

A 1.^a Unidade de Intervenção de Coimbra e a Unidade de Execução da Quinta da Fonte Cheira: A sua aplicabilidade prática na Cidade de Coimbra.

Ana Margarida Martins Pinto Pires¹

Resumo

No âmbito do Direito do Urbanismo este artigo trata de duas figuras deste ramo do direito que foram aplicadas na Cidade de Coimbra. Partindo do conceito de reabilitação urbana e unidade de execução, o presente artigo dá particular enfoque à 1.^a Unidade de Intervenção de Coimbra e à Unidade de Execução da Quinta da Fonte da Cheira, tentando perceber os moldes em que foram aplicadas cada uma destas figuras aos seus casos concretos, passando pelo insucesso/sucesso de cada uma delas.

1. Notas Introdutórias

Aquando da elaboração da dissertação de Mestrado em 2015 acerca do Direito do Património Cultural, verificámos que o mundo do Direito do Urbanismo era vasto e novo. Hoje reforçamos essa ideia e até a completamos. É um mundo vasto, novo e em constante mutação. Estes últimos anos têm bafejado esta área do direito com constantes mudanças e, sobretudo, adaptações à realidade de um país cada vez mais inserido, hoje, na Europa e no Mundo.

Desta vez aceitámos o desafio de trilharmos novos caminhos, e mais uma vez, podemos dizer que isso se deveu aos ensinamentos dos docentes que fizeram parte do programa deste XX.^o Curso de Especialização em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente. Tendo optado pela área do Ordenamento e Urbanismo considerámos pertinente, neste nosso estudo, embarcar em duas áreas nucleares, a da programação na gestão territorial e a da reabilitação urbana.

Enveredámos pela análise de dois casos concretos, a 1.^a Unidade de Intervenção de Coimbra e a Unidade de Execução da Quinta da Fonte da Cheira, de modo a podermos verificar o insucesso/sucesso do planeamento e gestão do urbanismo e deixarmos comprovada a importância que tem, cada vez mais, a programação urbanística que se situa entre estes dois.

Inserimos aqui a reabilitação urbana, por continuarmos a defender que Coimbra, hoje *Cidade-Património*, onde a Universidade de Coimbra- Alta e Sofia se encontram inscritas na Lista do Património da Humanidade, merece uma outra atenção e um urbanismo *virado* para a reabilitação urbana, não só do que é antigo, mas do que é novo e que se pode inserir num conceito de reabilitação urbana abrangente e não de “fachadismo”.

¹ Advogada/Jurista. Mestre em Direito: Especialidade em Ciências Jurídico-Forenses, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Daí que os dois casos objeto de estudo possam ser um exemplo do que se deve ou não prosseguir na nossa cidade. Cidade essa que deve ter *em mente* que tem áreas classificadas, que estão, neste momento, debaixo do escrutínio de instituições internacionais e que não deve deixar passar esta oportunidade de ser uma *cidade modelo* na área da reabilitação urbana. Pode ser, na nossa opinião, um vetor essencial da programação urbanística destas áreas, como um incentivo para o seu melhoramento. Mais uma vez, gostaríamos de reforçar que o Direito do Urbanismo é uma área que nos envolve a todos e que nos faz evoluir enquanto sociedade criando *espaços integrados da e para a comunidade*.

2. 1.^a Unidade de Intervenção de Coimbra

2.1. Enquadramento

O documento estratégico da 1.^a Unidade de Intervenção da Cidade de Coimbra² que nos propusemos analisar, data de Março de 2007, e sita na zona da Baixa de Coimbra, área considerada necessitada de intervenção urbanística consertada urgente, devido a diversos fatores que vamos explanar de seguida.

Pois bem, esta unidade de intervenção (doravante designada pela sigla UI) teve que ter em conta diversas realidades tanto a nível social, como geográfico, passando também pelo económico. Falamos de uma zona com várias vivências e incidências. Com características arquitetónicas marcantes, peçadas de património cultural, sobretudo imobiliário e arqueológico. Por outro lado é uma área marcadamente degradada, tanto a nível dos espaços coletivos, que tendem a desaparecer ou a não modernizar-se, como pelo próprio edificado, que devido em parte ao seu posicionamento (falamos de falta de sol, de humidade, de insalubridade) têm vindo a deteriorar-se.

À altura da feitura deste documento estratégico e conseqüente estudo, ainda não tinha sido, a Rua da Sofia, inscrita na lista do Património Mundial da UNESCO, mas já se encontravam alguns edifícios classificados, sendo eles o Mosteiro de Santa Cruz, fazendo com que esta zona estivesse já dentro da sua área de proteção (ZP), e pela própria área de proteção da Rua da Sofia, que está classificado como imóvel de interesse público, havendo quatro edifícios,

² É de referir que este documento estratégico é elaborado conforme o Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio, que regula o regime excecional de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística. A legislação aplicada nesta 1.^a Unidade de Intervenção foi: Decreto n.º 38382, de 7 de Agosto de 1951. Regulamento Geral de Edificações Urbanas (RGEU); Decreto-Lei n.º 426/89, de 6 de Dezembro de 1989. Aprova as Medidas Cautelares de Segurança contra Riscos de Incêndio em Centros Urbanos Antigos; Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/94, de 22 de Abril de 1994. Regulamento do Plano Director Municipal de Coimbra; Decreto-Lei n.º 66/95, de 8 de Abril de 1995; Regulamento de Segurança Contra Incêndio em Parques de Estacionamento Cobertos; Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio de 2004. No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 106/2003, de 10 de Dezembro, aprova o regime excepcional de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística; Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação, Taxas e Compensações Urbanísticas de Coimbra (RMUE). Aprovado em Reunião da Assembleia Municipal, de 1 e 7 de Outubro de 2004.

integrados nesta UI, que estão abrangidos pela classificação do conjunto da Rua da Sofia.

Apesar de tudo isto é de referir que esta 1.ª Unidade de Intervenção de Coimbra tinha ao longo do seu projeto uma preocupação numa reabilitação urbana de inserção, quer isto dizer que falamos de uma reabilitação de preservação do edificado e da sua importância, sobretudo porque formam conjuntos urbanísticos.

Não nos devemos esquecer, que esta área da Baixa e, sobretudo Baixinha, é confinante com áreas geográficas da cidade de Coimbra, nomeadamente, a Rua Fernão de Magalhães, que devido à necessidade de uma resposta rápida da cidade, relativamente à expansão habitacional e sobretudo de serviços, descurou no ordenamento do território e na ligação ao urbanismo que é característico da Baixa e da Baixinha, tornando-se dissonantes, contribuindo para a sua degradação.

Mas de que urbanismo falamos? Rapidamente, podemos fazer uma caracterização desta unidade de intervenção, seguindo, até, o estudo feito neste documento estratégico que estamos a analisar³. O espaço público desta área comportava três situações distintas. “A primeira corresponde ao conjunto de vias pedonais resultantes de uma estrutura urbana de características medievais, de onde se salientam o reduzido perfil transversal das vias e a implementação Orgânica no terreno. A segunda situação corresponde ao conjunto de praças e largos que rematam as vias referidas anteriormente. E por fim a terceira situação corresponde às vias que permitem o acesso automóvel à área de intervenção, localizadas na periferia.” Além disto, é também uma área com comércio tradicional e restauração, que serve, uma zona com grande afluência populacional, sobretudo trabalhadora, devido aos inúmeros serviços presentes naquelas áreas e nas limítrofes. Isto faz com que tenha havido ao longo desta UI alguma preocupação em ligar diversos elementos dissonantes que provêm desta “mistura”, nomeadamente esplanadas, publicidade, etc.

Foi também uma Unidade de Intervenção que assentou muito no projeto Metro- Mondego, metro de superfície, que atualmente ainda não viu a luz do dia, mesmo após as sucessivas expropriações e demolições de algum edificado, sobretudo na Rua Direita.

Tal como já tínhamos referido em cima, o património cultural⁴ ao longo desta área é bastante relevante, sobretudo falamos de bens imóveis, tais como o Mosteiro de Santa Cruz, do qual faz parte o edifício da Câmara Municipal de Coimbra, passando pela Igreja de Santa Cruz⁵. Devemos entender sempre o património como um polo dinamizador das áreas onde estão situados. Falamos de bens de um valor cultural incontornável, identidade da cidade

3 Documento Estratégico- página. 36, in http://www.coimbravivasru.pt/pdf/de_1_unidade_intervencao.pdf [consultado a 10/03/2016].

4 Dispõe o artigo 2.º da Lei do Património Cultural (Lei n.º107/2001), que “ (...) integram o património cultural todos os bens que, sendo testemunhos com valor de civilização ou de cultura portadores de interesse cultural relevante, devam ser objecto de especial protecção e valorização”.

5 Atualmente todos inscritos na Lista do Património da Humanidade através do anúncio n.º 14917/2013.

de Coimbra que foram bastante tidos em conta ao longo deste documento estratégico. Já para não falarmos de que esta é uma zona da cidade com alguns problemas de fixação de população e até de comércio, que tem bastante potencial para se complementar à Alta de Coimbra, que é local predominantemente identitário de Coimbra e onde afluem um maior número de turistas.

A zona que estamos a analisar e que foi âmbito de estudo do documento estratégico desta UI de Coimbra está referenciada como zona 3 no *Processo de Renovação Urbana e Social da Baixa de Coimbra*⁶. Tentámos ao longo da nossa investigação saber se este projeto continua ativo, mas não obtivemos sucesso, o que nos faz crer que não tenha tido continuidade, apesar de ter sido essencial para a construção deste documento. Foi através do Sistema de Informação e Gestão Urbana na Renovação da Baixa de Coimbra [SIGURB], que a SRU- Coimbra Viva conseguiu elaborar este documento estratégico, pois a SIGURB fez um levantamento de “(...) procedimentos de recolha exaustiva de informação no terreno envolvendo a fotografia, a medição, o inquérito directo, inspeção técnica pormenorizada e o desenho CAD de cerca de 800 edifícios.”⁷

Ainda em relação a outros programas implantados nesta área de intervenção, é de referir que a Rua da Moeda, sendo um arruamento que apesar de ter muitos edifícios de ocupação residencial, é marcadamente comercial, reflexo da Praça 8 de Maio, da Visconde da Luz e Ferreira Borges, foi alvo do programa URBCOM⁸. Este programa iniciou-se em janeiro de 2004, e teve a duração de 18 meses, que visou sobretudo promover o comércio da Baixa de Coimbra, com o objetivo de se tornar um polo comercial, ou um “centro comercial” dinâmico e moderno⁹.

6 “No âmbito do Processo de Reabilitação Urbana e Social da Baixa de Coimbra iniciado pela CMC (Câmara Municipal de Coimbra), foi estabelecido um protocolo com a UC (Universidade de Coimbra), com o fim de realizar um levantamento exaustivo, segundo as vertentes arquitetónica, construtiva e socio-demográfica, desta parte da cidade. A área sobre a qual incide o estudo inclui a freguesia de S. Bartolomeu e parte da freguesia de Santa Cruz, sendo delimitada a nascente pela muralha da cidade, a sul pelo Largo da Portagem, a poente pelas avenidas Emídio Navarro e Fernão de Magalhães e a norte pela Rua do Carmo e Largo do Arnado. Envolve um universo total estimado de cerca de 842 famílias residentes (1979 indivíduos), 1280 alojamentos (481 vagos) e 721 edifícios. Através do III (Instituto de Investigação Interdisciplinar) da UC, foi possível congregar, em torno deste objectivo, docentes de diferentes Departamentos e Faculdades da UC: DEC (Departamento de Engenharia Civil) da FCT (Faculdade de Ciências e Tecnologia), DA (Departamento de Arquitectura) da FCT e NS (Núcleo de Sociologia) da FE (Faculdade de Economia). Cada equipa é constituída por um ou dois professores dos Departamentos e Faculdades indicados, com a responsabilidade técnico-científica do trabalho desenvolvido. Foram criadas quatro equipas, das quais três nas áreas referidas e a quarta no domínio dos sistemas de informação e apoio à decisão para a gestão da cidade. Esta última tem como objectivo construir um sistema de informação e gestão urbana (SIGURB).” Retirado do site <http://www.dec.uc.pt/sigurb/index2.htm> [consultado a 03/04/2016].

7 Vide pág. 65 do Documento Estratégico da 1.ª Unidade de Intervenção de Coimbra.

8 O Sistema de Incentivos a Projetos de Urbanismo Comercial (URBCOM) é uma medida do Eixo 1 (Medida 2.4.B2) do Programa de Incentivos à Modernização da Economia (PRIME), inserido no QCA III. Este programa foi regulamentado através da Portaria n.º 317-B/2000, de 31 de Maio.

9 Incluiu a criação de imagem, logotipo e mascote; criação de página da Internet; sessão de lançamento; roteiro comercial; publicidade; suportes promocionais, e acções de âmbito temático (São Valentim, Mês Saúde, Páscoa, Queima das Fitas - O Comércio e a Academia, Euro 2004, Coimbra Fashion 2004), in Coimbra Rio | área de reabilitação urbana, Volume B – estudos de caracterização, maio 2012, SRU Coimbra Viva, pág. 30. Retirado do site http://www.coimbravivasru.pt/pdf/coimbra-rio/pp/CoimbraRIO_dossier_B_cap_8.pdf [consultado a 03/04/2016].

Este tipo de programas tornam-se necessários para estas áreas, que são sobretudo centros históricos, e que se encontram em avançado estado de degradação, com um comércio marcadamente tradicional, que pouco acompanha a evolução desta área, e com um nível alto de população envelhecida. De seguida continuaremos com a análise deste documento, para podermos concretizar esta UI de forma mais aprofundada.

2.2. Proposta de Intervenção

Percorrendo o documento estratégico, sobretudo no ponto 2, sob o desígnio “*linhas de orientação para a estratégia de reabilitação*”¹⁰ conclui-se, facilmente, que os grandes objetivos desta UI passaram por uma reabilitação urbana a todos os níveis. Muitas das vezes fala-se de reabilitação urbana para uma mudança das fachadas, ou só dos espaços coletivos, ou só do património cultural. Mas neste documento denotou-se uma preocupação em voltar a inserir-se no conjunto urbano desta área todos os fatores que outrora a distinguiram, ou seja, o voltar de um conjunto de serviços de excelência; fixação de população jovem; dinamização da cultura associada já às infraestruturas culturais existentes que residem naquela área; a fixação de comércio tradicional qualificado, bem como comércio de serviços de primeira necessidade; e por último, uma requalificação do edificado que é dos fatores mais importantes a concretizar para que os outros se possam dinamizar. Passou um pouco pela tentativa de trazer serviços para esta área, tal como a previsão da construção e abertura de uma creche, até à tentativa de estabelecimento de comércio. Lê-se muitas vezes que os pisos térreos das construções já existentes seriam destinados a funções comerciais, sendo os pisos superiores destinados a habitação, de tipologias diversas.

Nas páginas 106 e seguintes deste *Documento Estratégico* encontramos os aspetos técnicos da reabilitação urbana que foi aplicada nesta zona e que merecem algumas considerações nossas.

Aquando da feitura deste documento ainda não estava em vigor o atual Regime Jurídico da Reabilitação Urbana¹¹, portanto teremos, a nível legislativo de fazer uma análise nos termos do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio que regulava o regime jurídico excecional da reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística. Entendia-se, neste regime no artigo 1.º/2, a reabilitação urbana como sendo “(...) o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação, com o objectivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de

¹⁰ Vide página 75 do *Documento...*

¹¹ Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, tendo a sua última alteração ocorrido com o Decreto-Lei n.º 136/2014, de 09 de Setembro.

operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas¹² e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.”. Claro está que este foi um diploma, que além de ter sido excepcional, como o nome indica, associava a reabilitação urbana a intervenções em centro históricos e em áreas marcadamente críticas, que necessitavam de reconversão e recuperação urbanística. Pois bem, a reabilitação urbana não se deve entender neste sentido tão estrito e associar-se apenas e exclusivamente ao património. Apesar de ter sido um diploma que delineava toda a reabilitação desde o seu início até ao fim, circunscreveu-se demasiado a certas áreas da cidade, quando, a reabilitação urbana, deve ser uma política mais global de pensar a cidade, isto é, nos planos municipais a reabilitação urbana deve ser vista como um processo que deve estar integrado tanto no planeamento, programação e execução de novos loteamentos, como na intervenção das ferramentas do direito de urbanismo no centro histórico. Deve ser vista como uma política global, como já referimos, ao serviço do bem-estar público, do melhoramento da qualidade de vida, da integração de todas as políticas que se podem aplicar/pensar numa urbe. Exemplo disso mesmo são os elementos que foram tidos em causa para este documento estratégico. Foi-se buscar a figura da reabilitação urbana não só para o património cultural daquela área, mas para uma recuperação do edificado, de forma a proporcionar um direito à habitação mais condigno da população que ali reside, como a que pode vir a residir. Ou seja, as políticas públicas podem contribuir bastante para a mudança da urbe “de mãos dadas” com a reabilitação urbana.

A própria figura mudou, pois passamos de um regime de reabilitação urbana assente na conservação, para um regime abrangente, que passa tanto pelo material, como pelo imaterial. A reabilitação urbana passa, nos termos do atual artigo 2.º, alínea j), a ser “ (...) *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*”.

Trazemos à colação as duas definições de forma a analisar esta parte mais específica do documento. Consegue alcançar-se que a visão adotada pela SRU Coimbra Viva foi já um pouco mais abrangente do que a própria definição de reabilitação urbana em vigor à data¹³.

12 Nos termos do artigo 1.º, números 3 e 4, do supra citado diploma, “*Consideram-se «zonas históricas» as como tal classificadas em plano municipal de ordenamento do território. (...) Na falta de plano municipal de ordenamento do território ou sendo este omissivo, as zonas históricas são delimitadas por deliberação da assembleia municipal, mediante a aprovação de plano de pormenor nos termos do disposto nos n.os 1 e 2 do artigo 12.º do presente diploma.*”

13 “*Sabe-se que o conceito de reabilitação não é hoje exclusivo do património urbano e arquitetónico tradicional, mas é também extensivo ao parque edificado mais recente que, face à sua deficiente qualidade construtiva e de inserção urbanística, apresenta debilidades precoces e deficiências inesperadas.*”, página 107, in Documento...

Neste circunspecto várias dificuldades foram assumidas no próprio documento, com o tipo de reabilitação urbana adotada, nomeadamente, a complexidade, onerosidade e demora deste tipo de ações. Falamos em complexidade pois seria uma reabilitação urbana integrada, que além de ser numa área geográfica ampla, tenta integrar o já existente com os novos projetos pensados. Quanto à onerosidade estamos perante proprietários/arrendatários com fraco poder económico para poderem intervir, fazendo com que se tenha que *socorrer* da figura das expropriações, aumentando, assim, os custos. Falamos em expropriações, pois teria sempre que ocorrer uma substituição dos proprietários pela SRU, no caso de não acordo neste processo. O desenquadramento e sobretudo o nível degradado do edificado, que é o caso da Rua Direita, fez com que tivesse que se adotar, no projeto, outras tecnologias, sob pena de não haver pessoal qualificado para tal, tornando o processo mais demorado e oneroso.

2.3. Documento estratégico/projeto destinado ao insucesso...

Compete-nos, chegados aqui, tentar perceber o que se passou, para um projeto de tal forma ambicioso não ter alcançado o sucesso. Na nossa opinião os fatores são algo diversos, sendo que o principal é a própria figura jurídica que poderia ter sido avocada e não o foi, tal como aconteceu com a Unidade de Execução da Quinta da Fonte da Cheira, que iremos analisar mais adiante de forma a uma comparação entre estes dois projetos.

A intervenção proposta é assim, na nossa opinião, muito exigente pela abrangência dos seus termos de reestruturação urbanística e ambiental, e pela complexidade dos procedimentos de enquadramento operativo.

Ao longo da leitura deste documento vimos que o mesmo foi todo muito assente e dependente funcionalmente do projeto Metro-Mondego que nunca se concretizou, tanto a nível da programação das infraestruturas e seu posicionamento, como no próprio mobiliário e equipamento urbano.

Assentou, também esta UI, muito na reabilitação urbana do “fachadismo”, apesar de ambicionar o espaço público e a nova infraestruturização daquela área, mas que ao analisar-se aprofundadamente o documento deduz-se que a preocupação principal seria a da reabilitação das fachadas.

A figura da Sociedade de Reabilitação Urbana¹⁴, neste caso a SRU Coimbra Viva ficou assoberbada com a quantidade de projetos que tinha em mãos, senão vejamos, “*Caberá à SRU promover as diligências necessárias no sentido de envolver as entidades na procura*

¹⁴ No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 106/2003, de 10 de Dezembro, aprova o regime excepcional de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística e a prever o regime jurídico das sociedades de reabilitação urbana, bem como o Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio de 2004, que já anteriormente referenciámos.

de uma solução globalmente eficiente e adequada.”¹⁵. Como sabemos, e que mais adiante vamos referir, esta SRU não foi sucedida, tendo sido internalizada na Câmara Municipal de Coimbra, pois além de ter sido considerada um fiasco a nível económico¹⁶, não conseguiu prosseguir os seus projetos dos quais era entidade gestora, tal como as ARU's Baixa e Rio.

Este é um *Documento Estratégico* com algumas falhas de investigação, sobretudo ao nível de utilização de ferramentas científicas tal como a estatística e aplicações de regras técnicas, faltando alguma investigação jurídica e aplicação de figuras do direito do urbanismo que se mostravam mais adequadas para este projeto como aconteceu com a Unidade de Execução Fonte da Quinta da Cheira (sistema de imposição administrativa).

O que podemos dizer é que esta área continua ainda salvaguardada por duas Áreas de Reabilitação Urbana, Baixa e Rio, sistemáticas que podem vir a colmatar este insucesso da Coimbra Viva SRU¹⁷.

Quem passa nestas ruas da Baixinha depreende que os proprietários começaram por si próprios, ou após a venda dos imóveis, a reabilitar o edificado. Falamos sobretudo de empresas de reabilitação, que têm, pontualmente, desenvolvido projetos para aqueles prédios, deixando a preocupação de ser uma intervenção demasiado singular para o conjunto urbano que temos em causa. Exemplo disso é a “FundBox”¹⁸ que continua a adquirir imóveis na área desta UI e a iniciar os seus processos de reabilitação tal como previamente definidos no *Documento Estratégico* que analisámos.

15 Vide página 105 do *Documento...*

16 “No quadriénio de 2006 a 2009, a Coimbra Viva SRU registou prejuízos consecutivos, os quais perfizeram o montante total de 706 Milhares de Euros. Entre 2006 e 2009, a Coimbra Viva SRU não registou qualquer negócio social, como consequência de o seu volume de negócios ter sido nulo todos os anos. No referido período, a Coimbra Viva SRU não conseguiu realizar qualquer iniciativa de reabilitação urbana, uma vez que a sua principal actividade correspondeu apenas ao lançamento de três unidades de intervenção. Porém, somente a primeira unidade de intervenção foi aprovada com o respectivo documento estratégico de acordo com o DL n.º 104/2004, de 7 de Maio, prevendo-se uma área de intervenção em cerca de 1,2 hectares. Ao longo dos quatro anos em apreço, a sociedade apresentou resultados líquidos sempre negativos, em consequência de a actividade desenvolvida não se traduzir em activos capitalizáveis, donde os trabalhos para a própria empresa e o volume de negócios registarem valores nulos. Deste modo, a Coimbra Viva SRU, constituída em 2005 com um capital de 1 Milhão de Euros, desde a sua constituição até final de 2009 já tinha consumido cerca de 845 Milhares de Euros do seu capital, consubstanciado na aquisição de bens e serviços de terceiros, no pagamento de ordenados e respectivos encargos sociais, no pagamento ao membro do órgão de fiscalização e em despesas de constituição, para desenvolver a sua actividade.” Cfr. *Auditoria à sustentabilidade de empresas de capitais públicos*, Relatório n.º 29/2011-2.ª Secção do Tribunal de Contas págs. 36 e 37, Novembro 2011. Retirado do site: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2011/25/audit-dgtc-relo29-2011-2s.pdf [consultado em 30/03/2016].

17 Ao contrário da SRU Porto Vivo que tem sido uma mais-valia na reabilitação urbana da cidade do Porto.

18 “A FundBox SGFII SA é uma sociedade gestora de fundos de investimento imobiliário de direito português, sujeita à supervisão do Banco de Portugal. A FundBox SGFIM SA é uma sociedade gestora de fundos de investimento Mobiliário de direito português, sujeita à supervisão do Banco de Portugal. De acordo com a Lei Portuguesa, as sociedades gestoras de fundos de investimento são sociedades financeiras especializadas, dotadas de capacidade de gestão, administração e representação de fundos de investimento de direito português.” Retirado do site: <http://www.fundbox.pt/quem-somos/a-fundbox/> [consultado em 13/04/2016].

3. Unidade de Execução da Quinta da Fonte da Cheira

3.1. Enquadramento

Face à área envolvente, esta zona em particular encontrava-se em estado de avançada degradação, que não se enquadrava nos usos envolventes, pois era uma área constituída por armazenamento de lenha, materiais de construção e arranjo de automóveis. Portanto era necessário encontrar uma solução que ligasse a Estrada da Beira ao Estádio Cidade de Coimbra (Solum).

Todo este processo iniciou-se em meados de 2002 enquanto se tentava encontrar uma solução para aquela zona da cidade, sobretudo porque se aproximava o Europeu de Futebol de 2004, que também passou pelo Estádio de Coimbra. Além de que, esta unidade de execução que nos propusemos analisar, constituiu-se devido a ser aplicada numa zona considerada pelo PDM¹⁹ como zona de “intervenção prioritária”.

Deliberou a Câmara Municipal de Coimbra a 2 de Junho de 2003 que concordava com o estudo urbanístico feito pelos seus respetivos serviços, nomeadamente, de que a operação urbanística a ser concretizada nesta área deveria ser através da figura jurídica unidade de execução, legislada à data pelo normativo do 119.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro²⁰.

Passados uns meses deliberou²¹ esta edilidade no sentido da aprovação da respetiva unidade de execução onde destacamos, da ata da reunião de Câmara, certos excertos que achamos pertinentes para a prossecução do entendimento desta operação urbanística e da escolha do sistema em causa. Desde logo alcançamos que houve uma clara e expressa adoção do sistema de imposição administrativa²², porquanto *“Contactos entretanto levados a cabo, com os proprietários dos terrenos envolvidos, permitiram concluir que estes não estão interessados em materializar o referido estudo por não se sentirem vocacionados para tal. No entanto mostraram-se recetivos a que a CMC empreendesse esse desígnio em sua substituição²³, através de um processo transparente e justo, para ambas as partes.”* Claro está que a opção por este

19 PDM de Coimbra de 1994 que já não se encontra em vigor. A Aprovação da 1.ª Revisão do Plano Diretor Municipal de Coimbra (PDM) foi publicada no Diário da República, 2.ª Série - N.º 124, de 1 de julho de 2014, de acordo com o Aviso n.º 7635/2014, tendo entrado em vigor a 2 de julho de 2014.

20 Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (designado pela sigla RJGT) em vigor à data, e consequentes alterações.

21 *“Aprovar a constituição da unidade de execução da Quinta da Fonte da Cheira, nos termos e com os fundamentos constantes da informação e despacho do Sr. Vereador João Rebelo acima transcritos.” - Deliberação n.º 3463/2003 (24/11/2003).*

22 Artigo 119.º, número 1 do RJGT em vigor à altura.

23 Substituição que ocorreu através de expropriação, nos termos dos artigos 1.º, 3.º e 19.º, número 1 do Código das Expropriações, como se alcança da Declaração (extracto) n.º 106/2009 em que se *“Torna -se público que S. Ex.º o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, por despacho de 11 de Março de 2009, a pedido da Câmara Municipal de Coimbra, declarou a utilidade pública da expropriação, com autorização da tomada de posse administrativa, do direito de arrendamento relativo à parcela 21 com a área de 1737 m2, que confronta do Norte com Rua da Fonte da Cheira, do Sul com Rua do Brasil, de nascente com Parcela 20 e de poente com herdeiros de Joaquim Maria Domingos, que faz parte do prédio rústico inscrito na matriz sob o artigo 1909, descrito na Conservatória do Registo Predial de Coimbra sob o n.º 7261, da Freguesia de Santo António dos Olivais, sito na Quinta da Fonte da Cheira, pertencente a José Guilherme Fernandes da Cunha Vaz casado com Teresa Maria Deniz Coutinho da Cunha Vaz e de Marta Maria Carvalho da Cunha Vaz, arrendada à Sociedade João Simões Lopes, Lda., e identificada na planta anexa. A expropriação destina -se à execução da obra “Unidade de Execução da Quinta da Fonte da Cheira”.*

sistema ficou a dever-se à parca participação e desinteresse dos proprietários, sendo que é importante referir que existia, também, um elevado número de arrendatários.

Ainda e de forma a que possamos avançar na nossa análise e conseqüente comparação com a 1.^a Unidade de Intervenção de Coimbra, o que se propôs em concreto, e ainda transcrevendo dessa mesma ata, foi “*dar início ao período de discussão pública prévia, nos termos e para os efeitos previstos no n.º4 do art. 120.º do Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro, de acordo com o proposto e aprovação do Edital e Aviso a publicar. A unidade de execução assumirá a figura prevista nos artigos 118.º e 119.º e art.º 124.º:- de imposição administrativa, mediante concessão de urbanização, o que será concretizado mediante concurso público – n.º 2 do art.º 124.º.*” Portanto, e para o que nos afigura importante, desta reunião de câmara ficou definido, além do que já anteriormente referimos, que a iniciativa de urbanização pertenceria ao município, mediante concessão da urbanização, substituindo-se a CMC ao proprietário, com o acordo deste.

De forma pioneira, à altura, a CMC decidiu²⁴ abrir concurso público internacional para esta unidade de execução, que era composto por um programa e caderno de encargos. Serviu este concurso para escolha de um concessionário que em substituição da CMC prosseguisse e assegurasse as obras de urbanização. Aquando da leitura de algumas deliberações da CMC e ainda na sequência deste concurso internacional, em reunião de Câmara a 15 de maio de 2008, alcançou-se que em setembro de 2007 este executivo aceitou uma solução urbanística alternativa à solução urbanística base que tinha optado no caderno de encargos, deixando a hipótese de a mesma ser alterada, aquando do recebimento de propostas alternativas²⁵. Alterações que não foram significativas em termos de projeto, mas que se apresentaram à CMC mais equilibradas em termos da localização das funções previstas.²⁶

De referir que além de terem ficado definidos os valores e parâmetros urbanísticos desta unidade de execução, também ficaram definidos os mecanismos de perequação utilizados, tendo sido adjudicada a conceção e construção desta urbanização à Obrecol Coimbra- Urbanização e Promoção Imobiliária, Lda.

Subsequentemente foi aprovada a operação de reparcelamento dos terrenos incluídos nesta unidade de execução, onde as duas propriedades existentes transformaram-se em cinco lotes, onde duas parcelas integraram o domínio privado da CMC e foram também destinadas áreas a domínio público (passeios, espaços verdes, estacionamento e arruamentos).

24 Através da Deliberação n.º 5613/2004, de 6 de dezembro de 2004.

25 “Os elementos entregues na altura diziam respeito, apenas, à ocupação do solo e volumetria, nada referindo relativamente aos usos e funções a instalar.” In Deliberação da Câmara Municipal de Coimbra n.º 5174/2008, de 12 de maio de 2008.

26 “Ou seja, considerar justificável a majoração de 10% Ab a instalar, extensiva a todos os intervenientes incluindo a CMC, pela qualidade de solução urbanística e arquitetónica patenteada nos elementos já apreciados, enquadrável no n.º 2 do art. 12.º do Caderno de Encargos do Concurso Público e ao abrigo da alínea b) do n.º 5 do art. 61.º do PDM” in Deliberação da Câmara Municipal de Coimbra n.º 5174/2008, de 12 de maio de 2008.

A 20 de janeiro de 2009 foi emitido o título de aprovação da operação de reparcelamento desta unidade de execução, tendo sido registado no Registo Predial a 22 de janeiro de 2009, onde ficou definido as obrigações/áreas/parcelas, bem como os parâmetros de edificabilidade, as condições de execução das obras de urbanização à CMC, proprietários originais, bem como à concessionária Obrecol.

Afigura-se-nos pertinente fazer uma análise da concretização desta unidade de execução, sobretudo a vertente de ser aplicada através do sistema de imposição administrativa. Tal como se alcança da letra do normativo em causa, artigo 124.^o²⁷ do RJIGT em vigor à altura, a iniciativa de execução destas unidades pertence ao município, devendo ser precedido de concurso público, com um caderno de encargos que tem condições mínimas a serem verificadas, tal como se verificou acima na nossa análise.

Apesar de termos falado em lotes e loteamento, na verdade o que se procedeu nesta unidade de execução foi a um reparcelamento nos termos do 131.^o do RJIGT²⁸ em vigor, pois *uniu-se* o solo de diversos proprietários, programando-se, assim, parcelas para urbanização, figura que desaparece no novo RJIGT, passando a chamar-se de lotes para construção.

4. Unidade de Intervenção de Coimbra vs Unidade de Execução Quinta da Fonte da Cheira

Chegados a este ponto urge fazer-se, então, a comparação entre estes dois casos concretos acima analisados.

Desde logo afigura-se-nos que as escolhas das figuras jurídicas para estes dois *projetos* foi no caso da unidade de intervenção desfigurado, tendo sido a unidade de execução o mais acertado para a segunda, podendo ter sido também aplicado à primeira. Na unidade de intervenção, pensamos, que se tentou planejar em demasia, e de forma excessivamente ambiciosa. Abarcou-se uma área geográfica demasiado abrangente, onde provavelmente se deveria ter escolhido um plano pormenor. Ou seja, o instrumento de planeamento deveria ter sido o do plano pormenor ou da unidade de execução, neste último caso se fosse feita uma maior divisão por áreas, com uma programação mais abrangente e livre, como o reparcelamento, que foi utilizado na unidade de execução que analisámos. A política urbanística nesta 1.^a unidade de intervenção pareceu-nos demasiado incompleta e baseada em “estudos”

27 “1 - No sistema de imposição administrativa, a iniciativa de execução do plano pertence ao município, que actua directamente ou mediante concessão de urbanização; 2 - A concessão só pode ter lugar precedendo concurso público, devendo o respectivo caderno de encargos especificar as obrigações mínimas do concedente e do concessionário ou os respectivos parâmetros, a concretizar nas propostas; 3 - Na execução do plano, o concessionário exerce, em nome próprio, os poderes de intervenção do concedente; 4 - O processo de formação do contrato e a respectiva formalização e efeitos regem-se pelas disposições aplicáveis às concessões de obras públicas pelo município, com as necessárias adaptações.” Artigo 124.^o, números 1, 2, 3 e 4 do RJIGT “revogado”.

28 “O reparcelamento da propriedade é a operação que consiste no agrupamento de terrenos localizados dentro de perímetros urbanos delimitados em plano municipal de ordenamento do território e na sua posterior divisão ajustada àquele, com a adjudicação das parcelas resultantes aos primitivos proprietários ou a outras entidades interessadas na operação” como estatui o número 1, do 131.^o do RJIGT em vigor à data.

pouco fundamentados e frágeis. Na área do financiamento tudo falhou, na nossa opinião. Não foram delimitados qualquer tipo de orçamentos, nem tão pouco cabimentados. Não foi aberto qualquer concurso público para a concessão deste projeto, nem se concorreu a qualquer tipo de fundo de investimento. Tendo, posteriormente, ficado a *FundBox* com alguns projetos, mas que não foram determinados no documento estratégico que analisámos, ficando na escolha discricionária da SRU Coimbra Viva.

Outra questão que nos preocupou foi o facto de que esta SRU estar a ser, neste momento, internalizada nos serviços da CMC²⁹, estando até aos dias de hoje na *sombra* e desconhecimento o futuro dos projetos que estavam a cargo desta SRU, tais como aqueles associados a esta Unidade de Intervenção e às ARUs e ORUs subsequentes.

Da análise feita é de destacar e reforçar que a figura da unidade de execução deixa uma margem maior de programação, sobretudo, porque permite, como já dissemos, que existam operações de parcelamento, e daí advir uma ocupação mais coerente e (re)estruturada do solo. Temos que ver que falamos de uma área, a Baixa de Coimbra, que se encontra, neste momento, com espaços altamente degradados e em ruína, bem como devastada e debastada devido ao Metro-Mondego que não se realizou.

Área essa com um grande número de proprietários a conciliar num projeto deste âmbito, onde, provavelmente, a optar-se por unidades de execução, ter-se-ia que optar pelos diversos sistemas que esta figura prevê. Isso também não aconteceu neste documento estratégico, onde apenas se previu projetos fechados, delimitados, quase em equiparação a operações de loteamento, que é uma figura jurídica do urbanismo com alguma tendência para se deixar de utilizar devido a ser considerado um regime fechado.

A unidade de execução da Quinta da Fonte da Cheira foi, como já referimos, um projeto pioneiro em Coimbra, que veio um pouco na senda da unidade de execução das Antas, e onde se optou [Quinta da Cheira] pelo sistema de imposição administrativa, que na nossa opinião foi favorável aquela área, pois *ab initio*, os proprietários mostraram-se indisponíveis para a prossecução do planeamento urbanístico em causa. Falamos de dois proprietários e de um número muito grande de arrendatários, que não se compara à área da Unidade de Intervenção de Coimbra, onde esse número é claramente superior, daí se mostrando, mais uma vez, que o que foi “planeado” era logo à partida vetado ao insucesso.

²⁹ Na reunião da CMC de 14/01/2016 foi analisada esta questão onde se informou que “Reuniu a Assembleia Geral da Coimbra Viva (...) tendo sido aprovada, por unanimidade, a dissolução da sociedade. O processo subsequente decorre agora os seus termos sendo que o Ministério das Finanças tem de tomar decisões que capacitem o acionista Estado a agir em conformidade. Lembrou que a Sociedade é acionista de um fundo imobiliário, *Fundobox*, que tem vários parceiros, e que será chamado a pronunciar-se (...) para informação formal do seu plano de intervenção e investimento, uma vez que existe património municipal afeto ao referido fundo e de, no terreno, não se verificar a realização de obra relevante. (...) Quanto às funções atualmente delegadas na SRU, o Sr. Presidente preconiza a sua internalização, passando as mesmas a ser desenvolvidas pelos serviços municipais.”

De referir que toda esta unidade de execução analisada, apesar de algumas dificuldades que são inerentes a qualquer planeamento urbanístico, foi desde logo bem programada, começando pelo planeamento optado, passando pela programação a que foi sujeita e a consequente gestão. Nas ideias anteriores reforçamos o facto de o financiamento (neste caso concessionado através de concurso público, nomeadamente, internacional) ter ficado definido, não se destinando logo ao insucesso.

E de facto se passarmos pelos dois locais que analisámos o resultado está à vista. A área da Solum está coesa e com os usos inerentes determinados, sem grandes e avultadas assimetrias, enquanto que se passarmos pela Baixa de Coimbra continua vetada à degradação, o comércio em fuga para as grandes superfícies e toda a sua vivência a desaparecer, onde é gritante a necessidade de um planeamento/programação/gestão urbanística urgente, numa área classificada como património da Humanidade.

Nas palavras de Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes³⁰ *“A ideia de programação tem vindo a ser assumida como o elo de ligação essencial (...) entre o momento do planeamento urbanístico e o da gestão concreta do uso, ocupação e transformação do solo”* das quais comungamos e mostrámos ao longo da nossa presente análise. Não basta pois existir o plano e a sua consequente gestão, há que programar, devendo verificar-se certos requisitos. Ainda na senda das palavras das autoras supracitadas *“um instrumento de programação deve integrar: os objetivos a alcançar como intervenção projetada; o âmbito subjetivo da programação (...); o âmbito objetivo ou objeto de programação (...); as operações de execução a levar a cabo; o tempo de execução; e o financiamento da execução.*

Dos dois casos práticos analisados rapidamente concluímos aquele que usou a programação urbanística e que optou por integrar este caminho, daí ter sido, também em parte, um caso bem sucedido, ao contrário do que se passou com a UI analisada. Não podemos negar que havia alguma programação prevista na UI, mas que de facto, e como alcançamos do próprio *Documento Estratégico*, nunca se materializou em nenhum instrumento de programação previsto. Do outro lado temos a Quinta da Fonte da Cheira que “optou” por uma unidade de execução, ato administrativo, sendo a mesma considerada uma das figuras jurídicas principais da programação, com um consequente reparcelamento do solo urbano, deixando assim programado de forma abrangente, mas não fechado, as parcelas para urbanização.

30 Oliveira, Fernanda Paula e Lopes, Dulce, *Programar, para quê e como?*, in *Encontro Anual da Ad Urbem 2012 sob o tema A programação na gestão territorial*, página 1.

5. Considerações finais

Eis que chegamos ao final do nosso estudo e que nos é solicitado que tiremos as devidas conclusões, que na nossa opinião poderão ser um pouco redundantes, pois fomos “fechando” cada ponto ao longo da nossa análise.

Antes de mais referir que a figura da unidade de execução ao longo da vigência do anterior RJIGT teve pouca aplicabilidade na prática, talvez por não serem instrumentos de planeamento e por não gozarem de eficácia plurisubjetiva, vinculando assim as entidades públicas e os particulares de forma direta. Não podemos esquecer que esta figura e consequente delimitação configuram atos administrativos, sendo céleres e flexíveis, ao contrário dos instrumentos de planeamento de natureza regulamentar de que são exemplos os planos de pormenor. Figuras estas que definem o planeamento e gestão de forma minuciosa e que em caso de necessidade de alteração é necessário o despoletar de procedimentos de alteração morosos, que podem levar à nulidade de atos já praticados.

Mas na nossa opinião a 1.^a UI de Coimbra devia, em alternativa, ter “pensado” em adotar este instrumento de planeamento para a área que se predispôs a abranger, isto porque falamos de uma área vasta, com um sem número de proprietários e arrendatários, bem como algum património cultural, património imaterial e espaços culturais. Mas em alternativa, devendo ter pensado logo *ab initio*, na figura da unidade de execução, já prevista no RJIGT, para esta área, tendo possivelmente sido bem sucedida, tal como aconteceu com o procedimento na Quinta da Fonte da Cheira.

Não foi benéfico para esta área o que sucedeu com a *SRU- Coimbra Viva* estando agora um sem número de projetos parados e sem fim à vista. Esperemos que esta internalização se concretize da forma mais célere e proveitosa, pois Coimbra necessita, cada vez mais, de uma grande intervenção na área da reabilitação urbana, sobretudo na área da Baixa, de forma a trazer esta zona, de novo, à “ribalta” da cidade, passando a unir-se com a Alta, formando assim um corredor unido na cidade.

Esperemos, mais uma vez, termos contribuído para a evolução do estudo nesta área, de forma a que estas análises científicas possam ser transpostas para a realidade e passem a estar ao serviço do interesse público, que é, como sabemos, uma das principais finalidades do direito do urbanismo.

Palavras-chave: unidade de execução; unidade de intervenção, reabilitação urbana; programação urbanística; Coimbra; Quinta da Fonte da Cheira; SRU Coimbra Viva.