



**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

Catarina Patrícia da Cunha Pinto

**Reabilitação Urbana low cost,  
eficiente e simplificada:  
O mote para o desenvolvimento  
sustentável 2020 (?)**

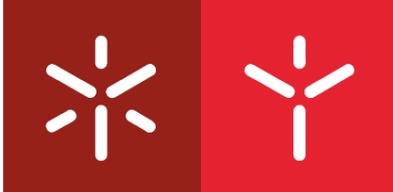
Reabilitação Urbana low cost, eficiente e simplificada:  
O mote para o desenvolvimento sustentável 2020 (?)

Catarina Patrícia da Cunha Pinto

Uminho | 2017

Abril de 2017





**Universidade do Minho**

Escola de Direito

Catarina Patrícia da Cunha Pinto

**Reabilitação Urbana low cost,  
eficiente e simplificada:  
O mote para o desenvolvimento  
sustentável 2020 (?)**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Direito Administrativo

Trabalho efetuado sob a orientação do  
**Professor Doutor António Cândido Oliveira**

## DECLARAÇÃO

**Nome:** Catarina Patrícia da Cunha Pinto

**Endereço eletrónico:** catarinapinto\_91@hotmail.com

**Número do Cartão de Cidadão:** 13930974

**Título da dissertação:** Reabilitação Urbana *low cost*, eficiente e simplificada: O mote para o desenvolvimento sustentável 2020 (?)

**Orientador:** Professor Doutor António Cândido de Oliveira

**Ano de conclusão:** 2017

**Designação do Mestrado:** Mestrado em Direito Administrativo

DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO EM VIGOR, NÃO É PERMITIDA A REPRODUÇÃO DE QUALQUER PARTE DESTE TRABALHO.

Universidade do Minho, 28 de abril de 2017

Assinatura: \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

Aos meus Pais por me proporcionarem a melhor e maior jornada de uma vida, a Educação.

A ti, Ó Cidade, que me trouxeste o gosto pelo Direito do Urbanismo e o amor à Reabilitação Urbana.



## **Reabilitação Urbana, *low cost*, eficiente e simplificada: O mote para o desenvolvimento sustentável 2020 (?)**

### ***Resumo***

O Direito do Urbanismo em Portugal traduziu-se durante muito tempo num urbanismo de expansão. Esta realidade não foi fruto da construção ilegal, ela assentou no planeamento, os Planos Diretores Municipais de primeira geração assim como a insuficiência da legislação urbanística, geraram os problemas que hoje conhecemos à urbe, degradação do edificado, espaços vazios, segregação social, problemas ambientais.

A reabilitação urbana, apenas surge de uma forma tendencial e não como política de exceção (embora o regime jurídico tenha sido de carácter excecional) em 2004, com o primeiro Regime Jurídico da Reabilitação Urbana. Ainda muito voltado para o centro histórico, não encarando a reabilitação urbana na sua vertente ampla.

Os problemas adensam-se, o crescimento económico estagna, levando à necessidade de olhar para a reabilitação urbana como uma política prioritária do Governo. A isto não são de todo alheias as imposições europeias, Portugal tem de acompanhar as metas de desenvolvimento estabelecidas, sendo que o ano de viragem é 2010 com o implementar da Estratégia Europa 2020, assente num crescimento inclusivo, inteligente e sustentável. Os objectivos em matéria de clima/energia «20/20/20» devem ser cumpridos, reduzindo as emissões de gases com efeito de estufa em 20%, satisfazer 20% das necessidades energéticas recorrendo a fontes de energia renováveis e aumentar em 20% a eficiência energética. Portugal assinou com a Comissão Europeia o Acordo de Parceria Portugal 2020, adotando os objetivos estipulados, adaptados à realidade do país.

No que ao crescimento sustentável concerne, Portugal adaptou a Estratégia de forma a impulsionar a reabilitação urbana, vendo nesta a solução para o concretizar das metas estabelecidas para o crescimento sustentável. Desde 2014, os principais regimes jurídicos do Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território foram alvo de reformas de modo a elevar a reabilitação urbana como a solução para a sustentabilidade da cidade e para o crescimento sustentável do país.



## **Urban Rehabilitation, low cost, efficient and simplified: the “key” for sustainable development 2020 (?)**

### *Abstract*

In Portugal, and for a long period, the Urban Planning Law resulted in an expansionist urban planning. This reality was not a consequence of illegal construction, but laid on the planning instruments instead. The first generation municipal plans, together with the insufficient urban planning legislation, caused the problems we face today in the city: degradation of the buildings, empty spaces, social segregation, and environmental problems.

In 2004 urban rehabilitation emerges as a tendency, and not as an exception policy (even though the legal regime had been of an exceptional nature), with the publication of the first legal regime of urban rehabilitation. Back then, this legal regime focused on the historical centre and did not face the urban rehabilitation in its whole, with social and environment concerns.

The problems have increased and the economic growth has stagnated, leading to the need of facing urban rehabilitation as a Government's priority policy. This situation was not ignored by EU policies: Portugal shall achieve the targeted objectives, being the year of 2010 the turning point in this matter, with the implementation of the Strategy Europe 2020, based on the inclusive, intelligent and sustainable growth. The climate/energy objectives «20/20/20» shall be achieved, by reducing the greenhouse gas emissions in 20%, fulfilling 20% of the energetic needs with renewable energy, and raising in 20% the energetic efficiency. Portugal signed with the European Commission the partnership agreement Portugal 2020, adopting these objectives, adapted to the country reality.

Regarding the sustainable growth, Portugal has adopted the Strategy in order to foster urban rehabilitation, which is seen as the solution to achieve the target goals for the sustainable growth. The main Urban Planning legal regimes have been reformulated since 2014, in order to lift urban rehabilitation to the role of the solution for the sustainability of the city and for the country's sustainable growth.



## Índice

Agradecimentos .....	iii
Resumo.....	v
Abstract .....	vii
Lista de Abreviaturas.....	xiii
Lista de Figuras.....	xviii
Introdução.....	1
Capítulo I.....	5
1. Breve introdução histórica do Direito do Urbanismo.....	5
1.1 Evolução Histórica do Direito do Urbanismo em Portugal a partir da década de 70.....	8
1.2 Definição, conceito e autonomia do Direito do Urbanismo .....	10
a) Autonomia da Reabilitação Urbana? .....	10
2. Enquadramento da Reabilitação Urbana no Direito do Urbanismo .....	13
2.1 Do <i>boom</i> construtivo à contenção e à reabilitação urbana.....	13
Capítulo II .....	21
1. A Reabilitação Urbana: Evolução, princípios e programas de apoio.....	21
1.1 Evolução Legislativa do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana .....	21
1.2 Os Princípios Jurídicos da Reabilitação Urbana.....	25
2. Os programas de apoio ao desenvolvimento urbano em Portugal.....	30
2.1 A influência comunitária .....	30
2.2 O <i>JESSICA</i> (Join European Support for Sustainable Investment in City Areas)..	34
3. Os Atores da política de reabilitação urbana .....	38
3.1 A delimitação das áreas de reabilitação urbana e as respetivas operações.....	40
3.2 As Sociedades de Reabilitação Urbana.....	43
a) Sociedade Porto Vivo, SRU, Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense S.A. ....	44

Capítulo III .....	49
1. A Estratégia Europa 2020 .....	49
1.1 O Acordo de Parceria Portugal 2020.....	53
a) O desígnio da sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos: A qualificação do ambiente urbano.....	55
2- A reabilitação urbana como a estratégia para a sustentabilidade.....	57
a) A Estratégia Nacional para a Habitação e a Estratégia “Cidades Sustentáveis 2020”..	59
 Capítulo IV .....	 65
1. O Novo Regime Jurídico Excepcional da Reabilitação Urbana.....	65
1.1 Uma questão de tendência ou exceção?.....	65
1.2 A dispensa das normas técnicas nos vários regimes legais.....	72
a) No Regulamento Geral das Edificações Urbanas.....	72
b) No Regime Jurídico das Acessibilidades .....	74
c) Eficiência energética e Qualidade Térmica.....	75
2. A reforma dos principais regimes jurídicos do Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território, uma inevitabilidade?.....	77
2.1 O Regime Jurídico da Urbanização e Edificação: incentivo à reabilitação urbana através do novo conceito de “obras de reconstrução” e da inclusão de prazos nos alvarás de loteamento? .....	77
2.2 O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial: O fim da categoria de solo urbanizável como política de contenção urbanística.....	82
3. O Arrendamento urbano e a Reabilitação Urbana.....	89
a) O Programa “Reabilitar para Arrendar- Programa de Reabilitação Urbana” e o Programa “Reabilitar para Arrendar- Habitação Acessível” .....	94
 Capítulo V .....	 97
1- Instrumentos financeiros de incentivo à regeneração e revitalização das zonas urbanas: O apoio financeiro à reabilitação urbana e à eficiência energética do edificado.....	97
a) IFRRU 2020 E IFE 2020.....	97
Conclusões.....	107
Bibliografia.....	113

## **Lista de Abreviaturas**

- ACRRU- Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística
- AIDUS- Ações Integradas de Desenvolvimento Sustentado
- ARU- Área de Reabilitação Urbana
- CCV- Compromisso para o Crescimento Verde
- CIP- Confederação Empresarial de Portugal
- CRP- Constituição da República Portuguesa
- DGT- Direção Geral do Território
- ENH- Estratégia Nacional para a Habitação
- ESPON- Observatório em rede do Ordenamento do Território Europeu
- FDR- Fundos de desenvolvimento urbano
- FEADER- Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
- FEDER- Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
- FEEI- Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
- ICOMOS- Comissão Nacional Portuguesa do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios
- IFE 2020- Instrumento Financeiro para a Energia
- IFRRU 2020- Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbana
- IHRU- Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
- INTERACT- Programa de Cooperação Inter-regional
- INTERREG C- Programa de Cooperação Territorial Europeia
- IRC- Imposto sobre o Rendimento Coletivo

IRS- Imposto sobre o Rendimento Singular

JESSICA- Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas

LBPSOTU- Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e do Urbanismo

NRAU- Novo Regime do Arrendamento Urbano

PAICD- Plano de Apoio às Comunidades Desfavorecidas

PARU- Plano de Ação de Regeneração Urbana

PDM- Plano Diretor Municipal

POLIS- Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades

POR- Programa Operacional Regional

POSEUR- Programa Operacional de Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos

PP- Plano Pormenor

PROT- Programa Regional de Ordenamento do Território

QCA- Quadro de Apoio Comunitário

QREN- Quadro de Referência Estratégica Nacional

RECRIA- Regime Geral de Comparticipação de Imóveis Arrendados

RECRIPH- Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal

REHABITA- Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas

RERU- Regime Excepcional da Reabilitação Urbana

RJIGT- Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJUE- Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

SOLARH- Programa de Solidariedade de Apoio à Recuperação da Habitação

SRU- Sociedades de Reabilitação Urbana

TCA- Tribunal Central Administrativo

UE- União Europeia

UNESCO- Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

ZIP- Zonas de Intervenção Prioritária



## **Lista de Figuras**

FIGURA 1- Reabilitação Urbana no total do sector da construção em 2002

FIGURA 2- Construção nova no total do sector da construção de edifícios em 2004

FIGURA 3- Aplicação dos fundos do Programa JESSICA aos programas nacionais

FIGURA 4- Dotações previstas em instrumento financeiro para o sector da Energia e Reabilitação Urbana



## Introdução

O Direito do Urbanismo enquanto ramo de Direito Público Autónomo é uma realidade recente, contudo é impossível negar técnicas urbanísticas e preocupações com a estética e organização da cidade desde a Antiguidade Clássica. É a partir das duas grandes guerras que a necessidade leva ao desenvolvimento de um verdadeiro Direito do Urbanismo, pensado não só na estética e organização da cidade, mas acima de tudo, um Direito que eleva a cidade a centro de desenvolvimento, um Direito do Urbanismo com preocupações sociais e ambientais.

No Direito português, o fenómeno urbanístico é tardio e de um crescimento desenfreado, sempre muito voltado para o planeamento como a solução de todo e qualquer mal que assolasse a urbe. O tardio desenvolvimento da industrialização em comparação com outros países europeus, em especial a Inglaterra e França, fez com que somente na década de setenta se começasse a desenvolver um verdadeiro Direito do Urbanismo. Portugal teve assim até ao início do novo século um crescimento urbanístico desenfreado potenciado pelo enquadramento legal vigente (ou falta dele), a ausência de regimes jurídicos do Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território foram uma realidade até aos anos 90. É igualmente nesta década que os instrumentos de gestão territorial, em particular o Plano Diretor Municipal começam a ganhar forma, qual proliferação de cogumelos! O PDM foi o *ex libris* do Direito do Urbanismo dos anos 90, mostrando que muitos dos problemas que conhecemos hoje à urbe não aconteceram por falta de plano mas devido ao plano.

Enquanto Portugal ainda desenvolvia os institutos mais importantes do Direito do Urbanismo, a maioria dos países europeus, já na década de oitenta confrontava-se com um novo problema e a necessidade de uma solução. Após décadas de construção provocadas pela industrialização e a necessidade de expandir cada vez mais o perímetro urbano tendo como consequência direta o abandono dos centros da cidade para a periferia, a cidade começa a revelar-se um espaço vazio, sem alma, gerador dos maiores problemas sociais e ambientais. A solução assentaria na reabilitação urbana, requalificar o espaço já existente, tornar a cidade habitável limitando a contínua expansão da cidade, no fundo a estratégia passaria de um urbanismo de expansão, a um urbanismo de

contenção e reabilitação urbana<sup>1</sup>. Em Portugal, a problemática só começa a sentir-se com o início do século XXI, principalmente em 2004, com a criação do primeiro Regime Jurídico da Reabilitação Urbana. O PDM figura central do Direito do Urbanismo até ao início do século (talvez ainda o seja) revelou as fragilidades de trinta anos de um crescimento acelerado e pressionado do nosso Direito do Urbanismo. Não se reabilitava, construía-se de novo, o Plano Diretor Municipal a isso incentivava, cabendo na prática de uma forma (in)consciente aos interesses privados o planeamento, a infraestruturação e a edificação, o *timing* do “como” e “quando” construir regia-se pelos impulsos construtivos dos promotores privados. O desfasamento de Portugal comparativamente a outros países europeus começa a reclamar a intervenção da União Europeia nas cidades portuguesas, com destaque para o Porto e Lisboa. Os fundos de investimento começam a chegar com o intuito de desenvolver a cidade e só mais tarde surge um fundo de investimento específico para a reabilitação urbana, o *JESSICA* (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas). A reabilitação urbana tinha até então assumido um carácter fugaz e meramente pontual, não se tratava de uma verdadeira reabilitação, traduzindo-se mais especificamente numa intervenção pontual no edificado. O primeiro Regime Jurídico da Reabilitação Urbana excecional, não tardou a dar lugar a um novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, assumindo-se este como um regime tendencial e tendo já a reabilitação urbana como a solução para a degradação do edificado, degradação social e ambiental da urbe. A visão ampla concebida no regime articula-se com outras reformas necessárias ao impulso da reabilitação urbana, a alteração do regime jurídico do arrendamento urbano, a alteração ao regime de obras em prédios arrendados, aos quais as políticas europeias, assim como o Memorando de Entendimento da *Troika* não foram alheias.

É neste segmento que surge a estratégia comunitária, “Estratégia Europa 2020” para combater a crise europeia, potenciando o crescimento inteligente, inclusivo e sustentável<sup>2</sup>. A Estratégia começa a ser estruturada em 2010 para os dez anos seguintes, com a possibilidade de cada Estado-Membro adotar a mesma às suas necessidades. Em 2014, Portugal celebra com a Comissão Europeia um Acordo de Parceria intitulado de

---

<sup>1</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo- DE UM URBANISMO DE EXPANSÃO E DE SEGREGAÇÃO A UM URBANISMO DE CONTENÇÃO, DE REABILITAÇÃO URBANA E DE COESÃO SOCIAL*, Coimbra, Almedina, 2012.

<sup>2</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *Europa 2020- Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, Bruxelas, 3.3.2010, COM(2010) 2020 final.

“Portugal 2020” comprometendo-se com a Europa em estabelecer os seus próprios objetivos para cumprir as metas europeias rumo ao desenvolvimento sustentável. Desde 2014 até à presente data as reformas têm proliferado, baseado no eixo da Estratégia da sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos, os regimes jurídicos mais importantes do Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território foram alterados de forma a facilitar o cumprimento das metas europeias. Portugal viu na reabilitação urbana a solução para a saída da crise económica, a solução para a sustentabilidade. Mas a recuperação da cidade não era compatível com o quadro legal em vigor, sendo o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana o primeiro a ser alterado. Um regime simplificado, mais barato e automaticamente impulsionador da reabilitação visionado para os sete anos seguintes, 2014-2021. A base da reforma deste novo regime é o facto do anterior quadro legal se encontrar concebido para a construção nova, tornando-se assim um regime desadequado para a reabilitação urbana. A questão que vai imperar ao longo do nosso trabalho reside no porquê da excecionalidade do regime, quando o mesmo se afigura como o regime “ótimo” para a reabilitação urbana. Todos os edifícios devolutos estarão reabilitados em 2020 e o RERU deixa de ter aplicabilidade prática?

O Acordo de Parceria, no que ao eixo da sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos concerne, permitirá a entrada de milhões de euros no país, tendo sido a reabilitação urbana a par da eficiência energética uma das áreas que mais beneficiarão. A reabilitação urbana, ou falta dela, é de facto um dos graves entraves ao desenvolvimento sustentável, os problemas da cidade retratam a situação do país, é neste sentido que pretendemos mostrar a indissociabilidade da reabilitação urbana para a sustentabilidade, assim como a sua elevação a estratégia para o cumprimento do desígnio europeu no que a este eixo diz respeito. A partir deste ponto, tentaremos mostrar todas as alterações legislativas que de forma direta ou indireta contribuem para a reabilitação urbana *low cost*, eficiente e simplificada como mote para o desenvolvimento sustentável 2020. Qualquer lei que de forma direta ou indireta possa funcionar como obstáculo à reabilitação urbana que se quer um procedimento simples e desburocratizado, foi alvo de reforma. A reforma era inevitável? A reforma dos principais regimes do Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território é indispensável ao impulso da reabilitação urbana? É a reabilitação urbana o desígnio para o desenvolvimento sustentável 2020?



# Capítulo I

## 1. Breve introdução histórica do Direito do Urbanismo

Não poderíamos iniciar esta viagem pelo mundo urbanístico sem nos deter por uma breve abordagem histórica deste ramo do Direito. Falando só em urbanismo propriamente dito, sem a sua noção como ramo autónomo, podemos recuar até ao Direito Romano, onde já existiam preocupações com a organização da cidade, a sua estética e salubridade. É claro que não podemos falar num verdadeiro Direito do Urbanismo, mas a questão da urbe está lá, existe um conjunto de normas urbanísticas respeitantes à segurança do edificado, à tutela estética, à salubridade e ao ordenamento do conjunto urbano. Na Idade Média assistimos a um crescimento urbano, as populações deixam de estar circunscritas a um pequeno aglomerado, passando a existir uma verdadeira expansão urbana, novas cidades são criadas, novas técnicas utilizadas. Fenómenos como a expropriação para utilidade pública, assim como as licenças para construir eram já institutos conhecidos e a autoridade que emanava estas normas era de origem municipal<sup>3</sup>. Na época Renascentista, não se notam tantas transformações relativas à urbe, a sua conceção é mais teórica, elevada à questão de cidade ideal. Nesta altura, a mais significativa intervenção urbanística ocorreu na Cidade de Roma. Como capital do Cristianismo, os Papas operaram uma reformulação da cidade, ruas mais largas e retilíneas, de forma a dar lugar a novos centros de culto, mas que na verdade serviram de base à realização de grandes obras públicas. Um corpo de novas normas urbanísticas foi surgindo, assistimos até a comportamentos de perequação ao instituírem a expropriação mediante justa indemnização. No fim do século XVII e primeira metade do século XVIII, verifica-se uma proliferação de normas jurídico-urbanísticas. Esta época coincide com o Estado de Polícia em que o Rei soberano tudo controla, até a fachada dos edifícios. Embora esta época não tenha passado de um monumentalismo urbanístico<sup>4</sup>, foram nascendo institutos importantes para a criação deste ramo do Direito, tais como o emergir de uma tendência planificatória, através da adoção de planos de alinhamento, a expropriação por utilidade pública era já um instrumento utilizado em larga escala. No século XIX, o Estado de Direito Liberal permitiu a

---

<sup>4</sup> ALVES CORREIA, *Manual do Direito do Urbanismo Volume I*, Coimbra, Almedina, 2008 p.189.

libertação da propriedade privada, passando esta a ser um direito absoluto, sagrado e inviolável, sabemos que o urbanismo anda par e par com esta figura jurídica por isso constitui um marco bastante relevante neste período histórico. Em pleno século do *laissez faire, laissez passer* a Administração Pública não tem uma atitude intervencionista na produção de normas e regras que regulamentem o *ius aedificandi*, vigora um princípio de liberdade de construção, o qual era somente controlado por regulamentos de polícia urbana a fim de respeitar normas básicas de segurança e salubridade. Contudo assistimos nesta época a uma característica interessante, o reforço das atribuições municipais no campo do urbanismo, continuando o esforço pelas técnicas de planeamento do século anterior. Onde já se começa a denotar um verdadeiro sentido de direito do urbanismo, e não só urbanismo ou urbanização, é com o aparecimento das cidades industriais, perante certas problemáticas há a necessidade do Direito intervir. Há legislação urbanística após a revolução industrial, principalmente no campo da salubridade. Os bairros dos operários cresciam junto às próprias fábricas, não havia qualquer planeamento, qualquer separação entre zonas industriais e residenciais. Em face de problemas tão graves, o Estado teve de abandonar a sua política anti-intervencionista. Inglaterra e França foram o rosto destas mudanças, não fossem elas os países característicos desta revolução. Normas que impunham a obrigação de separar as zonas industriais das de habitação, estabeleciam padrões mínimos de higiene, construção de redes de esgotos, abertura de arruamentos.

É no Século XX que assistimos a um verdadeiro nascimento desta disciplina, depois de duas grandes guerras é necessária uma verdadeira intervenção e uma outra abordagem. Neste século podemos identificar duas fases de evolução do direito do urbanismo: A fase de explosão e expansão urbana, caracterizada por um crescimento caótico e desorganizado e uma segunda fase, por volta dos anos 70 e 80 do presente século, voltada para um direito do urbanismo atento aos problemas desencadeados pela época anterior, um urbanismo de contenção e reabilitação.

COLAÇO ANTUNES refere que sempre existiram traços de urbanização, sempre existiram pequenos aglomerados que foram crescendo e dando lugar a cidades<sup>5</sup>. A conceptualização do “Urbanismo” remonta ao início do século XX, inspirada na noção de urbanização de *Ildefonso Cerdà* e no seu plano para a cidade de Barcelona. A

---

<sup>5</sup> LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico Um Outro Paradigma: A Planificação Modesto- Situacional*, Coimbra, Almedina, 2002, p.59.

noção de Direito do Urbanismo, o seu conceito amplo ou restrito, será abordado mais à frente, até porque se relaciona igualmente com a reabilitação urbana, é o Direito do Urbanismo autónomo do Direito Administrativo? É a reabilitação urbana um ramo autónomo do Direito do Urbanismo?

Tal como havíamos dito, as duas grandes guerras trouxeram mudanças inevitáveis, a Administração Pública mudou, o Direito do Urbanismo mudou. O fim da segunda guerra mundial traz consigo o aumento da população e um crescimento exponencial e desorganizado da cidade e das suas periferias provocando desequilíbrios entre estratos populacionais e danos ambientais. Assistimos ao nascer ou renascer do Direito do Urbanismo, com normas jurídicas destinadas a regular os problemas desencadeados por um crescimento expansionista das cidades, assistimos a uma Administração interventiva. O urbanismo deixa de ser uma função única e exclusiva das atribuições municipais para passar a existir numa concertação de interesses entre Município, Estado e outros entes públicos e particulares. Começamos a assistir a uma verdadeira “urbanoplanocracia”<sup>6</sup>, O plano deixa de visar fins limitados tal como nos outros séculos que se configurava a um plano de alinhamento, passando a figura central do Direito do Urbanismo. Adquire novos limites territoriais, deixando de olhar apenas para ruas e quarteirões passando progressivamente a um nível regional. Os problemas provocados pela expansão urbanística começam a surgir por volta da década de 70 e 80, a reabilitação urbana aparece como solução para a requalificação da urbe.

---

<sup>6</sup> LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Urbanístico Um Outro Paradigma: A Planificação Modesto-Situacional*,...cit. p.64.

## 1.1 Evolução Histórica do Direito do Urbanismo em Portugal a partir da década de 70.

A história do Direito do Urbanismo português não pode ser retratada somente nos últimos anos, contudo a revolução portuguesa de 1974 constituiu um marco importante, caracterizando o nosso urbanismo com um crescimento galopante e desenfreado. O próprio surgimento tardio da indústria em Portugal, assim como da terciarização dos serviços, deixaram marcas ainda hoje bem visíveis. Antes da revolução, ainda no início da década de sessenta, Portugal tinha já verdadeiras preocupações com o urbanismo e o ordenamento do território, basta lembrar-nos do *Plano de Fomento*, iniciado na década de 50 posteriormente dividido em três períodos, de 1959-1964, 1968-1973 e 1974-1979. A primeira fase do plano destinava-se “à correção das assimetrias regionais, tendo-se introduzido a perspectiva regional de políticas de desenvolvimento, com o II Plano de Fomento”.<sup>7</sup> As opções não passaram por um corte radical com aquilo que se vinha fazendo nesta matéria, continuando com o Plano mesmo após a revolução, apesar da situação inicial ter mudado, com o retorno das colónias em cerca de meio milhão de habitantes, a concentração da população nas principais cidades era muito elevada, levando às assimetrias que ainda hoje conhecemos. As preocupações até 1984 residem basicamente na correção das assimetrias regionais, contudo sem um resultado satisfatório, “A Administração central, conservou, do ponto de vista do ordenamento do território, o seu protagonismo, mas também a sua incapacidade para operacionalizar uma verdadeira política do ordenamento do território que antecipasse e contrariasse as tendências verificadas.”<sup>8</sup> Nos anos setenta começam a surgir as primeiras leis que se ocupavam do uso e transformação do solo, temos a aprovação da Lei dos Solos, a aprovação de planos gerais e parciais de urbanização assim como de planos pormenor, assistimos a um reforço das competências do Município em matéria de planeamento, contudo o poder local ainda se encontrava sob o desígnio estadual, as competências do Município estavam sujeitas à aprovação do Ministério das Obras Públicas, em 1973 é fixado o instituto da cedência municipal. A visão da Constituição da República de 1976,

---

<sup>7</sup> DULCE LOPES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *40 Anos de Urbanismo em Portugal: plus ça change plus c'est la même chose ? Questões Actuais de Direito Local n.º2*, Braga, AEDRL, Abril/Junho 2014.

<sup>8</sup> DULCE LOPES, FERANADA PAULA OLIVEIRA, *40 Anos de Urbanismo em Portugal...*cit. p.24

refletindo a necessidade de descentralização e reforço do poder local, inteirando os Municípios das principais políticas de uso e transformação do solo, encontrava-se só no papel, uma vez que a atuação política continuou a seguir as reformas iniciadas no início dos anos 70. Em 1980 são criados os Planos Diretores Municipais, assim como planos de origem estadual, os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT). A década de 90 é o “El Dorado” do PDM português e conseqüentemente da expansão construtiva e da especulação imobiliária, criada pelas amplas possibilidades edificatórias do Plano Diretor Municipal. Há um reforço da posição municipal, assim como um centralismo da política urbanística, em grande parte devido à entrada de Portugal na União Europeia. Os Planos Diretores Municipais de primeira geração (o Município de Sines detinha até 30 de Junho de 2016 o seu plano inicial em vigor, desde 1990, encontrando-se em fase de alteração) têm por características uma urbanização dispersa e indisciplinada, conduzindo a um alargamento exorbitante do perímetro urbano, uma irracional ocupação dos solos, construía-se conforme a vontade dos privados, levando a uma grande parte de licenciamentos isolados e ao aumento dos gastos com infraestruturação desnecessária. O principal problema apontado ao planeamento da década de noventa, para além das próprias características do plano à data, acrescia o facto de o mesmo não ser acompanhado por programas de execução. A consequência da falta de programação aliada à ampla admissibilidade construtiva tornou o Direito do Urbanismo numa realidade assente na vontade dos privados, que ditava a construção e conseqüentemente a criação de infra-estruturas. Construía-se segundo o *timing* e a vontade dos promotores privados. Os problemas hoje conhecidos à urbe não resultam de uma construção ilegal ou da falta de planeamento, o próprio plano, em especial o PDM, possibilitou de uma forma legal todas as realidades menos positivas das cidades de hoje. “...os planos diretores municipais não se revelaram suficientemente estruturantes das cidades (...) a circunstância de tais planos terem sujeitado certas áreas, por vezes incluídas em centros urbanos, a “reservas de urbanização” cujo conteúdo deveria ter sido definido por planos mais concretos, que nunca chegaram, contudo, a serem elaborados, o que determinou o surgimento de áreas vazias no interior das cidades.”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo: DE UM URBANISMO DE EXPANSÃO E DE SEGREGAÇÃO A UM URBANISMO DE CONTENÇÃO, DE REABILITAÇÃO URBANA E DE COESÃO SOCIAL*, Coimbra, Almedina, 2012, p.52.

O fim da década de noventa assim como a entrada no novo século são marcados pelas tentativas para a solução dos problemas urbanísticos que se expandiram a outras áreas, nomeadamente problemas ambientais e sociais. Desde logo em 1998, a criação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo, em 1999 o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. A reabilitação urbana começa a afirmar-se como política governamental para o desenvolvimento da cidade, elevada a uma nova corrente urbanística: de contenção e reabilitação urbana.

## **1.2 Definição, conceito e autonomia do Direito do Urbanismo**

### **a) Autonomia da Reabilitação Urbana?**

Várias são as correntes que tentam autonomizar o Direito do Urbanismo do Direito Administrativo assim como tentam autonomizar a reabilitação urbana do Direito do Urbanismo. Segundo FERNANDA PAULA OLIVEIRA e ALVES CORREIA, o Direito do Urbanismo apresenta-se como “*um conjunto de normas e institutos que disciplinam não apenas a expansão e renovação dos aglomerados populacionais mas também o complexo das intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo que dizem respeito às edificações, valorização e proteção das belezas paisagísticas e dos parques naturais, à recuperação de centros históricos, etc.*”<sup>10</sup> Esta noção e seguindo a teorização de ALVES CORREIA, remete-nos para uma noção ampla do Direito do Urbanismo, um urbanismo que não se concentra somente no papel da urbe e fica limitado aos seus perímetros urbanos, no ponto oposto temos a conceção de DIOGO FREITAS DO AMARAL<sup>11</sup>, designada de conceção restrita do Direito do Urbanismo, um urbanismo vocacionado para a cidade e para a sua expansão para as zonas periféricas, destinado a uma ordenação racional das mesmas. Para este autor, o Direito do Urbanismo centra-se na ordenação da cidade (na sua conceção entende-se por cidade, a cidade e a sua periferia), não sendo mais abrangente que isso, o solo dito rural não é abrangido pelo direito do urbanismo nem as regras de equilíbrio entre cidade e

---

<sup>10</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, Manual de Direito do Urbanismo, VOLUME I, Coimbra, Almedina, 2008, p.64

<sup>11</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objeto, Autonomia e Distinções*, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente n.º1*, Coimbra, Almedina, 1994, p.17.

campo. Entendemos, que este modelo não visualiza o espaço como um todo, provocando graves desequilíbrios entre os dois espaços, cidade e campo, quando cada vez mais a fronteira entre estes não se afigura assim tão óbvia. O Direito do Urbanismo deve ter uma visão ampla sobre o espaço, só assim o ordenamento poderá ser harmonioso e equilibrado. No que à sua natureza concerne, a doutrina maioritária aponta o Direito do Urbanismo como parte integrante do Direito Administrativo, sendo uma parte especial deste. Apesar das mais recentes intervenções europeias no Direito Administrativo, a sua crescente globalização e expansão aos privados, o Direito do Urbanismo como parte integrante de uma política pública é Direito Público. Como pontos comuns temos as relações jurídicas administrativas, os instrumentos jurídicos, garantias administrativas e contenciosas, concertação de interesses entre várias entidades mas onde o papel do Estado não fica de fora.

No seguimento desta corrente, existe ainda doutrina com a pretensão de tornar a reabilitação urbana um ramo de Direito autónomo de Direito do Urbanismo. A reabilitação urbana tem sofrido ao longo do tempo várias definições e influências na sua conceção. Tal como a perspectiva ampla visionada para o urbanismo, também a reabilitação urbana tem vindo a crescer e a ganhar destaque como um ramo especial do direito do urbanismo. É a reabilitação urbana considerada um ramo autónomo do Direito do Urbanismo? Para SUZANA TAVARES DA SILVA, a reabilitação urbana é um fenómeno complexo, resultante da intersecção de várias linhas de acção política que hoje tentam densificar e tornar efectivo o princípio da sustentabilidade. Longe de se circunscrever a uma realidade estritamente urbanística (...) <sup>12</sup>. A reabilitação urbana é muito mais que o restauro de um edifício, é muito mais que um centro histórico e é muito mais que a conservação do património imobiliário. Mas se recuarmos a uma concetualização ampla do Direito do Urbanismo, podemos considerar a reabilitação urbana como sua parte integrante. “A reabilitação urbana deve ser entendida como uma política autónoma da política de ordenamento do território e do urbanismo, com princípios e regras próprios, que lhe conferem um ADN intransmissível a outros regimes jurídicos, gerais ou especiais, que se ocupam da gestão do território.” <sup>13</sup> Ainda nesta senda “A reabilitação urbana constitui uma política autónoma, que nasce da necessidade de dar efetividade a outras políticas, e que, por essa razão, e pelo facto de

---

<sup>12</sup> SUZANA TAVARES DA SILVA, *Reabilitação Urbana: Conceitos e Princípios in O NOVO REGIME DA REABILITAÇÃO URBANA*, CEDOUA. FDUC, Coimbra, Almedina, 2010, p.10

<sup>13</sup> SUZANA TAVARES DA SILVA, *Reabilitação Urbana: conceitos e princípios...*cit. p.10.

assentar num regime jurídico que é necessariamente restritivo de direitos fundamentais, procura nos novos princípios do direito público um recorte jurídico independente.” O facto de se compreender a reabilitação urbana na sua vertente ampla, englobando outras preocupações para além das estritamente urbanísticas, faz com que a mesma seja um “embrião do novo direito do administrativo”<sup>14</sup>. Contudo as preocupações “estritamente urbanísticas” deixam de o ser, quando o Estado assume a reabilitação urbana como uma política pública, além disso, o direito do urbanismo em sentido amplo sempre assumiu outras preocupações para além do puro dirigismo urbanístico.

Não nos identificamos com o exposto, a reabilitação urbana é parte integrante de um Direito do Urbanismo concetualizado de uma forma ampla. Tendo a mesma por base institutos próprios do Direito do Urbanismo, nomeadamente o Plano Pormenor de Reabilitação Urbana. Seguindo a posição de DULCE LOPES, a reabilitação urbana é um capítulo especial do Direito do Urbanismo e não um ramo do Direito autónomo, para isso basta um apoio legislativo, apesar de intimamente ligada aos particulares, a reabilitação urbana assume-se como uma função pública, incluída no âmbito material dos direitos do ordenamento do território e do direito do urbanismo. É inegável a comunhão de interesses entre Direito do Urbanismo e reabilitação urbana, quando o foco principal é em ambos colocado na definição ou no caso da reabilitação, redefinição dos usos, transformação e ocupação dos solos, além de que a partilha de princípios jurídicos é igualmente uma realidade. Tenhamos ainda em conta a posição de ANDRÉ FOLQUE, para quem a reabilitação urbana também não deve ser separada do Direito do Urbanismo, pela sua relação com o Direito da Edificação e com o planeamento, constituindo ambos um dos núcleos fundamentais do Direito do Urbanismo.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> SUZANA TAVARES DA SILVA, *Reabilitação Urbana: conceitos e princípios*,...cit. p.11.

<sup>15</sup> ANDRÉ FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 11 e 12.

## 2. Enquadramento da Reabilitação Urbana no Direito do Urbanismo

### 2.1 Do *boom* construtivo à contenção e à reabilitação urbana.

Assistimos às várias posições no sentido de autonomizar a reabilitação urbana do Direito do Urbanismo, fazendo dela um ramo do Direito Público autónomo, mas com outros contornos que não se enquadram no Direito do Urbanismo. Antes de nos debatermos sobre o conceito de reabilitação urbana, o qual nos vai remeter para outras temáticas, é importante fazer um enquadramento histórico da reabilitação urbana no âmbito do urbanismo, foram certas atuações deste ramo do Direito que trouxeram a devida importância a este instituto jurídico, embora como veremos hajam já preocupações em reabilitar (não no conceito amplo que hoje entendemos, mas são as bases) desde o surgimento do Direito do Urbanismo, ou até mesmo antes. Segundo FRANCISCO CABRAL METELLO, a problemática da reabilitação urbana não é um problema dos nossos dias, “na verdade, estamos em crer, constituir até mesmo, um problema clássico<sup>16</sup>”. As preocupações com a degradação da cidade sempre existiram, principalmente no que concerne ao património cultural e aos centros históricos, contudo ainda não assumia a veste de uma reabilitação urbana em sentido amplo, uma reabilitação que vai muito mais além da recuperação do edificado ou do restauro de uma fachada. Vejamos a Carta de Atenas de 1933<sup>17</sup> como o primeiro diploma com preocupações em reabilitar. Os mais prementes problemas diziam respeito ao estado de degradação dos monumentos em cada país, preocupações no sentido do valor histórico e artístico dos edifícios. É interessante notar que a nível jurídico as preocupações eram articular o interesse público com o interesse dos particulares e a propriedade privada, “Constatou que as diferenças entre estas legislações provinham das dificuldades de conciliar o direito público e o direito dos particulares.”<sup>18</sup> Ainda em 1954 foi criada uma das convenções europeias mais importantes em matéria cultural, a Convenção Cultural Europeia, criada com o intuito de proteger o património arquitetónico da Europa. Falemos ainda da Carta de Veneza de 1964, na continuidade da Carta de Atenas, a Carta

---

<sup>16</sup> FRANCISCO CABRAL METELLO, *Manual de Reabilitação Urbana, Legislação Anotada e Comentada*, Coimbra, Almedina, 2008, p.9

<sup>17</sup> CARTA DE ATENAS, *Conclusões da Conferência Internacional de Atenas sobre o Restauro dos Monumentos*, Serviço Internacional de Museus, 1931, Atenas.

<sup>18</sup> CARTA DE ATENAS, *Conclusões da Conferência Internacional de Atenas sobre o Restauro dos Monumentos*,...cit. p.1.

de Veneza, é um diploma mais vasto e aprofundado sobre a matéria, não se cingindo somente ao monumento histórico, mas já a um património cultural mais abrangente. É importante denotar um conceito mais amplo nesta carta, ao referir que “O conceito de monumento histórico engloba não só as criações arquitetónicas isoladamente, mas também os sítios, urbanos ou rurais, nos quais sejam patentes os testemunhos de uma civilização particular (...)”<sup>19</sup>.

Com o passar dos anos e com a crescente sociedade globalizada e de risco, as preocupações com a cidade começam a aumentar e a voltar-se para outras questões, provocadas por um crescimento expansivo da cidade. A década de 70 é apontada como a época da reviravolta do urbanismo quantitativo para um urbanismo qualitativo e de contenção. As operações de reabilitação urbana começam a substituir a opção pela renovação urbana ou higienização das cidades, onde bairros inteiros eram demolidos para construir novas habitações. Em 1975 surge a Carta de Amesterdão com uma visão mais alargada da reabilitação urbana, “A evolução histórica conduziu que os centros degradados das grandes cidades e ao mesmo tempo as aldeias abandonadas se tornassem reservas de alojamento barato. O seu restauro deve ser feito num espírito de justiça social e não deve ser acompanhado do êxodo de todos os habitantes de condição modesta.”<sup>20</sup> A realidade portuguesa não acompanhou a evolução internacional, devido ao tardio desenvolvimento do país e consequentemente do Direito do Urbanismo.

Até ao início do século XXI a realidade do Direito do Urbanismo concentra-se num crescimento desorganizado da cidade para a periferia, o planeamento da época permitia-o, a construção era marcada pela vontade do promotor privado, os Planos Diretores Municipais previam áreas demasiado amplas, facilitando o processo construtivo. O acesso ao crédito era tão facilitado, os apoios e incentivos à reabilitação urbana praticamente não existiam. A construção nova revelava-se mais fácil, menos burocrática e na maioria das vezes mais barata do que a reabilitação urbana. Novas habitações implicavam novos loteamentos, criação de infraestruturas públicas e muitos gastos, conduzindo a uma irracional propagação de infraestruturas pelo território. O licenciamento e a autorização para edificar eram tão simples, levando à automática criação de infraestruturas quando muitas vezes não se chegava a edificar levando a um subaproveitamento das mesmas.

---

<sup>19</sup> CARTA DE VENEZA, *Carta Internacional sobre a Conservação e o Restauro de Monumentos e Sítios*, Veneza, 1964.

<sup>20</sup> CARTA EUROPEIA DO PATRIMÓNIO ARQUITETÓNICO, Amsterdão, 1975, artigo 7º, p.3.

Segundo ANA PINHO E JOSÉ AGUIAR<sup>21</sup>, os dados mostram que a dedicação à reabilitação urbana é muito pouca relativamente à nova construção e em oposição à tendência já em vigor noutros países da Europa. Em 2005, Portugal não acompanhava a evolução e a tendência reabilitadora da maioria dos países europeus.

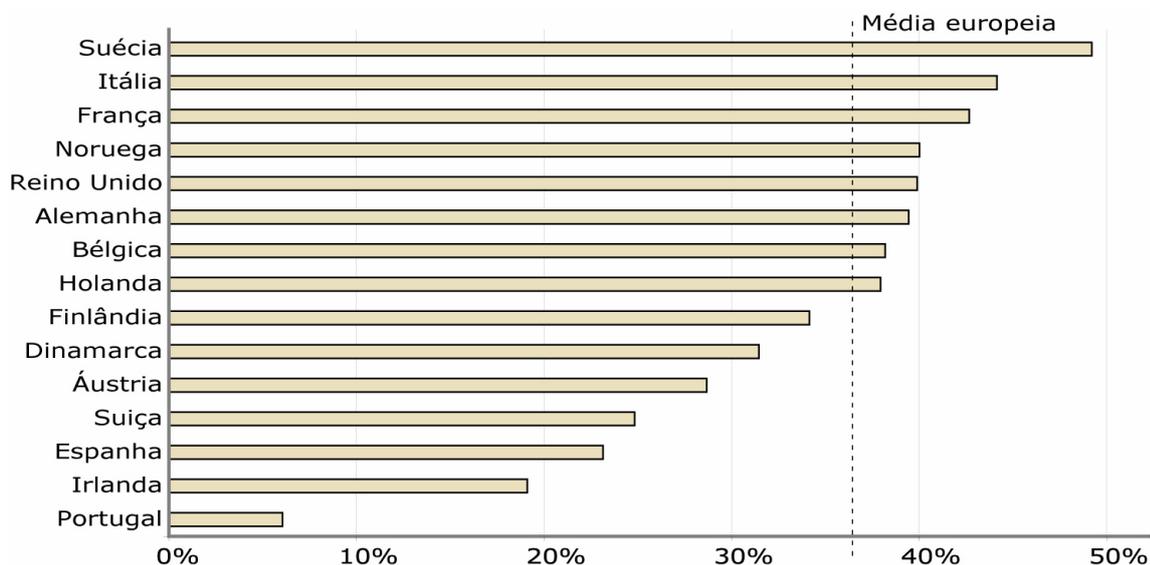


Figura 1: Reabilitação Urbana no total do sector da construção em 2002. Enquadramento internacional.  
Fonte: Euroconstruct, 2003.

Em 2003/2004, o peso da reabilitação urbana é ainda baixíssimo comparado com a construção nova e com outros países da Europa. De 1990 a 1999, os apoios do Estado à reabilitação urbana são praticamente inexistentes, continuando este a subsidiar juros para empréstimos destinados à compra de casa própria, quando esta era praticamente sempre de nova construção.

<sup>21</sup> ANA PINHO, JOSÉ AGUIAR, *Reabilitação em Portugal. A mentira denunciada pela verdade dos números!* Arquitecturas, n.º5, Lisboa, Arquitecturas.

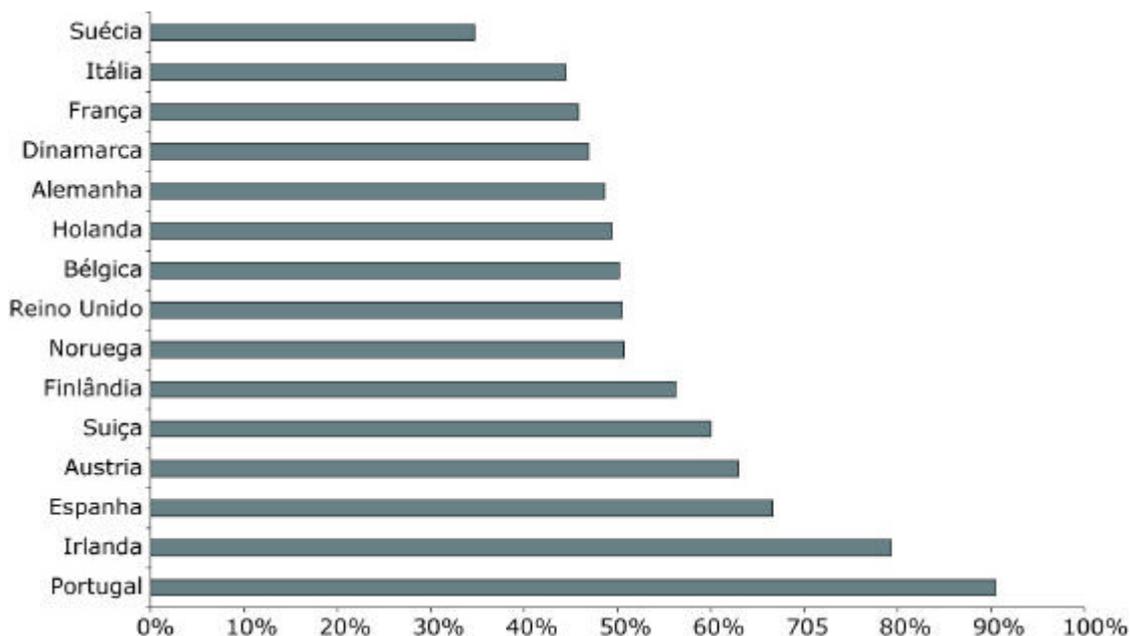


Figura 2: Construção nova no total do sector da construção de edifícios em 2004. Enquadramento internacional. Fonte: Euroconstruct.

O resultado? Cidades degradadas, prédios devolutos, perda da estética e identidade do espaço como um todo, centros vazios, movimentos pendulares entre cidade e zonas dormitórias aumentando a poluição a todos os níveis, marginalização dos estratos sociais, os edifícios degradados da cidade começam a ser ocupados por sem-abrigo e toxicodependentes, mantendo-se praticamente nos centros, a população mais pobre e idosa, pagando rendas baixíssimas por prédios velhos e sem condições. O proprietário não reabilitava, não tinha dinheiro ou simplesmente não era a opção mais vantajosa, aliás, Portugal não tinha um enquadramento legal de reabilitação urbana, concentrando-se num fenómeno reservado às zonas históricas e de valor patrimonial, mas que eram igualmente áreas residenciais, contudo os obstáculos eram imensos, a burocracia era tanta que levava ao abandono de projetos. A reabilitação urbana é um fenómeno complexo, resultante da interseção de várias políticas públicas, seguindo de perto o princípio da sustentabilidade. Não se circunscreve só à cidade nem somente ao reparar de um edifício, é muito mais que isso. Tendo como referência a obra *Guidance on Urban Rehabilitation* do Conselho da Europa, a reabilitação urbana trata-se de uma política de fusão, em que se misturam interesses de várias índoles, políticas ambientais,

sociais, energéticas, numa concertação de interesses entre agentes público e privados com vista a um desenvolvimento sustentável das cidades através de uma gestão cautelosa com o meio ambiente. *“The main players in this area-based approach to sustainable development were the spatial planners, who, with their strategic planning, land allocation and town planning tools, could provide an integrated response to the spatial development challenges confronting Europe and its regional and local authorities. The sustainability concept was also taken up by those defending the cultural heritage and the environment in their debates and work”*.<sup>22</sup>

Nem sempre foi esta a visão da reabilitação urbana, vimos que primeiramente era entendida num sentido muito restrito, visando somente o centro histórico da cidade, monumentos e certos edifícios com valor patrimonial. Com o passar do tempo e com os problemas prementes que foram crescendo, é adotado um conceito amplo de reabilitação urbana. Com a adoção deste conceito amplo, fruto das orientações europeias, a reabilitação tem crescido de uma forma notória e significativa, assumindo-se como uma verdadeira política de intervenção pública. Em 2013, dados do Instituto Nacional de Estatística mostram que as licenças relativas a ampliações, alterações e reconstruções, têm ganho importância no total de licenças emitidas.<sup>23</sup> Em 2003 somente 20% das licenças emitidas eram destinadas a reabilitação urbana. Em 2013, os valores da emissão de licenças passam de 63% para a construção nova e 37% para a reabilitação urbana, o que mostra o ganho de terreno desta política do Direito do Urbanismo.

É inegável o ganho de importância da reabilitação urbana no total da construção. Com isto, levanta-se uma questão, porquê que em Portugal sempre se registaram níveis subótimos de reabilitação urbana em comparação com outros países da UE?

Em primeiro lugar é apontado o enquadramento regulamentar das operações urbanísticas, ressalta-se a ideia que a complexidade e instabilidade da legislação que enquadra a reabilitação e regeneração urbana retraem potenciais investidores. A subjetividade na aplicação e interpretação de regulamentos e normas, o desconhecimento público dos pareceres, comunicações e despachos de aprovação ou reprovação pelas diversas entidades envolvidas nas operações urbanísticas de

---

<sup>22</sup> CATHERINE ROTH, *Guidance on Urban Rehabilitation*, Council of Europe, 2005, p.40.

<sup>23</sup> PORTUGAL 2020, *AVALIAÇÃO EX ANTE DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS DE PROGRAMAS DO PORTUGAL 2020*, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. 2015, p.15 e ss.

reabilitação urbana, a falta de regras claras quando são encontrados vestígios arqueológicos. O mercado do arrendamento urbano também é apontado como uma limitação e condicionante ao estímulo da reabilitação urbana. O congelamento das rendas limitou o investimento dos proprietários das habitações conduzindo à degradação do edificado. É ainda apontada a falta de investimento neste sector, talvez seja esse o maior entrave. Os projetos de reabilitação e regeneração urbana são normalmente de maior dimensão e escala, correndo o risco de ultrapassar o normal ciclo de negócio de investimento imobiliário, aumentando o risco para o promotor e para a banca, provocando assim o desinteresse dos promotores privados tão essenciais à reabilitação urbana. Um estudo da CIP (Confederação Empresarial de Portugal) mostra que há um número crescente de empresas envolvidas em projetos de regeneração urbana, mas investem em projetos de menor dimensão, complexidade e valor, resultando numa menor exposição ao risco de mercado. A questão da falta de financiamento abrange ainda a dificuldade dos proprietários no acesso ao crédito para a reabilitação dos edifícios, devido a taxas de juro elevadas, é igualmente apontado o endividamento dos municípios e das entidades públicas em geral. Durante muito tempo a reabilitação urbana não foi devidamente programada, uma programação global que possa ver a cidade como um todo, uma consideração global do território que permita que a reabilitação urbana seja vista como qualquer outro instituto da gestão urbanística, como uma questão de planeamento. Um planeamento que se quer global, os planos globais permitem perceber qual o papel da reabilitação urbana na estratégia definida pelo Município, articulando-a com outras formas de intervenção no território. Os planos pormenor, se bem que previstos na lei como uma forma de planeamento para a reabilitação urbana, centraram-se durante muito tempo no centro histórico da cidade, realizando operações pontuais que depois não se identificavam com o espaço como um todo, “deste modo, e em nosso entender, as operações de reabilitação urbana apenas farão sentido se corresponderem à concretização, nas respetivas áreas territoriais, de estratégias mais amplas e globais definidas num nível de planeamento que terá de ser necessariamente de ordem superior: o plano diretor municipal”.<sup>24</sup>

Em suma, ressalta-se a necessidade de uma reabilitação urbana como uma política de vocação global, que não se prende com aspectos da vertente imobiliária ou patrimonial, mas sim com várias políticas, principalmente ambientais e sociais. Uma

---

<sup>24</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo*, Coimbra, Almedina, 2013, p.198.

reabilitação que visualize a cidade como um todo, introduzindo técnicas de programação e de execução perspectivadas a um nível mais amplo. Uma reabilitação concertada e contratualizada de forma a atenuar a falta de financiamento assim como o endividamento das entidades públicas. Uma reabilitação de contenção, “em que as necessidades urbanísticas são satisfeitas, por um lado, com a mobilização dos solos expectantes dentro dos perímetros urbanos (nos quais devem ser concretizados projectos que os considerem de forma global e integrada com vista à sua colmatação) e, por outro lado, com a utilização do edificado existente, precedida da sua requalificação e revitalização, bem como dos espaços públicos que os servem- um urbanismo de reabilitação urbana.<sup>25</sup>”

---

<sup>25</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Estudos de Homenagem a António Barbosa de Melo...* cit. p.192.



## Capítulo II

### 1. A Reabilitação Urbana: Evolução, princípios e programas de apoio

#### 1.1 Evolução Legislativa do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

A reabilitação urbana é um fenómeno tardio do Direito do Urbanismo português. O seu crescimento rápido e intensivo nas décadas de 70 a 90, a necessidade de acompanhar o índice de desenvolvimento europeu, fez com que ainda hoje os problemas da urbe se repercutam. Se a expansão da cidade era vista como o modelo ótimo de crescimento e desenvolvimento, se o enquadramento legal urbanístico não só permitia como estimulava a construção nova, só na entrada do novo século a reabilitação urbana passou a ser encarada como política pública de desenvolvimento da cidade. Até 2004, a opção pela reabilitação urbana era pontual, recorrendo a mecanismos excepcionais de forma a desenvolver outras ações, como no caso da *Expo 98*, ou no *Porto- Capital Europeia de 2001*. O primeiro Regime Jurídico da Reabilitação Urbana surge em 2004, encarando a reabilitação como uma política pública (quase em exclusivo de origem municipal) de uso tendencial para o desenvolvimento da cidade, apesar do carácter excepcional do regime jurídico.

**Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio:** O presente diploma legal cria um regime excepcional de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística (ACRRU), criando e legitimando as sociedades de reabilitação urbana como meios efetivos de intervenção dos poderes públicos. A noção da reabilitação urbana é ainda muito restrita, vocacionada para o centro histórico numa perspectiva redutora da política de reabilitação urbana, daí o carácter excepcional do regime jurídico, uma vez reabilitado o centro histórico não se visualiza a necessidade do regime criado para aquelas áreas em específico, o objeto era demasiado concreto. Consideramos o regime jurídico da reabilitação urbana como tendencial apesar da sua excepcionalidade, porque é o primeiro corpo legal que enforma a reabilitação da urbe, apesar de limitado ao centro histórico e às ACRRU é o primeiro conjunto de normas a tratar a reabilitação urbana de uma forma global. Os princípios são parcos e surgem no preâmbulo do Decreto-Lei, parecem legitimar a forma como se reabilita, o

procedimento de reabilitação, o “como e o quando”, não desenvolvendo uma verdadeira política de reabilitação urbana, o regime parece regular essencialmente um modelo de gestão das intervenções de reabilitação urbana e não o seu enquadramento normativo a nível programático, procedimental e de execução. São elencados como princípios a responsabilidade do Município pelo procedimento de reabilitação urbana, assim como a criação de sociedades de reabilitação urbana de forma a conceder aos poderes públicos meios efetivos de intervenção. Ponderação dos direitos e obrigações dos proprietários, salvaguardando a posição dos arrendatários, é reafirmado o princípio geral de que é aos proprietários que cabe promover a reabilitação dos seus imóveis, é criado um quadro de referência para o contrato de reabilitação urbana, dando incentivo económico à intervenção dos promotores privados. Ainda não se assume a reabilitação urbana como uma verdadeira solução para o desenvolvimento da cidade, até porque o problema ainda não é visto como um problema da urbe, mas somente um problema que afeta as zonas históricas e as áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística. O problema é limitado ao Município, assumindo-se este como o responsável por todo o procedimento.

No primeiro artigo, segundo ponto, surge a definição de reabilitação urbana, uma definição claramente insuficiente e limitada ao circunscrever a mesma a uma simples recuperação do edificado. Este regime jurídico de objeto tão específico tem como ponto fulcral as sociedades de reabilitação urbana, aliás a partir do Capítulo II do diploma legal, todos os artigos são dedicados às SRU's, desde a sua constituição, objeto social e competências. Há uma necessidade de legitimar a atuação das sociedades de reabilitação urbana, uma vez que está em causa a transferência de competências, antes da única e exclusiva competência dos órgãos municipais, para uma sociedade que apesar de se reger por capitais exclusivamente públicos, atua à luz do Direito Privado. O regime jurídico da reabilitação urbana revelou-se claramente insuficiente na sua definição de reabilitação urbana, o desenvolvimento da cidade não pode ser atingido com um objeto tão delimitado. Como dissemos, este regime jurídico da reabilitação urbana não é mais do que o regime jurídico das sociedades de reabilitação urbana.

A desadequação deste diploma legal à realidade das grandes cidades portuguesas levou a que passado cinco anos, surgisse um novo regime jurídico da reabilitação urbana, aprovado pelo **Decreto-Lei nº 307/2009 de 23 de outubro**. O novo regime jurídico contempla uma noção ampla de reabilitação urbana, uma noção de reabilitação urbana que abandonou a anterior noção tão “monumentalista” e dedicada ao centro

histórico. A reabilitação urbana surge como um conjunto de políticas integradas (ambientais, sociais e de eficiência) capazes de contribuir para a sustentabilidade da urbe. Para SUZANA TAVARES DA SILVA apesar deste conceito amplo de reabilitação urbana e da preocupação com o desenvolvimento sustentável, o Decreto-Lei nº 307/2009 de 23 de outubro, ainda confere à reabilitação urbana uma matriz demasiado urbanística, na continuidade dada pelo regime jurídico de 2004, ao estipular os planos de pormenor de reabilitação urbana como uma modalidade dos planos pormenor previstos e regulados no RJIGT.<sup>26</sup> Para a autora, a reabilitação urbana deveria ser um ramo do direito público autónomo do direito do urbanismo, daí a mesma afirmar a “matriz urbanística” conferida à reabilitação urbana pelo regime jurídico de 2009, mas onde se lê “matriz urbanística” diríamos em nossas palavras, uma reabilitação urbana de matriz demasiado planificatória, devendo a reabilitação urbana ser olhada numa escala maior, possibilidade conferida por um plano de maior dimensão que o plano de pormenor.

Este Decreto-Lei confere um estímulo à reabilitação urbana através de benefícios e apoios fiscais, mostrando um verdadeiro assumir da problemática, tida pelo Governo Constitucional da época como uma política de “elevada prioridade”. Nesse segmento é aprovado um regime de incentivos fiscais à reabilitação urbana, para além de uma alteração completamente inovadora, as despesas com a reabilitação urbana deixam de fazer parte do endividamento municipal. A reabilitação é vista como um dever dos particulares em reabilitar conjuntamente com a responsabilidade pública de qualificar e modernizar o espaço, há a preocupação da participação de vários atores no cenário reabilitador de forma a incentivar os promotores privados no financiamento de projetos. O regime jurídico de 2009 distingue entre reabilitação urbana e reabilitação do edificado, mas apenas da reabilitação urbana se ocupa, através da delimitação de áreas de reabilitação urbana, contudo podem existir casos de particular interesse público que se circunscrevam a um só edifício. Vejamos que relativamente ao regime jurídico anterior há a alteração de unidades de intervenção para as áreas de reabilitação urbana (ARU). A delimitação de uma área de reabilitação urbana obriga desde logo o Município a definir um conjunto de benefícios e isenções fiscais, apoiando e incentivando o particular no dever de reabilitar.

---

<sup>26</sup> SUZANA TAVARES DA SILVA, Reabilitação urbana: conceitos e princípios in O NOVO REGIME DA REABILITAÇÃO URBANA, CEDOU. FDUC, Coimbra, Almedina, 2010, p.9.

O novo regime da reabilitação urbana surge como um verdadeiro incentivo à reabilitação, formulando-a na sua conceção ampla, voltada para o crescimento sustentável da urbe. Abandona o carácter temporal e delimitado do anterior regime, criado para legitimar a atuação das sociedades de reabilitação urbana. Para além disso, a reabilitação urbana deixou de ser uma tarefa única e exclusivamente municipal, assumindo-se como uma responsabilidade pública.

Em 2012, há a necessidade de proceder a algumas alterações ao regime jurídico da reabilitação urbana, a **Lei nº 32/2012 de 14 de agosto** não visa reformular o regime anterior, mas somente simplificar e esclarecer alguns aspetos. Aliás, praticamente todas as alterações feitas visam a simplificação e eficiência do regime.

A alteração ao artigo segundo mostra um carácter mais amplo dado à definição de reabilitação urbana, deixa de considerar somente reabilitação urbana o que está dentro da área de reabilitação urbana, passando a abranger todas as situações que segundo o legislador e o interesse jurídico particular julguem necessitar deste tipo de intervenção. Esta alteração passa a abranger certos edifícios ou frações individualmente consideradas mesmo que não integrados numa ARU. No regime jurídico anterior e inclusive no de 2004, já acontecia que um edifício isolado pudesse ser reabilitado, mas só excecionalmente e teria de existir um interesse público relevante. É importante salientar que não deixam de ser as áreas de reabilitação urbana o mecanismo ideal para a reabilitação, contudo não se excluí uma necessidade que por se encontrar fora desta delimitação, não possa ser reabilitada. Ainda nesta sede, assistimos a um regime mais flexível e simplificado para a delimitação das respetivas áreas, nomeadamente para os particulares, ao consagrar a possibilidade de delimitar uma área, sem a consequente operação de reabilitação urbana, o que permite aos particulares reabilitar os seus edifícios ou frações, sem ter uma operação prevista, usufruindo já de todos os benefícios e isenções atribuídas às áreas de reabilitação urbana, promovendo por este via o grande ideal de ser o proprietário a reabilitar o seu edifício. Contudo, no prazo de três anos tem de ser atribuída uma operação de reabilitação urbana à área em causa. De notar que as palavras de ordem são já a flexibilidade, a simplicidade e a eficiência. A última alteração ao regime jurídico da reabilitação urbana ocorreu a 8 de abril de 2014, através do Decreto-Lei nº 53/2014. Dois anos depois, volta-se a um regime jurídico excecional da reabilitação urbana.

## 1.2 Os Princípios Jurídicos da Reabilitação Urbana

A excecionalidade do regime jurídico de 2004, não consagrou os princípios da reabilitação urbana como princípios legitimadores da mesma. É com o regime jurídico de 2009, no seu artigo quarto, que são elencados os princípios estruturantes da reabilitação urbana, não tendo este artigo sido alterado com a reformulação de 2012.

Em primeiro lugar surge o **princípio da responsabilização dos proprietários e titulares de outros direitos**, a reabilitação urbana apresenta-se como uma política em que o Estado tem o dever de a promover, não esquecendo que é o proprietário que tem o dever de reabilitar os seus edifícios. Deste princípio podemos concluir que apesar de todos os apoios e benefícios públicos que a reabilitação urbana possa possuir enquanto política promovida pelo Estado, o certo é que deverá ser nos proprietários que os custos com a reabilitação urbana sejam repercutidos e não nos contribuintes, assumindo-se a reabilitação como um dever do proprietário onde a responsabilização pela sua promoção cabe às políticas públicas.

**Princípio da subsidiariedade da ação pública** surge na continuidade do primeiro princípio, as entidades públicas só intervêm, quando o particular não o faz ou não o possa fazer. De seguida é apresentado o princípio da **solidariedade intergeracional**, no sentido não de distribuição dos custos pelas gerações vindouras, mas entendido de acordo com o princípio da sustentabilidade, abrindo já caminho para o terceiro princípio. Um desenvolvimento sustentável da cidade, garantindo às gerações futuras “espaços urbanos corretamente ordenados e conservados”.

O quarto princípio diz respeito ao **princípio da sustentabilidade**, aqui para além de tudo o que o desenvolvimento sustentável acarreta, tendo sempre presente as gerações futuras, apresenta a noção de sustentabilidade sobre o ponto de vista financeiro, social e cultural. Sustentabilidade social no que toca à decisão por uma operação de reabilitação, para esta se concretizar, terá de existir um incremento a vários níveis para a população, que não se traduza só em questões de habitabilidade, mas que vá mais além com questões ligadas à inclusão sociocultural, de integração intergeracional, sustentabilidade cultural no sentido de que a operação deve consubstanciar a melhor solução na proteção do existente e por fim a sustentabilidade financeira, assentando este ponto no princípio da eficiência.

Em quinto lugar surge o **princípio da integração**, este princípio relaciona-se com a delimitação das áreas de reabilitação urbana e com a elaboração do programa da

unidade de intervenção no contexto do programa de ação territorial, deve-se dar preferência às áreas que mais deficiências possuam, atendendo às condições morfológicas, económicas, sociais e culturais das mesmas. O **princípio da coordenação** mostra que a política de reabilitação urbana é infrutífera e o tempo isso mostrou, sem a atuação de vários atores e sem a mobilização de vários interesses. Entidades públicas estaduais e municipais, privados proprietários e privados financiadores, entidades coordenadas para um só objetivo. Contudo, diferentes interesses podem dar lugar a situações de discórdia, sendo necessário instituir mecanismos para a construção do consenso, por exemplo, a delimitação de uma área de reabilitação urbana é da competência da Assembleia Municipal sob a proposta da Câmara Municipal. Apesar do Estado ser o promotor da reabilitação urbana, a verdade é que esta é na sua maioria uma política municipal, salientando a prevalência do interesse público municipal sob os restantes.

**Princípio da contratualização**, numa política de concertação de interesses não faria sentido a sua inexistência. A concertação de interesses entre ente públicos e privados é marcada essencialmente pela possibilidade das entidades gestoras usufruírem de concessões de reabilitação urbana ou de contratos de reabilitação urbana como formas de execução das operações de reabilitação urbana a cargo da entidade gestora. O princípio da contratualização pressupõe o respeito pelo direito da concorrência, uma vez que estas atividades se desenvolvem em ambiente de mercado aliadas ao princípio da eficiência.

**Princípio da proteção do existente**, este princípio assume-se como um dos princípios basilares do Direito do Urbanismo e revela uma particularidade e indissociabilidade com a reabilitação urbana. Em primeiro lugar, este princípio interliga-se com outros princípios constitucionais, nomeadamente o princípio da propriedade privada, artigo 62º da Constituição da República Portuguesa, assim como o princípio da confiança e da não retroatividade dos planos. Numa primeira leitura, o seu significado revela-se relativamente simples, os planos produzem efeitos para o futuro devendo ser respeitadas as edificações existentes à data da entrada em vigor dos mesmos. Outra leitura deste princípio pode ser feita como um limite à discricionariedade da Administração Pública, caso contrário, qualquer revisão ou alteração dos planos poderia consubstanciar numa demolição do edificado.

Nas palavras de JOÃO MIRANDA “dar um passo importante na recuperação do património construído, já que, sem impor um sacrifício desproporcional aos proprietários, o regime proposto permite a realização de um conjunto de obras suscetíveis de melhorar as condições de segurança e salubridade das construções existentes.<sup>27</sup>” Mas a simplicidade do princípio é realmente aparente, para já o princípio parece dividir-se numa vertente passiva e ativa. A vertente passiva é a mais basilar do princípio e a que vai ao encontro do princípio da não retroatividade dos planos urbanísticos. A vertente passiva contempla a conservação do edificado e a manutenção da sua função seguindo a lógica do princípio *Tempus regit actum*, a validade do ato autorizativo é aferida à data da sua emissão, tendo a Administração o dever de respeitar as edificações construídas à luz do direito anterior. A vertente passiva do princípio existente é de fácil interpretação e pacífica na doutrina e jurisprudência, a questão levanta-se quanto à vertente ativa e à sua legitimidade. A vertente ativa tem sido entendida como o fundamento para a obtenção de um direito à autorização para a realização de obras de reparação, desde que a identidade do edifício originário se mantenha. Contudo, para os apologistas de uma outra vertente do princípio da proteção do existente, a visão tradicional da vertente ativa não contempla as necessidades sentidas por um edifício que com o decorrer do tempo se degrada e por si só não legitimaria as intervenções no edificado e consequentemente a reabilitação urbana, colocando entraves legais à sua prática. Uma outra corrente contemplou uma nova vertente do princípio de forma a legitimar situações excecionais que permitam a alteração, ampliação e reconstrução do edificado, desde que se mantenha a identidade do edifício assim como as suas condições de segurança e salubridade, é a vertente funcional ou excecional do princípio do existente, consagrada pelo Tribunal Federal Alemão, permitindo a adoção de medidas de alteração e de ampliação dos edifícios, assim como a realização de certas alterações de utilização, desde que fundamentais para garantir a funcionalidade do edifício<sup>28</sup>. Tal como foi dito, esta vertente é excecional, sendo a mesma o incentivo e a legitimação da reabilitação urbana, é a noção que se encontra no artigo 60º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação e consequentemente no artigo 51º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana. Este

---

<sup>27</sup> JOÃO MIRANDA, *A Dinâmica Jurídica do Planeamento Territorial (A Alteração, a Revisão e a Suspensão dos Planos)*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 333.

<sup>28</sup> DIOGO COELHO, *A GARANTIA DO EXISTENTE NO DIREITO DO URBANISMO: UMA TENTATIVA DE SALVAÇÃO*, Revista Electrónica de Direito Público, 2015, p.4

princípio, para SUZANA TAVARES DA SILVA<sup>29</sup> revela-se como um contraprincípio da legalidade em sentido amplo, na medida em que se admitem situações que à luz do direito em vigor já não são legais, mas acima de tudo encontra-se o princípio da proteção da confiança assim como o da garantia e segurança jurídica, está em causa “o reconhecimento da força constitutiva dos factos sobre a força normativa dos planos” num limite à atividade discricionária da Administração. A interpretação deste princípio na doutrina portuguesa é tendencialmente uniforme, entendendo a vertente passiva como uma obrigação de atender às normas vigentes à data da emissão da licença para a operação urbanística em questão, numa lógica de não retroatividade da aplicação dos planos. A vertente ativa numa lógica de tutelar as expectativas dos proprietários das edificações existentes, possibilitando a realização de determinadas obras que com o avançar do tempo se tornam inevitáveis à salubridade do edifício. Como vemos, este princípio é basilar à noção de reabilitação urbana, permitindo a realização de certas obras no edificado sem o cumprimento de todas as observações legais impostas para a nova construção até porque se tratam de duas realidades antinómicas, a reabilitação urbana não pode de todo ter o mesmo enquadramento legal que a nova construção. Contudo, e é aí que muitas vezes da doutrina se afirmam, é necessário regular muito bem esta situação sob pena de os proprietários se poderem aproveitar de uma “falsa reabilitação” do edificado para obterem os benefícios associados à reabilitação urbana, consubstanciando situações de manifesta injustiça. Neste sentido, temos o Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, proferido a 13-03-2009 que teve como máxima a salvaguarda dos direitos adquiridos e acima de tudo a “identidade do edifício originário”. Trata-se de uma recusa de um Município em seguir o artigo 60º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, por considerar que a proprietária não iria reconstruir o seu prédio pois já não lá havia prédio, mas sim somente uns muros e um conjunto de ruínas, o TCA considerou que o projeto se integra no âmbito do nº2 do artigo 60º do RJUE e que o que a proprietária desejava era a reconstrução do seu prédio antes da ruína, uma construção idêntica, a faculdade pretendida pela proprietária é a de reconstruir uma edificação idêntica à que existia antes da ruína cabendo precisamente no estipulado artigo 60º nº 2, tratando-se de obras de reconstrução ou de alteração, desde que não criem ou agravem a desconformidade com as normas construtivas ou que resultem na melhoria das condições de segurança e salubridade do edificado,

---

<sup>29</sup> SUZANA TAVARES DA SILVA, *Reabilitação urbana: conceitos e princípios*,...cit.p.17.

“Difícilmente se compreende que seja a intenção da Câmara Municipal de Vila do (...) manter na localidade de São Lourenço um conjunto de ruínas, sem qualquer préstimo ou interesse arqueológico, ao invés de pugnar pela reconstrução das que aí existem, de acordo com a traça original que esses edifícios- hoje em ruínas- possuíam”.<sup>30</sup>

**Princípio da Justa ponderação**, todo o direito do urbanismo e em particular a reabilitação urbana, coincidem com uma fortíssima restrição de direitos fundamentais, basta pensar na expropriação ou na venda forçada. É neste sentido que este princípio, aliado ao princípio da proporcionalidade tem de ser visto. Algo tão restritivo de direitos tem de ser bem pensado, bem executado, tem de existir uma justa ponderação dos interesses e necessidades em causa, assim, tanto na delimitação de uma área de reabilitação urbana, como na escolha do tipo de operação de reabilitação urbana, tem de existir uma análise de todos os interesses em causa, tentando o alcance de uma solução que acautele os mesmos interesses.

Por fim, mas não menos importante, o **princípio da equidade**, que se traduz no mecanismo da perequação, perequação entre encargos e benefícios decorrentes da execução das operações de reabilitação urbana. Desde logo, encontramos no artigo 68º do Regime da Reabilitação Urbana o fundo de compensação, assim como as compensações municipais estipuladas no artigo 67º nº3. A evolução dos princípios do regime jurídico de 2004 para o de 2009 e consequentemente a alteração de 2012, é notória, passando o último regime a estipular verdadeiros princípios e não meros mecanismos quanto à forma de intervenção dos poderes municipais através das sociedades de reabilitação urbana, o que acontecia com o regime de 2004.

---

<sup>30</sup> ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL, 13-03-2009, Proc. 03667/08

## 2. Os programas de apoio ao desenvolvimento urbano em Portugal

### 2.1 A influência comunitária

Desde 1986 Portugal é um Estado-Membro da União Europeia, como órgão de poder, a emanção de normas na forma de diretivas e regulamentos, aplica-se, sendo o Direito da União, o Direito de todos os países signatários. A influência da Europa na legislação nacional é inevitável e extensível a todos os ramos do direito, tendo sido nos últimos tempos, o direito público o mais influenciado pelas imposições europeias. Tínhamos constatado que Portugal era dos países da Europa que menos reabilitava e mais investia na nova construção. Como uma união coesa e preocupada com os desfasamentos de desenvolvimento entre países, vários fundos e incentivos são acionados para um crescimento mais uniforme e para a resolução dos principais problemas. Embora sendo discutível o âmbito temporal do aparecimento dos primeiros programas de desenvolvimento da urbe e atenção que não é o mesmo que dizer programas de reabilitação urbana, pois estes não visavam tal política, o primeiro de influência comunitária é o Urban I, em 1994, apoiado pelo Quadro Comunitário de Apoio II, também conhecido de QCA II, em vigor pelo período de 1994 a 1999. O programa Urban I resulta da preocupação europeia com o elevado número de população que se fixa em áreas urbanas, a iniciativa Urban I surge do reconhecimento da Comissão Europeia de que a concentração de cerca de 80% da população europeia em áreas urbanas provoca efeitos muito significativos na sociedade, em particular, a deterioração da qualidade de vida, o declínio económico e social e o desemprego, geradores de vários e graves problemas como a pobreza, exclusão social e sentimento de insegurança nas cidades. Através da comunicação 94/C/180/02<sup>31</sup>, a Comissão convidou os Estados-Membros a apresentar candidaturas a esta iniciativa, que apesar das limitações financeiras, deveria ter um papel catalisador para outros investimentos. Deste modo, “As situações urbanas deverão ser abordadas de modo integrado, apoiando a criação de empresas, melhorando as infra-estruturas e o ambiente físico, fornecendo formação adequada, acções para a igualdade de oportunidades e equipamentos sociais. Será necessário o esforço combinado do FEDER e do FSE, mas este esforço terá ainda de ser

---

<sup>31</sup> IC URBAN I, INSTITUTO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL, I.P. Disponível em <http://www.ifdr.pt/content.aspx?menuid=70> (consultado em 6 de outubro de 2016).

complementado por outros recursos”<sup>32</sup>. A candidatura portuguesa foi apresentada a 19 de julho de 1995, integrando seis áreas urbanas localizadas nas duas metrópoles, Porto e Lisboa. Os objetivos fixados foram:

- Contribuir para melhorar a qualidade de vida do ponto de vista das condições sociais básicas, da qualificação do espaço urbano e da valorização de elementos ambientais locais;
- Apoiar a dinamização das atividades económicas locais, reforçar a iniciativa empresarial e a criação de emprego;
- Valorizar e formar os recursos humanos;
- Promover a dinamização local.

A iniciativa Urban I teve então como principais objetivos a aproximação à União Europeia, a correção de assimetrias de desenvolvimento entre as várias regiões, assim como a melhoria do ambiente nas grandes cidades, sendo que as intervenções na urbe são ainda de higienização e qualificação de bairros problemáticos em Lisboa e no Porto, a lógica ainda assenta somente nas condições sociais de um ponto de vista de assegurar o direito a uma habitação condigna. Segue-se na sequência do Urban I, a iniciativa Urban II, para o horizonte temporal de 2000 a 2006, apoiado pelo quadro comunitário QCA III, formulado para o mesmo período. O Urban II consagra preocupações mais amplas, palavras como a sustentabilidade são já palavras de ordem. Tem como principais objetivos:

- Promover a melhoria da qualidade de vida das populações de centros urbanos ou de subúrbios em crise das grandes cidades, pela formulação e a aplicação de estratégias inovadoras de revitalização sócio-económica sustentável;
- Fomentar o desenvolvimento e o intercâmbio de conhecimentos sobre a revitalização e o desenvolvimento urbano sustentável;

A abordagem Urban consiste numa abordagem territorial integrada envolvendo uma sólida parceria local. Integra a dimensão económica e social através de uma série de operações que combinam a recuperação de infra-estruturas com ações nos sectores económico e do mercado de trabalho, complementadas por medidas destinadas a combater a exclusão social e a melhorar a qualidade ambiental das cidades. É ainda importante referir que o volume financeiro total da iniciativa Urban II foi de 743,6 milhões de euros. O fundo estrutural de apoio ao programa foi o FEDER, assim como o

---

<sup>32</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *Comunicação Europeia URBAN 94/C/180/02*, ponto 6, p.1.

Banco Europeu de Investimentos, prevendo a possibilidade de contrair empréstimos. Ao abrigo desta iniciativa, Portugal teve para o período de 2000 a 2006 uma dotação financeira de 19,2 milhões de euros.

Em 2000 surge um programa inovador para a regeneração das cidades, o programa POLIS, programa nacional de requalificação urbana e valorização ambiental das cidades, é o primeiro programa a olhar para a reabilitação urbana como uma solução para os problemas que afetam a urbe, problemas já visionados pela iniciativa Urban, mas que não viam na reabilitação urbana a solução.

Tinha como desígnio a requalificação urbana e a valorização ambiental, canalizando grande parte da sua atuação para a requalificação dos espaços de utilização coletiva e para a reabilitação dos centros históricos. Os centros históricos foram o ponto fulcral do programa POLIS, este programa teve a duração de 2000 a 2006, o primeiro regime jurídico da reabilitação urbana surge em 2004, com preocupações muito específicas, voltadas para o centro histórico, daí que a atuação do POLIS, tenha centrado a sua atuação para o centro das cidades, “assim, no âmbito do Programa Polis, os centros históricos foram alvo de várias intervenções. Parte das acções incidiram na regeneração, reconstrução e valorização do espaço público e, sempre que possível, do património classificado e edificado, na colmatação de “rupturas patrimoniais” ou (com foco nas funcionalidades viárias) fomentando a utilização pedonal e criando, paralelamente, alternativas para a circulação e estacionamento dos veículos automóveis.”<sup>33</sup>

São criadas para o efeito sociedades comerciais de capitais exclusivamente públicos, as Polis S.A, tendo este programa uma maior extensão territorial não se centrando nas cidades do Porto e Lisboa. As preocupações com a cidade enquanto elemento vital de desenvolvimento vão crescendo, mostrando-se o antigo regime jurídico da reabilitação urbana desajustado à nova realidade política, a da elevação da reabilitação urbana a prioridade do Governo. As alterações ao regime jurídico da reabilitação urbana, em 2009 e 2012 reclamam novos programas de incentivo e apoio à reabilitação. Segue-se o programa POLIS XXI.

Este programa nacional vigorou pelo período de 2007 a 2013, tendo por base o anterior programa POLIS, mas com uma política de atuação ainda mais voltada para a reabilitação urbana e para o desenvolvimento sustentável. As principais ambições

---

<sup>33</sup> CÂNDIDA PESTANA, JOSÉ PINTO-LEITE, NUNO MARQUES, *O Programa POLIS como impulsionador da regeneração urbana*, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, Congresso 2009.

apontadas são: tornar as cidades portuguesas territórios de inovação e de competitividade, territórios de cidadania e de coesão social, territórios de qualidade de ambiente e de qualidade de vida e por fim, territórios bem planeados e governados. Como princípios operativos para o período de 2007-2013, o POLIS XXI, prevê<sup>34</sup>:

- Qualificar e integrar os distintos espaços de cada cidade, visando um funcionamento urbano globalmente inclusivo, coerente e sustentável e mais informado pela participação dos cidadãos;

- Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade, no sentido de aumentar o leque de oportunidades individuais e coletivas e, assim reforçar o papel regional, nacional e internacional das aglomerações urbanas;

- Qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente, de forma a promover relações de complementaridade mais sustentáveis entre os espaços urbanos e rurais e a dotar o conjunto de cada cidade-região de um maior potencial de desenvolvimento;

- Inovar nas soluções para a qualificação urbana, promovendo as que se orientem por princípios de sustentabilidade ambiental, de eficiência e reutilização de infra-estruturas e equipamentos existentes, de exploração das oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias, de capacitação das comunidades e de desenvolvimento de novas formas de parceria público-privado.

Dividido em três eixos de intervenção, regeneração urbana, competitividade/diferenciação e integração regional, o programa POLIS XXI teve como quadro de apoio o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), tendo sido constituído este quadro para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período de 2007 a 2013. Assim sendo, no âmbito dos programas operacionais do QREN foram afetados mais de mil milhões de euros do fundo estrutural FEDER para financiar os instrumentos da política das cidades POLIS XXI, nomeadamente as parcerias para a regeneração urbana, as redes urbanas para a competitividade e inovação, as ações inovadoras para o desenvolvimento urbano e a construção de equipamentos estruturantes do sistema urbano nacional.

---

<sup>34</sup> MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, *Política de Cidades POLIS XXI, 2007.*

## 2.2 O *JESSICA* (Join European Support for Sustainable Investment in City Areas)

O fundo *JESSICA*<sup>35</sup> é uma iniciativa política da Comissão Europeia e do Banco de Investimento Europeu, com o apoio do Banco de Desenvolvimento Europeu, orientado para o apoio de organismos públicos, tendo como principal objetivo a disponibilização de fundos para um desenvolvimento sustentável da cidade. De acordo com o programa, aos Estados-membros da União Europeia é concedida a possibilidade de utilizarem fundos estruturais em projetos de reabilitação urbana através de Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDR ou *Urban Development Funds* (UDFs)). Estes Fundos são utilizados para investir em projetos de reabilitação urbana através de empréstimos, garantias ou investimentos de capital. Segundo um estudo da sociedade Sérvulo e associados “de um ponto de vista jurídico, o *JESSICA* é um programa de financiamento com características específicas e inovatórias. A utilização de mecanismos de engenharia financeira, o carácter reembolsável dos fundos investidos e a possibilidade de servir, sem horizonte temporal definido, de instrumento cofinanciador, a par de participações financeiras asseguradas por entidades privadas, são em conjunto elementos distintivos que assinalam a mais-valia do *JESSICA* como mecanismo de financiamento adicional para projetos de regeneração e reabilitação urbana”<sup>36</sup>.

Este fundo é vocacionado para o período 2007-2013, enquadrado pelo Acordo de Participação (*Funding Agreement*), assinado em 20 de julho de 2009, não sendo por acaso que o novo regime da reabilitação urbana surja a 23 de outubro de 2009, já com uma definição ampla de reabilitação urbana, concertada com políticas ambientais e sociais, seguindo o mote da sustentabilidade. Na mesma senda procedeu-se a uma reprogramação em 2012 deste fundo, tendo obrigatoriamente de ser reformulado o decreto-lei nº 307/2009 através da lei nº 32/2012.

Portugal dispunha de sistemas de apoios públicos para o financiamento da reabilitação urbana, desde logo o RECRUA, RECRIPH, REAHBITA, PROHABITA e o SOLARH, no entanto o sistema era tão complexo e desarticulado, só gerando ainda mais confusão. Previa-se a criação de um programa que unificasse todos estes, o PROREABILITA, contudo este nunca chegou mais longe do que o seu anteprojeto, segundo DULCE LOPES o que acontecia com os programas de financiamento, era uma

---

<sup>35</sup> FUNDO JESSICA PORTUGAL, *Portugal Holding Fund*, disponível em <http://www.fundojessicaportugal.org/>.

<sup>36</sup> SÉRVULO CORREIA & ASSOCIADOS, *Study on the Legal Implementation of JESSICA in Portugal- EVALUATION STUDY*, 2009, p.8.

autêntica esquizofrenia operada pela revogação e substituição de uns programas atrás de outros<sup>37</sup>. A luta pelo desenvolvimento sustentável da urbe é antiga mas as preocupações por uma verdadeira reabilitação urbana são recentes, a problemática parece não ser tanto a falta de programas e objetivos mas sim a desarticulação entre os fundos de financiamento e o pouco estímulo e falta de capacidade atrativa para o setor privado. Vejamos os seus objetivos em particular.

Foram definidas estratégias base para o programa, embora não de uma forma taxativa, podendo sempre ser incluídas outras orientações desde que respeitem os principais ideais:

- Reabilitação e regeneração urbana incluindo regeneração de equipamentos e infra-estruturas urbanas;

- Eficiência energética e energias renováveis;

- Revitalização da economia urbana, especialmente pequenas e médias empresas inovadoras;

- Disseminação das tecnologias da informação e da comunicação em áreas urbanas, incluindo redes de banda larga e sem fios.<sup>38</sup>

A participação financeira foi de 130 milhões de euros, 100 milhões do FEDER e 30 milhões de recursos nacionais. Com a reformulação de 2012, o dinheiro foi redistribuído da seguinte forma:

---

<sup>37</sup> DULCE LOPES, *Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização*, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA. FDUC, Coimbra, Almedina, 2010, p.47.

<sup>38</sup> FUNDO JESSICA PORTUGAL, *Portugal Holding Fund*, disponível em <http://www.fundojessicaportugal.org/>.

Programas	Eixos Prioritários	Compromisso Inicial	Compromisso após Reprogramação Estratégica
POVT	Eixo Prioritário V	30 000 000	0
PO Norte	Eixo Prioritário IV	30 000 000	45 000 000
PO Centro	Eixo Prioritário III	20 000 000	28 800 000
PO Lisboa	Eixo Prioritário III	5 000 000	5 000 000
PO Alentejo	Eixo Prioritário III	10 000 000	16 200 000
PO Algarve	Eixo Prioritário III	5 000 000	5 000 000
DGTF		30 000 000	30 000 000

Figura 3: Aplicação dos fundos do Programa JESSICA aos programas nacionais.

Como resulta do quadro, a maioria do investimento é para o Norte do país daqui apenas uma conclusão pode ser retirada, é o Norte a zona mais problemática, com as suas cidades mais degradadas e que reclamam uma maior intervenção. Um relatório de avaliação<sup>39</sup> realizado pela Deloitte e Parque Expo sobre a aplicabilidade do JESSICA apresenta-nos os projetos para reabilitar e regenerar a cidade. É dado um maior destaque ao Porto, nomeadamente à Sociedade de Reabilitação Urbana, Porto Vivo, SRU, uma vez que à data tinham já os seus projetos traçados e alguns deles em curso. Como áreas prioritárias apresentaram o Morro da Sé, a Rua Mouzinho e Flores, as Cardosas, Corpo da Guarda, Carlos Alberto e D.João I. Em 2009, os projetos em curso, referiam-se ao Morro da Sé e às Cardosas. O Morro da Sé, apesar de ser uma zona história e património da UNESCO, é igualmente uma área essencialmente residencial, encontrando-se degradada, pobre, zona de consumo de drogas e outros problemas sociais. Refletia-se num lugar de medo, prédios vandalizados onde ninguém queria habitar. Para contrariar esta tendência propôs-se reabilitar toda a área, devolve-la como uma área residencial, mas também de turismo, com a criação de novos hotéis, um lar de idosos e uma residência para estudantes. Um protocolo entre a sociedade, o Município do Porto e uma empresa privada, tinha sido assinado em 2008. Volvidos sete anos,

<sup>39</sup> DELOITTE- PARQUE EXPO, *Final Report- JESSICA EVALUATION STUDY*, 2009, p. 36 e ss.

alguns prédios foram reabilitados para habitação e comércio, no processo de reabilitação dotaram os edifícios de uma maior eficiência energética, através do reforço das paredes, mecanismos de retenção de calor, o lar de idosos foi ampliado, contudo muitos dos objetivos ainda estão por cumprir, nomeadamente a residência de estudantes para garantir ao espaço um convívio entre várias gerações e o hotel *low cost*. Ainda em 2009 o quarteirão das Cardosas tem já o seu projeto em andamento. A reabilitação de todo o espaço implica a demolição do interior do quarteirão, a fixação de um hotel de luxo e a construção de um parque de estacionamento subterrâneo, servindo de base ao hotel e à área circundante.

Este relatório permite concluir que com o financiamento do *JESSICA* os projetos ganharam forma, mas estudos mostram as dificuldades em envolver os privados nestes programas, uma vez que o retorno dos fundos não é assim tão certo, para além da dificuldade em aceder aos instrumentos financeiros, os resultados mostraram que não houve uma forte divulgação deste programa, levando a que os promotores privados se retraíssem. Em jeito de conclusão, o *JESSICA*, não teve a proporção pretendida, em virtude das dificuldades no acesso aos instrumentos financeiros para a implementação de projetos propostos nos instrumentos de política do POLIS XXI, nomeadamente nas “Parcerias para a Regeneração Urbana” tendo muitos dos projetos sido adiados se não mesmo abandonados. Com isto verificamos que a capacidade para atrair os privados, característica deste fundo, não foi bem conseguida, apontando os estudos como consequência a falta de divulgação do fundo e a incapacidade de atração dos *stakeholders*, mesmo tendo sido Portugal um dos primeiros países a inscrever-se para o *JESSICA*.

### 3. Os Atores da política de reabilitação urbana

Analisado o programa *JESSICA*, onde a intervenção dos agentes privados se assume de carácter essencial na promoção da reabilitação urbana, possuímos já as faculdades para analisar a reabilitação urbana como uma política de concertação de vários interesses e intervenientes. Apesar do dever de reabilitar pender sobre o proprietário, a verdade é que sem a intervenção dos privados e sem a força do poder público, a reabilitação urbana revelar-se-ia infrutífera. Não podemos cair no exagero do municipalismo reabilitador nem na completa privatização da atividade. Ao abrigo do artigo 5º do Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro, o qual mantém a sua redação inicial, “Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais assegurar, no quadro do presente decreto-lei e dos demais regimes jurídicos aplicáveis, a promoção das medidas necessárias à reabilitação de áreas urbanas que dela careçam.” O dever de reabilitar cabe aos proprietários, “Os proprietários de edifícios ou frações têm o dever de assegurar a sua reabilitação, nomeadamente realizando todas as obras necessárias à manutenção ou reposição da sua segurança, salubridade e arranjo estético, nos termos previstos no presente decreto-lei.” Para compreender a problemática *stricto sensu*, da reabilitação urbana, é igualmente necessário “definir e caracterizar algumas das principais “figuras” deste mesmo processo “regenerativo”!... Designadamente, proprietários/ senhorios, arrendatários/inquilinos, municípios e, por fim, o próprio Estado”.<sup>40</sup> São a estas “figuras” que é apontada a responsabilidade pela degradação da cidade, mas a culpa não se encontra isolada numa destas figuras ou o problema da degradação da cidade se deva única e exclusivamente a elas, “É vulgar encontrarmos visões distorcidas que apontam para uma causa parcial como se fosse a única responsável pela situação que, afinal, resulta de muitas décadas de processos complexos de urbanização”<sup>41</sup>. A questão dos proprietários/senhorios surge, pela falta do interesse do instituto do arrendamento urbano em reabilitar. O regime do arrendamento urbano contribuiu durante muitos anos para o agravamento da situação económico-financeira dos proprietários. Ocorrendo uma degradação progressiva do edificado, os arrendatários veem diminuídas as suas condições de habitabilidade. “Num processo- também eledegenerativos!...*Ab initio*, o(s) arrendatários/inquilinos confronta(m)-se com a

<sup>40</sup> FRANCISCO CABRAL METELLO, *Manual de Reabilitação Urbana- Legislação Anotada e comentada*, Coimbra, Almedina, 2008, p.15.

<sup>41</sup> ALEXANDER RUSSEL NETO TORRES, *Inside Out: O Interior do Quarteirão como Espaço Urbano*, p.164.

diminuição das respectivas condições de conforto; para numa segunda fase assistir(em) à redução das condições de salubridade; culminando em última instância, na insegurança do edifício.<sup>42</sup>” Os Municípios chamados a intervir neste processo, ora para intimidação dos proprietários/senhórios, perigo de ruína eminente ou intervindo na habitação social, a sua ação traduziu-se no aumento da carga administrativa com estes procedimentos, principalmente, a impossibilidade económica de os Municípios acorrerem a todas estas situações. Por fim, mas não menos importante, surge o papel do Estado, imbuído no dever de assegurar o direito a uma habitação condigna, artigo 65º nº1 da C.R.P.

A reabilitação urbana como uma política de colaboração de vários interesses, onde a atuação de um passado “dirigista” conduziu a um monopolismo municipal, deve ser gerida, programada e incentivada com e pelos particulares, mas “não se pode olvidar que há dimensões da reabilitação urbana que devem ser asseguradas por aquelas entidades, *maxime* pelos Municípios: pensamos na intervenção em infra-estruturas, equipamentos sociais ou imóveis próprios, que devem ser, como já referimos, objecto de definição estratégica e global conjuntamente com as operações de reabilitação do edificado de titularidade privada.<sup>43</sup>” A atuação das várias entidades responsáveis pela reabilitação urbana, tem-se guiado por vetores de apoio à reabilitação através da iniciativa privada, atuando os entes públicos de uma forma supletiva, sempre que os primeiros obrigados, ou seja, os proprietários, não queiram ou não possam reabilitar.

A definição das estratégias e programas de intervenção da reabilitação urbana estão cometidas na sua maioria aos Municípios, com o apoio do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU) e a outras entidades públicas. Ao falar em “dirigismo” e monopolismo municipal, não queremos dizer que a reabilitação urbana não seja uma política municipal, muito pelo contrário, a questão é que durante muitos anos, o papel reabilitador esteve somente confinado ao Município, esquecendo outros autores tão essenciais neste processo. São os órgãos municipais que detêm a competência para a delimitação das áreas de reabilitação urbana, artigo 13º nº1 do Decreto-Lei nº 307/2009, alterado pela Lei nº 32/2012 “A delimitação das áreas de reabilitação urbana é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal”. As tarefas de gestão das áreas de reabilitação urbana, tanto podem ser

---

<sup>42</sup> FRANCISCO CABRAL METELLO, *Manual de Reabilitação Urbana*,...cit. p.17 e 18.

<sup>43</sup> DULCE LOPES, *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*,...cit. p.47.

asseguradas pelo Município como por empresas do sector empresarial local. A estas entidades empresariais podem ser delegados competências municipais nos termos do artigo 36º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (Decreto-Lei nº 307/2009, alterado pela Lei nº 32/2012, em tudo o que o Regime Excepcional da Reabilitação Urbana não dispuser em contrário. Com a delegação das competências municipais nas empresas municipais locais que se assumam como entidades gestoras à luz do Decreto-Lei nº307/2009, abre-se a possibilidade da entrada de capitais privados, completando o elenco de figuras tão essenciais à reabilitação urbana. Estas entidades gestoras podem ser ao abrigo do artigo 10º do Decreto-Lei nº 307/2009, as sociedades de reabilitação urbana, sempre que o seu objeto social se dedique à gestão de operações de reabilitação urbana. Ainda numa lógica dos vários atores envolvidos na reabilitação urbana, a gestão das operações de reabilitação podem ser feitas em parceria com entidades privadas, seja no âmbito de uma concessão de reabilitação urbana, seja ainda no âmbito de um contrato de reabilitação urbana.

### **3.1 A delimitação das áreas de reabilitação urbana e as respetivas operações.**

A delimitação de uma ARU é da competência da Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, artigo 13º nº1 do Decreto-Lei nº 307/2009, em virtude desta delimitação, deverá corresponder para aquele espaço, que pode ser, “designadamente, áreas e centros históricos, património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e respetivas zonas de proteção, áreas urbanas degradadas ou zonas urbanas consolidadas”, artigo 12º nº2, as estratégias do município, isto é, a determinação dos objetivos específicos para a zona a intervir assim como a prioridade de intervenção no território, o que terá de corresponder na prática à concretização de uma programação constante dos instrumentos de planeamento em vigor. Imaginemos que para aquela área de reabilitação urbana existe um plano pormenor de reabilitação urbana, o mesmo só fará sentido se for apresentado como a concretização, para aquela área territorial, de estratégias mais amplas, definidas num nível de planeamento que terá necessariamente de possuir uma escala de intervenção maior. Só desta forma é possível assegurar a adequada e necessária articulação entre os espaços, entre o território da área de reabilitação urbana e a restante cidade, prosseguindo o ideal da reabilitação urbana

em sentido amplo. Nas palavras de DULCE LOPES, “Este conteúdo amplo, justifica-se por uma visão operacional da reabilitação urbana implicar a definição, à partida, de uma estratégia integrada e global de reabilitação, que não se esgota com a mera delimitação da área física a reabilitar e com a eventualidade de intervenção nesta num horizonte temporal mais ou menos dilatado.”<sup>44</sup>

O Decreto-Lei nº 307/2009 estrutura as intervenções de reabilitação urbana com base em dois conceitos fundamentais, o conceito de “área de reabilitação urbana” e o conceito de “operação de reabilitação urbana”. É a delimitação de uma área de reabilitação urbana que dá o impulso necessário a esta política, contudo, ao abrigo do regime de 2009 com a alteração de 2012, a aprovação da delimitação da área de reabilitação urbana pode ter lugar em momento anterior à aprovação da respetiva operação de reabilitação urbana a desenvolver nessa área, o que permite desde logo ao proprietário beneficiar de isenções fiscais e de outros benefícios automáticos à delimitação de uma ARU, sem ter previsto para o espaço a respetiva operação, contudo, a área caduca se no prazo de três anos não for definida uma operação de reabilitação urbana. A delimitação de uma área de reabilitação urbana pressupõe sempre a assunção pelo Município da necessidade de congregar nesta área um conjunto de intervenções e investimentos integrados, de forma a salvaguardar o património edificado, assim como o desenvolvimento sustentável do território. Deste modo a aprovação da delimitação de uma área de reabilitação urbana, obriga o Município a definir uma política de benefícios fiscais associados aos impostos municipais sobre o património.

No que às operações de reabilitação urbana diz respeito, vimos já que para cada área de reabilitação urbana, deve corresponder uma operação de reabilitação urbana, se bem que por força da alteração de 2012 e como incentivo à política de reabilitação urbana, esta possa acontecer com todos os benefícios inerentes, mesmo sem estar consagrada uma operação. Segundo o artigo 16º do regime jurídico em apreço, as operações de reabilitação urbana, são aprovadas através de instrumento próprio ou através de plano pormenor de reabilitação urbana. Não há uma definição sobre o programa ou plano a adotar, pelo tipo de operação de reabilitação urbana, a opção pelo mecanismo de planeamento e de programação reside no Município, se bem que há quem tenta fazer “uma associação estrita entre instrumento próprio e operação de reabilitação

---

<sup>44</sup> DULCE LOPES, *Reabilitação Urbana em Portuga: evolução e caracterização...* cit. p.54.

urbana simples e plano de pormenor e operação de reabilitação sistemática”<sup>45</sup> Formulação errada, mas que se revela corrente na prática urbanística. Aprovada a área de reabilitação urbana, define-se igualmente o tipo de operação a levar a cabo. As operações de reabilitação urbana definem-se por um conjunto articulado de intervenções, que de forma integrada visam a reabilitação de uma determinada área, podem ser operações simples ou sistemáticas. As operações de reabilitação urbana simples recaem sobre o edificado existente, uma intervenção integrada na reabilitação dos edifícios, artigo 8º nº 2. As operações de reabilitação urbana simples são enquadradas por uma estratégia de reabilitação urbana, artigo 30º do Decreto-Lei nº 307/2009. Por sua vez, quando a operação de reabilitação urbana envolve não só a reabilitação do edificado mas também a qualificação das infra-estruturas, dos espaços verdes e urbanos de utilização coletiva e tem associado um programa de investimento público designam-se de operações de reabilitação urbana sistemática, enquadradas por um programa estratégico de reabilitação. A opção por uma operação de reabilitação urbana simples ou sistemática condiciona a concreta delimitação da área de intervenção, nomeadamente sobre a sua dimensão e sobre a realidade sobre a qual a área incide. As áreas de reabilitação urbana, em que a operação seja sistemática, serão necessariamente maiores e mais complexas, podendo até integrar espaços vazios, necessários à regeneração do território numa perspectiva global. As áreas de reabilitação urbana, onde vigorem operações de reabilitação simples, tendem a ser áreas mais contidas. É ainda de salientar que a opção por uma operação simples ou sistemática determina as modalidades e os instrumentos de execução. A parceria com entidades privadas, sendo através da concessão de reabilitação urbana ou do contrato de reabilitação urbana, só tem lugar nas operações de reabilitação urbana sistemática.

---

<sup>45</sup> DULCE LOES, *Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização...*cit. p.55.

### **3.2 As Sociedades de Reabilitação Urbana**

As sociedades de reabilitação urbana foram criadas ao abrigo do Decreto-Lei nº 104/2004 de 7 de maio. Consistem em sociedades de capitais exclusivamente públicos, podendo assumir a forma de empresas municipais, quando o município detenha a maioria do capital social ou assumir a natureza de uma sociedade anónima, sendo os capitais exclusivamente públicos de participação estatal e municipal, tendo como objeto e objetivo a promoção da reabilitação urbana. Primeiramente, foram vistas com alguma desconfiança por parte da doutrina, afinal estava-se a mudar a lógica do Direito Administrativo, com a criação de sociedades de capitais públicos mas que se regiam pelo Direito Privado. A criação destas sociedades tem como desígnio a eficiência, aliviando a carga do município com a reabilitação, passando esta a não ser uma actividade puramente municipalizada. Era muito difícil para os defensores do Direito Público, ver as sociedades de reabilitação urbana com poderes como os de expropriar, licenciar e autorizar obras urbanísticas. O carácter empresarial dado a estas sociedades facilitaria a intervenção dos promotores privados, levando a que o processo da reabilitação urbana se tornasse mais, rápido, eficiente e atrativo. As sociedades de reabilitação urbana em Portugal, participadas pelo Estado, através do IHRU são a sociedade Porto Vivo-SRU, Coimbra Viva, SRU e Viseu Novo, SRU. As restantes sociedades de reabilitação urbana são empresas municipais, sendo elas: a Lezíria Tejo, SRU, Lisboa Ocidental, SRU, SERPOBRA, SRU e por fim, GAIURB, Urbanismo e Habitação.

**a) Sociedade Porto Vivo, SRU, Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense S.A.**

Não escolhemos escrever sobre esta sociedade ao acaso, analisado o fundo *JESSICA*, vimos que à data a Sociedade Porto Vivo, SRU tinha vários projetos traçados e alguns deles ganhavam já forma física, além disso, é a zona Norte do País a que sempre reclamou uma maior intervenção na urbe. A Sociedade Porto Vivo, SRU, foi constituída a 27 de novembro de 2004, como uma empresa de capitais exclusivamente públicos, cujo acionista é o Estado, representado pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP e pela Câmara Municipal do Porto, tendo como objetivo ao abrigo do Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio, promover a reabilitação urbana da área crítica de recuperação e reconversão urbanística da cidade do Porto. Em virtude da alteração operada pelo Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de dezembro e da Lei nº 32/2012, a reabilitação urbana passa a ser promovida pela delimitação das áreas de reabilitação urbana, abandonando as ACRRU. A Câmara Municipal do Porto incumbiu a Porto Vivo, SRU, da elaboração de um Projeto Preliminar, de forma a converter as zonas de intervenção prioritária (Z.I.P.) em áreas de reabilitação urbana, foram elaborados sete projetos de delimitação de áreas de reabilitação urbana. Com a aprovação da delimitação da área de reabilitação urbana do centro histórico do Porto, pela Assembleia Municipal, a sociedade passou a entidade gestora do processo de reabilitação urbana. As áreas de reabilitação urbana são então, a ARU do Centro Histórico do Porto, ARU de Bonfim, ARU de Cedofeita, ARU dos Aliados, ARU de Miragaia, ARU da Lapa e ARU Santos Pousada. O programa estratégico, cujo horizonte temporal é de quinze anos, é um instrumento de carácter público que define os objetivos concretos para a área a delimitar, metas a alcançar, assim como os prazos para a sua concretização faseada. Apesar de notório o desenvolvimento urbano no Porto, algumas vozes levantam-se contra a atuação da sociedade de reabilitação urbana com a cooperação do Município, numa tentativa de tornar a cidade “vazia de alma”, reconstruída para turistas. Vejamos algumas das zonas que mais controvérsias geraram e continuam a gerar.

**O quarteirão das Cardosas<sup>46</sup>:** Vimos na avaliação do *JESSICA*, que o quarteirão das Cardosas era o projeto, que a par do Morro da Sé estava em curso, aquando da aprovação do fundo. Contudo, volvidos alguns anos, o quarteirão das Cardosas foi inaugurado e o Morro da Sé ainda tem um longo caminho pela frente. Como meta para esta projeto salientamos a instalação de um hotel de luxo, no antigo palácio das cardosas, reabilitação dos prédios envolventes para uso habitacional, já que há data praticamente não existiam residentes, tendo como público-alvo, a classe média e alta, instalação de zonas de comércio e serviços, nomeadamente para profissionais liberais, toda esta informação consta do documento estratégico elaborado para a zona. Para que o parque de estacionamento subterrâneo pudesse ser realizado, todo o interior do quarteirão teve de ser demolido. Os estudos da sociedade apontam o “miolo” do quarteirão como uma zona insalubre, de pouca luminosidade e de fracos acessos. O nosso legislador, nos dois regimes da reabilitação urbana, aponta a demolição como uma das técnicas que possa ser necessária à reabilitação urbana e assim parte integrante deste conceito. Desde logo em 2004 “entende-se por reabilitação urbana, o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios”. O Decreto-Lei de 2009, apesar de ter introduzido um outro conceito de reabilitação urbana, continua a referir-se à demolição como parte integrante do conceito de reabilitação urbana. Apesar do conceito assentar na conservação substancial do edificado, admitem-se outras técnicas que podem mudar ou fazer com que o edificado deixe de existir. Nas palavras de DULCE LOPES<sup>47</sup>, isto pode ter duas leituras, uma positiva e outra negativa, a positiva é que não limita a forma de atuação da Administração pública, ou seja, o ideal é a conservação do edificado, mas pontualmente podem surgir casos a que tenha de se recorrer a estas técnicas, contudo pode ocorrer uma alteração substancial da área edificada estando já perante uma atuação de renovação urbana e não de reabilitação. Muitas são as vozes que se têm levantado neste âmbito, apelando à distinção das duas figuras e valorizando a reabilitação urbana como a única forma de trazer urbanidade à cidade com identidade. Há no entanto doutrina que se centra na renovação urbana para designar o conjunto de atividades inerentes à reabilitação, desde logo, ALVES

---

<sup>46</sup> SOCIEDADE PORTO-VIVO SRU, *Documento Estratégico Unidade de Intervenção do Quarteirão das Cardosas*, 2007.

<sup>47</sup> DULCE LOPES, *Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização...* cit.p36.

CORREIA entende a renovação urbana como uma alternativa à expansão da cidade e “como uma ardente obrigação para que cada cidade “consERVE a sua alma””<sup>48</sup>.

Segundo o próprio, esta renovação não é vista no seu sentido antigo, onde se dizimavam bairros inteiros para a construção de novos, mas sim como uma forma útil e inevitável de conservar o existente. Entendemos que esta interpretação é muito perigosa, podendo-se afastar facilmente do ideal de reabilitação urbana, criando técnicas de puro “fachadismo” onde se destrói todo o edifício, mas mantem-se a sua frente quase como algo que não pertence ali, sem alma, sem identidade. Já para não falar que se pode estar a caminhar facilmente para a construção de uma nova cidade. Parafraseando SUZANA TAVARES DA SILVA “Esta conceção tem, porém, alguns riscos, pois ao apontar o presente/futuro como linha de intervenção no edificado pode pôr em crise elementos fundamentais do valor cultural do bem”<sup>49</sup>.

O Porto está a ser alvo de algumas críticas no decorrer do seu processo de reabilitação urbana, acusam a Sociedade Porto Vivo de proceder à renovação da cidade e não à reabilitação como mote para o desenvolvimento sustentável. Destacam-se principalmente o quarteirão das Cardosas e o quarteirão D. João I. No documento estratégico que é elaborado para as Cardosas e fruto de uma rigorosa investigação, são apontadas as razões para a demolição do quarteirão, enquadram-se na noção de reabilitação urbana apresentada pelo legislador nos dois regimes jurídicos, mas não esqueçamos que a demolição destinou-se a novas construções, infra-estruturas para servir de base ao hotel de luxo. Três anos após a inauguração do quarteirão em questão, as Cardosas ainda não foram esquecidas e deixam mágoas e ressentimentos a muitos. A ICOMOS Portugal, uma organização não-governamental que tem como objetivo a conservação de monumentos e sítios, acusou a sociedade Porto Vivo pelas suas demolições“ numa lógica não de reabilitação, mas sim de renovação urbana, que, em vez de terem em conta as necessidades da população local, antes a marginalizam, procurando, através da especulação imobiliária, alcançar grandes lucros”<sup>50</sup>. Apesar da discórdia, às Cardosas foram atribuídos prémios de melhor reabilitação urbana, o que para muitos é desprovido de sentido “o prémio imobiliário atribuído à intervenção

---

<sup>48</sup> ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo...*cit. p.41

<sup>49</sup> SUZANA TAVARES DA SILVA, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. LXXXII, Lisboa, 2006.

<sup>50</sup>JORNALISMO PORTO NET, *Reabilitação Urbana: ainda não se esqueceram as Cardosas*, disponível em <https://jpn.up.pt/2015/04/08/reabilitacao-urbana-ainda-nao-esqueceram-as-cardosas>.

realizada no quarteirão das Cardosas, não é um prémio para distinção de boas práticas em reabilitação de cidades históricas porque justamente esta intervenção viola todas, mas todas, as regras e boas práticas nacionais e internacionais reconhecidas pelos especialistas, universidades, e pelo ICOMOS e UNESCO e às quais o Estado português está obrigado por força dos seus compromissos e da legislação em vigor no nosso país.<sup>51</sup> No documento estratégico da Sociedade Porto Vivo, refere ainda, que a renovação urbana não deve ser entendida na aceção antiga do termo, preconizando a sociedade uma reabilitação integrada onde a renovação urbana, não é vista como a demolição de prédios antigos para a construção de novos prédios, modernos e mais higiénicos.

**O Quarteirão D.João I-** A estratégia traçada pelo documento estratégico da Sociedade Porto Vivo, é idêntica à do quarteirão das Cardosas, aqui também todo o interior do quarteirão foi demolido com vista à nova construção. As ambições para esta área eram sobretudo para torna-la uma zona residencial, já que os serviços há muito tinham largado aquele espaço. Para a zona residencial é necessária a construção de uma nova infra-estrutura, um parque de estacionamento. Como consta do seu documento estratégico “Assim, define-se um programa de renovação urbana para a quase totalidade do quarteirão, que concilia a reabilitação de elementos construídos, existentes e de valor patrimonial, com a renovação do edificado, através da definição de uma nova implantação que permite a criação de espaços livres de utilização coletiva no interior do quarteirão. Ao nível funcional, estabelece-se um programa misto de comércio, serviços e habitação, assim como a criação de estacionamento para residentes e utentes.”<sup>52</sup> O que está aqui em causa é perceber se a opção tomada pela sociedade Porto Vivo e pela própria cidade do Porto, é a de uma estratégia de reabilitação urbana ou de renovação urbana. Parece que o “velho” cria uma aversão à opção de reabilitação, tal como é formulado no documento estratégico relativamente ao projeto no mercado do Bolhão “a reabilitação e renovação do velho Mercado do Bolhão.” O principal é saber distinguir os dois institutos e compreender que as imposições europeias, o regime jurídico da reabilitação urbana, menciona a reabilitação urbana como a estratégia para o desenvolvimento da cidade e não a renovação. Para além de todas as críticas à atuação

---

<sup>51</sup>ICOMOS, *E POR SI MUOVE! Quarteirão das Cardosas*, disponível em <http://www.revistapunkto.com/2014/04/e-pur-si-muove-icomos.html>.

<sup>52</sup> SOCIEDADE PORTO-VIVO, SRU, *Documento Estratégico Quarteirão D. João I, Volume I*, 2007, p.34.

da sociedade, como a demolição de edifícios históricos, violação do Plano Diretor Municipal, existem ainda as críticas da criação de áreas residenciais para população de luxo, população que não habita no sentido do termo, que não faz parte da cidade, as zonas são criadas para turistas ricos. A questão prende-se com a descaracterização da cidade, a sua perda de identidade, da sua alma.

## Capítulo III

### 1. A Estratégia Europa 2020

Sustentabilidade parece ser a palavra de ordem desde o início do século, sustentabilidade é igualmente a palavra de ordem para a Estratégia Europa 2020<sup>53</sup>. A Europa é uma realidade assente, coesa e com um verdadeiro corpo de normas e princípios jurídicos que enformam o direito comunitário. Vimos o quão presente está a influência comunitária na nossa legislação, assistimos à sucessão de fundos de financiamento para a correção de assimetrias e para a prossecução do tão almejado desenvolvimento urbano sustentável. Iniciamos um novo capítulo com este tema, pois ele será o mote do nosso trabalho, é sobre o desígnio da estratégia “crescimento sustentável” que nos iremos ocupar e como o fomento da reabilitação urbana e da eficiência energética são elevados a prioridade na resolução dos problemas da cidade do século XXI. Toda a estratégia e o respetivo programa em Portugal, trouxeram alterações inevitáveis à nossa legislação, verdadeiras reformas, veja-se desde logo o novo Regime Jurídico Excepcional da Reabilitação Urbana, o novo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, o novo Regime Jurídico da Gestão e dos Instrumentos Territoriais assim como as reformas no Regime Jurídico do Arrendamento Urbano. Tudo para que a reabilitação urbana seja conseguida com menos burocracias, mais eficiente, barata e contribua para a requalificação da urbe. Justificado o motivo para a premência deste tema, vejamos o enquadramento desta estratégia, os seus principais objetivos e metas a cumprir.

A crise de 2008/2009 foi um marco mundial, a economia ressentiu-se, o desemprego proliferou, a crise social despoletou. 2010 Surge como o ano da estratégia, uma estratégia visionada para os dez anos seguintes, sobre o desígnio de três grandes prioridades: crescimento inteligente, devendo a economia desenvolver-se no conhecimento e inovação, crescimento sustentável, promover uma economia mais eficiente em termos de utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva e crescimento inclusivo, fomentar uma economia com níveis elevados de emprego que

---

<sup>53</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *EUROPA 2020, Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, Bruxelas, 3.3.2010, COM (2010) 2020 final

assegura a coesão social e territorial<sup>54</sup>. Estes três ideais são a base da estratégia, cada Estado-Membro fixa os seus objetivos nacionais para contribuir para o objetivo europeu em cada uma das áreas. Os problemas da economia europeia revelados pela crise só podem ser solucionados através de reformas estruturais dos países membros, reformas baseadas no esforço nacional de cada país mas sustentadas pelo mercado único. A estratégia, baseada no crescimento sustentável aborda os desafios a curto prazo assim como as reformas estruturais necessárias à prossecução dos objetivos.

Os grandes objetivos da Estratégia Europa 2020 são:<sup>55</sup>

- 1- 75% Da população com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos deve estar empregada;
- 2- 3% Do PIB na União Europeia deve ser investido em Investigação e Desenvolvimento (I&D);
- 3- Os objectivos em matéria de clima/energia «20/20/20» devem ser cumpridos, reduzindo as emissões de gases com efeito de estufa em 20% (ou mesmo em 30%) em comparação com os níveis registados em 1990, satisfazer 20% das necessidades energéticas recorrendo a fontes de energia renováveis e aumentar em 20% a eficiência energética;
- 4- A taxa de abandono escolar precoce deve ser inferior a 10 % e pelo menos 40 % da geração mais jovem deve dispor de um diploma de ensino superior.
- 5- 20 Milhões de pessoas devem deixar de estar sujeitas ao risco de pobreza.

Estes são os grandes objetivos da Estratégia Europa 2020, tendo cada país adotado os seus próprios objetivos nacionais em cada uma das áreas conforme as suas mais prementes necessidades. Sete “iniciativas emblemáticas” enformam os princípios, sendo elas “União da Inovação” tendo como fim melhorar e apoiar o recurso à investigação e desenvolvimento, financiando ideias inovadoras geradoras de emprego e crescimento, “Juventude em Movimento” com o intuito de melhorar o sistema de ensino assim como facilitar a entrada dos jovens no mercado de trabalho, “Uma agenda digital para a Europa” tendo como fim a difusão da Internet de alta velocidade e das tecnologias de informação e comunicação, “Uma Europa eficiente em termos de recursos” tem como

---

<sup>54</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *EUROPA 2020*...cit. pág.5

<sup>55</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *EUROPA 2020*...cit.pág.13.

visão a dissociação do crescimento económico da utilização de recursos, promovendo a eficiência energética, através das fontes de energia renováveis, modernização do setor de transportes e muito importante, reabilitação do edificado, “Uma política industrial para a era da globalização” destinando-se ao apoio das pequenas e médias empresas, facilitando o seu acesso ao crédito, “Agenda para novas competências e empregos” para modernizar os mercados de trabalho e possibilitar a procura de emprego em toda a União, por fim a “Plataforma europeia contra a pobreza” destinando-se a garantir a coesão territorial e social, ajudando a inclusão no mercado de trabalho e consequentemente na sociedade. Quanto à iniciativa “Um Europa eficiente em termos de recursos” sendo o objetivo desta iniciativa a transição para uma economia hipocarbónica, utilizando os recursos de uma forma eficiente, à partida a relação com a reabilitação urbana parece muito ténue ou praticamente inexistente, contudo, e tendo a iniciativa um carácter global, a redução da emissão dos gases com efeito de estufa e o aumento da eficiência energética pode acontecer desde logo através da reabilitação urbana, ocupando o edificado existente, há uma racional ocupação do solo, reabilitar o edificado de forma a aumentar a eficiência energética, as populações voltam a habitar os centros das cidades, menos movimentos pendulares, redução da dependência de recursos. Aliás, todos os objetivos se interligam na busca de um resultado unitário, a sustentabilidade.

A Comissão Europeia propõe assim que os objetivos da União sejam traduzidos em objetivos e trajetórias nacionais celebrando com cada país um Acordo de Parceria que incorpore a Estratégia Europa 2020 no seu programa nacional. A estratégia não é alheia à importância do setor privado no financiamento e dinamização de políticas públicas, objetivos como a investigação e desenvolvimento, o apoio às pequenas e médias empresas, investimentos em eficiência e energia, tudo isto só será atingido com o envolvimento de diversos parceiros, desde as entidades públicas, aos promotores privados. A comunicação da Comissão Europeia aponta como uma grande falha no desenvolvimento da União, a descrença no mercado único e o reavivar do nacionalismo económico dos diferentes países comunitários, chamando a atenção para as potências dos Estados Unidos da América, China e Japão onde o investimento por parte dos privados é prática comum e aí parece residir o sucesso. Assim sendo para que os objetivos sejam atingidos é necessário um unir de forças entre várias entidades, desde logo o Conselho Europeu, assumindo-se como o responsável pela integração das

políticas 2020 e pela gestão da interdependência entre os Estados-Membros e a União Europeia. O Conselho Europeu deve centrar-se ainda no tratamento e análise de temas específicos, emitindo orientações e dando os impulsos necessários para o desenvolvimento de determinado eixo, como por exemplo a investigação e a inovação, o Conselho de Ministros, deve trabalhar em conjunto com as outras entidades para executar as políticas do Programa 2020 e prosseguir os objetivos nacionais traçados, a Comissão Europeia, acompanhará anualmente a situação de cada Estado-Membro, analisando os seus progressos no sentido de uma economia verde, sustentável e inclusiva. Cabe à Comissão Europeia elaborar um relatório anual sobre a prossecução da Estratégia em cada país, podendo emitir recomendações ou advertências, apresentar propostas para atingir os objetivos da Europa 2020. O Parlamento Europeu funciona com o seu papel de co-legislador, servindo igualmente de impulsionador para mobilizar os cidadãos e os seus parlamentos nacionais. Autoridades nacionais, regionais e locais, mais uma vez, o sucesso da Estratégia só pode ser atingido com o envolvimento de várias entidades, todas as autoridades nacionais, regionais e locais devem executar a parceria, em estreita conexão com os parlamentos nacionais, os parceiros sociais e os representantes da sociedade civil, contribuindo na elaboração dos programas de reforma e na execução dos mesmos. Por fim, as partes interessadas e a sociedade civil, sendo que o êxito da Estratégia 2020 e já tivemos como exemplo o *JESSICA*, dependerá de uma exposição clara, da publicidade e desburocratização no acesso à informação por parte das instituições, dos Estados-Membros e das regiões da União Europeia, envolvendo todos na prossecução do ideal 2020.

## 1.1 O Acordo de Parceria Portugal 2020

A Estratégia Europa 2020 surge como o guia de orientação para os vinte oito Estados signatários adaptarem a mesma à sua realidade nacional. Em Portugal, o programa acordado com a União Europeia designa-se de Portugal 2020<sup>56</sup> estipulado para o período de 2014 a 2020. O Acordo de Parceria que Portugal propõe à União Europeia, integra os princípios e objetivos da programação da Estratégia 2020, consagrando a política de desenvolvimento económico, social, ambiental e territorial, com vista ao crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Portugal assinou com a Comissão Europeia em julho de 2014, o Acordo de Parceria para a implementação da estratégia no nosso país, sendo a mesma integrada através do Decreto-Lei nº 137/2014 de 12 de setembro, que regula o modelo de governação do Portugal 2020 e pelo Decreto-lei nº 159/2014 de 27 de outubro, responsável pelas regras gerais a aplicar aos fundos estruturais europeus e de investimento, referindo-se os mesmos à atuação conjunta do FEDER, Fundo de Coesão, o Fundo Social Europeu, o FEADER e o FEAMO. Este Acordo espelha a estratégia nacional para o novo período de programação 2014-2020, com execução até 2023, sucedendo ao Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) em vigor no período de programação 2007-2013 com execução até 2015. A estruturação dos fundos centra-se em quatro prioridades temáticas: Competitividade e Internacionalização, Inclusão Social e Emprego, Capital Humano e a Sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos. Para a consolidação destes objetivos, atuará transversalmente uma política de reforma da Administração pública, optando pela desmaterialização e eficiência nas suas formas de atuação assim como um programa de territorialização das suas políticas sendo que os programas irão operar de uma forma regionalizada, acontecendo a maioria do investimento no Norte do país, durante este período, Portugal receberá um total de vinte e cinco mil milhões de euros. A sua atuação será levada a cabo por 16 programas operacionais, aos quais acrescem os Programas de cooperação Territorial que Portugal fará parte, tais como outros Estados-Membros numa estratégia de internacionalização e reforço da competitividade. Como foi dito, o programa assenta na regionalização, focando as necessidades das diferentes regiões e as prioridades de intervenção, funcionando cinco programas a nível regional, Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve, mais dois programas para as regiões autónomas da Madeira e Açores, seis

---

<sup>56</sup> PORTUGAL 2020- Acordo de Parceria 2014-2020, julho de 2014

programas operacionais de cooperação Territorial Europeia, sendo eles: Espanha-Portugal, Madeira – Açores - Canárias, Espaço Atlântico, Sudoeste Europeu, Mediterrâneo, ESPON, URBACT, INTERACT e por fim, INTERREG C. Três programas de desenvolvimento rural, um no continente e dois nos Açores e Madeira, o programa operacional Mar 2020 e por último o programa operacional de assistência técnica. A maioria do investimento irá recair na competitividade e internacionalização, seguido do investimento na sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos. Tal como a Estratégia 2020, este programa deve ser um combinar de forças por parte de várias entidades. Mais uma vez, o reforço de que só com a concertação e o empenho de várias entidades se pode chegar ao tão almejado crescimento, à internacionalização e ao desenvolvimento sustentável. O nosso estudo centrar-se-á no domínio da sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos, a economia portuguesa ainda recorre a elevados níveis de consumo energético, na utilização e gestão ineficientes dos recursos, na debilidade da proteção dos valores ambientais. O Acordo de Parceria Portugal 2020 estrutura-se em três vetores basilares para a mobilização dos fundos comunitários, sendo eles: a transição para uma economia de baixo carbono, associada à promoção da eficiência energética e à produção e distribuição de energias renováveis, prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas e por fim a proteção do ambiente e a promoção da eficiência dos recursos, estruturada em torno de cinco áreas de intervenção, gestão de resíduos; gestão das águas; gestão, conservação e valorização da biodiversidade; recuperação de passivos ambientais; e qualificação do ambiente urbano, sobretudo no processo regenerativo e de revitalização das cidades.

Sustentabilidade, internacionalização, crescimento, são as palavras de ordem podendo ser esquematizadas da seguinte forma: Estratégia Europa 2020- Portugal 2020- Sustentabilidade e Eficiência no uso dos recursos- Qualificação do Ambiente Urbano- Reabilitação Urbana: Desenvolvimento Sustentável.

**a) O desígnio da sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos: A qualificação do ambiente urbano.<sup>57</sup>**

Os ideais basilares da Estratégia Europa 2020 assentam no crescimento da União, um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. O domínio da sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos tem na redução da emissão dos gases de carbono e no aumento da eficiência energética numa estratégia de não dependência dos combustíveis fósseis o alcance para o desenvolvimento sustentável. O Programa Portugal 2020 para além das questões climáticas mais óbvias como a redução da emissão dos gases com efeito de estufa, integra neste eixo a qualificação do ambiente urbano como uma oportunidade para a reabilitação urbana, seguindo igualmente a lógica da eficiência energética: edifícios reabilitados, mais eficientes, mais população a habitar os centros, menos movimentos pendulares, redução de gases poluentes. A adaptação da Estratégia à realidade nacional fez com que Portugal apostasse na reabilitação urbana e eficiência energética para atingir as metas europeias.

Portugal 2020 surge então dividido em dezasseis programas operacionais, tendo eles a missão de catalogar os diferentes objetivos e distribuir os fundos conforme as necessidades. O programa operacional para a Sustentabilidade e eficiência no uso dos Recursos é o PO SEUR<sup>58</sup>, agregador de 2,2 mil milhões de euros, estrutura-se em três pilares estratégicos: Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores, promover a adaptação às alterações climáticas e à gestão e prevenção de riscos, proteger o ambiente e promover a eficiência no uso dos recursos. O eixo prioritário “Economia com baixas emissões de carbono em todos os sectores” tem o apoio de 757 milhões de euros do Fundo de Coesão, o segundo eixo prioritário “Adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão de riscos” é dotado de 401 milhões de euros provenientes do mesmo fundo estrutural de investimento, por fim a “Proteção do ambiente e uso eficiente de recursos” agrega 1,045 milhões de euros do Fundo de Coesão.

Com a liberdade que a Estratégia Europa 2020 confere aos seus Estados-Membros para a fixação de políticas nacionais que vão ao encontro dos objetivos

---

<sup>57</sup> PORTAL DA HABITAÇÃO, *Desenvolvimento Sustentável em Portugal: Uma Abordagem Integrada, Relatório para a Direcção-Geral da Política Regional da Comissão Europeia*, ECORYS, 2011

<sup>58</sup> PROGRAMA OPERACIONAL SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA NO USO DOS RECURSOS 2014-2020, *Relatório de Execução Anual de 2014-2015 do PO SEUR*, 2014.

Europeus, Portugal partiu da base da Sustentabilidade e Eficiência no uso dos recursos para a qualificação do ambiente urbano, tendo a reabilitação urbana como promotora da eficiência e sustentabilidade. Como podemos retirar do Acordo de Parceria celebrado em Julho de 2014 com a Comissão Europeia “De forma a tornar as cidades mais sustentáveis, as intervenções deverão privilegiar áreas como a eficiência energética, a mobilidade, a habitação e a regeneração urbana, a melhoria na eficiência no uso dos recursos, etc. Neste sentido, os apoios deverão prosseguir três grandes prioridades de investimento: i) transição para uma economia de baixo carbono, ii) melhoria do ambiente urbano, revitalização das cidades e de áreas intervencionadas no sentido da recuperação e descontaminação de zonas industriais abandonadas, iii) regeneração física, económica e social de comunidades desfavorecidas. ”

Com a estratégia da qualificação do ambiente urbano e a consequente aposta na reabilitação urbana, Portugal pode conseguir com uma só atuação dar resposta aos três grandes vetores da Europa 2020, potenciar o crescimento, mas sustentável, inteligente e inclusivo. A aposta na reabilitação urbana melhorará não só todo o ambiente urbano, permitindo o combate à exclusão e segregação social, como ainda contribuirá para o uso mais eficiente do solo e uma menor deslocação da população, traduzindo-se na melhoria do ambiente urbano e numa aproximação às metas climáticas estipuladas, “a valorização e o fortalecimento do sistema urbano nacional são pois condições fundamentais para a prossecução desse desígnio, bem como para a prossecução dos objetivos e prioridades estabelecidos por Portugal e pela Europa, inerentes à EU2020 e ao Acordo de Parceria 2014-2020: promover a competitividade da economia nacional, a coesão social e o desenvolvimento sustentável do país.”<sup>59</sup>

Será então a reabilitação urbana a aposta para o desenvolvimento sustentável 2020?

---

<sup>59</sup> PORTUGAL 2020- Acordo de Parceria 2014-2020, p.310

## **2- A reabilitação urbana como a estratégia para a sustentabilidade.**

É inegável não configurar a reabilitação urbana como o *ex libris* do Programa Portugal 2020 no que à sustentabilidade e Eficiência no uso dos recursos concerne. A visão deste programa, através do seu programa operacional PO SEUR, vai mais além dos números que têm de ser mostrados na redução dos gases poluentes, aliás, se Portugal não configurasse a reabilitação urbana como solução para os graves problemas das suas cidades não conseguiria acompanhar a Estratégia Europeia. A aposta na reabilitação urbana como a estratégia para a sustentabilidade, dá cumprimento a todos os outros grandes objetivos da Estratégia Europa 2020, prosseguindo o ideal de uma cidade inclusiva, sustentável e inteligente. O programa português ressalva milhões para serem aplicados na reabilitação urbana, principalmente na zona do Norte e Centro do país. Ao longo do nosso estudo percebemos que Portugal não foi um dos países pioneiros na reabilitação urbana, não existia um regime jurídico da reabilitação urbana, o enquadramento legal incentivava à nova construção face à demora e burocracia que as questões técnicas para reabilitar levantavam. Temos assistido a uma evolução positiva neste sentido, não fosse a realidade mostrar que o declínio da cidade é também o declínio de um país. O Programa 2020 é a oportunidade para investir e continuar os projetos já em curso nas nossas cidades. Sabemos que do eixo da sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos faz parte o princípio e objetivo de qualificar o ambiente urbano, numa procura pelo desenvolvimento sustentável e vendo a solução na reabilitação urbana. Como tal foram criadas condições de incentivo à reabilitação de forma a torna-la como a primeira opção face à tendência do crescimento caótico e expansivo da urbe. Assim foram ao abrigo do Acordo de Parceria implementadas Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentando (AIDUS) destinando-se a prosseguir estratégias de desenvolvimento sustentável tendo em consideração a relevância dos sistemas urbanos na dinamização do crescimento e do emprego, da competitividade e inovação, assim como da sustentabilidade e na promoção da qualidade de vida. As AIDUS afirmam-se como operações especificadas e fundamentadas para a estratégia do desenvolvimento urbano. Estas ações justificam a sua atuação numa dupla perspetiva:<sup>60</sup>

- “O reforço do papel das Áreas Metropolitanas na estruturação do sistema urbano, com particular enfoque nos desafios associados às estratégias de baixo carbono

---

<sup>60</sup> PORTUGAL 2020- Acordo de Parceria 2014-2020, p. 311.

(e.g. eficiência energética e mobilidade sustentável) e na regeneração e revitalização urbana;

- A promoção da regeneração e revitalização urbana focalizada nos centros urbanos que estruturam o sistema urbano nacional (...) Pretende-se reforçar a capacidade de regenerar e valorizar as áreas construídas, qualificar os espaços públicos, reabilitar a habitação e fomentar novas funções urbanas em áreas obsoletas ou em risco, sendo privilegiadas operações integradas de reabilitação e revitalização de áreas urbanas...”.

Desde 2014 as alterações e reformas ao sistema vigente foram muitas, em primeiro lugar o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana foi alterado. Tínhamos assistido à última alteração em 2012, em 2014 temos um novo regime, um regime com carácter excecional criado para os sete anos seguintes (a aplicação temporal do Programa 2020). O Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação foi alterado assim como uma reforma do programa de ordenamento do território, surgindo em 2015 o novo Regime Jurídico dos Instrumentos e da Gestão Territorial, não esquecendo o papel fulcral do regime do arrendamento urbano e as suas sucessivas alterações para impulsionar a reabilitação. São inegáveis as alterações ocorridas no nosso sistema jurídico urbanístico de forma a acompanhar as tendências da estratégia europeia assim como facilitar o alcance das metas propostas pelo programa português, sendo o Acordo de Parceria assinado com a Comissão Europeia o espelho e o fomento de todas as reformas, afirmando o papel da cidade sustentável como uma solução complementar aos restantes problemas do país.

## **a) A Estratégia Nacional para a Habitação e a Estratégia “Cidades Sustentáveis 2020”**

A Estratégia Nacional para a Habitação (ENH) e a Estratégia “Cidades Sustentáveis 2020” aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros nº 48/ 2015 de 15 de julho e conseqüentemente Resolução nº 61/2015 de 11 de agosto surgem na continuidade do programa Portugal 2020 como a estratégia para a sustentabilidade e o crescimento do país pela revitalização das cidades.

A Estratégia Nacional para a Habitação surge ligada aos objetivos do desenvolvimento dos aglomerados urbanos, da reabilitação urbana e da revitalização demográfica e económica, enquanto partes integrantes e complementares para o desenvolvimento urbano. Por conseguinte a estratégia assenta em três pilares<sup>61</sup>: A reabilitação urbana, o arrendamento habitacional e a qualificação dos alojamentos. Para o pilar da reabilitação urbana a ENH estipula como desafio, a conservação duradoura e regular do edificado, reduzir os custos e simplificar o licenciamento na reabilitação de edifícios, atrair investimento para a reabilitação do parque habitacional, no que ao arrendamento urbano concerne, os desafios centram-se na dinamização do mercado de arrendamento, na integração e valorização dos bairros e habitação social, o desafio da qualificação dos alojamentos pretende contribuir para a inclusão social e a proteção dos mais desfavorecidos, corresponder às novas realidades sociais e demográficas, promover a melhoria das condições de alojamento, todos os pilares da estratégia e os correspondentes desafios mantêm uma relação e interdependência entre si de forma a atingir os resultados.

Ao analisar o panorama habitacional em Portugal concluiu-se que o nosso país vive uma situação paradoxal, por um lado não faltam edifícios e por outro as famílias sentem uma grande dificuldade no acesso à habitação adequada às suas necessidades, principalmente nas grandes cidades. O parque edificado é elevado, mas encontra-se devoluto, não existindo condições de habitabilidade. A solução passou durante muito tempo pela nova construção, levando aos problemas que já conhecemos, nomeadamente o “efeito donut” nos grandes centros urbanos, o arrendamento dificultado porque os edifícios em bom estado são igualmente muito caros, o congelamento das rendas

---

<sup>61</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL PARA A HABITAÇÃO, + *HABITAÇÃO*, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2015.

levando à degradação dos edifícios. As políticas de promoção e financiamento à aquisição de casa própria promoveram a expansão das periferias urbanas incrementando os movimentos pendulares casa-emprego e aumentando automaticamente o consumo energético com os transportes. A estratégia apresenta-se assim como uma revisão de todo o quadro regulamentar do ordenamento do território e do modelo financeiro, tendo como objetivos, a adoção de padrões de contenção dos perímetros urbanos, incentivando ao planeamento, condicionando a prévia programação e contratualização (fim da especulação imobiliária quanto à categoria dos “solos urbanizáveis”) tudo isto através da política da reabilitação urbana e do reabilitar para arrendar. Quanto ao modelo de financiamento, a estratégia remete-nos imediatamente para o Acordo de Parceria Portugal 2020, nomeadamente através da criação de um instrumento financeiro específico de apoio à reabilitação urbana, salientando ainda a necessidade do investimento privado pois as políticas públicas só por si não conseguem promover esta tarefa que envolve uma tríade de interesses. “O novo ciclo de financiamento comunitário (2014-2020) e o Acordo de Parceria “Portugal 2020” vêm abrir pela primeira vez a possibilidade de financiar projetos habitacionais, em torno de operações de reabilitação urbana”<sup>62</sup>. É exatamente aqui o ponto a que queríamos chegar, ao assumir da reabilitação urbana como a solução para a sustentabilidade da cidade a todos os níveis: a necessidade do investimento privado para dar corpo aos projetos de reabilitação já em andamento, a aposta no setor da habitação e do arrendamento urbano com características que favoreçam e impulsionem a reabilitação urbana, a adoção da estratégia cidade reabilitada, cidade inclusiva, cidade sustentável.

A estratégia não deixa de ressaltar as reformas necessárias ao prosseguimento da cidade sustentável baseada na reabilitação urbana, “é necessário alterar este quadro legislativo e regulamentar, tratando de forma distinta a diversidade de tipos e soluções de alojamento e garantindo regras adequadas aos diferentes imóveis, promovendo, assim, a recuperação do edificado preexistente e a habitabilidade nos centros urbanos”. O Acordo de Parceria impôs esta mudança, o enquadramento legal à luz deste acordo revelou-se inadequado e insuficiente para a prossecução da sustentabilidade. No pilar da reabilitação urbana, é ainda apontada a necessidade de reduzir custos e simplificar o licenciamento na reabilitação dos edifícios, contudo surge-nos aqui uma questão importante, se não crucial, se é este o regime que mais beneficia as políticas urbanas

---

<sup>62</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015 de 15 de julho, p.6

para a sustentabilidade, porquê o carácter temporal e excepcional do Regime Jurídico (excecional) da Reabilitação Urbana?

A dinamização do mercado de arrendamento urbano a par da regeneração e reabilitação do edificado é outro dos objetivos da estratégia. O mercado de arrendamento anda a par e par com o setor da reabilitação urbana. Sabemos que até 2008 as famílias apostavam na nova construção apoiadas pelas políticas subjacentes, fazendo o mercado do arrendamento cair exponencialmente conduzindo ao estado de degradação dos edifícios, as rendas imperativamente mais baixas de um edifício, davam lugar a uma nova forma de segregação e exclusão social nos centros da cidade.

Numa lógica europeia, as alterações climáticas e a redução da emissão de gases com efeito de estufa são outros objetivos da Estratégia Nacional para a Habitação automaticamente relacionados com a reabilitação urbana, a estratégia refere que “os processos de reabilitação urbana deverão promover a resiliência face aos riscos e vulnerabilidades locais associados às alterações climáticas.” Dentro da estratégia “Europa 2020” sendo um dos seus principais objetivos a redução dos gases com efeito de estufa, chegou-se à conclusão que a maioria dos gastos energéticos acontece com os edifícios e transportes, então porque não interligar estes dois sectores de forma a solucionar o problema?

A reabilitação urbana, aliada a uma política de dinamização do arrendamento, deverá contribuir para a qualificação do parque edificado, optando por uma estratégia de reabilitação urbana eficiente, aliada a técnicas para a redução do consumo energético das famílias (os edifícios mais antigos não possuem técnicas de isolamento, nem espessuras mínimas para as janelas que permitam a retenção do calor, conduzindo a habitações gélidas e ao aumento do consumo energético), por sua vez e tal como já foi referido, a repovoação do centro urbano permite a redução dos movimentos pendulares e conseqüentemente a redução de gases poluentes. Aliada à ENH surge a Estratégia “Cidades Sustentáveis 2020”<sup>63</sup>.

O ideal de que o desenvolvimento sustentável pode e deve ser alcançado através da reabilitação urbana na sua dimensão ampla é a visão desta estratégia. Desde logo, a mesma começa por enunciar as cidades como os locais de maior concentração de pessoas, atividades económicas e de riqueza, sendo igualmente os locais ideais para a dinamização do crescimento económico, para o crescimento do emprego, para a

---

<sup>63</sup> Resolução do Conselho de Ministros nº 61/2015, de 11 de agosto.

competitividade e inovação<sup>64</sup>, ao mesmo tempo são nas cidades que mais se denotam os crescentes problemas do país, exclusão social, má qualidade ambiental, degradação do edificado e abandono do centro histórico. Importa assim o assumir da eficiência e sustentabilidade como o desígnio para sair da crise e para o objetivo da cidade 2020. A questão não deveria assumir um carácter temporal, tudo surge com datas e metas a atingir numa lógica puramente estatística. 2020 é o prazo para mostrar os resultados, mas se a eficiência passa por todas estas transformações, porque não o adotar de uma estratégia sem limites temporais, a “Estratégia Cidades Sustentáveis”.

Para prosseguir um modelo de desenvolvimento sustentável a estratégia tem como base o prosseguimento da reabilitação e regeneração urbana numa lógica de contenção dos perímetros urbanos, com o intuito de tornar as cidades centros de crescimento e de internacionalização da economia portuguesa. A estratégia “Cidades Sustentáveis 2020” baseia-se no princípio do desenvolvimento sustentável da cidade, devendo ser entendida como uma política de desenvolvimento territorial, onde a chave do sucesso reside na multiplicidade dos agentes envolvidos, não se limitando esta política à dimensão física do espaço urbano, mas que vá de encontro “aos desígnios mais altos como são o desenvolvimento económico, a inclusão social, a educação, a participação e a proteção do ambiente”<sup>65</sup>. A melhoria da estruturação urbana traduzida na melhoria da qualidade de vida das populações é o objetivo deste programa, sendo que a sustentabilidade das cidades conduzirá ao aumento da competitividade do país. Alerta para a necessidade de alteração do modelo de governo de forma a tornar possível e mais eficiente a estratégia traçada. Os desafios da estratégia relacionam-se com os desafios do próprio Acordo de Parceria, mas vão mais além e são mais específicos. Competitividade e Crescimento, elevar as cidades a autênticos centros de desenvolvimento, assente no crescimento inteligente, inclusivo e sustentável, através de transformações demográficas, fomentar as relações intergeracionais, incentivando os jovens e a mistura de classes a permanecer nos centros das cidades, Governança estratégica, envolvimento e capacitação dos agentes urbanos de vários níveis de poder, nacional, regional, sub-regional e local. A disciplina no uso do solo, outro dos desafios da Estratégia “Cidades Sustentáveis 2020” procura estabilizar a expansão urbana para a periferia, assente num planeamento mais estratégico. Viabilidade financeira, priorização

---

<sup>64</sup> Princípios basilares da Estratégia Europa 2020, mostrando a interligação entre todos os objetivos na prossecução de um só resultado, o desenvolvimento sustentável.

<sup>65</sup> Resolução do Conselho de Ministros nº 61/2015 de 11 de agosto.

do investimento no desenvolvimento urbano sustentável e consequente captação dos Fundos Estruturais Europeus de Investimento. Regeneração Urbana, Sustentabilidade e resiliência, Integração Urbano- Rural, Integração no espaço internacional.

Os resultados a alcançar para a sustentabilidade traduzem os anseios europeus para o período convencionado 2014-2020, o que não deixa de levantar dúvidas, terá a sustentabilidade prazo? As “Cidades Sustentáveis 2020” reforçam a ideia da indissociabilidade do desenvolvimento sustentável com a qualificação e desenvolvimento da urbe e da noção de que o mesmo só pode ser conseguido através de uma perspectiva ampla que envolva todos os desafios que a estratégia coloca, desafios económicos, ambientais, sociais, culturais e de governança. Os princípios orientadores da estratégia tendo como ideal o desenvolvimento sustentável são: A estruturação urbana do território, a territorialização das políticas, podendo dar a resposta mais adequada a cada necessidade, coordenação horizontal, coordenação vertical, envolvimento ativo, conhecimento do território e por fim a capacitação coletiva<sup>66</sup>. Para o êxito da estratégia, será decisivo o contributo do financiamento 2020, captado através do eixo da sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos tendo em vista a qualificação do ambiente urbano. A criação de um “Fórum Cidades Sustentáveis 2020” sendo não só um centro de partilha de conhecimentos e experiências como também um indicador para medir o índice de desenvolvimento urbano. “A sustentabilidade +e uma orientação europeia de referência e com especial relevância para o período de programação 2014-2020, sendo que q estratégia de crescimento Europa 2020 ambiciona “que a União Europeia se torne numa economia inteligente, sustentável e inclusiva”. Ao longo da última década tem vindo a decorrer uma reflexão sobre a evolução das políticas públicas na direção da sustentabilidade urbana. Neste sentido, a Carta de Leipzig (2007) e a Declaração de Toledo (2010) contribuíram para que a formulação da Política de Coesão 2014-2020 assumisse o desenvolvimento urbano sustentável integrado como uma das suas prioridades.”<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> CIDADES SUSTENTÁVEIS 2020, Direção Geral do Território, 2015.

<sup>67</sup> CIDADES SUSTENTÁVEIS 2020,...cit.p.12



## Capítulo IV

### 1. O Novo Regime Jurídico Excepcional da Reabilitação Urbana

#### 1.1 Uma questão de tendência ou exceção?

Com a “Estratégia Europa 2020” e com o conseqüente programa português “Portugal 2020” vimos que muitas alterações no nosso quadro legal teriam de ser levadas a cabo para poder concretizar os objetivos estipulados. No que à reabilitação urbana concerne, a Estratégia Nacional para a Habitação assim como a Estratégia “Cidades Sustentáveis 2020” enaltecem a necessidade de mudar o enquadramento legal das políticas do Direito do Ordenamento do Território e do Direito do Urbanismo para que a Estratégia possa produzir eficazmente o seu principal objetivo: o desenvolvimento urbano sustentável, inteligente e inclusivo tendo como propósito a reabilitação urbana.

A primeira alteração no que a esta matéria concerne diz respeito ao regime da reabilitação urbana, também designado por RERU, Regime Excepcional da Reabilitação Urbana. Quanto ao regime jurídico e sendo este um fenómeno relativamente recente, a sua formulação intriga-nos pois ora é tendência ora é exceção. Vimos que até 2004, em Portugal a reabilitação urbana era uma política de exceção levada a cabo para casos pontuais como as operações decorrentes da Expo '98 ou o Porto, capital europeia da cultura 2001. O Decreto-Lei nº 104/2004 de 7 de maio foi o primeiro a tratar a matéria de uma forma global e regulamentada, contudo afirmando-se ainda como um regime de carácter excepcional. A sua excepcionalidade resulta do facto de pela primeira vez se terem introduzido sujeitos estranhos na relação jurídico-administrativa, pela criação das sociedades de reabilitação urbana e acima de tudo pela intervenção nas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, visualizado como algo que depois de o objetivo estar cumprido, a recuperação das zonas históricas essencialmente, o regime poderia terminar. Os anos seguintes não foram produtivos para a reabilitação urbana, o regime jurídico era desajustado, os centros continuavam numa lenta e moribunda degradação enquanto a expansão do perímetro urbano para a periferia era prática comum. Em 2009 surge um novo regime jurídico, este sim, tendencial sofrendo uma alteração em 2012 para um maior incentivo à reabilitação urbana através da simplificação e desburocratização de práticas administrativas para uma reabilitação mais eficiente, aqui

não foram alheias as tendências europeias que já se vinham afirmando. Em 2014 voltamos à excecionalidade, essencial para combater os entraves que ainda se opõem à reabilitação urbana e ao seu superior desígnio de promover a sustentabilidade da cidade. A oitavo de abril de 2014 é publicado o Decreto-Lei nº 53/ 2014 surgindo como um regime de carácter excecional e temporário a aplicar à reabilitação urbana por um período de vigência de sete anos.

Analisemos o novo regime da reabilitação urbana no que às suas novas técnicas e princípios dispõe em complemento com o regime jurídico da reabilitação urbana aprovado pelo Decreto-Lei nº 307/2009 com a alteração da Lei nº 32/2012 de 14 de agosto. O regime anterior continua em vigor exceto quanto às disposições em contrário do novo regime. É já consensual que a promoção da reabilitação urbana é um dos “ex libris” da política do governo português desde 2014, não sendo alheias as influências europeias mas mais do que uma mera influência está em causa a obrigação de cumprir objetivos e atingir resultados satisfatórios até 2020. É basicamente assim que o preâmbulo do RERU apresenta a reabilitação urbana, como uma prioridade do Governo de forma a atingir a estratégia para as “Cidades Sustentáveis 2020”. No decorrer deste trabalho tínhamos feito a comparação da prevalência da nova construção face à opção pela reabilitação urbana em Portugal, ficando o nosso país muito aquém da média europeia. Consultando os dados de 2011 verificámos que apenas 6,5% do total da atividade do setor da construção é dedicado à reabilitação urbana, sendo a média europeia de 37%<sup>68</sup>. Daí que a tradução do eixo europeu da sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos, tenha no caso português de passar obrigatoriamente por uma estratégia de reabilitação urbana.

O novo regime excecional da reabilitação urbana destina-se a edifícios ou frações com mais de trinta anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, que se destinem a ser afetos a um uso predominantemente habitacional (pelo menos cinquenta por cento do edifício tem de ser destinado à habitação). Na continuidade do regime anterior há a possibilidade de reabilitar o edificado mesmo que não se encontre em áreas de reabilitação urbana, o que só traz vantagens para o proprietário que pode usufruir das mesmas condições, desde benefícios fiscais a outras regalias como a isenção de licenciamento, estimulando a prática de reabilitar. Com este regime, os investidores privados, as entidades públicas assim como os proprietários saem privilegiados, uma

---

<sup>68</sup> FERNANDO REIS CONDESSO, *Direito do Ambiente- Ambiente e Território. Urbanismo e Reabilitação Urbana*, Coimbra, Almedina, 2017, p.270.

vez que podemos classificar o RERU como potenciador de uma reabilitação urbana “low cost”, as pesquisas<sup>69</sup> mostram que com a dispensa de certas normas técnicas previstas neste regime, pode haver uma poupança entre trinta a quarente por cento dos custos relativamente ao regime jurídico anterior. Um dos entraves à reabilitação urbana era sem dúvida os custos que esta acarretava face à nova construção, levando a que fosse sempre preterida por esta, mais fácil e mais barata. Vejamos quais os requisitos que foram dispensados pelo período de sete anos. No artigo segundo encontramos o âmbito de aplicação do presente Decreto-Lei, edifícios ou frações com mais de trinta anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana e que se destinem a ser afetos a um uso predominantemente habitacional, o número dois deste artigo elenca o que considera como operações de reabilitação urbana, “(...)para efeitos do número anterior, as seguintes operações urbanísticas: a) Obras de conservação; b) Obras de alteração; c) Obras de reconstrução; d) Obras de construção ou de ampliação, na medida em que sejam condicionadas por circunstâncias preexistentes que impossibilitem o cumprimento da legislação técnica aplicável, desde que não ultrapassem os alinhamentos e a cêrcea superior das edificações confinantes mais elevadas e não agravem as condições de salubridade ou segurança de outras edificações; e) Alterações de utilização.”

O artigo terceiro começa por dispensar a aplicação do Regulamento Geral das Edificações Urbanas no que diz respeito às normas constantes dos artigos 45º a 52º, 59º a 70º, do artigo 71º com algumas restrições, artigo 72º, 73º, 75º a 80º, 84º a 88º e 97º. Estes artigos versam sobretudo sobre aspetos relacionados com as áreas mínimas de habitação, altura do pé-direito ou instalação de ascensores. Segundo o RERU, “a dispensa da observância de disposições técnicas cujo seu cumprimento importa custos inoportáveis e que não se traduzem numa verdadeira garantia da habitabilidade do edificado reabilitado”<sup>70</sup>. A questão que se levanta é de facto pertinente, então se a observância destes requisitos técnicos só importa custos excessivos no edificado reabilitado e não prejudica de forma alguma a habitabilidade e a segurança do mesmo, porquê a temporalidade do regime e o seu carácter de exceção? Se é a solução mais

---

<sup>69</sup> O PÚBLICO, *Governo muda regras para recuperar imóveis que geram poupança de 40% nos custos*, disponível em: <https://www.publico.pt/economia/jornal/governo-muda-regras-para-recuperar-imoveis-que-geram-poupanca-de-40-nos-custos-27882002>.

<sup>70</sup> Decreto-Lei nº 53/2014, de 8 de abril, Regime Jurídico Excecional da Reabilitação Urbana.

eficiente, “low cost” e simplificada porquê que necessita de um prazo de validade? Não deveria ser este o estímulo contínuo à reabilitação urbana?

É dispensado igualmente a aplicação do regime legal das acessibilidades, constante do Decreto-Lei nº 163/2006 de 8 de agosto, no artigo quinto encontramos a dispensa de requisitos acústicos para as operações urbanísticas elencadas no artigo segundo, número dois, a não ser que partes do edifício ou frações autónomas não sejam destinados a usos habitacionais. Apesar de nos encontrarmos no mote da sustentabilidade e eficiência, o artigo sexto na sua redação inicial, parecia conflitar com todo o ideal da “Estratégia Europa 2020”, as operações de reabilitação urbana estão dispensadas dos requisitos mínimos de eficiência energética e qualidade térmica “nas situações em que existam incompatibilidades de ordem técnica, funcional ou de valor arquitetónico.” A reabilitação urbana e a eficiência energética apresentam uma conexão estreita na medida em que a reabilitação do edificado pode levar conseqüentemente à redução do consumo energético, sendo no sector da habitação que a fatura energética é maior principalmente para fins de qualidade térmica, esta norma parece contradizer o ideal da sustentabilidade. A instalação de gás nos edifícios passa a não ser obrigatória desde que esteja assegurada outra fonte energética. No artigo oitavo surgem elencadas as infra-estruturas de telecomunicações em edifícios de carácter obrigatório.

No nosso entender, a redação original do artigo sexto parecia entrar em conflito com todo o ideal da Estratégia 2020, tal como já havíamos referido, então se o objetivo é a sustentabilidade, a eficiência energética, o artigo em questão gerava um contrassenso ao dispensar os requisitos de eficiência energética e qualidade térmica, quando reabilitação urbana e eficiência energética parecem caminhar lado a lado na busca pelo mesmo resultado: a sustentabilidade. É neste segmento que surge em 14 de setembro de 2015 a primeira alteração ao RERU, através do Decreto-Lei nº 194/2015 de 14 de setembro. Este Decreto-Lei procede igualmente à alteração do Decreto-Lei nº118/ 2013 de 20 de agosto que transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva nº 2010/31/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, relativa ao desempenho energético dos edifícios.

A redação inicial do artigo sexto do regime excepcional da reabilitação urbana entrava então em conflito com o Decreto-Lei nº 118/2013 assim como com o nível da exigência em termos de eficiência energética, essencial ao cumprimento dos objectivos fixados para 2020. Vejamos novamente o artigo sexto na sua redação inicial. Em termos gerais é dito que as operações de reabilitação urbana (nos termos do artigo segundo nº2

do RERU) estão dispensadas dos requisitos mínimos de eficiência energética e qualidade térmica “nas situações em que existam incompatibilidades de ordem técnica, funcional ou de valor arquitetónico, desde que justificadas mediante termo de responsabilidade subscrito pelo técnico autor do projecto.” Todo o artigo gira em volta da dispensa dos requisitos mínimos da eficiência energética e qualidade térmica desde que a averiguação seja feita pelo técnico autor do projeto e ficando sob a sua responsabilidade. A redação atual do artigo teve o cuidado de o aproximar do espírito da Estratégia Europa 2020 no que a um edifício com mais de trinta anos seja possível. No preâmbulo do Decreto-Lei nº 194/2015: “A actualização agora efectuada à legislação nacional envolve ainda uma alteração pontual, ao regime que dispensa de cumprimento dos requisitos mínimos de eficiência energética e qualidade térmica aplicável às operações urbanísticas identificadas no nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 53/2014, de 8 de Abril”. A nova redação do supracitado artigo manifesta as preocupações da sustentabilidade e do ideal 2020, numa formulação que parece dizer o oposto da formulação inicial, o nº 1 diz: “As operações urbanísticas identificadas no nº 2 do artigo 2º devem cumprir os requisitos mínimos de eficiência energética e de qualidade térmica, salvo nas situações de inviabilidade de ordem técnica, funcional e ou económica, admitidas nos termos do Decreto-Lei nº 118/2013, de 20 de Agosto.” É realmente interessante perceber que a alteração mudou completamente o espírito da lei, de “estão dispensadas do cumprimento dos requisitos mínimos de eficiência energética e qualidade térmica (...)” para “as operações urbanísticas (...) devem cumprir os requisitos mínimos de eficiência energética e de qualidade térmica (...)”. A primeira alteração ao Regime Excepcional da Reabilitação Urbana pretende assim potenciar a relação entre reabilitação urbana e eficiência energética, seguindo o espírito da sustentabilidade da Estratégia 2020, até porque aliados aos instrumentos financeiros de reabilitação urbana surgem também os instrumentos financeiros para a eficiência e eficácia energética na habitação.

Continuando a análise do regime, o artigo nono, designado de “Salvaguarda estrutural”, refere que as intervenções nos edifícios não podem diminuir as condições de segurança e salubridade, nem a segurança estrutural e sísmica do edifício. Para que não existissem riscos para a segurança das edificações, antes da aprovação do Decreto-Lei, foi criada uma comissão com a missão de elaborar um projeto diploma que estabelecesse as “Exigências técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos” que em complemento com o Decreto-Lei nº 307/2009 com a redação atual da

Lei nº 32/2012 dispensasse a aplicação de certas normas técnicas que mais uma vez, não interferindo com a segurança do edificado, pudessem tornar a reabilitação urbana mais atrativa, mais barata e mais simples. As normas técnicas dispensadas foram redigidas e pensadas para a nova construção, podendo constituir assim um entrave para o fomento da reabilitação urbana. Mais uma vez a questão é pertinente e imperativa, se é este o regime ideal, se este regime salvaguarda igualmente as condições de segurança e salubridade do edificado, porquê o seu carácter excecional? Se estas normas são desadequadas à reabilitação urbana porque foram criadas para a construção nova então só tem de se verificar a sua dispensa sempre, sempre que se tratem de edifícios ou frações com mais de trinta anos ou localizadas em áreas de reabilitação urbana. Na continuidade do regime anterior e no que com este se complementa, o RERU não esqueceu o princípio da proteção do existente, muito pelo contrário, anunciando que a revisão do regime jurídico da reabilitação urbana permitiu reforçar o conceito de “proteção do existente” apoiado no artigo nono do RERU quanto à salvaguarda estrutural do edificado. A propósito do princípio da proteção do existente, analisamos já a sua vertente ativa e passiva, a vertente passiva contempla a proteção do edificado à luz do direito em vigor no momento do seu licenciamento numa lógica do princípio da confiança, segurança jurídica e não retroatividade dos planos, vimos ainda que a sua vertente ativa poderia trazer situações de manifesta injustiça, pois poderiam existir proprietários que aproveitando-se de uma “falsa reabilitação” beneficiariam do não cumprimento das normas mínimas exigidas para a nova construção. Assistimos a um reforço do princípio do existente no novo regime excecional da reabilitação urbana, na medida em que vai ao encontro da vertente funcional ou excecional do princípio em questão. A não observância das normas legais ou regulamentares supervenientes à construção originária, desde que a operação de reabilitação urbana não ponha em causa a salubridade e segurança do edifício, permitindo a preservação da identidade do edificado pensando a situação para o caso concreto da reabilitação urbana e não tratando casos diferentes de forma igual como se o ato de construir fosse igual na reabilitação e na nova construção. A ideia de proteção do existente, de preservação da identidade do edifício confere legitimidade ao não cumprimento das normas já enunciadas porque em causa está realmente uma situação diferente, uma situação excecional que em nada pode ser tratada como se de nova construção se tratasse. “A reabilitação urbana é diversa da

construção nova e, nesse sentido, deve ser olhada e regulada de acordo com a sua diversidade”.<sup>71</sup> Nesse sentido deve igualmente ser sempre entendida a reabilitação urbana, como diversa da nova construção, sempre e não com um limite temporal associado, se este regime tenta promover “uma política urbana capaz de responder às necessidades e recursos de hoje, num edificado já existente e que importa recuperar tornando-o atrativo e capaz de gerar riqueza agora e no futuro” porquê a sua temporalidade? Duas situações podem ser possíveis: ou com a “Estratégia Europa 2020” e consequentemente com o “Programa Portugal 2020”, todos os edifícios degradados ou em ruína vão estar perfeitamente reabilitados, o “efeito donut” do centro das cidades invertido e a “Estratégia Cidades Sustentáveis 2020” cumprida, ou a temporalidade deste regime apresenta-se somente como uma vertente estatística, aproveitando os fundos de financiamento até 2020 para promover uma nova vertente de sustentabilidade: uma sustentabilidade temporária.

---

<sup>71</sup> Decreto-Lei 53/2014 de 8 de abril, Regime Jurídico Excepcional da Reabilitação Urbana.

## **1.2 A dispensa das normas técnicas nos vários regimes legais**

### **a) No Regulamento Geral das Edificações Urbanas**

O regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 38382/51 de 7 de agosto de 1951, mantém a sua redação inicial, não tendo sido até à data alvo de qualquer alteração, daí que o novo regime jurídico excecional da reabilitação urbana, estipule a dispensa de algumas normas deste regulamento para os edifícios reabilitados, uma vez que o regime está pensado para a nova construção e não para a reabilitação urbana, traduzindo-se numa realidade desajustada e em custos inoportáveis e segundo o RERU, desnecessários e que não se traduzem numa verdadeira garantia de habitabilidade do edificado reabilitado. Em traços gerais, são dispensadas as normas que preveem áreas mínimas de habitação, a altura do pé-direito e a instalação de ascensores. Em termos mais específicos, as normas dispensadas de cumprimento abrangem o artigo 45º ao artigo 52º, 59º ao 70º, o artigo 71º, sem prejuízo da existência de pelo menos um vão, em cada compartimento da habitação, artigo 72º, 73º, 75º a 80º, 84º, 88º a 97º. Do artigo 45º a 52º as normas estabelecem principalmente medidas mínimas das escadas, assim como a altura do piso habitacional em que já é obrigatório a instalação de ascensores. No artigo 45º encontramos a obrigatoriedade das escadas de acesso aos andares da habitação serem seguras, suficientemente amplas, bem iluminadas e ventiladas, assim como o dever de proporcionar uma cómoda utilização. Segundo a aplicação do RERU prevê-se a dispensa temporária desta norma, desde que não origine desconformidades ou agrave as existentes, como se pode ler no preâmbulo do regime jurídico. O artigo 46º diz respeito às medidas que o lanço das escadas deve possuir, nomeadamente, artigo 46º nº 1 “A largura dos lanços das escadas nas moradias unifamiliares, será no mínimo de 0,80 cm.” Nº 2 “Nas edificações para habitação colectiva até dois pios ou quatro habitações, servidas pela mesma escada, os lanços desta terão a largura mínima de 0,90 cm.” O artigo 47º continua com as disposições relativas à iluminação e ventilação das escadas, nomeadamente a imposição da fixação de clarabóias. O artigo 50º, também dispensado ao abrigo do Regime Jurídico Excecional da Reabilitação Urbana, prevê a obrigatoriedade da instalação de ascensores quando a altura do último piso destinado a habitação, exceder 11,5 metros. Por fim o artigo 52º refere-se às edificações que não sejam destinadas para fins habitacionais,

revelando a necessidade de possuírem para além de escadas ou rampas, meios mecânicos de transporte de transporte vertical, como ascensores, escadas ou tapetes rolantes. Artigos 59 a 70º dizem respeito à altura das edificações e à distância mínima entre as fachadas das edificações. Do artigo 65º a 70º encontram-se as disposições interiores das edificações e espaços livres, mais uma vez, ao abrigo do regime jurídico excecional da reabilitação urbana, todos os edifícios ou frações, ainda que localizados fora de áreas de reabilitação urbana, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos e em que se justifique uma intervenção de reabilitação destinada a conferir-lhes adequadas características de desempenho e de segurança, ficam abrangidos pela dispensa destas normas técnicas. No caso, as normas legais que podem ser dispensadas, são a obrigatoriedade de uma altura mínima de piso a piso, em edificações destinadas a habitação de 2,70 metros, altura do pé-direito, sendo admissível para o regulamento geral das edificações urbanas um mínimo de 2,20 metros. Nos artigos 66º a 70º encontramos a área obrigatória para os compartimentos da habitação, nomeadamente a área dos corredores e instalações sanitárias. O artigo 72º e 73º diz respeito à ventilação da habitação, nomeadamente o modo como devem as janelas posicionar-se na fachada. Sem querer fazer uma análise exaustiva, a dispensa de obrigatoriedade dos restantes artigos, diz respeito sempre a medidas, seja altura, distância ou área, que as várias divisões devem ter. Seguindo a lógica de simplificação e baixo custo, de forma a impulsionar a reabilitação urbana, compreende-se a dispensa das normas técnicas, uma vez que estas normas estão pensadas para uma situação ainda não existente, para a construção nova, sendo assim um regime de fácil aplicação porque ainda se vai construir e deve-se construir com respeito a estas imposições. A dispensa das normas legitima-se quando os prédios já existem, prédios muito antigos, com corredores estreitos, a maior parte das vezes impossibilitados de instalar um ascensor, se o cumprimento das normas fosse obrigatório, estes prédios não poderiam ser reabilitados, ou podendo ser, os custos iriam ser inoportáveis, levando ao abandono do projeto. A questão que já ao longo deste trabalho se vem impondo, é o que se fará quando terminar a aplicação do regime jurídico excecional da reabilitação urbana, que como sabemos tem a temporalidade de sete anos, a exceção passará a tendência? Voltar-se-á à obrigatoriedade do cumprimento destas normas técnicas pensadas para nova construção e com custos tão insuportáveis, que em nada garantem uma melhor habitabilidade do edificado? Irá o Regulamento Geral das Edificações Urbanas, pela primeira vez, sofrer alterações?

## **b) No Regime Jurídico das Acessibilidades**

O regime jurídico das acessibilidades, ou mais especificamente, regime da acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, via pública e edifícios habitacionais aprovado pelo Decreto-lei nº 163/2006 de 8 de agosto, foi igualmente alvo de dispensa de aplicação, ao abrigo do regime jurídico excecional da reabilitação urbana. O artigo quarto do RERU dispensa todas as normas técnicas sobre acessibilidade, “As operações urbanísticas objeto do presente decreto-lei estão dispensadas do cumprimento de normas técnicas sobre acessibilidades previstas no regime que define as condições de acessibilidade a satisfazer no projeto e na construção de espaços públicos, equipamentos coletivos e edifícios públicos e habitacionais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto.”

Quais os requisitos impostos para os edifícios habitacionais pelo regime jurídico das acessibilidades? As portas de entrada e saída dos edifícios devem ter uma largura útil não inferior a 0,87 m, os patamares, galerias, corredores e escadas devem ter uma largura não inferior a 1,2 m, os degraus das escadas devem ter uma profundidade não inferior a 0,28 m e uma altura não superior a 0,18 m, os elevadores deverão ter cabinas com dimensões interiores, entre painéis, não inferiores a 1,1 m de largura por 1,4 m de profundidade, enquanto os patamares que dão passagem às portas dos fogos deverão permitir inscrever uma zona de manobra para uma rotação a 180º graus, na zona das cozinhas deverá existir um espaço livre para uma rotação a 360º graus. Mais uma vez, vemos que a dispensa de obrigatoriedade de aplicação destas normas técnicas no âmbito do regime jurídico da reabilitação urbana, dizem somente respeito às medidas dos compartimentos habitacionais, o que em edifícios degradados e carenciados de reabilitação seria difícil de respeitar e um entrave às operações de reabilitação urbana. Basta pensar num prédio urbano antigo, que na sua maioria são incrivelmente estreitos, se fosse necessário a instalação de um elevador, reduziria ainda mais o espaço, não sendo possível ao abrigo do regime jurídico das acessibilidades reabilitar o mesmo, o espaço para circulação ficaria ainda mais pequeno, sendo muito difícil o cumprimento das normas técnicas acima mencionadas, conduzindo automaticamente à impossibilidade de reabilitação do edificado.

### c) Eficiência energética e Qualidade Térmica

Quando analisamos a primeira alteração ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, operada pela Lei nº 194/2015, de 14 de setembro, vimos que a mesma se destinou a reformular o artigo sexto do RERU, que dispensava os requisitos de eficiência energética e qualidade térmica. Na sua primeira redação, o Decreto-Lei nº 53/2014 de 8 de abril, dispensava as operações urbanísticas da aplicação dos requisitos mínimos nesta matéria, sempre que existissem incompatibilidades de ordem técnica, funcional ou de valor arquitetónico, devendo estas ser confirmadas e fundamentadas pelo técnico autor do projeto. Com a primeira alteração ao regime jurídico excecional da reabilitação urbana, no que à sustentabilidade e eficiência energética concerne, todos os diplomas legais relacionados foram igualmente alvo de reforma. Em relação ao desempenho energético dos edifícios, previstos na Portaria nº349- B/2013, de 29 de novembro, a mesma foi alterada dando lugar à Portaria nº 319/2016 de 15 de dezembro, o Decreto-Lei nº 118/2013 de 20 de agosto, foi igualmente alterado pela Lei nº 194/2015, de 14 de setembro.

Se antes o RERU dispensava o cumprimento dos requisitos mínimos de eficiência energética e qualidade térmica, inclusive, a dispensa da instalação de painéis solares, “As exigências legais de instalação de sistemas solares térmicos para aquecimento de água sanitária, assim como o recurso a formas alternativas e renováveis de energia, podem ser dispensadas quando existam incompatibilidades de ordem técnica, funcional, de viabilidade económica ou de valor arquitetónico, desde que justificadas mediante termo de responsabilidade subscrito pelo técnico autor do projeto.”<sup>72</sup> Com a alteração da norma não há dispensa do cumprimento dos requisitos mínimos de eficiência energética mas sim a obrigatoriedade do seu cumprimento, inclusive a instalação de sistemas solares térmicos. “As exigências legais de instalação de sistemas solares térmicos para aquecimento de água sanitária, assim como o recurso a formas alternativas e renováveis de energia são obrigatórias, salvo nas situações de inviabilidade de ordem técnica, funcional e ou económica, admitidas nos termos do Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto.”<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Decreto-lei 53/2014, de 8 de Abril.

<sup>73</sup> Decreto-Lei nº 53/2014, de 8 de Abril. Artigo 6º, nº3

A dispensa de normas técnicas que até à data pareciam tão essenciais à segurança e salubridade do edifício não estarão a ser postas em causa por uma necessidade de a todo o custo reduzir os gastos com as operações urbanísticas de reabilitação urbana? No caso concreto isto não deve acontecer, até porque segundo o diploma legal esta dispensa não pode colocar em causa a segurança e salubridade das edificações. Todas as opções tomadas devem ser devidamente fundamentadas e passar sempre pelo crivo do técnico autor do projeto de reabilitação urbana. Estas alterações não poderão levar à redução da resistência estrutural, nem tão pouco ao aumento da vulnerabilidade sísmica da construção no edificado. O regime excecional da reabilitação urbana entende que estas normas podem ser dispensadas sem afetar a segurança do edifício uma vez que as mesmas foram pensadas para a construção nova e não para a reabilitação urbana onde as características do edificado são evidentemente diferentes. Aqui se encontra a nova lógica subjacente à reabilitação urbana, mais simples e eficiente, através da redução dos custos com o edifício a reabilitar, que para o regime jurídico da reabilitação urbana são totalmente dispensáveis e que em nada garantem a melhoria da habitabilidade do edifício.

## **2. A reforma dos principais regimes jurídicos do Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território, uma inevitabilidade?**

### **2.1 O Regime Jurídico da Urbanização e Edificação: incentivo à reabilitação urbana através do novo conceito de “obras de reconstrução” e da inclusão de prazos nos alvarás de loteamento?**

A aprovação da Lei de Bases Gerais da Política Pública dos Solos, do Ordenamento, do Território e de Urbanismo em abril de 2014, serviu de base às mais recentes reformas estruturais do Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território. No fervilhar das medidas europeias e na necessidade de passar a “pente fino” todo o regime jurídico que com as orientações europeias pudesse conflitar, surge esta importantíssima lei, dando corpo às mais recentes reformas, o Regime Excecional da Reabilitação Urbana, o Regime Jurídico da Edificação e da Urbanização, o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

Uma coisa é certa e assente, a nova Lei de Bases tem como ideal o desenvolvimento sustentável do solo e a contenção urbanística, promovendo a opção pela reabilitação urbana<sup>74</sup>. No seu artigo segundo, alínea b) “Constituem fins da política pública dos solos, de ordenamento do território e de urbanismo (...) Garantir o desenvolvimento sustentável, a competitividade económica territorial, a criação de emprego e a organização eficiente do mercado fundiário, tendo em vista evitar a especulação imobiliária e as práticas lesivas do interesse geral; ” ainda mais explícito na alínea c) “Reforçar a coesão nacional, organizando o território de modo a conter a expansão urbana e a edificação dispersa (...)” Alínea g) “Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos, os aglomerados rurais e a coerência dos sistemas em que se inserem;” Nestes três fins, encontramos a essência do RERU, do RJUE e do RJIGT. É a Lei de Bases que estipula a reclassificação do solo, classificando e qualificando-o de solo urbano e rústico, incumbindo ao Estado, às Regiões Autónomas e às Autarquias Locais a identificação das áreas territoriais a reabilitar e a regenerar, promovendo igualmente ações que se destinem à prossecução desses objectivos. Impende sobre o particular o dever de reestruturar a propriedade assim como o dever de promover a reabilitação e a regeneração urbana, compete ainda ao proprietário “Utilizar, conservar e reabilitar

---

<sup>74</sup> DECRETO Nº 223/ XII, *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo*, 2014.

imóveis, designadamente, o edificado existente.” Para terminar esta breve análise, a Lei de Bases teve o cuidado no seu artigo 61º de distinguir reabilitação e regeneração urbana, passando a reabilitação pela “forma de intervenção territorial integrada que visa a valorização do suporte físico de um território, através da realização de obras de reconstrução, recuperação, beneficiação, renovação e modernização do edificado, das infra-estruturas, dos serviços de suporte e dos sistemas naturais, bem como de correção de passivos ambientais ou de valorização paisagística” por sua vez, a regeneração urbana é “a forma de intervenção territorial integrada que combina ações de reabilitação com obras de demolição e construção nova (...)”. Aliado ao dever do proprietário em reabilitar e proteger o edificado existente, compete ao Estado, às Regiões Autónomas e às Autarquias Locais promover a reabilitação e/ou regeneração das áreas urbanas de que delas careçam, programando ou conduzindo a realização de operações de reabilitação urbana ou incentivando através de apoios financeiros e fiscais.

A aprovação da alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, estabeleceu seis grandes inovações relativamente ao regime anterior, sendo elas, o novo regime da comunicação prévia, a redução do âmbito da apreciação no licenciamento, a diminuição dos prazos das consultas externas, a inclusão dos interessados nas conferências decisórias, o novo conceito de obras de reconstrução e por fim mas não menos importante, a inclusão de prazo nos alvarás de loteamento.<sup>75</sup> O novo regime pretende uma maior tutela dos interesses e direitos dos administrados, propõe mais simplicidade e menos burocracia, para além de acentuar o relacionamento Ente Público-Promotor Privado. Centremo-nos nas inovações que de forma direta parecem incentivar a reabilitação urbana, sendo elas, a introdução de um limite temporal nos alvarás para a conclusão das operações de edificação e o novo conceito de obras de reconstrução.

A questão da imposição de limites temporais a novos loteamentos, estabelecendo-se um prazo para os alvarás de licença da operação de loteamento ou de obras de urbanização, tem como ideologia subjacente o fim da edificação dispersa e um contributo para o fim do solo urbanizável. A ideia da introdução de limites temporais no regime da caducidade da licença e da comunicação prévia, assim como nos prazos máximos para conclusão das operações de edificação previstas nas operações de loteamento têm como principal objetivo a contenção urbanística na esteira da

---

<sup>75</sup> MIGUEL DE CASTRO NETO, Intervenção do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza na sessão de encerramento da Conferência sobre a revisão do RJUE, in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Almedina, 2015, p.10.

LBPSOTU, impedindo a existência de terrenos expectantes e a consequente especulação imobiliária. A estipulação de prazos para a conclusão das edificações permite ainda que na execução de novas urbanizações não existam espaços por edificar, zonas por colmatar, agravando ainda mais o problema da edificação dispersa. Neste sentido compreende-se o regime do artigo 77º nº1 alínea g), estabelecendo-se um “Prazo máximo para a conclusão das operações de edificação previstas na operação de loteamento, o qual deve observar o prazo previsto no instrumento de programação da execução do plano territorial de âmbito municipal ou intermunicipal aplicável e não pode ser superior a 10 anos.”Um prazo *ad eternum* só potenciaria a especulação imobiliária, ficando aquele loteamento à espera de edificação, caso o proprietário resolvesse não edificar, persistiriam espaços vazios junto a zonas edificadas com as terríveis consequências para a qualidade e sustentabilidade urbana.

As primeiras leituras ao novo RJUE levantam vozes críticas no sentido de que a reforma de 2014 era desnecessária, estando ainda o processo de reforma da Administração Pública, o *Simplex*, a ganhar aplicabilidade prática, assim como a última reforma de 2010.<sup>76</sup> Alegam ainda que a mudança não teve como documento orientador a Lei de Bases no que concerne a toda a política de incentivo à reabilitação urbana.

Começamos pelo novo conceito de “obras de reconstrução” e vejamos em que medida se pode compreender esta alteração como um mecanismo de incentivo à reabilitação urbana. No regime anterior, no seu artigo 2º, existiam dois conceitos de obras de reconstrução, “obras de reconstrução sem preservação das fachadas” e “obras de reconstrução com preservação das fachadas”, entendendo-se pelas primeiras “as obras de construção subsequentes à demolição total ou parcial de uma edificação existente, das quais resulte a reconstituição da estrutura das fachadas, da cércea e do número de pisos;” as “obras de reconstrução com preservação das fachadas, as obras de construção subsequentes à demolição de parte de uma edificação existente, preservando as fachadas principais com todos os seus elementos não dissonantes e das quais não resulte a edificação com cércea superior à das edificações confinantes mais elevadas”.

O novo regime parece ter eliminado esta dupla diferenciação e apostar num só conceito, são obras de reconstrução “as obras de construção subsequentes à demolição, total ou parcial, de uma edificação existente, das quais resulte a reconstituição da estrutura das fachadas:”<sup>77</sup>. Numa primeira análise, o conceito é bem mais simples e a

<sup>76</sup> LUCIANO MARCOS, *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, Almedina, 2015, p. 21 e ss.

<sup>77</sup> REGIME JURÍDICO DA URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO, artigo 2º, c).

reconstituição da estrutura das fachadas tem sempre de acontecer. No preâmbulo do Decreto-Lei nº 136/2014, o legislador afirma esta opção como mais “um passo para a simplificação e desburocratização administrativa” bem como uma contribuição para a redução de custos, afirmando ainda que o novo conceito contribui “para a clarificação do regime de controlo a que estão sujeitas estas operações, incentivando, por essa via, a reabilitação e a regeneração como factores de revitalização económica, social e cultural e de reforço da coesão territorial.” Ou seja, a simplificação do conceito, deixando de existir obras de reconstrução com alteração e sem alteração de fachada, a indicação quanto a cêrceas, à altura e ao número de pisos, simplifica os procedimentos administrativos no que à reabilitação urbana concerne, assim como reduz os custos inerentes, tornando a opção pela reabilitação muito mais atrativa. Mas será que podemos considerar este novo conceito como realmente incentivador de uma política de contenção urbanística?

No artigo 4º do novo regime jurídico, as obras de reconstrução podem necessitar de licença administrativa ou simplesmente do ato de comunicação prévia, conforme haja um aumento da altura da fachada ou do número de pisos, assim, no artigo 4º nº 2 alínea e) se da obra de reconstrução resultar num aumento da fachada ou do número de pisos é necessária a licença administrativa, por sua vez, se isso não acontecer, basta a comunicação prévia, artigo 4º, nº4 alínea a). O legislador vê nesta alteração um incentivo à reabilitação urbana pela simplificação dos procedimentos e redução dos custos porque a “nova” comunicação prévia, postula a ausência de procedimento de controlo prévio, já que nenhum ato permissivo é praticado pelo Município, artigo 34º nº2 do RJUE. Com a “nova” forma da comunicação prévia, “Cumpre-se, assim, na íntegra, neste domínio, a substituição do princípio da autoridade pública pelo princípio da autorresponsabilização dos particulares: em vez de mecanismos de controlo assentes em procedimentos de autorização administrativa, criam-se formas de controlo prévio da responsabilidade dos próprios interessados em desenvolver a atividade que tem algum potencial de risco e cujo desenvolvimento se mantém, por isso, dependente da observância de requisitos fixados na lei.”<sup>78</sup> Ainda no preâmbulo do Decreto-lei nº 136/2014 “Ao diminuir substancialmente a intensidade do controlo realizado preventivamente pela Administração, o procedimento de autorização envolve necessariamente uma maior responsabilização do requerente e dos autores dos

---

<sup>78</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. O Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro*, Coimbra, Almedina, 2014, p.19

respectivos projectos, pelo que tem como «contrapartida» um regime mais apertado de fiscalização.»

Para GONÇALO REINO PIRES, contrariando o estipulado na Lei de Bases, nomeadamente no seu artigo 2º alínea c), o RJUE não adota medidas que permitam combater a edificação dispersa, afirmando que continuam a existir no regime jurídico soluções que permitem uma expansão e dispersão da urbe. O primeiro mecanismo que começa por enunciar é o das operações de destaque fora dos perímetros urbanos que apesar da revisão do artigo, continua consagrada no artigo 6º nº 4, 5 e 10. Estas operações de destaque permitem a construção de habitação em locais distantes do centro da cidade, ou seja em parcelas fora do perímetro urbano aplicando-se principalmente com o intuito de facilitar a vida das populações junto a explorações agrícolas. A questão que se levanta é se esta necessidade continua a justificar-se? Com a melhoria da qualidade de vida, com a melhoria dos acessos da rede viária, justifica-se a infraestruturação e a conseqüente edificação em locais tão dispersos só pela existência das explorações agrícolas e/ou pecuniárias? É uma norma de fácil usurpação, apesar da verificação dos requisitos cumulativos do nº 5 alínea a) e b) do artigo 6º do RJUE, mostrando a experiência “que não raras vezes a realização de operações de destaque fora dos perímetros urbanos destinou-se a outros fins que não o de provisionar suporte habitacional acessório de explorações agrícolas.”<sup>79</sup> Outro dos mecanismos apontados é o disposto no nº 1 do artigo 25º, “o particular pode edificar em zonas dispersas, carentes de infra-estruturas, quando o projeto de acto de indeferimento tenha sido fundado na ausência ou insuficiência de infra-estruturas se comprometer-se a suportar os encargos inerentes à execução e funcionamento das mesmas por um período mínimo de 10 anos”. Mais uma vez encontramos neste regime jurídico uma norma de fácil usurpação, não respeitando a LBPSOTU na sua vertente material, parece existir sempre uma cláusula legal para contornar a política de contenção urbanística, assim sendo quem possuir meios financeiros para executar e manter as infra-estruturas pode construir em zonas dispersas. Sem dúvida que sendo assim, esta medida não só não estimula a reabilitação urbana, como aprova que a edificação dispersa aconteça com um “se” atrás. Para além disto, pode-se igualmente dizer que contraria o estipulado no artigo 62º da Lei de Bases, tendo a construção de infra-estruturas de obedecer a critérios de eficiência e sustentabilidade financeira, a decisão da sua construção dever ser precedida “da

---

<sup>79</sup> GONÇALO REINO PIRES, *O Novo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação- A Eventual ilegalidade da comunicação prévia sem prazo face à lei de bases*, Almedina, 2015, p.54.

demonstração do seu interesse económico e da sustentabilidade financeira da respetiva operação, incluindo os encargos de conservação ”.

## **2.2 O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial: O fim da categoria de solo urbanizável como política de contenção urbanística.**

De forma a ser possível o cumprimento dos objetivos estipulados e a consagração dos resultados a alcançar definidos no âmbito da Estratégia Europa 2020 e convencionados no Acordo de Parceria Portugal 2020, em particular no que ao eixo da sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos concerne, as alterações legislativas aos principais regimes do Direito do Urbanismo e do Ordenamento do território revelaram-se imperativas para o cumprimento do desígnio europeu. Analisemos as alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial tentando perceber de que forma a reformulação do regime poderá traduzir-se num estímulo à reabilitação urbana e à contenção dos perímetros urbanísticos.

O Decreto-Lei nº 80/2015 de 14 de maio procedeu à revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, tendo revogado o Decreto-Lei nº 380/99 de 22 de setembro. Encontrávamo-nos no auge do Plano Diretor Municipal, um plano da máxima importância na gestão do território do Município mas que durante muito tempo manifestou realidades e necessidades desajustadas. Em 2013, segundo a DGT (Direção da Geral do Territorial) mais de 218 Municípios continham PDM's com mais de dez anos, contendo realidades desajustadas às verdadeiras necessidades urbanísticas, integrando em si, uma noção territorial demasiado ampla e expansiva. O grande desígnio do novo Regime Jurídico dos Instrumentos e da Gestão Territorial assume como a sua principal alteração a opção por políticas de contenção urbanística e de um uso sustentável do solo através da reabilitação urbana. As transformações essenciais do novo RJIGT baseiam-se na Lei de Bases dos Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo, aprovada a 11 de abril de 2014. A primeira grande reforma do regime pauta-se na distinção entre planos e programas territoriais, criando um único plano de ordenamento do território. Os programas assumem-se essencialmente como instrumentos estratégicos, na sua grande maioria da competência da Administração Central, artigo 38º LBPSOTU, por sua vez, os planos são instrumentos dispositivos com eficácia plurisubjectiva da competência da

Administração Local, assim sendo, só o plano vincula direta e imediatamente os particulares, só o plano determina a classificação e qualificação dos solos. A questão levanta-se e as dúvidas aguçam-se quando surge uma dupla dimensão de planeamento, as comunidades intermunicipais passam a integrar uma réplica ou tréplica exata do planeamento municipal: o Plano Diretor Intermunicipal, o Plano de Urbanização e o Plano Pormenor. Algumas vozes críticas têm-se erguido e a solução dos problemas territoriais não parece passar pela criação de mais planos, “O resultado da opção tomada vem, na nossa perspetiva, acentuar o planocentrismo do sistema e a sua natureza excessivamente regulamentar, já hoje penalizadores de uma gestão territorial moderna e eficiente. Não nos faltam planos territoriais, faltam-nos planos bem feitos e adequados às circunstâncias e falta executar de modo eficiente e sensato os planos que há.”<sup>80</sup>

A segunda grande reforma, se não a mais importante como ferramenta de contenção do perímetro urbano, é a reclassificação do solo. O antigo regime caracterizava o solo em três espécies, solo urbano, solo rural e solo urbanizável. De acordo com a lei, o solo urbano é aquele que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação, o solo rústico (assistimos neste novo regime a uma mudança terminológica de “rural” para “rústico”) é por sua vez, aquele que pela sua reconhecida aptidão se destina a fins agrícolas, pecuários, florestais, ambientais, naturais, etc., não estando classificado como urbano, o *tertium genus*, solo urbanizável define-se como aquele que tendo sido classificado como urbano por instrumento de planeamento territorial em vigor, ainda não se encontra urbanizado, no sentido de que este solo destina-se à expansão urbana, sendo que a urbanização é sempre precedida da respetiva programação. Esta categoria do solo híbrida, nem rústico nem urbano, gerava casos de especulação, casos de alteração do solo por meros interesses económicos, provocando um custo acrescido através de operações urbanísticas básicas como a infraestruturação do espaço. A construção tornou-se como já sabemos dispersa, desorganizada e expansiva. O NRJIGT prosseguindo os ideais da sustentabilidade, no caso, da sustentabilidade no uso dos solos, eliminou esta classificação, existindo apenas a partir de 2015 duas categorias de solo, o solo urbano e o solo rústico. Nas palavras do antigo Secretário de Estado de Ordenamento do Território e da

---

<sup>80</sup> VÍTOR CAMPOS, *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial- Reflexões sobre a oportunidade e bondade do novo quadro legal*, Coimbra, Almedina, 2016, p.41 e 42.

Conservação da Natureza, a eliminação do solo urbanizável (se bem que analisando aprofundadamente o regime jurídico veremos que não se trata de um verdadeiro fim desta classificação) “é uma verdadeira alteração de paradigma, acompanhada por uma forte aposta na reabilitação urbana, em detrimento da construção nova.”<sup>81</sup> É em torno deste ponto que iremos desenvolver o tema, através do “desaparecimento” do solo urbanizável, criando um limite à expectativa de construção e abrindo caminho para as políticas de contenção urbanística tais como a reabilitação urbana. Fazendo uma primeira leitura do regime, “é evidente a intenção de reforçar a contenção da expansão urbana e construção dispersa, privilegiando a reabilitação e a regeneração dos tecidos consolidados”<sup>82</sup> Da mesma forma parece ter sido clara a opção por um modelo de governança assente numa maior contratualização e concertação de interesses entre entes públicos e privados.

Ainda na eliminação da categoria do solo urbanizável e antes de analisarmos se é realmente o fim desta classificação, a sua erradicação dos Planos Diretores Municipais implicará inevitavelmente uma ampla avaliação e estudo da reclassificação dos solos, nas palavras de Luís JORGE BRUNO SOARES, Arquiteto Urbanístico, “considerando que é o principal objetivo desta alteração do RJGT (e bem) a redução das áreas destinadas à expansão urbana nos atuais PDM, tendo como contrapartida a maior agilização da alteração à classificação do solo através de PP, deverá ser tido em conta que uma parte significativa dos solos urbanizáveis tem por fim, não a expansão mas a estruturação e preenchimento de áreas intersticiais do tecido urbano consolidado.”<sup>83</sup> Os impulsos para a preferência da reabilitação urbana parecem estar dados, sem dúvida que a eliminação desta classificação é um estímulo à reabilitação, nada melhor do que limitar a nova construção voltando as atenções para áreas de colmatação urbana, é que a questão não é a falta de solo, centra-se no mau aproveitamento do mesmo, como sabemos zonas degradadas, devolutas, espaços à espera de colmatação, mas que são efetivamente solo urbano e com todo o potencial para a edificação. É interessante perceber como cada peça se encaixa de forma a dar cumprimento à Estratégia Europa 2020 e ao Programa Portugal 2020. Apesar de a maioria entender a reforma ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial como uma verdadeira

---

<sup>81</sup> MIGUEL DE CASTRO NETO, *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*,...cit. p.15.

<sup>82</sup> LUÍS JORGE BRUNO SOARES, *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*,...cit. p. 144.

<sup>83</sup> Luís JORGE BRUNO SOARES,...cit. p. 147.

alavanca à promoção da reabilitação urbana, para outros a dicotomia tão premente entre urbano/rústico continua muito vincada, assim como a possibilidade de tornar solo rústico em urbano pode levar por terra o ideal de contenção urbanística. Para JORGE CARVALHO em “O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial” apesar da “afirmação de que a grande aposta da futura transformação urbana deve incidir na reabilitação”, o novo RJIGT não integra para o autor fins, princípios e ou objetivos que promovam a reabilitação urbana, surgindo o novo quadro legal, onde o tema está presente mas de uma forma lateral, para estabelecer uma ponte com o igualmente novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana. Ainda nas palavras do autor o “Sistema mantém-se semelhante ao que era, muito concebido na perspetiva da expansão urbana mesmo que em teoria a recuse.”<sup>84</sup> Para o autor a dicotomia urbano/rústico, a lateralidade das operações de reabilitação urbana, a falta de posição relativa às situações de colmatação urbana e as ambiguidades relativas à avaliação pública do solo “contribuem para que não tenha ocorrido a alteração que a nova realidade e os novos desafios exigiriam.” No que a nós concerne não se pode deixar de louvar a eliminação da categoria do solo urbanizável é desde logo um limite à construção desenfreada e difusa, uma vez que o mesmo afirma-se como um solo com potencialidade para a expansão urbana. Claro que ainda há muito a fazer e esta alteração talvez só provoque os resultados pretendidos se uma reforma houver igualmente na nova construção através de restrições e custos acrescidos sobre a mesma. Se durante muito tempo a reabilitação urbana foi preterida em favor da nova construção foi somente porque era mais vantajosa tanto para os proprietários como para os promotores públicos e privados. Neste sentido, a possibilidade da transformação do solo rústico em urbano pode, caso a lei não seja respeitada “à risca”, inverter a grande alteração do regime, tornando-se a eliminação do solo urbanizável em algo meramente técnico e formal, sempre com a possibilidade de se extravasar o regime. A transformação do solo rústico em urbano passa a depender da necessidade, indispensabilidade e viabilidade económico-financeira. Agora o solo urbano é apenas aquele que corresponda a um solo totalmente ou parcialmente urbanizado ou construído, passando a sua reclassificação a ocorrer nos casos já indicados quando haja comprovadamente inexistência de áreas urbanas disponíveis. A reclassificação do solo rústico em

---

<sup>84</sup> JORGE CARVALHO, *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial...* cit. p.165.

urbano é ainda somente possível mediante a elaboração de plano pormenor com efeitos registais, acompanhado ainda pela celebração de um contrato de urbanização de forma a garantir que é o particular interessado que vai executar todas as operações urbanísticas inerentes e suportar os encargos financeiros. Através desta opção limitam-se as decisões de urbanizar terrenos localizados a dezenas de quilómetros das infra-estruturas já criadas, potenciando um custo acrescido e desnecessário. Só na presença cumulativa dos preceitos estipulados no artigo 72º do NRJIGT, se pode então “tornar urbano” o solo rústico, vimos já que é uma possibilidade de carácter excepcional quando verificados taxativamente os seguintes requisitos:

- a) Na inexistência de áreas urbanas disponíveis para suportar a expansão urbana pretendida;
- b) Nos casos em que a expansão urbana tenha, de forma fundamentada, sustentabilidade ambiental, patrimonial, económica e social;
- c) No âmbito de um plano de pormenor com efeitos registais;
- d) Na presença de contrato fixando a responsabilidade pelos encargos urbanísticos, o prazo de execução da operação e o regime de perequação.

O interesse em lotear e em construir deveria passar em primeiro lugar pelos interesses públicos e não seguindo a especulação dos promotores privados, sendo esta a lógica de contenção urbanística do novo RJIGT. Contudo se um solo rústico pode, embora que excepcionalmente, transformar-se em solo urbano, como será feita esta operação em sede de planeamento? Os Planos Directores Municipais não vão certamente conter áreas de solo “que excepcionalmente se possam vir a expandir” porque isso seria conter a categoria do solo urbanizável em termos materiais e todo o ideal de acabar com a especulação imobiliária criada pelo mesmo acabaria. Esta transição talvez não irá ser assim tão simples e se os Municípios não tomarem uma verdadeira posição, as decisões de tornar o solo urbano ou não continuarão a assentar em ideais e interesses privados.<sup>85</sup> A doutrina tem criticado o facto de as alterações ao regime do solo serem operadas por plano pormenor com efeitos registais, assumindo estes uma natureza tão rígida, levando a que uma eventual alteração “possa gerar dilatações substanciais na execução do plano”, contudo em nosso ver, compreende-se o recurso ao plano pormenor com efeitos

---

<sup>85</sup> Seguindo a orientação de GONÇALO REINO PIRES, *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*,...cit. p.99 e ss.

registais para a possibilidade de tornar solo rústico em urbano, é que a elaboração de um Plano Pormenor é sempre da iniciativa e elaboração pública, não podendo a este sobrepor-se a vontade dos particulares. Outra questão levantada é o facto de a classificação do solo durante este processo de urbanização se manter diferente nas duas formas de planeamento, no Plano Diretor Municipal o solo continuará como rústico até que as operações de infraestruturização estejam concluídas, mas no Plano Pormenor com efeitos registais, durante o prazo de execução das operações urbanísticas, o solo é urbano. No decurso deste hiato temporal, ora urbano para o plano pormenor ora rústico para o PDM, confirmando o artigo 71º nº8 do regime jurídico em análise, a classificação do solo como urbano, caduca caso as operações urbanísticas não tenham sido realizadas no prazo previsto, vigorando a classificação do Plano Diretor Municipal. Apesar das críticas, o regime ainda é muito recente e só a prática ditará a sua execução, a verdade é que o seu cariz de contenção urbanística não pode ser retirado, aliás, a reforma parece ter como ponto crucial a reclassificação do solo de forma a privilegiar as políticas de reabilitação e colmatação urbana contendo e controlando os promotores privados tão responsáveis pelo processo construtivo, a ideia é conciliar todos os regimes jurídicos de forma a responder ao ideal de 2020 para as cidades portuguesas, a sua sustentabilidade operada pela reabilitação urbana e por tudo o que esta engloba. Feita esta análise ao diploma, não pode ser negado o reforço que é feito no objetivo de contrariar a expansão urbanística, tanto na LBPSOTU como no preâmbulo do RJGT, a eliminação da categoria do solo urbanizável, embora com todos os problemas que possam ser levantados, com todas as arestas que possam ter de ser limadas é um autêntico incentivo à reabilitação. Os resultados? Só o tempo mostrará, mas há que começar por algum lado e o começo foi esta primeira tentativa da eliminação da especulação imobiliária operada pelo solo urbanizável ou pelo menos uma tentativa do poder público em antecipar-se aos interesses dos promotores privados. “No tema aqui abordado- a classificação e a reclassificação do solo urbano- consideramos que a alteração legislativa, não sendo a que defendíamos, é globalmente positiva, já que pode contribuir para uma desejável contensão edificatória. Mas tudo depende de como for interpretada e, sobretudo da alteração da prática urbanística que suscitar.”<sup>86</sup> O Compromisso para o Crescimento Verde prevê que em 2020 e ampliando-se os efeitos até 2030, a reforma agora efetuada deva “No quadro da reforma do ordenamento do território, assegurar o uso racional e

---

<sup>86</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, JORGE CARVALHO, *Classificação do Solo no Novo Quadro Legal*, Coimbra, Almedina, 2016, p.10.

eficiente do solo, limitando a expansão urbana, concentrando no PDM todas as regras de ordenamento, erradicando o solo urbanizável, simplificando procedimentos, introduzindo o novo regime económico-financeiro e promovendo soluções de planeamento intermunicipais. Manter, até 2030, o atual grau de 5% de artificialização do solo.”<sup>87</sup>

Encontramos no RJIGT diversos instrumentos que combinados entre si podem ser aplicados na dinamização à reabilitação urbana, tais como a intimação para reabilitar e substituição em caso de incumprimento; a demolição de edifícios (artigo 157º) que relativamente ao quadro legal anterior passou da referência às situações em que se “pode” para aquelas em que se “deve”; a venda forçada e arrendamento forçado (Artigos 160º e 161º); Aquisição e alienação de imóveis (153º); Expropriação por utilidade pública (159º); Direito de preferência (155º); Fiscalidade sobre o imobiliário; Outra Fiscalidade: IRC; IRS.<sup>88</sup>

Resumindo, a alteração ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial resultante da nova Lei de Bases mais não foi do que uma imposição do Acordo Parceria Portugal 2020, assim como resultado da Estratégia “Cidades Sustentáveis 2020” onde se previa uma reforma estrutural de forma a cumprir os desígnios para a sustentabilidade 2020. De certa forma a alteração ao RJIGT apenas aconteceu para incorporar a reabilitação urbana como uma estratégia de gestão e desenvolvimento territorial. A discórdia surge quando afirmam não ser um regime verdadeiramente reabilitador, orientado de princípios e estratégias que prossigam a reabilitação urbana, uma vez que o principal aspeto da reforma pode ser contornado, a transformação de solo rústico em urbano, apesar de carácter excecional e limitada, pode acontecer, fazendo com que a categoria de “solo urbanizável” não se tenha realmente extinguido.

---

<sup>87</sup> MINISTÉRIO DO AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E ENERGIA, Compromisso para o Crescimento Verde, 2014, disponível em [http://www.crescimentoverde.gov.pt/wp-content/uploads/2014/10/CrescimentoVerde\\_dig.pdf](http://www.crescimentoverde.gov.pt/wp-content/uploads/2014/10/CrescimentoVerde_dig.pdf), p.19.

<sup>88</sup> JORGE CARVALHO, *O Novo Regime...*, cit. p. 160 e ss.

### **3. O Arrendamento urbano e a Reabilitação Urbana**

O arrendamento urbano passou nos últimos tempos por várias reformas, tendo sido designado num período de seis anos por duas vezes de “O Novo Regime do Arrendamento Urbano” em 2006 e em 2012. A relação entre arrendamento urbano e reabilitação urbana é quase umbilical, a falta de impulso do arrendamento urbano levou a um conseqüente estado de degradação no edificado e um completo esquecimento pelas práticas de reabilitação e revitalização da cidade. Sabemos ainda que o mercado do arrendamento urbano foi muito pouco atrativo durante largos anos, em parte devido ao congelamento das rendas e já para não falar da tendência construtiva que assistimos até 2007/2008, levando a que a população em geral preferisse o arrendamento pela nova construção devido à facilidade de recurso ao crédito e à falta de dinamismo do regime do arrendamento urbano. Durante décadas o regime das rendas esteve congelado conduzindo automaticamente à falta de interesse do senhorio em obras de melhoria da habitação. Consequência? Prédios vagos e degradados, falta de interesse do proprietário em reabilitar traduzido em rendas baixíssimas destinadas maioritariamente a idosos e/ou população em geral com poucos recursos que ainda habitavam o centro da cidade. Com a grave crise económica e financeira que assolou o mundo no período já mencionado, no ano de 2007 principalmente, a tendência expansionista da nova construção começa a entrar em declínio, as famílias estão endividadas, o recurso ao crédito já não é tão facilitado, é nesta altura que se voltam para o mercado de arrendamento. O NRAU de 2006 não conseguiu dar resposta aos maiores problemas que assolavam o arrendamento urbano, nomeadamente os problemas levantados por contratos de arrendamento com rendas anteriores a 1990, com a dificuldade de realização de obras de reabilitação em imóveis arrendados e com um complexo e moroso procedimento de despejo. FRANCISCO CABRAL METELLO, na sua obra, “Manual da Reabilitação Urbana” apresenta as causas e objetivos da reabilitação urbana, numa tríade entre proprietário, Município e Estado, evidencia o arrendamento urbano como uma das principais causas para a degradação da Urbe. Apresenta desde logo a figura do proprietário/senhorio como determinante na problemática da reabilitação urbana. Volvidos cento e cinquenta anos sobre o regime do arrendamento urbano, a situação económico-financeira do proprietário/senhorio, justificava-se pelo próprio regime do arrendamento urbano.

“Depauperados de rendimentos suficientes para acorrer face à gradual e progressiva degradação do edifício, imiscuíram-se, ao longo de muitas décadas, de todas e quaisquer obras de conservação- ordinárias ou, extraordinárias. Vale tudo isto, para afirmar e reconhecer casos absolutamente extremos e bizarros... Inclusive, alguns proprietários/ senhorios têm optado pela degradação gradual dos respetivos edifícios, até à correspondente destruição (nalguns casos: transformando esses mesmo edifícios em autênticas ruínas “históricas” nos principais centros urbanos!) Isto tudo, na mira de uma substituição mais “generosa” (isto é só mesmo para não dizer mais lucrativa!), por uma nova edificação!... ”<sup>89</sup>

No que à reabilitação urbana concerne, não é demais referir que o primeiro regime jurídico da reabilitação urbana criado em 2004 e com um carácter excecional teve como principal objetivo a criação e legitimação das sociedades de reabilitação urbana, assim como uma intervenção nas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística (ACRRU) e nos centros históricos. Não é de admirar que a tão necessária ponte entre os dois regimes não estivesse ainda estabelecida, a reabilitação urbana era ainda uma realidade pouco assente no país e aceite numa vertente muito restrita de recuperação do centro histórico e dos edifícios arquitetónicos degradados. É neste sentido que a lei nº 31/2012 de 14 de agosto surge, criando mais uma vez o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU) e ainda no mesmo dia é publicada a lei nº 32/2012 de 14 de agosto, alterando o regime jurídico da reabilitação urbana de 2009. A relação entre arrendamento urbano e reabilitação urbana surge quase como inevitável. Em época de mudanças e imposições europeias, os dois regimes foram alteradas de forma a agilizar e dinamizar a reabilitação urbana, desenvolvendo consequentemente o arrendamento urbano. “Esta revisão de 2012, inscreve-se num conjunto de reformas centrado nas ideias de requalificação e revitalização das cidades e dinamização das atividades económicas do setor da construção. Por isso abrange, abrange não só a reabilitação urbana como o mercado de arrendamento, que são tidos como “domínios estratégicos e essenciais, cuja estreita conexão se afigura indiscutível”. Assim, são então objeto de um tratamento integrado, articulando-se a alteração ao regime jurídico da reabilitação urbana com a reforma do arrendamento urbano. ”<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> FRANCISCO CABRAL METELLO, *Manual de Reabilitação Urbana*, p.17, vide, *Novo Regime de Arrendamento Urbano*, ANA SARDINHA, FRANCISCO CABRAL METELLO, Almedina, 2007.

<sup>90</sup> FERNANDO REIS CONDESSO, *Direito do Ambiente- AMBIENTE E TERRITÓRIO. URBANISMO E REABILITAÇÃO URBANA*, Coimbra, Almedina, 2017, p.271.

A lei nº 31/2012 de 14 de agosto, responsável pela reforma do regime jurídico do arrendamento urbano, teve como principais alterações:

- **Maior liberdade na estipulação da duração dos contratos pelas partes**, no caso da celebração de contratos de arrendamento para fins habitacionais, deixa de existir um prazo mínimo de obrigatoriedade, pelo que se as partes nada disserem em contrário, os contratos consideram-se celebrados por um prazo certo de dois anos. É fácil perceber esta medida como estímulo ao arrendamento urbano, numa sociedade em que a busca pelo trabalho nos leva muitas vezes para longe de casa e inclusive a ter de mudar várias vezes, um período muito grande de obrigatoriedade na manutenção da relação contratual levaria ao desencanto pela mesma;

- **Maior relevo da negociação das partes na atualização das rendas antigas**, nos contratos para fins habitacionais celebrados antes de 1990, a atualização baseia-se num mecanismo de negociação da renda pelas partes, sendo, porém, salvaguardadas as situações de carência económica e de arrendatários com 65 ou mais anos de idade ou com deficiência grave. Para os contratos não habitacionais celebrados antes de 1995 foi igualmente estabelecido um mecanismo de negociação da renda entre as partes, sem prejuízo da previsão de um período transitório de cinco anos para os casos de micro entidades;

- **Redução da duração do período de transição dos contratos antigos para o novo regime**, de forma a combater o “congelamento das rendas” em vigor durante tanto tempo, após um período de cinco anos de vigência de um contrato de arrendamento para fins habitacionais, o valor da renda pode ser atualizado, devendo competir à Segurança Social, encontrar respostas para os casos de dificuldades financeiras. A exceção a esta medida diz respeito a arrendatários com 65 anos ou mais ou com grau de incapacidade superior a 60%, caso em que não há alteração do regime do contrato ou cessação do mesmo sem o seu acordo e em que a atualização está sujeita a um regime especial;

- **Procedimento especial de despejo**, a lei de 2012 prevê um procedimento que corre, em grande parte, por via extrajudicial, tornando mais simples e menos morosa a desocupação efetiva do local arrendado por incumprimento do arrendatário, nomeadamente nos casos de falta de pagamento de rendas, de caducidade do contrato pelo decurso do prazo e de cessação do contrato por oposição à renovação ou por denúncia.

- **Novo Regime para a realização de obras em prédios arrendados**, a Lei nº 31/2012 de 14 de agosto, no que à realização de obras em prédios arrendados concerne, estabelece no regime de denúncia para demolição ou obras profundas, a negociação entre as partes, sendo que na falta de um acordo pode gerar o pagamento de uma indemnização. O regime da denúncia para obras é desenvolvido pela Lei nº 30/2012 igualmente de 14 de agosto, estabelecendo o regime jurídico de obras em prédios arrendados, reforçando a ligação entre o regime do arrendamento urbano e reabilitação urbana. As alterações ao regime do arrendamento urbano e consequentemente ao regime de obras em prédios arrendados acompanham as alterações em sede de reabilitação urbana. A primeira alteração ao regime jurídico de obras em prédios arrendados acontece em 2009, através do Decreto-Lei nº 306/2009 de 23 de outubro, acompanhando a primeira grande revisão ao regime jurídico da reabilitação urbana, responsável por alargar o conceito de reabilitação e de dotar o regime jurídico de um carácter tendencial. A primeira alteração ao regime jurídico da reabilitação urbana em 2012 integrou a reformulação legal do conceito de reabilitação, prevendo um reforço da política de reabilitação, ligada a todas as questões que com a reabilitação se relacionam e à assunção da degradação das cidades e do crescimento desenfreado para a periferia como um verdadeiro impedimento ao desenvolvimento sustentável, acompanhando assim a reforma do regime jurídico para a realização de obras em prédios arrendados. Por fim, a última alteração ao Regime Jurídico de Obras em Prédios Arrendados acontece em 2014, o ano oficial do Programa Portugal 2020 e o ano das primeiras reformas. O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana é novamente alterado, assumindo mais uma vez um carácter temporário e excepcional, sob a designação de RERU, a par Lei nº 79/2014 de 19 de dezembro, que aprova o Regime Jurídico das Obras em Prédios Arrendados. Esta evolução legislativa mostra de uma forma inexorável a ligação entre arrendamento urbano e reabilitação urbana. No preâmbulo deste diploma, é nítida a promoção da reabilitação urbana como política salutar ao desenvolvimento sustentável e à qualificação do ambiente urbano, assumindo-a como o “*ex libris*” das opções governamentais. Uma das alterações de 2014 diz respeito às obras coercivas por parte do senhorio, prevendo a possibilidade de suspensão do contrato de arrendamento ou de denúncia. Nos contratos para fins de arrendamento habitacional, anteriores a 1990, a denúncia por parte do senhorio tem sempre como contrapartida o realojamento. Revogando assim a Lei nº 2088, de 3 de julho de 1957 “a qual, além de ser de difícil aplicação, visava promover a construção nova, objetivo que já não corresponde às

necessidades actuais.<sup>91</sup>” Ainda no problema do “congelamento das rendas” que tanto assolou o arrendamento urbano e despoletou muitos dos problemas urbanísticos que conhecemos à urbe, relativamente aos contratos de arrendamento para fins habitacionais antigos, o regime regula os direitos de intervenção dos arrendatários. “Se, em relação aos contratos novos, não é de prever que o problema da degradação urbana se venha a colocar significativamente, fruto da adequação dos valores das rendas e da maior mobilidade, o problema da degradação dos prédios objecto de arrendamentos antigos é sobejamente conhecido. Aqui, não basta enunciar o dever de conservação, é necessário criar os instrumentos legais que possibilitem a efectiva reabilitação”.<sup>92</sup> Sabemos que o dever de reabilitar passa em primeiro lugar pelo proprietário/senhorio, mas conhecemos igualmente os casos em que o proprietário não pode ou simplesmente não quer reabilitar, apesar do apoio à reabilitação, há que salvaguardar a posição do arrendatário para os casos já mencionados, em que apesar do regime de apoio ao proprietário para reabilitar, este não pode ou não o que fazer, deste modo o Decreto-Lei, estipula a possibilidade do arrendatário realizar as obras de reabilitação, com posterior compensação no valor da renda. Possibilita-se ainda ao arrendatário, mediante ação judicial, a aquisição da propriedade do prédio ou fração, quando esta seja a última solução viável. Este será o caso quando o proprietário não efetue as obras necessárias e o município, a tal instado, também o não faça. O direito de aquisição pelo arrendatário obriga no prazo de vinte anos, para o adquirente ou para quem o substitua nesse decurso temporal, a reabilitação e a manutenção do prédio arrendado. “ A degradação urbana é um problema que não afecta apenas os habitantes dos prédios degradados, ela afecta toda a comunidade, sendo um obstáculo à sã vivência das cidades e ao próprio desenvolvimento económico, nomeadamente com reflexos negativos no turismo.” Vemos assim o quão urgente e necessário foi proceder à reforma dos vários regimes jurídicos que com a reabilitação urbana se relacionavam. Criar efetivamente mecanismos e instrumentos legais que a possam elevar como o mote, o desígnio para o desenvolvimento sustentável 2020. Ainda no preâmbulo deste diploma legal, “Possibilitar a recuperação dos centros históricos, reabilitando em lugar de construir de novo, é objectivo a prosseguir com empenho, devendo o direito de aquisição do locado que este decreto-lei regula ser visto a esta luz, e não somente como um modo de composição do conflito entre as partes”.

---

<sup>91</sup> Preâmbulo do Decreto-lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, alterado pela Lei n.º 79/2014 de 19 de dezembro.

<sup>92</sup> Preâmbulo do Decreto-lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, alterado pela Lei n.º 79/2014 de 19 de dezembro

**a) O Programa “Reabilitar para Arrendar- Programa de Reabilitação Urbana” e o Programa “Reabilitar para Arrendar- Habitação Acessível”**

A evolução histórica mostra-nos a indissociabilidade entre reabilitação e arrendamento urbano. A pouca atratividade do setor do arrendamento foi a causa para o abandono dos centros da cidade e uma das causas para a degradação do edificado. Compreende-se deste modo que o estímulo à reabilitação urbana seja igualmente um estímulo ao arrendamento urbano. Nesta senda, surgem os Programas “Reabilitar para Arrendar” e “Reabilitar para Arrendar- Habitação Acessível”.

O Programa “Reabilitar para Arrendar- Programa de Reabilitação Urbana”<sup>93</sup> Destina-se prioritariamente aos seguintes tipos de intervenções:

- Reabilitação ou reconstrução de edifícios cujo uso seja maioritariamente habitacional e cujos fogos se destinem a arrendamento nos regimes de renda apoiada ou de renda condicionada;
- Reabilitação ou criação de espaços do domínio municipal para uso público desde que ocorram no âmbito de uma operação de reabilitação urbana sistemática, conforme o disposto no Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, na redação dada pela **Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto**;
- Reabilitação ou reconstrução de edifícios que se destinem a equipamentos de uso público, incluindo residências para estudantes;
- Construção de edifícios cujo uso seja maioritariamente habitacional e cujos fogos se destinem a arrendamento nos regimes de renda apoiada ou de renda condicionada, desde que se tratem de intervenções relevantes de preenchimento do tecido urbano antigo.

O programa tem uma dotação inicial de cinquenta milhões de euros, concedido sobre a forma de empréstimo pelo Banco Europeu de Investimento, o empréstimo é realizado a trinta anos, máximo, com dez anos de carência de capital e com uma taxa de juro indexada à Euribor a três meses. Serão financiados 50% dos custos do investimento total de cada intervenção. Quem se pode candidatar ao programa? Podem-se candidatar os Municípios, as Sociedades de Reabilitação Urbana e Empresas Municipais que adotem a designação de Entidades Gestoras. Podem ainda candidatar-se outras

---

<sup>93</sup> Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, *Programa Reabilitar para Arrendar*, disponível em [http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/reabilitarparaarrendar\\_ha/reabilitarparaarrendar\\_habitacao\\_acessivel.html](http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/reabilitarparaarrendar_ha/reabilitarparaarrendar_habitacao_acessivel.html).

entidades públicas, nomeadamente os serviços da Administração Direta do Estado, os Institutos Públicos, as Regiões Autónomas, as Associações de Municípios e as entidades públicas empresariais de capitais exclusivamente públicos, designadas por Entidades Associadas, desde que as intervenções propostas estejam integradas na candidatura da Entidade Gestora. Para este programa é imperativo que os edifícios ou frações a reabilitar se localizem em áreas de reabilitação urbana já aprovadas ou em processo de delimitação, podendo ainda, localizar-se fora destas áreas caso a candidatura seja apresentada ao abrigo do artigo nº 77º-A do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 32/2012, de 14 de agosto. Este artigo possibilita a reabilitação urbana dos edifícios fora de uma área de reabilitação urbana desde que possuam certas características, nomeadamente ter trinta anos ou mais ou que a sua situação de carência e degradação assim o justifique, sendo este artigo um autêntico estímulo à reabilitação urbana.

O Programa “Reabilitar para Arrendar- Habitação Acessível”, confere a possibilidade a pessoas de natureza privada, sejam elas singulares ou coletivas, de reabilitar os seus edifícios, desde que os mesmos tenham idade igual ou superior a trinta anos e que após as operações de reabilitação urbana se destinem a um uso predominantemente habitacional, com a particularidade de as frações se destinarem a arrendamento em regime de renda condicionada. A Lei nº 80/2014 de 19 de dezembro, estabeleceu o regime de renda condicionada aplicável a contratos de arrendamento para fim habitacional. Entrou em vigor a 1 de janeiro de 2015, revogando os artigos 77º a 81º do Regime Jurídico do Arrendamento Urbano aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de outubro, mantidos em vigor pelo artigo 61.º da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro e revogando igualmente, o Decreto-Lei nº 329-A, de 22 de dezembro.

No regime da renda condicionada, a renda mensal inicial do primeiro contrato, resulta da livre negociação entre as partes, mas não pode exceder o duodécimo do produto resultante da aplicação da taxa das rendas condicionadas ao valor patrimonial tributário do fogo no ano da celebração do contrato. Tal como o outro programa, este tem igualmente a dotação inicial de cinquenta milhões de euros, financiados pelo Banco Europeu de Investimento e pelo Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa. Uma vez que abrange pessoas de natureza privada, sejam elas singulares ou coletivas, neste programa não há a obrigatoriedade do edifício se situar dentro de uma área de

reabilitação urbana, contudo a sua localização numa área de reabilitação urbana é um fator de preferência. Como se pode ler no regulamento do programa “São considerados elegíveis para candidatura ao programa, os edifícios que reúnam cumulativamente os seguintes requisitos:

- Edifícios com idade igual ou superior a 30 anos;
- Preferencialmente localizados em Áreas de Reabilitação Urbana;
- Destinados a arrendamento habitacional em qualquer regime, desde que o valor da renda praticada não exceda o valor da renda condicionada do fogo;
- Que estejam livres de ónus e encargos.”

Apesar de ser um critério preferencial, o certo é que o edifício pode igualmente ser reabilitado desde que possua o critério da idade, trinta anos ou mais. É compreensível a preferência pelo edificado situado nas áreas de reabilitação urbana, ficam automaticamente sujeitos aos benefícios e isenções do Município para a reabilitação urbana, contudo na formulação dada pelo artigo 77º- A do Decreto- Lei nº 307/2009 de 23 de outubro, com a alteração da Lei nº 32/2012, de 14 de agosto, Regime Jurídico da Reabilitação Urbana ainda em vigor em tudo o que não conflitue com o Regime Jurídico Excepcional da Reabilitação Urbana, todo o edifício com trinta anos ou mais pode ser reabilitado independentemente se inserido ou não numa área de reabilitação urbana.

## Capítulo V

### 1- Instrumentos financeiros de incentivo à regeneração e revitalização das zonas urbanas: O apoio financeiro à reabilitação urbana e à eficiência energética do edificado.

#### a) IFRRU 2020 E IFE 2020

Tivemos a oportunidade de constatar que o principal obstáculo ao desenvolvimento da reabilitação urbana e conseqüentemente da eficiência energética do edificado foi a falta de investimento, um investimento que se quer dividido por vários intervenientes. Analisamos o programa *JESSICA* como o primeiro instrumento financeiro comunitário de apoio à regeneração urbana, mas vimos que os seus objetivos e realizações ficaram aquém dos resultados alcançados. Apontou-se a falta de publicidade e a muita burocracia para aceder ao fundo, mas a sua grande falha foi mesmo a falta de capacidade para atrair os agentes privados assim como as lacunas que se verificaram no estabelecimento de parcerias locais que fomentassem ações públicas, nomeadamente um papel mais ativo e integrado dos Municípios, em suma, a tríade proprietário, entidades públicas e agentes privados, falhou. Contudo não deixa de ser de uma extrema importância, aproveitar a experiência anterior para conseguir um resultado mais positivo com os instrumentos financeiros para a regeneração e revitalização urbana 2020. Outra da problemática apontada no *JESSICA* e que foi corrigida, pelo menos na teoria, com o novo regime dos instrumentos financeiros, foi o acesso dos proprietários aos fundos comunitários, a questão do financiamento sempre surgiu como um dos principais obstáculos para a regeneração urbana, o edificado degrada-se porque em primeira medida o proprietário não pode ou não quer reabilitar, veremos que a novidades destes instrumentos financeiros são o apoio dado aos proprietários através de uma maior facilidade na concessão de crédito para a reabilitação urbana.

Para que a reabilitação urbana seja encarada como instrumento de revitalização das cidades, os dois grandes instrumentos financeiros que lhe vão servir de apoio

são o IFRRU 2020<sup>94</sup> e o IFE2020, este voltado para a eficiência energética. Ao todo serão disponibilizados seiscentos milhões em fundos reembolsáveis destinados a promover a melhoria das condições de habitabilidade e reduzir consequentemente a fatura energética. Os instrumentos financeiros IFRRU 2020 e IFE 2020 permitem disponibilizar até duzentos e quarenta e sete milhões de euros para a reabilitação urbana e trezentos e sessenta e seis milhões para a eficiência energética. Os fundos serão geridos por uma estrutura alocada ao Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) e pelo Banco Europeu de Investimento, consoante se trate da área da reabilitação urbana ou da eficiência energética.

As metas a cumprir são ambiciosas, pretende-se que até 2030 ao abrigo do Compromisso para o Crescimento Verde<sup>95</sup>, a reabilitação urbana deva representar 23% do volume dos negócios do setor da construção e o consumo energético das habitações particulares, assim como da administração pública deva pelo menos ser menor em 30%.<sup>96</sup> Para isto e segundo o CCV “As políticas e os instrumentos de ordenamento do território terem desempenhado um papel fundamental, nas últimas décadas, na regulação da ocupação do solo. Mas, o facto de termos muitos planos que incidem e se sobrepõem no mesmo território, que comunicam de forma ineficiente entre si e que se alteram demorada e assincronamente, gerou ineficácias e desigualdades, prejudicou a transparência e a competitividade e contribuiu para a desconfiança e o afastamento dos cidadãos dos processos de decisão.” De forma a resolver estes entraves à sustentabilidade, a estratégia é definida para o período 2020-2030, fixada em 14 objetivos, sendo o objetivo seis e sete os que de forma direta se cruzam com o nosso trabalho:

Objetivo 6: Privilegiar a reabilitação urbana-De 10,3% de peso da reabilitação no conjunto do sector da construção em 2013, para 17% em 2020 e 23% em 2030;

---

<sup>94</sup> INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA, *A Reabilitação Urbana como Instrumento de Revitalização das Cidades*, disponível em <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/ifru/>.

<sup>95</sup> MINISTÉRIO DO AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E ENERGIA, *Compromisso para o Crescimento Verde*, 2014, disponível em [http://www.crescimentoverde.gov.pt/wp-content/uploads/2014/10/CrescimentoVerde\\_dig.pdf](http://www.crescimentoverde.gov.pt/wp-content/uploads/2014/10/CrescimentoVerde_dig.pdf).

<sup>96</sup> MINISTÉRIO DO AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E ENERGIA, *Instrumentos Financeiros para a Eficiência Energética e Reabilitação Urbana*, 2015, p. 5 e 6.

Objetivo 7: Aumentar a eficiência energética Intensidade energética: de 129 tep/M€'2011 PIB em 2013, para 122 tep/M€ PIB em 2020 e 101 tep/M€ PIB em 2030.<sup>97</sup>

<b>Fonte</b>	<b>Reabilitação Urbana</b>	<b>Eficiência Energética</b>
<b>POSEUR-Eficiência Energética Habitação Particular</b>	<b>40 Milhões Euros</b>	<b>160 Milhões de Euros</b>
<b>POSEUR-Eficiência Energética Administração Pública e Central</b>		<b>55 Milhões de Euros</b>
<b>POR-Eficiência energética empresas</b>		<b>97 Milhões de Euros</b>
<b>POR-Eficiência energética Administração Pública Local</b>		<b>54 Milhões de Euros</b>
<b>POR-Reabilitação Urbana</b>	<b>207 Milhões de Euros</b>	
<b>Total</b>	<b>247 M</b>	<b>366 M</b>

Figura 4: Dotações previstas em instrumento financeiro para o sector da Energia e Reabilitação Urbana, Fonte IHRU, 2015.

O Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbana (IFRRU 2020) é criado no âmbito do Portugal 2020 e como tal financiado pelos Programas Operacionais Regionais, do Continente e das Regiões Autónomas, assim como pelo Programa destinado ao eixo da Sustentabilidade e Eficiência no usos dos recursos, o POSEUR, para apoiar a reabilitação e revitalização urbana, incluindo a promoção da

<sup>97</sup> MINISTÉRIO DO AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E ENERGIA, Compromisso para o Crescimento Verde, 2014, disponível em [http://www.crescimentoverde.gov.pt/wp-content/uploads/2014/10/CrescimentoVerde\\_dig.pdf](http://www.crescimentoverde.gov.pt/wp-content/uploads/2014/10/CrescimentoVerde_dig.pdf), p.15.

eficiência energética, em complementaridade, na reabilitação da habitação para particulares.

A avaliação realizada *ex ante* para os instrumentos financeiros do Portugal 2020, partiu da experiência do *JESSICA*, aproveitando o que tinha já sido feito na gestão dos instrumentos financeiros para a revitalização urbana, entendendo os mesmos como uma vantagem para alavancar recursos privados e tal como já dissemos, avaliar o que impediu o cumprimento dos objetivos estipulados, evitando cometer os erros anteriores com os novos instrumentos financeiros. A primeira grande alteração e talvez a mais significativa traduz-se no alcance deste instrumento financeiro, o IFRRU 2020 destinou-se a pessoas singulares ou coletivas, públicas ou privadas, incluindo os condomínios. A exclusão dos condomínios pelo *JESSICA* revelava-se numa grande lacuna, uma vez que a maioria das pessoas que vive na cidade habita em regime de propriedade horizontal.

Os apoios provenientes do IFRRU 2020, são concedidos através de produtos financeiros, criados especificamente para a reabilitação e revitalização urbana pela banca comercial, sendo que o aspeto a relevar são as condições mais favoráveis do que as condições de mercado, mas estes apoios só podem ser cofinanciáveis se as operações de reabilitação urbana se localizarem em áreas de reabilitação urbana. Para além da obrigatoriedade da localização dentro de uma área de reabilitação urbana, os apoios estendem-se:

- À reabilitação integral de edifícios, com idade igual ou superior a trinta anos, ou no caso de idade inferior, que demonstrem um nível de conservação igual ou inferior a dois (segundo o decreto-lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro);
- À reabilitação de espaços e unidades industriais abandonadas com vista à sua reconversão.

Mais especificamente, para que os projetos possam ser financiados devem preencher todos estes requisitos:

- Consistir em reabilitação integral de edifícios com idade igual ou superior a 30 anos ou nível de conservação igual ou inferior a 2, de acordo com o Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro, nomeadamente destinados à habitação, a equipamentos de utilização coletiva, a atividades económicas como comércio, serviços ou turismo;
- Complementarmente, serão apoiadas as intervenções em eficiência energética concretizadas no âmbito do projeto de reabilitação urbana de edifícios de habitação, com base em auditoria energética previamente realizada para o efeito;

- Estarem localizados dentro de uma Área de Reabilitação Urbana (ARU, definida nos termos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro), e para apoio dos fundos europeus, em zonas ribeirinhas, centros históricos ou zonas industriais abandonadas previstas no Plano de Ação de Reabilitação Urbana (PARU) ou estarem integrados em Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD), ambos elaborados pelo Município, ou instrumentos similares de planeamento no caso das Regiões Autónomas. Devem ainda os projetos cumprir os seguintes requisitos gerais:

- a) Justificar a necessidade e a oportunidade da realização da operação;
- b) Dispor dos licenciamentos e autorizações prévias à execução dos investimentos;
- c) Apresentar uma caracterização técnica e uma fundamentação dos custos de investimento e do calendário de realização física e financeira;
- d) Incluir indicadores de realização e de resultado que permitam avaliar o contributo da operação para os respetivos objetivos, bem como monitorizar o grau de execução da operação e o cumprimento dos resultados previstos;
- e) Não terem sido iniciados os trabalhos relativos ao projeto, entendendo-se como início dos trabalhos quer o início dos trabalhos de construção relacionados com o investimento, quer o primeiro compromisso firme de encomenda de equipamentos ou qualquer outro compromisso que torne o investimento irreversível, consoante o que acontecer primeiro. A compra de terrenos e os trabalhos preparatórios, como a obtenção de licenças e a realização de estudos de viabilidade, não são considerados início dos trabalhos;
- f) Apresentar viabilidade financeira e gerar recursos suficientes para assegurar o reembolso dos financiamentos obtidos;
- g) Apresentar uma avaliação dos riscos associados à operação, designadamente de carácter financeiro ou de execução, associados à existência de achados arqueológicos na área de incidência.

Ainda quanto à questão dos requisitos obrigatórios para os projetos de reabilitação urbana disporem de financiamento, a verdade é que o projeto pode ser financiado sem que esteja no momento delimitada uma área de reabilitação urbana, desde que a ARU em que o(s) edifício(s) se localiza(m), nos termos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, se encontre em fase de delimitação, ou seja que o processo tenha sido aprovado pela Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, e seja concluído no

prazo de um ano. A possibilidade de financiamento do projeto de reabilitação urbana pode acontecer sem que esteja aprovada no momento uma área de reabilitação urbana, tanto por caducidade da área, como por aprovação inicial. A delimitação de uma ARU determina a assunção pelo Município de promover a realização, nessa área, de um conjunto de intervenções integradas, em consequência de uma estratégia previamente definida, assegurando a salvaguarda do património edificado e o desenvolvimento sustentável do respetivo território. Determina ainda que o Município defina os benefícios fiscais associados aos impostos municipais sobre o património, a conceder aos proprietários e detentores de direitos sobre o património edificado, objeto das ações de reabilitação urbana (artigo 14.º da Lei nº 32/2012, de 14 de agosto, que altera o regime jurídico da reabilitação urbana – RJRU).

O IFRRU 2020 não apoia diretamente as operações de reabilitação urbana, o programa baseia-se num concurso público onde as entidades financeiras (em geral, a banca comercial) selecionadas através do concurso irão disponibilizar produtos financeiros, em regra empréstimos, em condições de mercado mais vantajosas de forma a incentivar as operações de reabilitação urbana.

Da avaliação *ex ante* dos instrumentos financeiros de programas do Portugal 2020 levada a cabo pela Agência para o Desenvolvimento e coesão, I.P.<sup>98</sup> Estima-se que em 2023 com o apoio do IFRRU para o objetivo da “Melhoria do ambiente urbano e da revitalização das cidades”, um aumento de 173.252 edifícios públicos e comerciais reabilitados em áreas urbanas por metro quadrado, 1800 casas reabilitadas em áreas urbanas, quanto ao objetivo “Regeneração das áreas urbanas nas comunidades mais desfavorecidas” prevê-se um total de 200 casas renovadas. No último objetivo, “Criação de emprego” estipula-se a criação de 2000 empregos como consequência direta deste instrumento financeiro.

A Resolução do Conselho de Ministros nº 52-A/2015, que regula os instrumentos financeiros no contexto do programa dos fundos europeus de financiamento (FEEI) estipula numa alusão à indissociabilidade da reabilitação urbana e da eficiência energética “No que respeita à reabilitação física do edificado destinado a habitação para particulares, podem os projectos, complementarmente, beneficiar de apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis para

---

<sup>98</sup> Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, A Reabilitação Urbana como Instrumento de Revitalização das Cidades, disponível em [http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/reabilitacao/ifrru/documentos/Av-Ex-ante-IFs\\_Lote-4\\_RF.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/reabilitacao/ifrru/documentos/Av-Ex-ante-IFs_Lote-4_RF.pdf).

consumo”. Esta ressalva é da maior importância, pois como já analisámos, a primeira alteração ao Regime Excecional da Reabilitação Urbana, ocorreu para inteirar as operações de reabilitação urbana de preocupações com a eficácia energética do edifício de forma a respeitar todo o ideal da Estratégia Europa 2020. O IFE 2020, instrumento financeiro para a Energia, ainda não se encontra numa fase tão desenvolvida como o IFRRU 2020, desde logo, quando a 24 de Julho de 2015 foi aprovado o quadro de funcionamento do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e a Revitalização Urbana, o IFE 2020 foi aprovado como instrumento financeiro para a Energia, no âmbito do Portugal 2020. Aquando a publicação do comunicado do Governo sobre os Instrumentos Financeiros para a Eficiência Energética e para a Reabilitação Urbana, “O IFE 2020 permite otimizar as condições de alavancagem dos recursos públicos através da mobilização de recursos privados e de instituições financeiras, bem como estimular a criação de subfundos retalhistas regionais ou de âmbito nacional, respondendo assim à necessidade de maximizar os apoios financeiros para ações na área da energia”, No caso do IFE 2020, pretende-se que o consumo energético na Administração Central e Local, assim como nas habitações particulares, seja autossuficiente, de autoconsumo, através das energias renováveis, privilegiando-se os projetos que nesta sede de financiamento concorram para reduzir a fatura energética de prédios que tenham um mau desempenho, em 15% ou aumentar pelo menos dois níveis no certificado de desempenho energético. Estes instrumentos financeiros revelam-se como cruciais na tentativa de requalificação das cidades 2020 e no assumir da reabilitação urbana aliada à eficiência energética como o instrumento para a revitalização das cidades. A evolução da reabilitação urbana mostrou-nos que sem investimento, sem cooperação o objetivo não pode ser cumprido, mas como já dissemos, é importante partir da experiência do anterior fundo comunitário, estimular o investimento dos agentes privados face ao risco do mercado, mas tão importante como isso é a publicidade destes instrumentos financeiros, a cooperação entre o Estado e as entidades locais para que a informação chegue realmente a todos e não fique fechada em nichos elitistas. Tudo parece estar interligado de uma forma inexorável para tornar a reabilitação urbana o instituto do desenvolvimento sustentável 2020 e com o Compromisso para o Crescimento Verde caso os resultados não sejam em 2020 satisfatórios para a Estratégia Europeia, este parece salvaguardar os resultados a atingir tendo como horizonte temporal 2020-2030.



## Conclusões

Reabilitação Urbana *low cost*, eficiente e simplificada: o mote para o desenvolvimento sustentável 2020 (?)

A interrogação inicial dá lugar a uma conclusão assente, por tudo o que já foi exposto não existem dúvidas que a reabilitação urbana 2020 é no eixo da sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos o mote para a sustentabilidade. Como política integrada de outras preocupações que vão muito mais além do que a recuperação do edifício ou fachada, apesar do legislador no preâmbulo do Decreto-Lei nº136/2014 que dá origem ao novo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação parecer fazer uma equiparação entre reconstrução de edifícios/fachada e reabilitação urbana<sup>99</sup>, reduzindo o seu conceito e a sua essencialidade para a prossecução do desenvolvimento do país. Desde 2014, com a integração da Estratégia Europeia mediante o Acordo de Parceria Portugal 2020, eficiência, simplificação, sustentabilidade e desburocratização são as palavras de ordem, as reformas operadas no Direito Público após 2014 espelham este ideal, de forma a uma maior aproximação às metas europeias, Portugal só viu uma solução: Legislar! Todas as reformas operadas e estratégias visionadas para o concretizar do Acordo, são enformadas no seu preâmbulo pela necessidade de alterar o quadro legal em vigor, surge desde logo e servindo de base a todas as outras alterações, a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, o Regime Excecional da Reabilitação Urbana, o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, a Estratégia Nacional para a Habitação e a Estratégia Cidades 2020, O Compromisso para o Crescimento Verde, as alterações pontuais ao Regime do Arrendamento Urbano, os programas de Arrendamento Urbano, o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, os instrumentos financeiros específicos para a reabilitação urbana. Em todos estes regimes o ideal da reabilitação urbana e da opção por uma gestão urbanística de contenção é salientado, aliás parece ser o único desígnio da mudança. Mas o anterior quadro legal não promovia a opção pela reabilitação urbana? Em nossa opinião, o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana de 2009, alterado pela Lei nº 32/2012, de 9 de setembro é já um regime impulsionador da reabilitação urbana. É verdade que o quadro

---

<sup>99</sup> Fernanda Paula Oliveira, *Mais uma alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. O Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro*, Coimbra, Almedina, 2014, p.6

legislativo da reabilitação urbana é realmente recente e como tal muito pouco se fez até 2004, o regime de 2004 também não era um verdadeiro regime reabilitador, mas talvez a solução não passe sempre pela criação de uma nova lei. O grande problema da reabilitação urbana sempre foi a falta de investimento, por um lado o endividamento do setor público e por outro a atividade de risco que representava para os promotores privados. O que o RERU veio trazer à reabilitação urbana é temporário, é uma dispensa de aplicação de vários regimes legais no processo reabilitador por estas normas se mostrarem desadequadas à reabilitação urbana e pensadas para a nova construção. Esta questão sempre nos inquietou ao longo deste trabalho, se o RERU é um regime impulsionador da reabilitação urbana, permitindo a dispensa de normas que em nada prejudicam a segurança e habitabilidade do edificado, porquê o seu carácter temporal e excecional? O seu período de vigência coincide com o período da Estratégia Europa 2020, com esta temporalidade só podemos concluir que até 2020 os objetivos estipulados para a reabilitação urbana e consequentemente para a eficiência energética vão estar atingidos, podendo o hiato temporal alargar-se até 2030 ao abrigo do Compromisso para o Crescimento Verde. O RERU faria todo o sentido sem o seu carácter excecional, se as normas dos vários regimes, o regime legal das acessibilidades, o regime legal das edificações urbanas, podem ser dispensadas na medida em que foram pensadas para a nova construção, então podem ser dispensadas sempre e não só até 2020. Este regime tem a mesma lógica subsequente ao primeiro Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, uma reabilitação voltada para as ACRRU e para o centro histórico, sendo que uma vez reabilitadas, o regime deixa de ter objeto. Consideramos que a excecionalidade do RERU tem a mesma base, cumprindo o 2020, o Regime Jurídico Excecional da Reabilitação Urbana deixa de ter aplicabilidade prática. Contudo seria uma utopia pensar num 2020 reabilitado, num 2020 sustentável. A Estratégia deve ser entendida como um primeiro passo para o desenvolvimento sustentável e não como um ponto assente. O RERU promove realmente uma reabilitação urbana simplificada, mais barata e eficiente, possibilitando através da dispensa das normas já referidas que mais edifícios sejam reabilitados, que todo o procedimento seja mais simples e atrativo, sendo assim em nossa opinião, em complemento do regime de 2009 operado pela alteração de 2012, o regime ótimo para a reabilitação. Através da dispensa de normas pensadas só para a nova construção, pode-se dar cumprimento ao princípio da igualdade, tratando de forma igual o que é igual, diferente o que é diferente, sendo este regime, verdadeiramente legitimador do princípio da proteção do existente. Ainda no

RERU, assistimos ao ritmo alucinante a que as alterações legislativas ocorreram, antes do Regime Excepcional da Reabilitação Urbana estar pensado, a Estratégia Europa 2020 já estava estruturada desde 2010, pensada para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Os objetivos em matéria climática e energia orientam todo o ideal 2020, como é que o Regime Jurídico Excepcional da Reabilitação Urbana pode conceber na sua redação original a dispensa de normas de eficiência energética e qualidade térmica? É desde logo um contrassenso para com o compromisso europeu. Torna-se mais uma vez a legislar, e bem, em 2015, com a primeira alteração ao Regime Jurídico Excepcional da Reabilitação Urbana, onde a norma passa a ter a redação oposta, da dispensa das normas de eficiência energética e qualidade térmica, passam com a alteração à obrigação do seu cumprimento, aproximando-se assim do ideal 2020.

A aposta numa estratégia de reabilitação precisa igualmente de uma reforma no setor da habitação e arrendamento, aliás o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana cresceu com o Regime do Arrendamento Urbano, sempre que se operava uma alteração no Regime da Reabilitação Urbana, o NRAU era igualmente alterado. A Estratégia Nacional para a Habitação, a Estratégia “Cidades Sustentáveis 2020”, o Programa “Reabilitar para Arrendar”, os instrumentos financeiros criados para a reabilitação urbana e para a eficiência energética, desde logo o instrumento financeiro para a reabilitação e revitalização urbana e o instrumento financeiro para a energia, IFRRU 2020 E IFE 2020, são criados de modo a tornar a reabilitação urbana uma política prioritária para o desenvolvimento 2020, veja-se desde logo a criação do IFRRU 2020, criado para apoiar a reabilitação urbana colmatando as lacunas do anterior *JESSICA*, agora o proprietário, o senhorio podem beneficiar (embora não diretamente) deste instrumento financeiro. Todas as alterações realizadas tentam prosseguir o ideal da sustentabilidade, a questão é que mais uma vez estamos perante um “frenesim legislativo”. No espaço de um ano foram revistos os principais regimes do Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território, talvez sem se perceber realmente se o fracasso do desenvolvimento reside na ausência ou na proliferação legislativa. Uma das questões que deixa bastantes dúvidas é relativamente à multiplicação de planos, de um nível municipal, os planos passam agora a ter igualmente origem intermunicipal, desdobrando-se em Planos Diretores Intermunicipais, Planos de Urbanização Intermunicipais e Planos Pormenor Intermunicipais. O planeamento já era um tema tão controverso e apontado como o responsável pelos principais problemas urbanísticos, o

que se faz? Criam-se mais planos. As alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, tendo como orientação a Lei de Bases, preveem as mesmas como indispensáveis à contenção urbanística, sem dúvida que o fim (?) da categoria de solo urbanizável é o ponto marcante da reforma, é um limite à construção e um verdadeiro apoio à contenção urbanística, o problema levanta-se com a possibilidade de tornar solo rústico em urbano, afinal a categoria de solo urbanizável não se extinguiu e mesmo que apenas aconteça em casos excepcionais e seguindo um conjunto cumulativo e tipificado de requisitos, a verdade é que há uma brecha, uma possibilidade, podendo inverter a lógica que motivou a alteração- a contenção urbanística através da reabilitação urbana. Além disso, o conceito de “solo urbano” formulado pela Lei de Bases e transposto para o RJGT, pode levantar algumas dúvidas. O solo urbano é “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação” nada se questiona quanto ao “totalmente urbanizado” o problema levanta-se relativamente ao solo “parcialmente urbanizado”, um solo está parcialmente urbanizado quando já detém infra-estruturas urbanísticas, então um solo dotado de infra-estruturas urbanísticas é solo urbano? Perante a ampla e dispersa infraestruturção que já conhecemos, a maioria do solo seria urbano, contudo a dotação de infraestruturção não confere por si só o estatuto de urbano ao solo, a verdade é que o plano tem de dotar o solo afeto à urbanização ou edificação. Mais uma vez tudo fica “nas mãos” do plano.

A reforma ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação segue igualmente o mote da eficiência, simplificação e de incentivo à reabilitação urbana principalmente através do novo conceito de obras de reconstrução, pelo novo regime da comunicação prévia e pela imposição de prazos nos alvarás de loteamento. Sem dúvida que o regime tenta estabelecer uma maior proximidade e comunicação com o cidadão, cedendo até o *IUS IMPERIUM* tão característico do Direito Público no novo regime da comunicação prévia. Este regime é igualmente criticado, principalmente pelas sucessivas alterações ao Decreto-Lei, todas as críticas apontadas, principalmente ao novo RJUE e RJGT, enaltecem o facto de a reforma não ser verdadeiramente um estímulo a contenção urbanística, havendo “fugas” nos dois regimes, mas uma alteração, para que de um modo lateral se possa relacionar com o novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, mostrando o empenho e relançar a reabilitação urbana.

A questão que se levanta, mais do que a necessidade das reformas, a proliferação legislativa ou mesmo a dificuldade em identificar solo rústico e solo urbano devido ao conceito de solo “parcialmente urbanizado”, se todas as alterações são ou não verdadeiros incentivos a uma nova gestão urbanística, se todas as alterações aconteceram no *timing* certo, o que temos a salientar é o facto de todas elevarem a reabilitação urbana a mote para a sustentabilidade 2020 e disso não nos restam quaisquer dúvidas, todas estas alterações tiveram um único propósito- A Reabilitação Urbana *low cost*, eficiente e simplificada como o mote para o desenvolvimento sustentável 2020.



## **Bibliografia**

**Antunes, Luís Filipe Colaço**, *Direito Urbanístico, Um outro paradigma: A planificação modesto-situacional*. Coimbra: Almedina, 2002. ISBN 972-40-1714-1.

**Carvalho, Jorge, Oliveira, Fernanda Paula**, *Classificação do Solo No Novo Quadro Legal*, Coimbra, Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6775-9.

**CEDOUA**, *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Coimbra, Almedina, 2010, ISBN 978-972-40-4287-9.

**Condesso, Fernando Reis**, *Direito do Ambiente, AMBIENTE E TERRITÓRIO. URBANISMO E REABILITAÇÃO URBANA*, 2ª edição, Coimbra, Almedina, 2017, ISBN 978-972-40-6816-9.

**Correia, Fernando Alves**, *Manual de Direito do Urbanismo*, 4ª edição. Coimbra, Almedina, 2008. ISBN 978-972-40-3571-0. Vol. I.

**Correia, Fernando Alves**, *Principais Instrumentos de Tutela do Ambiente Urbano em Portugal, A Tutela Jurídica do Meio Ambiente- Presente e Futuro*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005. ISBN 978-972-32-1292-1.

**Correia, Fernando Alves**, *Manual de Direito do Urbanismo*. Vol. II Coimbra, Almedina, 2010. ISBN 978-972-40-4137-7.

**Folque, André**, *A montante da Aplicação do Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana: Intervenções do Provedor de Justiça*, in, *Revista Jurídica Do Urbanismo e do Ambiente*, Nº 31/34 JAN./DEZ. 2009/2010, Almedina. ISSN 0872-9336.

**Fonseca João, Rendeiro João, Almeida Ricardo**, *Reabilitação Urbana Sustentável - Uma Nova Abordagem*, Vida Imobiliária, 2013. ISBN 978-989-84-1410-6.

**Girão, António Caetano de Sousa e Faria**, *A Política Comunitária Do Ambiente E Da Energia*, in, *Revista Jurídica Do Urbanismo e do Ambiente*. Nº 31/34. JAN/DEZ. 2009/2010, Almedina. ISSN 0872-9336.

**Gonçalves, Pedro**, *Entidades Privadas com Poderes públicos: o exercício de poderes de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*, Coimbra, 2005.

**Lopes, Dulce, Oliveira, Fernanda Paula**, *40 Anos de Urbanismo em Portugal: plus ça change, plus c'est la même chose ?* in *Revista Questões Atuais de Direito Local*, nº2, 2014, Braga, AEDRL, ISSN 2183-1300.

**Martins, Guilherme Waldemar d'Oliveira**, *Os Benefícios Fiscais À Reabilitação Urbana: Orientações Legislativas Recentes*, in, *Revista Jurídica Do Urbanismo e do Ambiente*. Nº 31/34. JAN./DEZ.2009/2010, Almedina. ISSN 0872-9336.

**Miranda, João, Monteiro, Cláudio, Valle, Jaime (coordenação)**, *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Coimbra, Almedina, 2016, ISBN 978-972-40-6468-0.

**Miranda, João, Monteiro, Cláudio, Valle, Jaime (coordenação)**, *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, Coimbra, Almedina, 2015, ISBN 978-972-40-5945-7.

**Metello, Francisco Cabral**, *Manual de Reabilitação Urbana*, Coimbra, 2008, ISBN 978-972-40-3415-7.

**Oliveira, Fernanda Paula**, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo - De um Urbanismo de Expansão e de Segregação a um Urbanismo de Contenção, de Reabilitação Urbana e de Coesão Social*. 2ª edição, Almedina, 2012. ISBN 978-972-40-4958-8.

**Oliveira, Fernanda Paula**, *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território Volume I*, Almedina, 2012, ISBN 978-972-40-4796-6.

**Oliveira, Fernanda Paula**, *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território Volume II*, Almedina, 2012, ISBN 978-972-40-4797-3.

**Oliveira, Fernanda Paula**, *Direito do Urbanismo Perguntas de Bolso, Respostas de Algebeira*. Coimbra, Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-5376-9.

**Oliveira, Fernanda Paula**, *Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. O Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro*, Coimbra, Almedina, 2014. ISBN 978-972-40-5880-1.

**Paiva, Carlos, Januário Mário,** *Os Benefícios Fiscais nos Impostos sobre o Património*, Coimbra, Almedina, 2014. ISBN 978-972-40-5430-8.

**Reis, Vítor,** *Montagem de operações de Reabilitação Urbana, Habitação e Reabilitação Urbana*, Urbe, Lisboa, 2005.

**Roth, Catherine,** *Guidance on Urban Rehabilitation*, Council of Europe publishing, 2005. ISBN 92-871-5527-5.

**Santiago Rodriguez, José Maria,** *La ponderación de Bienes e Interesses en el Derecho Administrativo*: Madrid/Barcelona, Marcial Pons, 2000. ISBN 978-847-35-1276-3.

**Torres, Alexander,** *Inside Out: O Interior do Quarteirão como Espaço Urbano*, Prova de Final do Curso de Arquitetura da Universidade do Porto, 2006. ISBN 978-1-300-00529-2.

**Urbani Paolo,** *Urbanistica Consensuale: La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione negoziata e tutele differenziate*: Torino: Bolatti Boringheri, 2000. ISBN 978-883-39-5641-1.

### **Bibliografia Específica:**

*Europa 2020, A Estratégia Europeia para o Crescimento* in [ec.europa.eu/europe2020/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm) Consultado a: 20-08-2015

*Consulta Pública sobre a Estratégia Europa 2020* in [ec.europa.eu/europe2020/public-consultation/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/public-consultation/index_pt.htm) Consultado a: 20-08-2015.

*Europa 2020 no seu país* in [ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/.../index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/.../index_pt.htm) Consultado a: 20-08-2015.

*Europa 2020- Prioridades* in [ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/.../index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/.../index_pt.htm) Consultado a: 22-08-2015.

*Um Orçamento para a Europa (2014-2020)* in [europa.eu/legislation\\_summaries/budget/bu0001\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/budget/bu0001_pt.htm) Consultado a: 22-08-2015.

*Instrumento Financeiro para a Reabilitação Urbana* in <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/> Consultado a: 23-08-2015.

*Desenvolvimento urbano sustentável em Portugal: Uma abordagem integrada.* Relatório para a Direção Geral da Política Regional da Comissão Europeia, in [http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/docs/noticias/FinaReport\\_PT18Outx1x\\_x1x.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/docs/noticias/FinaReport_PT18Outx1x_x1x.pdf) Consultado a: 2-4-2016.

**Comissão Europeia**, *Comunicação da Comissão EUROPA 2020, Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, Bruxelas, 3.3.2010 COM( 2010) 2020 final.

**Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia**, *Compromisso para o Crescimento Verde*, 2014, in [http://www.crescimentoverde.gov.pt/wp-content/uploads/2014/10/CrescimentoVerde\\_dig.pdf](http://www.crescimentoverde.gov.pt/wp-content/uploads/2014/10/CrescimentoVerde_dig.pdf) Consultado a: 10-4-2016.

**Sérvulo Correia & Associados, JESSICA, JOINT EUROPEAN FOR SUSTAINABLE INVESTMENT IN CITY AREAS**, Study on the Legal Implementation of JESSICA in Portugal, 2009, in [www.ifdr.pt/HttpHandlers/docHandler.ashx?id=10032&menuid=362](http://www.ifdr.pt/HttpHandlers/docHandler.ashx?id=10032&menuid=362) Consultado a: 15-4-2016.

**Sociedade Porto-Vivo, SRU**, *Documento Estratégico, Quarteirão D. João I, Vol. I, 2007*, in [www.portovivosru.pt/pdfs/DED\\_Joao\\_I.pdf](http://www.portovivosru.pt/pdfs/DED_Joao_I.pdf), Consultado a 17-5-2016.

**Sociedade Porto-Vivo, SRU**, *Unidade de Intervenção do Quarteirão das Cardosas, Projecto Base de Documento Estratégico, Vol. I, 2007*, in [www.portovivosru.pt/pdfs/CARDOSAS.pdf](http://www.portovivosru.pt/pdfs/CARDOSAS.pdf), Consultado a: 17-5-2016.

**Comissão de Coordenação E Desenvolvimento Regional do Norte**, NORTE 2020, in [norte2020.pt/documentos/documentos-fundamentais](http://norte2020.pt/documentos/documentos-fundamentais), Consultado a 20-5-2016.

**POSEUR**, *Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia- QREN E PORTUGAL 2020*, 2015, in [https://poseur.portugal2020.pt/media/38016/boletim-30jun2015-10-agosto\\_vf.pdf](https://poseur.portugal2020.pt/media/38016/boletim-30jun2015-10-agosto_vf.pdf) Consultado a 22-5-2016.

**POSEUR**, *Estratégia de Comunicação PO SEUR 2014-2020*, 2015, in [https://poseur.portugal2020.pt/media/37820/plano-de-comunicacao-po-seur\\_-\\_limpa.pdf](https://poseur.portugal2020.pt/media/37820/plano-de-comunicacao-po-seur_-_limpa.pdf) Consultado a 23-5-2016.

**Portal da Habitação**, *Reabilitar para Arrendar- Habitação Acessível*, in [http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/reabilitacao/reabilitarparaarrendar\\_ha/RpA\\_apresentacao.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/reabilitacao/reabilitarparaarrendar_ha/RpA_apresentacao.pdf) Consultado a 2-6-2016.

**Portal da Habitação**, *Estratégia Nacional Para a Habitação*, in [http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/EstNacHabitacao/Apresentacao\\_1.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/EstNacHabitacao/Apresentacao_1.pdf) Consultado a 3-6-2016

**Portal da Habitação**, *Regime Excecional para a Reabilitação Urbana- RERU*, in <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/RERU/index.html> Consultado a 3-6-2016.

**Portal da Habitação**, *Instrumentos financeiros para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas*, in [http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/reabilitacao/ifrru/documentos/Av-Ex-ante-IFs\\_Lote-4\\_RF.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/reabilitacao/ifrru/documentos/Av-Ex-ante-IFs_Lote-4_RF.pdf) Consultado a 4-10-2016.

**Direção Geral do Território**, *Estratégia Cidades Sustentáveis 2020*, 2015, in [http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2015-07/2015-07-30154922\\_ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00c.pdf](http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2015-07/2015-07-30154922_ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00c.pdf) Consultado a 4-10-2016.

**PORTAL DA HABITAÇÃO**, *Desenvolvimento Sustentável em Portugal: Uma Abordagem Integrada, Relatório para a Direcção-Geral da Política Regional da Comissão Europeia*, ECORYS, 2011, in [http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/docs/noticias/FinaReport\\_PT18Outx1x\\_x1x.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/docs/noticias/FinaReport_PT18Outx1x_x1x.pdf) Consultado a 4-10-2016.