A existência de mecanismos perequativos ágeis, adequados, de fácil apreensão e implementação ⁶² e motivadores da intervenção dos diversos interessados ⁶³ (proprietários,

⁵⁹ A operação de reabilitação das Cardosas, no Concelho do Porto, que foi efetuado com financiamento público e privado, recurso a expropriação e refuncionalização de usos, motivou várias críticas pelo abandono do local pela anterior população residente.

⁶⁰ No regulamento do PDM do Porto estabelece-se o seguinte no art. 142.º: "1 —O Zonamento Inclusivo pretende assegurar a disponibilização de habitação acessível através do mercado imobiliário privado, promovendo a diversidade social em zonas urbanas sujeitas a processos seletivos de exclusão e segmentação residencial por efeito do forte aumento dos preços de mercado imobiliário. 2 — Nas operações urbanísticas localizadas na Área de Zonamento Inclusivo, delimitada em planta constante em regulamento municipal, em que ocorra nova construção, ampliação ou alteração de uso, é afeta a habitação acessível, por um prazo não inferior a 25 anos, uma parte da edificabilidade (...) c) Ou, em alternativa, é cedida ao Município uma parcela (ou parcelas) com a edificabilidade referida na alínea a) ou b), conforme a situação, ou pagamento de valor monetário a reverter para o FMSAU de acordo com as condições previstas em regulamento municipal".

⁶¹ Vide alínea a) do artigo 147.º do regulamento do PDM do Porto.

⁶² Cfr. refere Fernanda Paula Oliveira, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 45, os mecanismos de perequação "apenas poderão produzir os seus efeitos se, para além da redução da desigualdade provocada pelo plano, forem claros, transparentes e geradores de confiança, o que pode significar ser preferível optar-se por mecanismos menos complexos, mas mais apreensíveis (compreensíveis) pelos respetivos destinatários, ainda que não consigam, por isso mesmo, corrigir todas as desigualdades imputáveis aos planos".

⁶³ Cfr. referem Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira, *Perequação, Taxas e Cedências. Administração Urbanística em Portugal*, Coimbra, Almedina, Janeiro 2003, p. 28, "(...) a adopção, para todas as propriedades

arrendatários, detentores de outros direitos, promotores, futuros utilizadores) é não só uma exigência legal e constitucional (princípio da igualdade, visando corrigir na máxima medida possível os desequilíbrios criados pelos planos), mas também um fator decisivo para o êxito da reabilitação urbana e, por essa via, para uma resposta eficiente às preocupações sociais, económicas e ambientais a que pretende dar resposta.

Os Municípios, no uso da discricionariedade de que dispõem neste domínio, devem estabelecer mecanismos perequativos capazes de responder às expectativas de quem quer assumir uma posição de liderança na promoção de operações de reabilitação urbana — os proprietários, por vezes, e os promotores imobiliários —, por quem é abrangido pela operação de reabilitação urbana e assume um papel importante na celeridade da operação — por exemplo, os arrendatários — e também por quem se vê envolvido na operação, mas não pretende colher benefícios imediatos da sua realização — alguns proprietários.

Conforme assinalado no presente texto, a forma de perspetivar a reabilitação urbana sofreu um desenvolvimento significativo nos últimos anos. Os mecanismos de perequação, e em especial quando associados à reabilitação urbana, têm também de ser desenvolvidos e atualizados, por forma a cumprir cabalmente as funções que atualmente lhe devem ser impostas: não só de garantia do princípio da igualdade, mas também de fator incentivador e propulsor da reabilitação urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRANCO, ROSA e ALVES, SÓNIA, "Urban Reahabilitation, governance, and housing affordability: lessons from Portugal", in *Urban Research & Prattice*, 2020, 13:2, 157-179, DOI:10.1080/17535069.2018.1510540.
- CARVALHO, JORGE e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Perequação, Taxas e Cedências. Administração Urbanística em Portugal*, Coimbra, Almedina, Janeiro 2003.
- CORREIA, FERNANDO ALVES e CORREIA, JORGE ALVES, *Regime Jurídico dos Programas e dos Planos Territoriais*, Coimbra, Almedina, 2021.
- CRAVEIRO, JOÃO LUTAS e ALMEIDA, ISABEL DUARTE DE, *Uma conceção sobre os vazios urbanos e a reabilitação do natural: de espaços intersticiais a zonas de lazer e transição*, disponível em http://repositorio.lnec.pt:8080/jspui/bitstream/123456789/1005492/1/Craveiro_B026cihel02.pdf
- GAGO, ANA e COCOLA-GANT, AGUSTIN, "O Alojamento Local e a Gentrificação Turística em Alfama, Lisboa", in Santos, Ana Cordeiro (org.). *A nova questão da habitação em Portugal: uma abordagem de economia política*, Lisboa, Actual, 2019, pp. 143-170, disponível em <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/39412>
- LOPES, DULCE, "Habitação, Regularização e Reabilitação: tendências em Portugal e no Brasil" in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 115, jan./dez. 2020.
- , "Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização", in *Temas Cedoua: O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010.

de um determinado perímetro, de iguais padrões de aproveitamento e de encargo: — tornará o mercado muito mais transparente, já que estes poderão ser facilmente divulgados; — permitirá compensar efeitos de externalidade, pelo menos no que respeita aos encargos com a infraestrutura pública".

- MONTEIRO, CLAUDIO, "A perequação compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico", disponível em <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/2658/documento/036EHSF1.pdf?id=1916>.
- OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016.
- , *ireito do Urbanismo. Do planeamento à gestão*, Braga, AEDREL, 4.ª Edição, 2021.
- , "Transferências de edificabilidade como instrumento de gestão urbana. Breves notas", in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 29, janeiro/março 2021, p. 17 a 30.
- , "Programação e Execução das Operações de Reabilitação Urbana: perspectiva jurídica", in *Temas Cedoua: O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010.
- , ALVES, CLÁUDIA; e LOPES, DULCE, *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado*, Coimbra, Almedina, 2011.
- , LOPES, DULCE; "As recentes alterações ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana", in *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 19, setembro/outubro 2012, p. 12-26.
- , PASSINHAS, SANDRA; e LOPES, DULCE, *Alojamento Local e Uso de Fração Autónoma*, Coimbra, Almedina, 2017.
- OLIVEIRA, PAULA CABRAL, "Reabilitação Urbana — património e ambiente", in *Temas Cedoua: O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010.
- OLIVEIRA, PATRÍCIA e BRAGANÇA, LUÍS, *Urban Rehabilitation Towards Sustainability*, Braga, Universidade do Minho, 28 de setembro de 2012, disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/21858/1/Urban%20Rehabilitation%20Towards%20Sustainability.pdf>
- SILVA, SUZANA TAVARES DA, "Reabilitação Urbana: conceitos e princípios", in *Temas Cedoua: O novo regime da reabilitação urbana*, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 7-20.
- ZBYSZEWSKI, JOÃO PAULO, *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Anotado e Comentado*, Lisboa, Quid Juris.
- Documentação de apoio à disciplina de Reabilitação Urbana, no âmbito da especialização em Direito do Urbanismo, do Curso de Especialização em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (2021/2022).
- Documentação de apoio à disciplina de Execução, Perequação e Indemnização, no âmbito da especialização em Direito do Urbanismo, do Curso de Especialização em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (2021/2022).