



**Universidade de Coimbra**  
**Faculdade de Direito**

## **A Reabilitação Urbana – uma solução vigente e urgente**

**Cristiana Sena Outeiro**

Mestranda em Ciências Jurídico – Forenses

Dissertação apresentada no âmbito do  
2º Ciclo de Estudos em Direito da Faculdade de  
Direito da Universidade de Coimbra

**Área de Especialização:** Ciências Jurídico – Forenses

**Orientador:** Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Coimbra

2013

*Para os meus*

## **Agradecimento**

O presente texto é fruto da dedicação de tantas horas, mas também do alento de todos os que me rodeiam, pelo que não poderia deixar de os referir.

Em primeira mão, cumpre-me um agradecimento especial à Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira. Desde logo, por ter aceite a orientação da presente dissertação, pela disponibilidade e acessibilidade, e pela exímia prontidão com que sempre atendeu as minhas dúvidas e pedidos.

Agradecer, também, a todos os Professores que fizeram parte do meu percurso académico.

Por fim, um agradecimento carinhoso a todos os que, admiravelmente, me transmitiram sempre, impetuosamente, dinamismo sem igual.

Aos meus pais e ao meu irmão por tornarem possível este trabalho.

"O estudo dos edifícios antigos apresenta um interesse crescente, dada a evidente importância que tem vindo a ser atribuída à conservação do património construído, entendido de forma muito mais geral do que a simples visão conservacionista de monumentos e edifícios públicos de grande importância.

Aceita-se hoje, cada vez com mais clareza, que esse património engloba, de forma marcante, não só os edifícios monumentais - palácios, igrejas, castelos, conventos -, mas também os edifícios habitacionais, industriais e comerciais que, isoladamente ou, ainda mais em conjunto, ajudam a entender e a representar as formas como ao longo do tempo o homem se organizou, viveu e trabalhou, talvez até de forma mais marcante do que o que sucede com os monumentos individualizados que, por vezes, não são mais do que expressões individuais de eventos singulares na época."

João Augusto da Silva Appleton,  
*Reabilitação de Edifícios Antigos – Patologias e Tecnologias de Intervenção*

## Abreviaturas

- ARU** - Área de Reabilitação urbana
- CC** - Código Civil
- CPC** - Código de Processo Civil
- CRP** - Constituição da República Portuguesa
- DL** - Decreto-Lei
- EBF** - Estatuto dos Benefícios Fiscais
- FIIAH** - Fundos de Investimento Imobiliário em Arrendamento Habitacional
- IHRU** - Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
- IMI** - Imposto Municipal sobre Imóveis
- IMT** - Imposto Municipal sobre as transmissões onerosas de Imóveis
- INE** - Instituto Nacional de Estatística
- IRS** - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- IRC** - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
- NRAU** - Novo Regime de Arrendamento Urbano
- PRAUD** - Programa de Recuperação de Áreas Degradadas
- PRU** - Programa Nacional de Reabilitação
- RAU** - Regime de Arrendamento Urbano
- RECRIA** - Regime Especial de Participação e Aproveitamento de Imóveis
- REHABITA** - Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas
- RERU** - Regime Excecional da Reabilitação Urbana
- RJFII** - Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Imobiliário
- RJOPA** - Regime Jurídico das Obras em Prédios Arrendados
- RJRU** - Regime Jurídico da Reabilitação Urbana
- RJUE** - Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
- SIIAH** - Sociedades de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional
- SOLARH** - Programa de Solidariedade de Apoio à Recuperação de Habitação

## **Introdução**

Com a entrada de Portugal na moeda única, verificou-se por um lado uma descida acentuada das taxas de juro para aquisição de habitação própria, e por outro, uma maior estabilidade desses valores. A par disso, a forte liquidez dos bancos gerou uma oferta de produtos financeiros que tornou mais vantajosa a aquisição e construção de edifícios novos, normalmente, fora dos perímetros urbanos, mostrando-se mais desvantajosa a opção de arrendamento. Apesar da forte expansão urbanística, nos últimos 25 anos em Portugal, verificou-se que a oferta de habitações novas superou, em larga escala, a procura por parte da população. Muitas são as habitações desocupadas, o que significa que há que deter a expansão urbana através da diminuição da construção nova e apostar na reutilização e na reabilitação do edificado.

Com a recessão internacional, consequentemente aumento de desemprego e diminuição de salários, as famílias perderam poder de compra levando ao aumento da procura para arrendamento urbano.

Neste contexto importa delimitar o objeto de estudo da presente dissertação, na qual, num primeiro momento iremos contextualizar historicamente o surgimento da reabilitação urbana um pouco por toda a Europa, começando na Revolução Industrial do século XVIII, passando pelas Guerras Mundiais até à sua história mais recente.

Incidiremos o estudo da reabilitação urbana em Portugal com maior foque nas últimas décadas, pois foi quando surgiram algumas consagrações legais culminando numa apreciação geral quanto à evolução do conceito da reabilitação urbana na perspetiva de alguns autores.

Analisaremos a evolução legislativa da reabilitação urbana, impondo-se uma análise crítica à mesma, na medida em que se mostrar pertinente. Importa também descortinar o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana previsto no Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto.

Num segundo momento analisaremos questões concretas e atuais, nomeadamente, no caso de imóveis em mau estado de conservação dados de arrendamento, tentar perceber quais as razões que levam ao estado de decadência e inviabilidade das condições de habitabilidade, quais as soluções que o atual regime oferece para combater esta tendência e se essas soluções se mostram eficazes. Iremos estudar alguns programas de financiamento existentes para recuperar habitações arrendadas em situação de decadência.

Importa compreender até onde vai a responsabilidade dos senhorios em realizar obras nos seus imóveis arrendados e quais as previsões legais neste sentido.

Não esquecendo de abordar as imposições da Troika no seu Memorando de entendimento de 2011 bem como as atuais alterações que o pacote legislativo - composto pelas Leis n.ºs 30/2012, 31/2012 e 32/2012, de 14 de Agosto - implicou no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e também no Novo Regime de Arrendamento Urbano.

Analisaremos, também, quais as consequências de incumprimento do dever de reabilitar.

Ao longo da análise das nossas questões, e sempre que possível, convocaremos decisões dos nossos tribunais de forma a garantir a utilidade prática que se pretende com a presente dissertação.

Por fim, procederemos a uma reflexão crítica acerca de algumas questões suscitadas, tentando perceber quais as falhas do atual Regime de Arrendamento Urbano enquadrado nas políticas de reabilitação urbana, quais as respostas que ficam por dar e, eventualmente, daremos algumas sugestões que melhor se adequem às lacunas encontradas.

## **Capítulo I**

### **1 Enquadramento histórico e conceito da Reabilitação Urbana**

#### **1.1 Origem histórica - o período da Revolução Industrial**

Vários estudos sugerem que o Reino Unido foi pioneiro nas questões de reabilitação urbana dada a rápida mudança industrial e urbana a que se assistiu com a Revolução Industrial nos séculos XVIII e XIX.

A par da Revolução Agrícola, a Revolução Industrial, marcada pela inovação tecnológica e económica veio proporcionar o aumento do crescimento económico. Por sua vez, prosperou na população a vontade de melhorar as suas condições de vida, potenciando, deste modo, o êxodo rural. E, a fuga das pessoas do campo para a cidade potenciou, por outro lado, o crescimento urbano. Foi portanto uma época em que o acentuado crescimento demográfico, a alteração das condições de vida das populações e o conseqüente êxodo rural, bem como o grande desenvolvimento das zonas industriais, estimulou o aumento exponencial da urbe. A construção desenfreada de edifícios, à data, era condição necessária para corresponder às exigências que subsistiam. Assim, drasticamente, o perímetro urbano aumentou, vindo nascer bairros de subúrbio.

Tais fatos foram-se propagando um pouco por toda a Europa, à medida que os diversos países foram sentindo os tão notáveis efeitos da Revolução Industrial, da mudança e do progresso.

Foi, definitivamente, uma época de grandes mutações, que definiu o rumo das nossas histórias. Efetivamente, por toda a Europa, o século XX foi um século de grandes transformações urbanas, com o surgimento de notáveis aglomerados urbanos que albergavam centenas, milhares, mesmo milhões de pessoas. Foi um século marcado pela massificação urbana.



## **1.2 A reabilitação urbana como consequência da devastadora destruição das Guerras**

A tendência de desenvolvimento e crescimento urbano foi contrariada com a devastadora destruição da Primeira Guerra Mundial<sup>1</sup>.

Nem todos os países da, atual, Europa sofreram os mesmos danos e, conseqüentemente, o mesmo grau de destruição. Contudo, um pouco por toda a Europa, mas com maior incidência nos países como o Reino Unido, a Itália, a Alemanha e a Rússia surgiu a necessidade de reabilitação. Num clima de pós guerra a destruição era tal que, reabilitar, tão só, não dava resposta ao que na época se impunha. Era, então, necessário reconstruir. E foi esta necessidade de reconstrução que marcou, ou antes, que deu início àquilo que hoje designamos por reabilitação urbana. Poder-se-á concluir que a reconstrução foi a primeira manifestação, ou antes, o primeiro passo do que hoje designamos reabilitação urbana.

Ora, seguido de um período de grande ascensão e evolução, em que se verificou um grande alargamento do perímetro urbano por toda a Europa, as duas grandes guerras despoletaram uma necessidade intrínseca de reconstrução.

O período que marcou o pós Segunda Guerra Mundial<sup>2</sup> - finais dos anos 60 e início dos anos 70 - ficou marcado por uma política urbana de reconstrução, com uma forte imposição para adoção de medidas urgentes, seguido de uma fase de modernização das infraestruturas dos centros urbanos.

No entanto, nos anos 70, muitos países experienciaram os efeitos da recessão, da reestruturação económica e as reações sociais, de tal forma que, rapidamente, reconheceram a imperativa necessidade de dar resposta aos problemas urbanos, nomeadamente as questões de habitabilidade e exclusão social<sup>3</sup>.

Drasticamente, a cidade assumiu importância que não tinha, provocando, conseqüentemente, problemas que não existiam – pelo menos não tão notáveis - de

---

<sup>1</sup> (1914-1918);

<sup>2</sup> (1939-1945);

<sup>3</sup> Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency, 2011, p.2 em <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305900610000747> consultado em 02/06/2013;

ordem habitacional, social, infraestruturas, entre outros. Assim, dada, a necessidade de dar resposta a todos os problemas inerentes à cidade (urbe), surgiu o urbanismo.

O Urbanismo é considerado como uma ciência que nasceu no final do século XIX, para o estudo, a organização e intervenção no espaço urbano, como prática das transformações necessárias à realidade caótica das condições de habitação e salubridade em que viviam os habitantes de grandes cidades europeias, na época da revolução industrial<sup>4</sup>.

De seguida, analisaremos o período de reconstrução após a devastadora destruição das guerras em três países – Alemanha, França e Reino Unido.

### 1.2.1 Alemanha

Ora, “em muitas cidades alemãs os primeiros anos pós-guerra foram caracterizados por enormes fluxos de refugiados, a destruição quase completa de plantas industriais, de infraestruturas técnicas e as áreas residenciais e interior das cidades.”<sup>5</sup>

A separação da Alemanha em dois estados distintos – do lado ocidental a República Federal Alemã, do lado oriental a República Democrática Alemã – originou a evolução dos mecanismos de atuação no âmbito da reconstrução, igualmente, distinta.

A "cidade segmentada e diversificada" tornou-se o princípio dominante orientador do planeamento urbano na década de 50<sup>6</sup>.

A República Federal Alemã, apoiada pelo “Plano Marshall”, fortaleceu a sua economia, potenciando medidas profundas de reconstrução. Por um lado, os edifícios degradados e velhos foram reconstruídos fidedignamente de acordo com os planos da cidade, por outro, as zonas devastadas pela destruição, foram erguidas de raiz – *“making a new radical start”*<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup><http://www.fag.edu.br/professores/cmsonda/2010.1/PUR%20II/TEXTOS/texto%201%20-%20Reflex%20E3o%20por%20um%20conceito%20cont%EAmporaneo%20de%20urbanismo.pdf>, consultado em 02/06/2013;

<sup>5</sup>[http://www.eukn.org/Germany/de\\_en/Dossiers/Urban\\_Development\\_in\\_Germany/Reconstruction\\_%E2%80%93\\_Urban\\_Development\\_in\\_Germany\\_in\\_the\\_1950s](http://www.eukn.org/Germany/de_en/Dossiers/Urban_Development_in_Germany/Reconstruction_%E2%80%93_Urban_Development_in_Germany_in_the_1950s), consultado em 02/06/2013;

<sup>6</sup>*Idem*;

<sup>7</sup>*Idem*;

Do outro lado, a República Democrática Alemã caracterizada por edifícios monumentais individuais e grandes praças centrais, viu, no final da década de 50 a necessidade de adotar formas de construção industrializada padronizada, nomeadamente, prédios.

A década de 60 ficou marcada pela era da expansão urbana. Um pouco por toda a Alemanha, esta foi uma década marcada pela construção de grandes perímetros industriais e pela edificação vertical de habitações na periferia urbana.

Nos anos 70 surgiu a Renovação Urbana e a Lei de Desenvolvimento da Cidade que incrementou a política de renovar. Assim, na República Federal da Alemanha, a fase de renovação urbana foi caracterizada por uma reconstrução em grande escala, tanto a nível de preservação de edifícios históricos - valorizando o património cultural -, quanto ao nível da reabilitação de bairros antigos.

Ao passo que, na República Democrática Alemã foi valorizada a construção urbana na periferia das cidades. Desse modo, “resultou num aumento drástico da densidade das zonas residenciais e uma redução das qualidades urbanas”<sup>8</sup>.

Na Alemanha, os anos 90 foram de grandes mudanças. Em 09/11/1989, o muro de Berlim – que separava a Alemanha Oriental da Ocidental – foi derrubado, pelo que, a fronteira berlinense foi aberta. Em pouco menos de um ano, assistiu-se à reunificação da Alemanha, que entrou em vigor a 3 de Outubro de 1990.

Ora, tais fatos culminaram numa profunda alteração a nível político, económico e social da Alemanha. Consequentemente, as prioridades de desenvolvimento urbano também mudaram. A nível urbano, a maior tarefa que a Alemanha enfrentara era a de repor as desigualdades de habitação. Como supra se expôs, se numa cidade a prioridade era a construção de novos edifícios negligenciando a reconstrução do já existente, noutras, a política urbana era focada quase exclusivamente para a reabilitação/reconstrução do edificado.

---

<sup>8</sup>[http://www.eukn.org/Germany/de\\_en/Dossiers/Urban\\_Development\\_in\\_Germany/Reconstruction\\_%E2%80%93\\_Urban\\_Development\\_in\\_Germany\\_in\\_the\\_1970s](http://www.eukn.org/Germany/de_en/Dossiers/Urban_Development_in_Germany/Reconstruction_%E2%80%93_Urban_Development_in_Germany_in_the_1970s), consultado em 02/06/2013;

## 1.2.2 França

Após a II Guerra Mundial, verificou-se em França uma forte migração – entre os anos 50 e 70 -, que se traduziu num acentuado aumento populacional da urbe, em preterição do campo. Tal fato suscitou uma rápida urbanização acrescida da necessidade de criar nos espaços habitacionais. O que ocorreu, com a construção de “grandes edifícios em periferias sociais habitacionais nos arredores de Paris e de outras grandes cidades”<sup>9</sup>.

Os anos seguidos do fim da Grande Guerra foram de prosperidade económica e desenvolvimento. Sucede que, após uma crise generalizada um pouco por toda a Europa, a França, nos meados dos anos 70, foi um dos países onde se verificou um maior índice de imigrantes à procura de um melhor nível de vida o que fomentou um forte crescimento de áreas de habitação social nas zonas periféricas das grandes cidades.

Daí que, com o passar dos anos, os maiores desafios que se colocaram no âmbito da reabilitação urbana foram nessas zonas periféricas das áreas urbanas, *in casu*, as zonas habitacionais<sup>10</sup>.

Para fazer face às áreas urbanas desfavorecidas ou “sensíveis”, foi criada em França, a «Politique de la ville», que aborda as questões de ordem económica e social dessas áreas, bem como o seu desenvolvimento e regeneração<sup>11</sup>.

Como primeira aparição no âmbito de intervenção em áreas urbanas a Política da Cidade cedo mostrou algumas limitações. Pelo que, as desigualdades sociais cada vez mais acentuadas despoletaram a criação, em 1981, de uma “Comission Nationale pour le developpement social dès quartiers (Comissão Nacional para desenvolvimento social em áreas urbanas). E, de 1982 até 1988 entrou em vigor um programa chamado Developpement social dès quartiers (Desenvolvimento Social de Bairros)”<sup>12</sup>.

Nos anos sucessivos foram sendo criados institutos, leis e outras políticas, como por exemplo o “Ministério dos Assuntos urbanos”, a “lei-quadro para as cidades”, “os

---

<sup>9</sup> Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency, p.18, em <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305900610000747> consultado em 02/06/2013;

<sup>10</sup> *Idem*;

<sup>11</sup> Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency, p.23, em <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305900610000747> consultado em 02/06/2013;

<sup>12</sup> *Idem*;

grandes projetos urbanos”, tudo com vista a “garantir uma maior mistura social, gerir a habitação entre os municípios em áreas urbanas, obrigando aglomerados com mais de 200 mil habitantes para fornecer pelo menos 20% de habitação social”<sup>13</sup>.

Neste enlace, facilmente se extrai a conclusão de que em França, a vertente social do urbanismo – como instrumento de integração sócio-cultural –, foi a que mais preocupou no âmbito da intervenção da urbe.

### **1.2.3 Reino Unido**

Sendo o Reino Unido pioneiro no desenvolvimento industrial, económico, habitacional, e também um dos mais atingidos com as Grandes Guerras foi também o primeiro, relativamente a outros países europeus, a enfrentar o declínio urbano e, conseqüentemente, a sentir necessidade de reabilitar.

No sentido de reestruturar as áreas urbanas o Reino Unido foi palco da montagem de um amplo e poderoso sistema de planeamento urbano e regional.

Ora, com a subida do Partido Trabalhista ao poder - entre 1945 e 1951 - o Governo da altura estabeleceu uma nova agenda política, baseada na expansão e promoção do desenvolvimento do país, através da construção de novas cidades<sup>14</sup> com o objetivo de formar a região metropolitana de Londres. Até aos anos 70, o Reino Unido experienciou várias formas de planeamento e morfologia urbana, nomeadamente através da regeneração urbana que se veio a enraizar na política pública urbana britânica em grande escala – tanto local como nacional -, despoletando a disseminação do conceito pelo resto da Europa<sup>15</sup>.

Conforme já exposto, e numa conjuntura de reconstrução europeia, surgiu a necessidade de focar os olhares para o centro da cidade no sentido de ultrapassar a degradação em que se encontrava devido aos efeitos massivos da II Guerra Mundial. Desta feita, o interesse pelo centro da cidade traduziu-se na sua renovação através da

---

<sup>13</sup> Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency, p. 24, em <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305900610000747> consultado em 02/06/2013;

<sup>14</sup> Conhecidas como “New Towns”;

<sup>15</sup> Thilo Lang 2005, Insights in the British debate about urban decline and urban regeneration, Institute for Urban Development and Structural Planning, Leibniz;

demolição do edificado, marginalizando o cariz histórico do mesmo, sobrando apenas aqueles edifícios artísticos construídos antes da Revolução Industrial pois só esses eram considerados monumentos históricos com valor e a conservar. Aliás, a maior parte do edificado era aluído pois “tal destruição realizava-se mesmo com o propósito de valorizar o património, arrasavam-se os edifícios que rodeavam os monumentos com a intenção de estes ganharem maior destaque, proporcionando-lhes as melhores perspectivas, sempre com o pretexto de contribuir para combater a insalubridade dos bairros antigos”<sup>16</sup>. Nesta época, a organização do território era feita mediante a divisão rígida das áreas com funções específicas como a habitacional, a laboral, implicando o afastamento entre as zonas residenciais e os centros da cidade.

A partir dos anos 60 “começa a considerar-se que o centro da cidade se caracteriza pela sua cultura, ética, valores e instituições, vividos no quotidiano e não apenas pelos aspetos económicos e sociais”<sup>17</sup>. Começa então a surgir a valorização do tecido urbano no seu conjunto e não apenas os monumentos com cariz histórico.

### **1.3 A emergência da Reabilitação Urbana em Portugal**

A reabilitação urbana não é um ato prático e imediato que, de repente e por conveniência, dele se começou a fazer uso. Pelo contrário, a reabilitação urbana é um conjunto de atos, fruto de uma vasta e demorada construção que atravessou um caminho sinuoso, cujas políticas foram nascendo e moldando-se consoante as necessidades que cada época ia exigindo.

Não é de difícil perceção o fato de que a necessidade de regular a ocupação do território e delimitar estratégias, decorre dum período de larga expansão da urbe, em que se assiste a uma construção desenfreada.

Como tal, não é possível afirmar com exatidão quando foi que surgiu a reabilitação urbana, mas antes, traçar o percurso decorrido até que hoje se possa falar em reabilitação urbana.

---

<sup>16</sup> Revista da Faculdade de Letras – Geografia I série, vol. XV/XVI, Porto, 1999-2000, p. 117;

<sup>17</sup> Revista da Faculdade de Letras – Geografia I série, vol. XV/XVI, Porto, 1999-2000, p. 118;

Tal como nos restantes países da Europa atrás analisados, foi também no pós II Guerra Mundial que emergiu a necessidade de intervenção no território, nomeadamente através de intervenções de requalificação do tecido urbano.

Na era do Estado Novo<sup>18</sup>, emergiram os primeiros sinais concretos e palpáveis na área do urbanismo, nomeadamente com a homologação, pelo Conselho Superior de Obras Públicas, de planos de urbanização<sup>19</sup>.

Neste período - primeira metade do século XX -, os olhares estavam voltados para os centros históricos, bem como para as áreas urbanas mais antigas, nomeadamente o património de valor histórico, com necessidade de intervenção. Ora, a conservação e preservação daquelas áreas eram fundamentais no sentido de preservar o que se dirá «estilo português».

À data, a recuperação de monumentos nacionais e edifícios de grande valor histórico e a conservação dos centros históricos significava o enaltecimento do valor nacional<sup>20</sup>.

Ao longo dos anos foram, efetivamente, realizadas operações urbanísticas no sentido de restaurar monumentos de cariz tipicamente português pela sua forte componente histórica. Refiro-me, exemplificadamente, ao restauro do Castelo de S. Jorge em Lisboa, igualmente no Paço dos Duques de Bragança em Guimarães, bem como à intervenção no centro histórico de Coimbra.

A partir dos anos 50, a questão do património e do edificado assume cada vez maior relevância, surgindo a classificação dos imóveis, a imposição de elaborar planos de urbanização, suscitando mais e mais não só o gosto pelo embelezamento da urbe, mas também uma obrigação de preservação do edificado<sup>21</sup>.

Num breve e resumido apontamento histórico, não deixarei de realçar aquelas que foram as primeiras aparições da proteção paisagística, incluindo não só os

---

<sup>18</sup>(1933-1974), com chefia de António de Oliveira Salazar;

<sup>19</sup> A política de Salazar preconizava o valor histórico dos edifícios e dos monumentos que transparecessem a alma de Portugal seguindo as suas características originais;

<sup>20</sup> Veja-se, a título de exemplo a Portaria de 29/08/1938 em Diário do Governo n.º203-II Série de 1/9/1938 “O Castelo de S. Jorge, o mais antigo Monumento de Lisboa, verdadeiramente acrópole da Nação, talvez a peça de maior e melhor nobreza do nosso Património de glória, merece incontestavelmente que se dignifique, desafrontando-o de malefícios construtivos, isolando-a na sua solene beleza evocadora, reintegrando-o enfim, quanto possível, na sua rude e expressiva estrutura de fortaleza de outros tempos.”;

<sup>21</sup> V.g. Lei n.º 2 030, de 22/06/1948 na qual se previa a possibilidade de expropriação por utilidade das «casas que reconhecidamente devam ser reconstruídas ou remodeladas em razão das suas pequenas dimensões, posição fora do alinhamento ou más condições de higiene e estética»;

monumentos, mas também edifícios habitacionais salvaguardando os respetivos impactos sociais. Entre outras, destaca-se, o estudo de Renovação Urbana do Barredo em 1969<sup>22</sup>; a criação do serviço da Direção Geral dos Serviços Urbanização<sup>23</sup>, a reformulação da Lei dos Solos<sup>24</sup> que criou a figura de «Área Crítica de Recuperação e Reconstrução Urbanística»<sup>25</sup>, a elaboração do Despacho n.º 4/SEHU/85, de 04/02/1985<sup>26</sup>.

Aos poucos, a questão das intervenções de requalificação da cidade, deixaram de ter como foco principal os monumentos históricos e toda a carga nacionalista inerente.

Por outro lado, com a entrada de Portugal na União Europeia em 1986, foram impostas a Portugal algumas diretivas que mudaram de ordenamento do território – que veremos mais adiante –, que despoletaram mudança de consciência e forma de atuar. Assim, o zelo pela cidade assumiu, ao longo dos anos, uma preocupação social, política e também ambiental. Cada vez mais foram surgindo associações, programas, incentivos, entre outros, em prol de uma planificação urbanística organizada e qualificada.

Refira-se, nomeadamente, a criação em 1988 de uma associação sem fins lucrativos denominada «URBE» com o escopo de integrar na agenda política de então, questões relacionadas com a reabilitação urbana. Atente-se ao facto de que as operações a nível do tecido urbano, designadamente em Évora, Porto, Lisboa, eram realizadas, diria antes orientadas, segundo o princípio da intervenção pública<sup>27</sup>.

No fundo, todos os programas criados revelam a preocupação existente, na época, em qualificar o espaço urbano, mas contudo, sempre com foco principal a qualificação de centros históricos e monumentos de cariz, igualmente, histórico.

Apesar dos inúmeros programas criados ao longo dos anos, a reabilitação urbana teve sempre um peso maior no que toca a projetos de recuperação, diria, da “história”<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> Coordenado pelo Arquiteto Fernando Távora, atuando nas áreas degradadas do Porto com vista à melhoria das condições de vida da população;

<sup>23</sup> Atual Direção Geral do Ordenamento do Território (DL n.º 59/87, de 09/11)

<sup>24</sup> DL n.º 794/76, de 05/11;

<sup>25</sup> Possibilitando a expropriação e a posse administrativa de imóveis nas situações mais degradadas;

<sup>26</sup> Diploma criado no sentido de promover PRU, abrangendo outros focos de atuação, retirando primazia aos centros históricos. Não obstante, visava apoiar financeiramente as autarquias locais. Originou a criação dos Gabinetes Técnicos Locais. Veio mais tarde a dar lugar ao PRAUD;

<sup>27</sup> Cfr. Rogério Gomes, *Reabilitação Urbana, uma introdução*, Edição Urbe, 2008, Lisboa, p.13;

<sup>28</sup> Refiro-me aos monumentos históricos, espaços de cidades com forte importância histórica nacional, centros urbanos muito antigos e de igual importância nacional;



Sucedeu que, começou a viver-se num período de ascensão e prosperidade económica, proporcionando à população oportunidades de emprego fora das suas cidades. Consequentemente, o êxodo rural<sup>29</sup> fez com que se verificasse uma acentuada expansão da urbe. Ora, as pessoas já não querem viver nos tradicionais centros históricos, muitas vezes de difícil acesso e outras vezes afastados das grandes superfícies comerciais, industriais dificultando uma vida mais prática. Ademais, com a melhoria das condições de vida através de empregos assalariados proporcionando o aumento de poder económico das famílias, com o facilitismo de crédito à habitação gerou-se uma onda de construção desenfreada de habitação própria na periferia das cidades, aumentando-se, em grande escala, o perímetro das mesmas<sup>30</sup>.

Surgiu, então, a necessidade de encarar a reabilitação urbana como um “bloqueador” da expansão da urbe, nomeadamente, através da reabilitação de edifícios em condições que necessitem dessa intervenção<sup>31</sup>, no sentido de atrair as pessoas para o já edificado, nomeadamente, através do arrendamento urbano<sup>32</sup>.

### **1.3.1 Reabilitação urbana dos dias de hoje (em Portugal)**

Na década de 80 assistiu-se a uma acentuada melhoria das condições de vida das pessoas, inculcando-lhes o desejo de abandonar o campo com o objetivo de conquistar a cidade, verificando-se consequentemente, uma acentuada expansão urbanística<sup>33</sup>.

Optar pela nova construção era, naquela época a via mais atrativa quer por razões de conforto, modernidade, quer mesmo por razões económicas, uma vez que as prestações de crédito bancário – para construção de habitação – eram consideravelmente mais baixas do que as rendas habitacionais.

---

<sup>29</sup> A fuga das pessoas do campo para as cidades em busca de emprego e melhores condições de vida;

<sup>30</sup> No mesmo sentido, Dulce Lopes, *A Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização, O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Almedina/CEDOUA, 2010, p. 20;

<sup>31</sup> “*Os proprietários de edifícios ou fracções 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*”. Cfr. n.º1 do artigo 6º do RJRU;

<sup>32</sup> Tema melhor desenvolvido no capítulo III da presente dissertação;

<sup>33</sup> “*Com alargamento exponencial de perímetros urbanos e a conseqüente expansão irracional das infra-estruturas do território*” Cfr. Fernanda Paula Oliveira, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, Almedina, 2011, cit. p. 71;

Nas palavras de Dulce Lopes, à data vivia-se a “crença numa inesgotável capacidade de expansão urbana das cidades”<sup>34</sup>. Razão pela qual, a reabilitação urbana não era vista como algo necessário naquela época e, por outro lado, não tinha interesse para os proprietários, muito menos para os investidores.

Sucedem porém, o aumento desenfreado do perímetro urbano trouxe a inevitável conclusão de que a cidade não é infinita, pelo que se esgota em si mesma. Assim, tomou-se consciência de que é imperativo conter, e não expandir, a urbe. Razão pela qual, a reabilitação urbana, nas últimas décadas, ganhou especial relevância no âmbito da ocupação do território.

Até há pouco tempo, a reabilitação urbana não tinha ênfase no seio das demais tendências de ocupação do território, sendo vista como “um parente pobre das demais políticas”<sup>35</sup>, devido às razões supra referenciadas.

Começou, aliás, a assumir uma importante relevância devido à influência europeia relativamente à imposição das medidas com o Livro Verde sobre o ambiente urbano<sup>36</sup>.

A reabilitação urbana tem vindo a ocupar, nos dias de hoje, uma importância significativa no âmbito das políticas urbanísticas de contenção da urbe, através da requalificação e conservação do edificado já existente proporcionando um funcionamento sustentável das cidades<sup>37</sup>.

Dado o exagerado alargamento do perímetro urbano, pretende-se com o urbanismo de contenção, em grosso modo, um novo modelo de gestão e ocupação territorial que permita retrainir a expansão urbana, preencher os seus espaços vazios e consequentemente, reabilitar os centros da cidade<sup>38</sup>

Atualmente, a reabilitação urbana é vista como a mais vantajosa<sup>39</sup> política pública no âmbito da ocupação do território, contrariando a política de expansão urbana

---

<sup>34</sup> Dulce Lopes, Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização, *O Novo Regime da reabilitação Urbana*, Almedina/CEDOUA, 2010, cit. p. 21;

<sup>35</sup> *Idem*, Cit. p.21;

<sup>36</sup> Em [http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/urban\\_environment\\_green\\_paper\\_com\\_90\\_218final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/urban_environment_green_paper_com_90_218final_en.pdf), consultado em 02/06/2013; Note-se que, com a emissão deste livro, a reabilitação urbana em Portugal ganhou maior ênfase, suscitando interesse público na recuperação do edificado;

<sup>37</sup> Cfr. Fernanda Paula Oliveira, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, Almedina, 2011, p. 71;

<sup>38</sup> Cfr. Fernanda Paula Oliveira, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, Almedina, 2011, p. 45-46;

<sup>39</sup> “em termos territoriais (impedindo a consumpção de novos espaços), financeiros (promovendo a racionalização das infra-estruturas e equipamentos existentes), ambientes (provendo à valorização do património construído e do ambiente urbano das cidades) e sociais (funcionando como mecanismo de

e as suas demais implicações<sup>40</sup>. Pois, devido ao excesso de construção no setor imobiliário e redução da sua procura, a reabilitação urbana torna-se a mais vantajosa política.

Surgiu, então, a necessidade de dar ao direito do urbanismo uma nova dimensão, torná-lo mais amplo e suscetível de dar resposta aos problemas atuais, levando a um urbanismo de contenção, de coesão social e de reabilitação.

E, quanto aos problemas sociais, referimo-nos em certa medida à questão do elevado número de imóveis devolutos, aos imóveis dados de arrendamento sem condições de habitabilidade devido à escassez de capital dos seus proprietários que lhes permita realizar obras de conservação. Questões que, mediante obras de reabilitação, seriam atenuadas proporcionando melhores condições de habitabilidade aos seus cidadãos.

#### **1.4 A Reabilitação Urbana no contexto de uma Europa contemporânea**

Pressupõe-se, à partida, que se entende como contemporânea, a baliza temporal entre os finais do século XX e início do século XXI.

Até aqui, a seu tempo, cada país da Europa foi sentindo necessidade implementar medidas de reabilitação urbana, por uns ou por outros motivos, cada um foi criando os seus próprios mecanismos de planeamento urbano, bem como definindo as respetivas áreas de intervenção, criando organismos de controlo dessa atuação, cada país criou, no entanto, consoante as suas necessidades e objetivos, o seu próprio regime de reabilitação urbana.

Todavia, nos últimos 20 anos verificou-se um consenso quanto às políticas de reabilitação urbana pois, a União Europeia veio trazer aos Estados Membros que a integram, uma política comum a todos, impondo diretivas e regras, os quais têm que adotar.

---

identificação e integração sócio-cultural, bem como de desenvolvimento ou revitalização do tecido económico da urbe)”em Dulce Lopes, *Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização, O Novo Regime da reabilitação Urbana*, Almedina/CEDOUA, 2010, cit. p. 21;

<sup>40</sup>Vide, Dulce Lopes, *Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização, O Novo Regime da reabilitação Urbana*, Almedina/ CEDOUA, 2010, p. 21;

A título de exemplo desta imperatividade, urge falar acerca do Livro Verde sobre o Ambiente Urbano<sup>41</sup>, o qual veio, em Junho 1990, trazer uma significativa mudança no pensamento comunitário no que toca a questões relacionadas com o tema urbano<sup>42</sup>, incluindo questões de planeamento urbano, apoio financeiro para a reabilitação urbana, salubridade e preservação de edifícios.

Em 1990, a Comissão das Comunidades Europeias emitiu o Livro Verde sobre o Ambiente Urbano, no qual se impunha como principais objetivos, a intervenção nas cidades para que, desse modo, se tornassem mais atrativas para os seus habitantes, bem como, por outro lado, as cidades darem o seu contributo na redução da poluição global, promovendo um ambiente urbano saudável.

Conforme supra demonstrado no capítulo 1.2., após a devastadora destruição da Guerra, tornou-se evidente a necessidade de planificar devidamente as cidades. As cidades são o principal sustentáculo do desenvolvimento social, cultural e económico da Europa.

Segundo aquele documento – *Livro Verde sobre o Ambiente Urbano* – um grande número de cidades viu o declínio dos seus centros de habitação e, uma vez que no século XXI as cidades da Europa continuarão a ser os principais centros da atividade económica, da inovação e da cultura, é importante que se faça uma boa gestão da qualidade de vida e do ambiente urbano.

No mesmo documento se reconhece que a expansão das áreas urbanas tornou, inevitavelmente, o conceito de cidade irrelevante. A cidade é nada mais o que uma área urbana, ou antes, um aglomerado urbano. Sendo que, a propagação da urbe pode ser entendida como um padrão de comportamento individual e social, fruto da combinação da dinâmica económica, social, cultural e política. Acresce que, com o passar das décadas redescobriu-se o valor da vida urbana e a qualidade de vida das cidades da Europa. A qualidade da vida urbana melhorou consideravelmente no último século. Estas melhorias refletiram-se na expectativa de um aumento de melhoria de vida.

Neste documento verde a Comissão da Comunidade Europeia identificou os principais problemas das áreas urbanas, bem como as suas causas, apresentou

---

<sup>41</sup> Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias, 27 de Junho de 1990;

<sup>42</sup> No mesmo sentido, Rogério Gomes, *Reabilitação Urbana – uma introdução*, Edição Urbe, 2008, p. 13;

sugestões/linhas de ação para o futuro, apresentou potenciais soluções para os problemas a pôr em prática pela população.

Um dos objetivos de atuação do Livro Verde sobre o Ambiente Urbano recaía na atuação prioritária da estrutura física da cidade atendendo ao seu planeamento urbano. Quanto a esta questão foram propostas várias medidas, entre as quais, evitar a expansão urbana<sup>43</sup>, fomentar o desenvolvimento de áreas urbanas estéreis<sup>44</sup>, bem como revitalizar áreas habitacionais existentes na cidade<sup>45</sup>.

Se por um lado se verificarem resultados práticos resultantes das melhorias previstas, por outro, poder-se-á fomentar o impulso de investimento privado na melhoria do parque habitacional, deixando de ser exclusivamente tarefa pública, a zelar pelo bom funcionamento da urbe.

Não obstante, também as áreas periféricas da cidade, principalmente as áreas habitacionais, não foram descuradas da alçada do Livro Verde sobre o Ambiente Urbano. De acordo com este documento, as áreas periféricas de habitação social estão a mostrar sintomas de declínio urbano, tradicionalmente associados a degradação interna<sup>46</sup>. Por esse fato, a melhoria do ambiente e da qualidade de vida dos seus habitantes passa por colocar à sua disposição meios que possibilitem a integração desses conjuntos habitacionais.

Contudo, a reorganização espacial das cidades poderá acarretar implicações ambientais, por um lado, congestionamento em determinadas áreas dos centros urbanos, as periferias tornadas em lixeiras ou usadas para fins considerados indesejados para a

---

<sup>43</sup> Através do encorajamento para proporcionar uma maior diversidade na cidade para que as pessoas tenham ao seu alcance os serviços e bens de que necessitam evitando a sua deslocação. Tal estratégia já foi adotada na Holanda cujos resultados merecem consideração e servem a título de exemplo para outros países;

<sup>44</sup> Entende-se por áreas urbanas estéreis aquelas que se encontram abandonadas, que não têm produtividade, tais como parques industriais improdutivos, linhas ferroviárias sem qualquer circulação, portos, sobretudo instalações em áreas urbanas que oferecem condições de reabilitação. Assim, poder-se-á economizar o espaço existente e desenvolvê-lo de forma mais vantajosa e de acordo com as necessidades de cada cidade;

<sup>45</sup> Esta é das melhores, se não a melhor intervenção a ser realizada, uma vez que, a revitalização de áreas habitacionais já existentes, proporcionará à população uma melhoria drástica das condições de vida. Nomeadamente, através de melhorias a nível ambiental – diminuição do ruído e poluição resultante do tráfego. Esta medida implica ceder prioridade às necessidades dos pedestres e dos habitantes em detrimento do conforto dos motoristas circularem por toda a zona habitacional;

<sup>46</sup> Muitas vezes, os problemas vividos pelos seus habitantes estão associados ao isolamento físico da vida social, económica e cultural da cidade;

cidade como lixo, indústria, por outro, grande nível de poluição sonora causada pela mobilidade imposta.

O documento supra referido, denota uma preocupação a nível europeu das questões urbanas e do respetivo impacto ambiental que o mau uso do planeamento urbano poderá originar.

Contudo, em 1994 a Comissão Europeia reconheceu que o ordenamento do território sofreu alterações significativas deixando um planeamento puramente físico relacionado com questões do uso do solo, para relevar questões económicas, sociais, ambientais e políticas. Isto porque, a maioria dos países da União Europeia reviu as suas políticas de desenvolvimento, fez alterações no quadro legislativo e criou planos de reabilitação das cidades, e conseqüentemente verificou-se melhoria das condições de vida dos seus habitantes.

Além do Livro Verde sobre o Ambiente Urbano, foram criados vários programas a nível europeu com o objetivo de criar uma política comum a todos os países de reabilitação urbana<sup>47</sup>.

Sem negligenciar, importa referir ainda que as questões urbanas adquiriram significado a nível internacional uma vez que aquelas não eram de responsabilidade exclusivamente nacional pois, não só as autarquias e/ou municípios tinham a incumbência de zelar pelas questões urbanas. Ora, com a era da globalização, impunham-se objetivos a nível mundial. Pelo que, as políticas do espaço e planeamento urbano não tinham relevância só a nível nacional ou Europeu mas antes, a nível mundial. Esta tendência tornou-se evidente após a aprovação da Agenda 21<sup>48</sup> na qual se definiram estratégias e objetivos no que toca a um desenvolvimento sustentável.

---

<sup>47</sup> A título de exemplo: URBACT. Consiste num programa de intercâmbio europeu de aprendizagem. Fomenta o trabalho conjunto entres as cidades com o objetivo de desenvolver soluções para os principais desafios urbanos, integrando sempre as dimensões económica, social e ambiental;

<sup>48</sup> Documento que resultou da Conferência Rio-92 ocorrida no Rio de Janeiro em 1992. Segundo este documento, os países comprometeram-se a adotar políticas de desenvolvimento sustentável, que promoviam a qualidade do crescimento urbanístico. Pensar globalmente mas agir localmente, trave mestra desta Conferência, traduzia-se na harmonia entre a estrutura económica, social e ecológica, para que, dessa forma o crescimento fosse sustentável. Alguns dos objetivos desta Conferência, e aqueles que aqui importam relevar, traduziram-se nas estratégias económicas sustentáveis para as cidades englobando a integração social, maior desenvolvimento e proteção de áreas abertas, reforçar os centros das cidades, proteção do património urbano, infraestruturas sustentáveis;

## 2 Evolução do conceito

Reabilitação Urbana tem hoje a sua definição plasmada na alínea j) do artigo 2º do RJRU, de 23/10 de 2009, no qual “a forma de *intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios*”.

O conceito de reabilitação urbana nem sempre foi o mesmo, nem tão pouco a sua expressa consagração legal, que nem sempre existiu.

A reabilitação urbana nasceu intrinsecamente ligada à cidade, ou a uma determinada área urbana<sup>49</sup>. Ora, de um modo leigo, (re)abilita sugere algo como voltar a habilitar, tornar algo apto novamente. E, para surgir essa necessidade de voltar a tornar apto, é necessário que, o que outrora era apto, deixou de o ser<sup>50</sup>.

O conceito de regeneração urbana, resulta do processo evolutivo e de transformação das políticas urbanas<sup>51</sup>, desde o pós guerra até aos dias de hoje. Não é, portanto, um conceito estático, antes, sofreu alterações ao longo dos anos o que veio influenciar aquilo que hoje chamamos de reabilitação urbana. A reabilitação urbana como conceito, foi matéria de constante mutação, que surgiu e evoluiu conforme as necessidades de cada época, cujas influências económica, política, cultural e social de cada país, foram e ainda hoje, são determinantes.

Na perspetiva da Professora Suzana Tavares da Silva da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, “a reabilitação urbana é um conceito que surge associado,

---

<sup>49</sup> Coloca-se a questão de falar em cidade ou área urbana uma vez que, hoje em dia, área urbana acaba por negar o conceito de cidade pelo que a sua estrutura não é tão bem definida como outrora já foi - imagem tradicional de cidade do século XIX -, antes, a cidade funde-se com a periferia, dificultando a definição daquela área. Alguns autores preferem a noção de aglomerado urbano, em detrimento de cidade;

<sup>50</sup> V.g. Consequências das Guerras no ponto 1.2.;

<sup>51</sup> A regeneração urbana, de uma maneira ou de outra, sempre existiu como política pública. Contudo, consoante a época em que se vivia, iam-lhe sendo atribuídas diferentes noções consoante as respostas que eram necessárias dar aos problemas urbanos de então;

historicamente, quer a uma componente urbanística de recuperação do edificado<sup>52</sup>, quer uma componente de valorização do património cultural”<sup>53</sup>.

Por outro, há quem considere que “podem constituir reabilitação vários tipos de intervenção em edificado e em espaço público, assim como em espaços privados não edificados, que vão desde a simples beneficiação geral, passando por obras de alteração, ampliação e restauro, até à reconstrução, todas destinadas a manter o tecido histórico em que se insere a unidade a reabilitar, de modo considerado adequado pelas entidades competentes em razão da matéria e do território”<sup>54</sup>.

Fernando Alves Correia entende que o conceito de renovação urbana abrange a totalidade das operações no existente, mesmo que tais operações alterem a sua essência<sup>55</sup>. Deste modo se depreende que a renovação urbana abarca um conjunto de intervenções, nomeadamente, a demolição ou construção nova, que, apesar de alterarem a essência da reabilitação, são consideradas meios para atingir a reabilitação urbana.

Por seu turno, há quem entenda que a reabilitação engloba a conservação, o restauro, a renovação e também a requalificação urbanística<sup>56</sup>.

Para Peter Roberts<sup>57</sup>, a regeneração urbana deve ser compreendida como uma política não autónoma e independente mas antes, integrada e relacionada com diversas vertentes públicas tais como económica, social e ambiental. Este autor define regeneração urbana como uma “visão e ação integrada e compreensiva que leva à resolução de problemas urbanos e que procura melhorar de forma duradoura as condições económica, física, social, e ambiental de uma área que foi sujeita à mudança”.

Thilo Lang<sup>58</sup> entende que regeneração urbana é um conjunto de estratégias e políticas locais para dar resposta ao declínio e degradação urbana através de uma

---

<sup>52</sup> “E aqui intimamente ligado ao dever de conservação dos imóveis previsto no artigo 10º do RGEU e no artigo 89º do RJUE” – Em Suzana Tavares da Silva, Reabilitação Urbana: conceito e princípios, *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Almedina/CEDOUA, 2010, p.7;

<sup>53</sup> “Voltado essencialmente para a requalificação e revitalização dos centros históricos” – idem p.7.

<sup>54</sup> Rogério Gomes, *Reabilitação Urbana – uma introdução*, edição Urbe, 2008, cit. p.12;

<sup>55</sup> Cfr. Fernando Alves Correia, *Principais Instrumentos de Tutela do Ambiente Urbano em Portugal, A Tutela Jurídica do Meio Ambiente – Presente e Futuro*, Coimbra Editora, 2005, pp. 96 e ss.;

<sup>56</sup> Definição de reabilitação urbana num sentido mais amplo: cfr. Luís Filipe Colaço Antunes, *Direito Urbanístico – Um outro Paradigma: A Planificação Modesto-Situacional*, Coimbra, Almedina, 2002, p. 206,

<sup>57</sup> Peter Roberts and Hugh Sykes, *Urban Regeneration – a handbook*, (2000), SAGE Publications, Ltd.;

<sup>58</sup> Chefe de Geografia Regional da Europa e coordenador da produção de pesquisa do espaço: a polarização/periferização, do Instituto Leibniz de Geografia Regional de Leipzig, Alemanha;



perspetiva global dos problemas atendendo à esfera social, ambiental, cultural e económica<sup>59</sup>. Para ele, a regeneração urbana abarca várias dimensões tais como, económica, física, social<sup>60</sup> e ambiental, sendo que, todas elas se interligam, não sendo uma regenerada em detrimento das outras, antes, por outro, num projeto de regeneração urbana todas têm a sua proteção, resultando numa regeneração urbana global, combinando todas as dimensões numa base de equilíbrio.

À margem do que uns e outros possam entender por «reabilitação urbana», a verdade é que, hoje, a reabilitação urbana pressupõe um conjunto de intervenções num determinado imóvel de modo a proporcionar-lhe novas ou melhores funções com o objetivo último de proporcionar melhor estado de conservação, habitabilidade e salubridade.

---

<sup>59</sup> No mesmo sentido, Fitzpatrick, Hastings&Kintrea, 1995 em *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 2010 – volume 19, issue 3, pp. 38 - 53 “*A regeneração urbana é o processo de renovação ou remodelação do ambiente (no seu sentido mais amplo: social, económico, cultural, físico), através de políticas e programas destinados a áreas urbanas que experimentaram o declínio industrial e múltiplas carências*”;

<sup>60</sup> Nomeadamente, através do investimento nas pessoas fomentando cooperação nas ações de reabilitação, reduzindo, desta forma, a exclusão social;

## Capítulo II

### 3 Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

#### 3.1 Evolução da disciplina legal e respetivas críticas

A evolução do RJRU traçou um caminho sinuoso e volúvel<sup>61</sup>. Durante mais de cinco décadas, a reabilitação urbana não era vista como uma exigência prioritária de intervenção na urbe, tendo surgido aqui e ali em dispersos Diplomas Estatais.

Nomeadamente, a já referida homologação, pelo Conselho Superior de Obras Públicas, de planos de urbanização.

Ficou previsto na Lei n.º 2030, de 22 de Junho de 1948 a possibilidade de expropriação por utilidade pública, “face à inércia dos respetivos proprietários daquelas «casas que reconhecidamente devam ser reconstruídas ou remodeladas em razão das suas pequenas dimensões, posição fora do alinhamento ou más condições de higiene ou estética» ”<sup>62</sup>; previa o financiamento de obras de renovação pelo Estado; regulava a desocupação dos prédios por via administrativa e finalmente determinava, para as hipóteses de expropriação, que a entidade expropriante providenciasse nova habitação aos moradores em comprovada situação de carência. Contudo, só com a publicação do DL n.º 40616, de 28/05/1956, é que se concretizou a primeira iniciativa de renovação urbana tal como estava prevista pela Lei n.º2030.

Não obstante, tais diplomas careciam de uma adequada previsão normativa da reabilitação urbana, enfrentando algumas lacunas tais como, o realojamento dos ocupantes dos conjuntos a renovar, a devida regulação dos contratos de arrendamento aquando a realização de obras de beneficiação a cargo dos senhorios.

Para suprir tais lacunas, foi publicado o DL n.º 8/73, de 08/01 que constituiu um aperfeiçoamento dos diplomas até então, criando um regime jurídico de renovação urbana, porém, sem grandes resultados práticos.

---

<sup>61</sup> Nas palavras de Dulce Lopes “um enquadramento normativo parcelar e fragmentário” em Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização, *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Almedina/CEDOUA, 2010, p.26;

<sup>62</sup> DL n.º 8/73, de 08/01, preâmbulo;

Mais tarde, o DL n.º 704/76 de 30/09, veio aprovar um programa estatal de apoio aos municípios ao criar o Fundo de Fomento da Habitação “*autorizado a lançar um programa especial para a reparação de fogos ou imóveis em degradação (PRID) destinado à concessão de empréstimos e subsídios para obras de reparação, conservação e beneficiação do património habitacional nacional público e privado, urbano e rural, incluindo as relativas à ligação às redes de abastecimento de água e eletricidade e esgotos.*”<sup>63</sup>.

Seguiu-se a criação, em 1976, da figura «Área Crítica de Recuperação e Reconstrução Urbanística»<sup>64</sup>.

Com a elaboração do Despacho n.º 4/SEHU/85, de 4 de Fevereiro de 1985, foram criados gabinetes técnicos locais (GTL) que durante muito tempo, tiveram a seu cargo a elaboração de planos ou ações direcionados para áreas de reabilitação de urbana<sup>65</sup>.

Em 1995 foi criado um regime excecional para a reconversão urbanística de áreas urbanas de génese ilegal (AUGI), previsto no DL n.º 91/95, de 02/09, no qual se considerava que eram áreas urbanas de génese ilegal “*os prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenham sido objeto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção até à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, e que, nos respetivos planos municipais de ordenamento do território (PMOT), estejam classificadas como espaço urbano ou urbanizável, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º (...) os prédios ou conjuntos de prédios parcelados anteriormente*

---

<sup>63</sup> Artigo 1º do DL n.º 704/76 de 30/09, revogado pelo artigo 17º do DL n.º 220/83 de 26/05, relançado pelo DL n.º 229/83 de 26/12;

<sup>64</sup> N.º1 do artigo 41º da Lei dos Solos aprovada pelo DL n.º 794/76 de 05/11, “*Poderão ser declaradas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística aquelas em que a falta ou insuficiência de infraestruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade, atinjam uma gravidade tal que só a intervenção da Administração, através de providências expeditas, permita obviar, eficazmente, aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações.*”;

<sup>65</sup> No qual se permitia o estabelecimento de contratos de colaboração financeira em que o Estado participava 50% da recuperação de habitações;

à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 46673, de 29 de Novembro de 1965, quando predominantemente ocupados por construções não licenciadas.”<sup>66</sup>

A Lei 48/98, de 11 de Agosto, no seu artigo 6º contemplava os objetivos específicos do ordenamento do território e do urbanismo consoante a natureza da realidade territorial subjacente, entre eles a alínea h) na qual se previa “A reabilitação e a revitalização dos centros históricos e dos elementos de património cultural classificados”; também na alínea i) “A recuperação ou reconversão de áreas degradadas”; e por fim na alínea j) “A reconversão de áreas urbanas de génese ilegal.”.

O DL n.º 380/99, de 22/09 alterado pelo DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, que regula os instrumentos de gestão territorial, determina a propósito da definição do conteúdo material dos Planos de pormenor, no seu artigo 91º, nº2, alínea c), que o plano de pormenor pode adotar, por deliberação da câmara municipal, a modalidade simplificada de Plano de conservação, reconstrução e reabilitação urbana, designadamente de zonas históricas [...].

Sucedo que, foi o DL n.º 104/2004, de 07/05 que constituiu um marco importante do atual RJRU uma vez que pela primeira vez foi elaborado um diploma integral. A referida intervenção legislativa previa o RERU o qual “incluía disposições tanto sobre as dimensões de planeamento ou programação da reabilitação urbana, como sobre a execução daqueles ditames normativos, fazendo, assim, um acompanhamento “do início ao fim da linha das operações de reabilitação urbana”<sup>67</sup>.

Este diploma, no seu n.º 2 do artigo 1º, previu, pela primeira vez o conceito de reabilitação urbana.<sup>68</sup> Previu também a possibilidade de lançar mão de instrumentos privados, nomeadamente com a constituição de sociedades de reabilitação urbana,

---

<sup>66</sup> N.º 2 e 3 do DL n.º 91/95, de 02/09, republicado pelo artigo 5º da Lei n.º 64/2003, de 23 de Agosto;

<sup>67</sup> Cit. Dulce Lopes, Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização, *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Almedina/CEDOUA, 2010, p. 26.

<sup>68</sup> “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, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação, com o objetivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.”;

definindo, também, os seus parâmetros de atuação. E talvez seja o fato de apelar a instrumentos privados e por limitar o objeto da reabilitação urbana às zonas históricas é que este DL tinha a característica de excepcional<sup>69</sup>.

Essencialmente, este DL regulava a reabilitação urbana em zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, através de instrumentos empresariais que eram as sociedades de reabilitação urbana, visando, no fundo, instrumentos que facilitassem a realização das obras.

Foi contudo alvo de algumas críticas por atender unicamente à dimensão física da reabilitação urbana, colocando à margem a dimensão social, carecendo de dimensão estratégica, nomeadamente sistemas de avaliação do processo.

A Lei n.º 95-A/2009 de 2/09 veio autorizar o Governo a aprovar o RJRU, o qual foi criado sob o DL n.º 307/2009, de 23/10.

### **3.2 Quadro legal atual – o Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto.**

O RJRU encontra-se, atualmente, plasmado no DL n.º 307/2009, de 23/10, alterado pela primeira vez, pela Lei n.º 32/2012, de 14/08.

Segue-se uma análise geral deste regime, com alusão às respetivas alterações introduzidas pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto.

O regime da reabilitação urbana,<sup>70</sup> (em desenvolvimento da Lei de autorização n.º 95-A/2009, de 2 de Setembro), surgiu da necessidade de dar respostas aos problemas que a evolução do próprio conceito de reabilitação urbana trouxe. Foi criado com o escopo de dar resposta a “cinco grandes desafios que se colocam à reabilitação urbana. São eles: a) Articular o dever de reabilitação dos edifícios que incumbe aos privados com a responsabilidade pública de qualificar e modernizar o espaço, os equipamentos e as infraestruturas das áreas urbanas a reabilitar; b) Garantir a complementaridade e coordenação entre os diversos atores, concentrando recursos em operações integradas de

---

<sup>69</sup> Neste sentido: Dulce Lopes, *Reabilitação Urbana em Portugal: Evolução e Caracterização, O Novo Regime da Reabilitação Urbana em Portugal*, Almedina/CEDOUA, 2010, p. 26;

<sup>70</sup> E aqui refiro-me ao DL n.º 307/2009 de 23/10;

reabilitação na “áreas de reabilitação urbana”, cuja delimitação incumbe aos municípios e nas quais se intensificam os apoios fiscais e financeiros; c) Diversificar os modelos de gestão das intervenções de reabilitação urbana, abrindo novas possibilidades de intervenção dos proprietários e outros parceiros privados; d) Criar mecanismos que permitam agilizar os procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas de reabilitação; e) Desenvolver novos instrumentos que permitam equilibrar os direitos dos proprietários com a necessidade de remover os obstáculos à reabilitação associados à estrutura de propriedade nestas áreas.”<sup>71</sup>

Pretendeu-se por um lado, alargar o leque de competência para reabilitar, e, por outro, criaram-se mecanismos de forma a evitar que as intervenções realizadas ocorram de forma fortuita e fazer com que as mesmas sejam submetidas a controlo por instrumentos de gestão.

O RJRU nos termos do DL n.º 307/2009, apesar de muito criticado por uns, veio, a meu ver tardiamente, regular uma disciplina que há muito carecia de regulação<sup>72</sup>. A reabilitação urbana passou a ser olhada como parte integrante das políticas dos municípios, deixando de ser uma tarefa nas mãos do privado que, discricionariamente poderia optar por executar ou não.

Este regime, bem ou mal, veio dar aos municípios o poder de decidir as áreas com necessidade de intervenção através de parcerias público-privadas, no sentido de facilitar a concretização daquelas<sup>73</sup>.

O objetivo deste diploma firmava-se na instituição de um regime que “proceda ao enquadramento normativo da reabilitação urbana ao nível programático,

---

<sup>71</sup> RJRU, preâmbulo, Diário da República, 1.ª série — N.º 206 — 23/10 de 2009.

<sup>72</sup> Veja-se, a título de exemplo, as inúmeras queixas recebidas pelo Provedor de Justiça no sentido da necessidade de operações urbanísticas de reabilitação urbana. Isto porque, de acordo com o número 1º do artigo 23º da Constituição da República Portuguesa, o Provedor de Justiça tem a tarefa constitucional de apreciar as queixas dos cidadãos por “ações ou omissões dos poderes públicos” que, dependendo da sua pertinência, as reencaminhará aos órgãos competentes. A este propósito o Provedor de Justiça é destinatário de “queixas contra os poderes públicos a respeito da conservação das edificações e da necessidade da renovação de infraestruturas obsoletas e de vetustas. Mas sobretudo, enquanto órgão de fiscalização da atividade administrativa (artigo 2º, nº1), este órgão depara-se com a necessidade coletiva (assumida como tarefa pública pelo DL n.º 307/2009, 23 de Outubro) de reabilitação numa área cada vez maior das cidades”. Cfr. André Folque, A Montante da Aplicação do Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana: Intervenções do Provedor de Justiça, *Revista Jurídica de Urbanismo e do Ambiente* n.ºs 31/34 Janeiro e Dezembro 2009/2010, Volume Comemorativo do 15º aniversário, Almedina, pág. 43.

<sup>73</sup> No mesmo sentido: “reabilitação urbana (...) uma política (municipal) normal e alinhada com as tendências modernas do direito administrativo: a empresarialização, a contratação público-privada e a simplificação procedimental.” Dulce Lopes, *Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização, O novo Regime da Reabilitação Urbana*, Almedina/CEDOUA, 2010, pág. 26;

procedimental e de execução”<sup>74</sup>, contudo, não com tanto sucesso quanto se desejava, sendo alvo de uma, já esperada – pelo menos desde 2011 -, alteração em Agosto de 2012 pela já referida Lei n.º 32/2012 na sequência da Proposta de Lei n.º 24/XII, apresentada pelo Governo e aprovada no Conselho de Ministros de 29 de Setembro de 2011. O propósito desta alteração deve-se ao acordo celebrado entre Portugal e a Troika<sup>75</sup> para dar cumprimento às alíneas i) e iv) do ponto 6.2. do *Memorandum de Entendimento*<sup>76</sup>.

Importa, desde já, desmontar o esqueleto deste regime, fazendo referência à sua constituição em três partes.

A Parte I, formada por 6 (seis) artigos, reporta-se às Disposições Gerais, nas quais se define o objeto do regime jurídico – artigo 1º -, se definem conceitos pertinentes – artigo 2º -, se estabelecem os objetivos – artigo 3º -, e, são enumerados os princípios gerais – artigo 4º -, e, por fim, onde se descrevem os deveres de promoção da reabilitação urbana, bem como o dever de reabilitar edifícios – artigos 5º e 6º respetivamente.

A Parte II ocupa-se do regime jurídico propriamente dito, dividido em 8 (oito) capítulos.

O capítulo I encontra-se sistematizado de forma a regular 4 (quatro) questões essenciais. Trata das disposições gerais, nomeadamente, a delimitação de área de reabilitação urbana (artigo 7º) – quanto ao seu regime e particularidades mais desenvolvidos no capítulo II; os tipos de operações de reabilitação urbana existentes (artigo 8º), bem como, qual e que tipo de entidade que as gere e coordena (artigo 9º e 10º) e quais os modelos de execução dessas operações (artigo 11º) – estes tópicos mais desenvolvidos no capítulo III, IV e V, respetivamente.

---

<sup>74</sup> Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes e Cláudia Alves, *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana comentado*, Almedina, 2011, p. 10;

<sup>75</sup> Termo representativo da União Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional;

<sup>76</sup> i) simplificar os procedimentos para obras de reabilitação, requisitos de segurança, licenças de utilização e formalidades para inovações que beneficiem e aumentem a qualidade e o valor do edifício (tais como medidas de poupança de energia). A maioria dos proprietários das frações de um imóvel será definida como representando a maior parte do valor total do edifício; iv) normalizar as regras que determinam o nível do estado de conservação do imóvel e as condições para a demolição de edifícios em ruínas;

O capítulo VI dedica-se à execução (Secção I), propriamente dita, das operações de reabilitação e o que essa operação implica, nomeadamente, o seu controlo (artigo 44º a 53º); prevê, também (Secção II), quais os instrumentos de execução de que a entidade gestora pode lançar mão (artigo 54º a 64º), sendo que, a Secção III (artigo 65º e 66º) e IV (artigo 67º e 68º) prevê outros tipos de instrumentos de execução.

O capítulo VII diz respeito à legitimidade na realização daquelas operações, bem como a regulação dos interesses que as mesmas despertam (artigo 69º a 73º).

O capítulo último (VIII) desta parte II, regula o financiamento das operações de reabilitação urbana como incentivo, através de apoios financeiros do Estado (artigo 74º), apoios dos municípios (artigo 75º), financiamento às entidades gestoras (artigo 76º) e, por fim, os empréstimos como fundos de investimento imobiliário (artigo 77º).

A parte III regula, na secção I, a transição das áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística criada pela Lei dos Solos (artigo 78º), a transição das Sociedades de Reabilitação Urbana criadas pelo DL n.º 104/2004, de 7/05 (artigo 79º), regula o destino dos planos pormenor em elaboração à data da entrada em vigor deste diploma (artigo 81º) e, ainda, um regime transitório no sentido de o Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana, aprovado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31/12, ou o disposto no artigo 71º do EBF (artigo 80º), em nada fiquem prejudicados com a entrada em vigor do RJRU. Assim sendo, mesmo que uma ARU não seja assim qualificada nos termos deste DL, nada inviabiliza que mesmo assim, se venha a beneficiar do disposto no Regime Extraordinário. Por último, na secção II estão plasmadas as disposições finais, nomeadamente, a aplicação do DL na Regiões Autónomas (artigo 82º), as normas revogadas (artigo 83º) e, para terminar, a data de entrada em vigor (artigo 84º).

No que toca às alterações e aditamentos àquele diploma, importa referir, desde já, o artigo 1º da Lei n.º 32/2012 de 14/08, diploma de alteração, segundo o qual são aprovadas medidas destinadas a agilizar e a dinamizar a reabilitação urbana<sup>77</sup>, tendo

---

<sup>77</sup> Nomeadamente: a) Flexibilizando e simplificando os procedimentos de criação de áreas de reabilitação urbana; b) Criando um procedimento simplificado de controlo prévio de operações urbanísticas; c) Regulando a reabilitação urbana de edifícios ou fracções, 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;



como finalidade, simplificar algumas soluções consagradas no RJRU bem como, ampliar o seu âmbito de aplicação.

O artigo 2º daquela Lei enumera o rol das alterações e aditamentos. Começa, desde logo, com a alteração do artigo 1º, no qual se define o seu objeto de aplicação. O RJRU quis tanto regular a reabilitação urbana que acabou por cair num desastroso pleonasma<sup>78</sup>. Ora, sendo o RJRU, certo seria que o seu âmbito de aplicação fosse em áreas de reabilitação urbana. Este primeiro artigo passou, à luz da Lei de alteração, a ter a seguinte redação: “O presente decreto-lei estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana”, possibilitando a inclusão da multiplicidade de situações de reabilitação urbana, dentro e fora de áreas de reabilitação urbana.

Consequentemente, também o conceito de «área de reabilitação urbana»<sup>79</sup> (alínea b) do artigo 2º) sofreu alteração, uma vez que a Lei n.º 32/2012 fez constar expressamente que a intervenção naquela área seria feita “através de uma operação de reabilitação urbana”. Parece-me que a razão de ser, de tal aditamento, deve-se ao fato da necessidade de especificar o regime, instituindo-lhe precisão terminológica e definindo de que forma se delimita a ARU, afastando-o da sua característica vaga.

A alteração do artigo que previa a definição da ARU supra mencionado, implicou, naturalmente, modificações no artigo 7º<sup>80</sup>, bem como, no capítulo II - que diz respeito ao regime das ARU's.

No que toca ao “novo” artigo 7º, a Lei n.º 32/2012 veio dar-lhe a seguinte redação: “1 — A reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana é promovida pelos municípios, resultando da aprovação: a) Da delimitação de áreas de reabilitação urbana; e b) Da operação de reabilitação urbana a desenvolver nas áreas delimitadas de acordo

---

<sup>78</sup> Artigo 1º do DL n.º 307/2009 de 23/08 “O presente decreto-lei estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana”;

<sup>79</sup> A alínea b) do artigo 2º do RJRU com a seguinte redação: “«Área de reabilitação urbana» a área territorialmente delimitada que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infra -estruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique uma intervenção integrada, podendo ser delimitada em instrumento próprio ou corresponder à área de intervenção de um plano de pormenor de reabilitação urbana;”;

<sup>80</sup> No DL n.º 307/2009 de 23/08 com a seguinte redação: “1 — A reabilitação urbana é promovida pelos municípios através da delimitação de áreas de reabilitação urbana em instrumento próprio ou através da aprovação de um plano de reabilitação urbana. 2 — A cada área de reabilitação urbana corresponde uma operação de reabilitação urbana.” Este artigo conjeturava que a delimitação da ARU pressupunha a aprovação da respetiva operação de reabilitação urbana, os seus instrumentos, bem como, indicar qual a entidade gestora;

com a alínea anterior, através de instrumento próprio ou de um plano de pormenor de reabilitação urbana. 2 — A aprovação da delimitação de áreas de reabilitação urbana e da operação de reabilitação urbana pode ter lugar em simultâneo. 3 — A aprovação da delimitação de áreas de reabilitação urbana pode ter lugar em momento anterior à aprovação da operação de reabilitação urbana a desenvolver nessas áreas. 4 — (Anterior n.º 2º)”. Atualmente, o artigo 7º permite o faseamento do processo da reabilitação urbana, podendo a aprovação da operação de reabilitação urbana ser posterior à delimitação da área a reabilitar, deixando de ser obrigatória a simultaneidade das operações – delimitação e aprovação da operação da reabilitação urbana.

A possibilidade da aprovação da operação de reabilitação urbana num momento posterior à delimitação da respetiva área, remete para o artigo 15º, também alterado pela Lei n.º 32/2012, que estabelece, agora, um prazo máximo de 3 (três) anos para que a operação de reabilitação urbana correspondente a uma determinada área seja aprovada, caso contrário, a delimitação anteriormente efetuada, caduca. Este artigo, com a redação atual, deixa bem claro que é a operação de reabilitação urbana que terá de ser sujeita a aprovação, ao contrário da anterior redação que sugeria ser a delimitação da área a reabilitar sujeita a aprovação.

A alteração ao artigo 7º, veio distinguir duas diferentes situações. Por um lado, a delimitação da ARU sem que ainda se tenha aprovado a respetiva operação, situação que veio possibilitar a reabilitação urbana pelos seus proprietários antes da aprovação da respetiva operação, pois, segundo o atual artigo 14º<sup>81</sup> “A delimitação de uma área de reabilitação urbana: a) Obriga à definição, pelo município, dos benefícios fiscais associados aos impostos municipais sobre o património, designadamente o imposto municipal sobre imóveis (IMI) e o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), nos termos da legislação aplicável; b) Confere aos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre os edifícios ou frações nela compreendidos o direito de acesso aos apoios e incentivos fiscais e financeiros à reabilitação urbana, nos termos estabelecidos na legislação aplicável, sem prejuízo de outros benefícios e incentivos relativos ao património cultural”. Deste modo, aqueles benefícios fiscais terão que ser obrigatoriamente definidos pelo município,

---

<sup>81</sup> Anterior artigo 17º do DL n.º 307/2009, de 23/10, revogado o n.º1;

possibilitando, ainda, a obtenção pelos proprietários de apoios e incentivos fiscais à reabilitação urbana.

Por outro lado, quando aprovada a operação de reabilitação urbana<sup>82</sup>, aos efeitos previstos no artigo 14º acresce a obrigatoriedade da “respetiva entidade gestora a promovê-la, no quadro do presente decreto –lei”<sup>83</sup>.

Quanto a este ponto, a Lei n.º 32/2012 aditou o artigo n.º 20-A que regula uma maior vigilância, acompanhamento e controlo das operações de reabilitação urbana aprovadas no qual se pode ler “1 — A entidade gestora elabora anualmente um relatório de monitorização de operação de reabilitação em curso, o qual deve ser submetido à apreciação da assembleia municipal. 2 — A cada cinco anos de vigência da operação de reabilitação urbana, a câmara municipal deve submeter à apreciação da assembleia municipal um relatório de avaliação da execução dessa operação, acompanhado, se for caso disso, de uma proposta de alteração do respetivo instrumento de programação. 3 — Os relatórios referidos nos números anteriores e os termos da sua apreciação pela assembleia municipal são obrigatoriamente objeto de divulgação na página eletrónica do município.”

Com as alterações ao artigo 20º do DL 307/2009, conseqüentemente, o artigo que lhe fazia remissão (artigo 25º), também foi alterado, passando, portanto, o seu n.º2 a

---

<sup>82</sup> Artigo 16º da Lei n.º 32/20012, de 14/08: “As operações de reabilitação urbana são aprovadas através de instrumento próprio ou de plano de pormenor de reabilitação urbana”;

Quanto à aprovação da operação de reabilitação urbana através de instrumento próprio, vide atual artigo 17º, anterior artigo 14º; e n.º1 do artigo 20º: “1 — A operação de reabilitação urbana aprovada através de instrumento próprio vigora pelo prazo fixado na estratégia de reabilitação urbana ou no programa estratégico de reabilitação urbana, com possibilidade de prorrogação, não podendo, em qualquer caso, vigorar por prazo superior a 15 anos a contar da data da referida aprovação.”. Surge aqui uma novidade com o aditamento do artigo 20.º -B o qual regula a alteração do tipo de operação de reabilitação urbana e dos instrumentos de programação, com a seguinte redação: “1 — À alteração do tipo de operação de reabilitação urbana aprovada através de instrumento próprio é aplicável o disposto no artigo 17.º, não havendo lugar a discussão pública se se tratar de alteração de operação de sistemática para simples. 2 — Os instrumentos de programação podem ser alterados a todo o tempo. 3 — A alteração dos instrumentos de programação é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal. 4 — O ato de aprovação da alteração dos instrumentos de programação é publicado através de aviso na 2.ª série do Diário da República e divulgado na página eletrónica do município.”

Quanto à aprovação da operação de reabilitação urbana através de plano de pormenor vide atual artigo 18º (com anterior redação no artigo 15º) que, agora, remete para a Secção seguinte (Secção II – Planos de Pormenor de Reabilitação Urbana); e n.º3 do artigo 20º: “3 — A operação de reabilitação urbana aprovada através de plano de pormenor de reabilitação urbana vigora pelo prazo de execução do mesmo, não podendo, em qualquer caso, vigorar por prazo superior a 15 anos a contar da data da referida aprovação.”;

<sup>83</sup> Artigo 19º da Lei n.º 32/20012, de 14/08;

remeter para o n.º1 do novo artigo 20º-B, e o seu n.º 3 a remeter para os n.ºs 2, 3, e 4 daquele artigo.

A redação do artigo 28º que regula a reabilitação urbana em áreas de património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação, sofreu, também alterações pela Lei de alteração, com a revogação do n.º 5. Ora, a revogação deste número<sup>84</sup> veio excluir o controlo preventivo das operações urbanísticas pela administração do património cultural, pois, revogou a obrigatoriedade da administração do património cultural emitir parecer prévio favorável quanto às operações urbanísticas que incidam sobre património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação como de interesse nacional ou de interesse público ou sobre imóveis situados nas respetivas zonas de proteção. Basta, para tanto, que tais operações sejam comunicadas à administração do património cultural. Se por um lado a revogação do n.º 5, ao eximir a intervenção da entidade responsável pelo património cultural, veio, assim, evitar certos abusos por parte desta, que, apesar de ter os elementos necessários para emitir parecer favorável ou desfavorável, não o fazia, antes tendia para a complexificação, delonga e incerteza dos procedimentos de gestão urbanística; por outro lado, veio retirar a possibilidade de pronúncia por parte daquela, naqueles casos que não podem ser objeto de apreciação no procedimento de elaboração do projeto<sup>85</sup>.

A Lei alterou o n.º 6, tendo-lhe acrescentado uma ressalva que veio permitir a demolição total ou parcial do património cultural imóvel “cuja demolição total ou parcial tenha sido objeto de pronúncia favorável por parte da referida administração em sede de elaboração do correspondente plano de pormenor de reabilitação urbana.”.

No que toca às «Operações de Reabilitação Urbana» - simples e sistemática - (capítulo III), o diploma de alteração legislativa veio modificar o artigo 32º, passando a prever a delimitação da ARU como causa da declaração de utilidade pública, e não a declaração de utilidade pública como efeito daquela delimitação. Ora, esta norma reflete os efeitos de “expropriação ou da venda forçada dos imóveis existentes na área

---

<sup>84</sup> Que previa a possibilidade de o plano pormenor “prever expressamente a necessidade de emissão de parecer prévio favorável por parte da administração do património cultural competente relativamente a operações urbanísticas que incidam sobre património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação como de interesse nacional ou de interesse público ou sobre imóveis situados nas respetivas zonas de proteção, procedendo à sua identificação em anexo ao regulamento e em planta de localização.”

<sup>85</sup> Cfr. Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, *As Recentes Alterações ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana*, Direito Regional e Local n.º19, Julho/Setembro 2012, p.9;

abrangida, bem como da constituição sobre os mesmos das servidões, necessárias à execução da operação de reabilitação urbana”<sup>86</sup>. Desta forma, os mecanismos de expropriação e os demais naquele artigo mencionados, passam a ser estabelecidos na fase da delimitação da ARU, como causa de utilidade pública.

Consequentemente, a alteração daquele artigo implicou modificações nos artigos que preveem os instrumentos de execução de operação de reabilitação urbana, nomeadamente a expropriação e a venda forçada – artigos 61º, 62º e 63º - com respetiva análise mais adiante.

O artigo 34º sofreu uma alteração que vem ao encontro da primeira alteração efetuada, que diz respeito à ARU, tendo sido substituído, no n.º 2º, a expressão “área de reabilitação urbana” pela “área abrangida pela operação de reabilitação urbana”<sup>87</sup>.

No capítulo IV, que regula a entidade gestora, o diploma de alteração legislativa aditou no n.º1 do artigo 1º as alterações à Lei n.º 53-F/2006, e 29/12 que nele consta.

Já no n.º4 daquele artigo, o diploma exclui a hipótese da câmara municipal criar uma “empresa municipal para assumir a qualidade de entidade gestora de uma operação de reabilitação urbana”, deixando-lhe margem apenas para designar essa empresa municipal, devendo agora, “proceder à respetiva designação quando do ato de aprovação da operação de reabilitação urbana”, deixando cair a premissa de “aprovar a respetiva criação simultaneamente com a aprovação da área de reabilitação urbana.”. Ademais, aditou a este artigo o n.º5 no qual se pode ler: ”Se as obras de execução da operação de reabilitação urbana incidirem sobre bens do domínio municipal, público ou privado, o município é representado pela entidade gestora no que respeita ao exercício dos direitos relativos àqueles bens”.

No artigo 38º deste capítulo, que prevê a extinção das sociedades de reabilitação urbana, a Lei de alteração abriu o leque das causas de extinção destas, na situação em que “Ocorrer a caducidade da operação de reabilitação urbana ou de todas as operações de reabilitação urbana a seu cargo” (alínea c)). Situação que só será possível nos casos de execução faseada da reabilitação urbana.

---

<sup>86</sup> Nova redação do artigo 32º introduzido pela Lei n.º 32/2012, 14/08;

<sup>87</sup> O n.º 2 do artigo 34º com a seguinte redação: “2 — No âmbito das operações de reabilitação urbana sistemática aprovadas através de instrumento próprio, podem ser delimitadas unidades de intervenção, que consistem na fixação em planta cadastral dos limites físicos do espaço urbano a sujeitar a intervenção, com identificação de todos os prédios abrangidos, podendo corresponder à totalidade ou a parte da área abrangida por aquela operação ou, em casos de particular interesse público, a um edifício.”;

O diploma de alteração em causa revogou o disposto no n.º 6 do artigo 43º (contrato de reabilitação urbana) do RJRU que previa a possibilidade de aprovação de um “formulário de caderno de encargos por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração local, da habitação, da reabilitação urbana e das obras públicas”. Revogação pertinente uma vez que o Código dos Contratos Públicos dispensa outras normas densificadoras e, por outro lado, a elasticidade do contrato de reabilitação não se conforma com um modelo pré-definido<sup>88</sup>.

No que concerne ao controlo das operações urbanísticas da reabilitação urbana, o RJRU foi alterado no seu artigo 45º que diz respeito ao controlo prévio das operações urbanísticas, permitindo agora o envio por meios eletrónicos ao município de todos os elementos constantes dos processos relativos aos procedimentos de licenciamento e de comunicação prévia de operações urbanísticas e de autorização de utilização quando em causa esteja uma empresa do setor local. Quanto à proteção do existente, foi aditada a previsão de construções originárias que prevejam, entre outras, opções adequadas à segurança estrutural e sísmica do edifício – alínea c) do n.º 1 do artigo 51º.

Importante novidade foi o aditamento do procedimento simplificado de controlo prévio de operações urbanísticas, cuja tramitação se encontra agora prevista nos artigos 53º-A a 53º-G. O objetivo foi diminuir os prazos necessários para o licenciamento de uma operação de reabilitação. Por outro lado, a comunicação prévia passará a ficar centralizada numa única entidade pública, que poderá ser o município como uma outra entidade orgânica criada por ele – artigo 53º-B. Além disso, com o procedimento de comunicação prévia, deixa de ser necessária a realização de consultas e solicitação de pareceres a entidades externas, que consequentemente irá acelerar a execução das obras e diminuirá os custos das mesmas.

Sem menor importância, há que referir o aditamento pela Lei n.º 32/2012, do Regime Especial de Reabilitação Urbana previsto nos artigos 77º-A e B e que se aplica às “operações urbanísticas de reabilitação que cumpram os requisitos previstos no número seguinte e tenham por objeto edifícios ou frações, localizados ou não em áreas de reabilitação urbana: a) Cujas construções, legalmente existentes, tenham sido concluídas há pelo menos 30 anos; e b) Nos quais, em virtude da sua insuficiência, degradação ou

---

<sup>88</sup> Cfr. Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes e Cláudia Alves, *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana comentado*, Almedina, 2011, p. 189;

obsolescência, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, se justifique uma intervenção de reabilitação destinada a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva”<sup>89</sup>

Por fim, dada a complexidade do RJRU, foi aditada a Parte IV cujo título se pode ler “Disposições sancionatórias” – artigos 77º-C a 77º-G. Contudo, as contraordenações aditadas pela Lei n.º 32/2012 vêm repetir as já previstas nos artigos 98º e 100º do RJUE, para o qual se remete supletivamente<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Redação do n.º1 do artigo 77-A do RJRU;

<sup>90</sup> Neste sentido, Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes e Cláudia Alves, *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado*, Almedina, 2011, pp. 357 e 358;

## Capítulo III

### 4 A Reabilitação urbana no contexto do arrendamento urbano

A conexão entre o mercado de arrendamento e a reabilitação urbana é, hoje, indiscutível pela sua importância na requalificação do tecido urbano degradado nas cidades e vilas, traduzindo-se em trabalho para as pequenas e médias empresas de construção civil, e na oferta de equipamentos dotados de excelentes condições de conforto, acesso a meios tecnológicos, e de utilização global, que respondem às exigências modernas do mercado de arrendamento.

Além disso, os apoios e incentivos financeiros, bem como os benefícios fiscais, têm sido determinantes para um crescimento sustentado dos índices de reabilitação de edifícios, traduzindo-se em maiores taxas de oferta para o arrendamento.

Como é sabido o número de cidades em Portugal triplicou desde 1980, o mercado de arrendamento não acompanhou corretamente este crescimento e os edifícios entraram em ruína iniciando-se declínio demográfico nas grandes cidades.

A procura de casa própria foi “mascarando” este fenómeno, mas a crise financeira e de acesso ao crédito conduziu a um impasse – existem casas a mais em Portugal, mas nem todas estão onde são precisas, e a maioria delas não está no mercado de arrendamento.

Em 2011 o total de alojamentos familiares clássicos em Portugal ascendia a 5.855.439, havendo um total de fogos vagos de 734.846, e apenas para arrendamento 110.207 (censos de 2011). A percentagem de casas vagas diminuiu no país mas cresceu nas cidades e suas periferias.

Existe um elevado número de casas com uma só pessoa, e os titulares com mais de 40 anos são em número menor do que os titulares idosos.

Com a novíssima alteração do RAU, compete-nos analisar de que forma o RJRU afeta as condições de arrendamento para fins habitacionais, pois, a “reabilitação urbana pode e deve desempenhar um papel relevante, de garantia na disponibilização de habitação de qualidade”<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2008 p.138, *apud*, Regime Jurídico da reabilitação Urbana comentado, Coimbra, Almedina, 2011, p.28;



Afeta desde logo porque o RJRU deixa a cargo dos proprietários dos imóveis a responsabilidade de reabilitar os respetivos edifícios<sup>92</sup>. Significa isto que, devido à já conhecida ancestral conjuntura dos arrendamentos urbanos em Portugal, os senhorios não têm verba suficiente para recuperar os edifícios<sup>93</sup>.

#### 4.1 O arrendamento urbano – a origem da decadência

Não é de toda novidade que uma das razões que se aponta para a atual degradação dos imóveis deve-se, muito em parte, ao congelamento das rendas dos prédios arrendados. Nas palavras de Luís Menezes Leitão “sabe-se que há duas maneiras de destruir uma cidade: os bombardeamentos e o congelamento das rendas”<sup>94</sup>.

Ora, em 1867 o Código de Seabra, na altura em vigor, regulava o arrendamento urbano com total discricionariedade das partes tanto no que toca à sua duração, eventual renovação e até mesmo quanto ao montante da renda. O Estado passou a reconhecer a existência do direito à habitação, tendo criado, por isso, a lei de congelamento de rendas com a aprovação do Decreto de 12 de Novembro de 1910.

Daí que, com a Implementação da República em 1911 as rendas foram congeladas pela primeira vez, durante um ano. Em 1919 o congelamento das rendas foi fixado como medida permanente, após o regime transitório durante a I Guerra Mundial em 1914, tendo-se assistido a alguns aumentos na década de 20, porém insignificantes.

O Código Civil de 1967 veio regular o que se veio chamar de «arrendamento vinculístico»<sup>95</sup>, mantendo as rendas congeladas.

Sucede que, para piorar, após o 25 de Abril de 1974 foi imposto o congelamento total das rendas e ainda a obrigatoriedade de arrendamento dos prédios devolutos<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> N.º1 do artigo 6º do RJRU;

<sup>93</sup> No mesmo sentido *vide*, Luís Menezes Leitão, O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e a Garantia do Direito de Propriedade, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente n.ºs31/34, Volume comemorativo do 15º Aniversário*, Janeiro/Dezembro 2009/2010, Almedina, Coimbra, p. 138;

<sup>94</sup> Luís Menezes Leitão, O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e a Garantia do Direito de Propriedade, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente n.ºs31/34, Volume comemorativo do 15º Aniversário*, Janeiro/Dezembro 2009/2010, Almedina, Coimbra, cit. p.136;

<sup>95</sup> No termo do contrato de arrendamento este era renovado automaticamente quer o senhorio concordasse, quer não concordasse; em caso de morte do arrendatário o contrato transmitia-se para o seu cônjuge, ascendente, descendente, admitindo a possibilidade de transmissões sucessivas; fixou, ainda, situações taxativas de resolução ou denúncia do contrato;

Ora, se durante muitos anos era usual, em Portugal, os prédios constituíram para os seus proprietários uma fonte de rendimento através dos contratos de arrendamento, com o agravamento da situação do congelamento das rendas, deixou de ser.

O arrendamento urbano deixou de constituir uma fonte de rendimento para os proprietários, uma vez que deixaram de obter lucro bem como capital para assegurar a manutenção dos seus prédios. Ora, apesar de não ser permitido ao Estado controlar as rendas de tal forma que os proprietários deixem de ter rendimentos que possibilitem a obtenção de lucro e a manutenção dos prédios<sup>97</sup>, tal efetivamente se verificou culminando na opção pelos proprietários de abandono dos seus prédios e, conseqüentemente, a degradação do parque habitacional<sup>98</sup>.

Situação agravada pelo fato dos arrendamentos celebrados antes da entrada em vigor do RAU<sup>99</sup> terem rendas baixas (cerca de 60% com valor inferior a €100,00 e cerca de 40% com renda inferior a €40)<sup>100</sup> e não permitirem a sua atualização, dificultarem obras de reabilitação e um procedimento de despejo moroso e complexo.

Bem se compreenderá que para os arrendatários este foi um “beco sem saída” uma vez que as rendas se distanciavam cada vez mais do valor necessário para efetuar obras de manutenção<sup>101</sup>, situação agravada também, muito pelo fato da inflação sofrida em Portugal nos anos de 70 e 80<sup>102</sup>. Além do mais, apesar de legalmente previsto, raras vezes os arrendatários se substituem ao senhorio na realização de obras de benfeitorias.

---

<sup>96</sup> Acerca da história do congelamento das rendas em Mónica Jardim, material académico fornecido nas aulas (não publicado);

<sup>97</sup> EU NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS, *Commentary of the Charter of Fundamental Rights Of European Union*, p.168, disponível em [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/rights/charter/docs/network\\_commentary\\_final%20180706.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/rights/charter/docs/network_commentary_final%20180706.pdf) *apud*, Luis Menezes Leitão, O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e a Garantia do Direito de Propriedade, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente* n.ºs31/34, Volume comemorativo do 15º Aniversário, Jan/Dez 2009/2010, Almedina, Coimbra, cit. p.137;

<sup>98</sup> “Muitos proprietários começaram a “investir” na degradação das respectivas propriedades urbanas, nada fazendo para sustentar a degradação, e por vezes auxiliando-a, destapando telhados e abrindo janelas para acelerar as infiltrações”, em Rogério Gomes, *Reabilitação Urbana – uma introdução*, Edição Urbe, 2011, p. 21;

<sup>99</sup> Aprovado pelo DL n.º321-B/90, de 15/10;

<sup>100</sup> Mónica Jardim, material académico fornecido nas aulas (não publicado);

<sup>101</sup> No mesmo sentido, André Folque, *A montante da aplicação do novo regime da reabilitação urbana: intervenções do Provedor de Justiça*, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente* n.ºs 31/34 Dezembro /Janeiro, Volume Comemorativo do 15º Aniversário, 2009/2010, Almedina, Coimbra, p.46;

<sup>102</sup> Cfr. Rogério Gomes, *Reabilitação Urbana – uma introdução*, Edição Urbe, 2011, p. 21;

Com a entrada de Portugal na moeda única, verificou-se por um lado uma descida acentuada das taxas de juro para aquisição de habitação própria, e por outro, uma maior estabilidade desses valores.

A forte liquidez dos bancos gerou uma oferta de produtos financeiros que tornou mais vantajosa a aquisição e construção de edifícios novos, normalmente, fora dos perímetros urbanos. Na maior parte das situações, as prestações de créditos bancários, mostravam-se manifestamente inferiores ao custo de arrendamento fazendo com que este mercado caísse drasticamente<sup>103</sup>.

Apesar da forte expansão urbanística, nos últimos 30 anos em Portugal, verificou-se que a oferta de habitações novas superou, em larga escala, a procura por parte da população. De acordo com os dados do INE - Censos 2011, Portugal tem hoje 5.879.845 de alojamentos e 4.079.577 de famílias, quase dois milhões de alojamentos estarão desocupados.

Contudo, com a recessão internacional, desemprego e diminuição de salários, assistiu-se à perda de poder de compra das famílias. Por outro lado, a Banca dificultou o crédito para a aquisição de habitação própria, e, por isso, levou ao aumento da procura do arrendamento urbano. As empresas de construção civil com fortes meios, humanos e materiais instalados, não tendo projetos para novas edificações, tiveram de enveredar pela reabilitação de edifícios de modo a oferecer melhores e mais modernas condições de utilização, apesar de, ainda assim, não serem tão solicitadas quanto o desejado.

A crise no mercado da construção e do imobiliário fez regressar as pessoas ao já construído, contudo, a verdade é que atualmente não existem habitações no mercado de arrendamento cuja relação qualidade/preço seja adequada<sup>104</sup>.

Aliás, em matéria de reabilitação urbana, muitas das queixas que chegam até ao Provedor de Justiça<sup>105</sup> devem-se ao fato da “não adoção de medidas de política administrativa perante condições impróprias de segurança e salubridade, perante

---

<sup>103</sup> No mesmo sentido, Mónica Jardim em material académico fornecido nas aulas (não publicado);

<sup>104</sup> No mesmo sentido, Mónica Jardim, em material académico fornecido nas aulas (não publicado);

<sup>105</sup> Entidade competente para apreciar, sem poder decisório, as queixas a si dirigidas pelos cidadãos, emitindo parecer necessário para prevenir e reparar injustiças; *Vide*, n.º1 do artigo 23º da Constituição da República Portuguesa;

condições indignas de conforto e intimidade, em edificações urbanas tomadas de arrendamento para habitação *in illo tempore*<sup>106</sup>.

## 4.2 Benefícios fiscais

Neste ano de 2013 foi lançado o programa “Reabilitar para Arrendar” no montante de 50 milhões de Euros, patrocinado pelo Banco Europeu de Investimentos, para edifícios destinados ao arrendamento, ou de utilização pública, incluindo residências para estudantes. Este programa é destinado apenas aos Municípios, empresas Municipais, e Sociedades de reabilitação urbana, sendo os empréstimos a 30 anos, com carência de 10 anos, e uma taxa de juro indexada à Euribor de cerca de 3% ao ano. Os custos totais de investimento, de cada intervenção, serão financiados em 50%.

Para os particulares não são conhecidas medidas diretas de apoios financeiros para a reabilitação urbana.

Os benefícios fiscais previstos, como isenções de IMI ou IMT são temporários.

No que diz respeito ao IRS com a dedução à coleta de 30% dos encargos suportados pelo proprietário relacionados com a reabilitação, até ao limite €500, parece-me manifestamente pouco uma vez que com um montante pouco superior a 1500€ se atinge o supra limite, o que na prática, e aos preços atuais da mão-de-obra e materiais de construção civil, não permite efetuar obras de vulto. Acrescente-se ainda um conjunto significativo de regulamentações técnicas, por imposição das Câmaras Municipais, a cumprir aquando das obras de reabilitação, que dificultam e oneram, por vezes de maneira inoportável para os promotores, a execução dos projetos. Toda esta problemática se agrava quando a reabilitação se refere a um edifício em zona considerada histórica.

Também seria de prever, por parte das Câmaras Municipais, uma “Via Verde” na apreciação e licenciamento das obras destinadas aos projetos de reabilitação urbana.

---

<sup>106</sup> André Folque, A montante da aplicação do novo regime da reabilitação urbana: intervenções do Provedor de Justiça, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente n.ºs 31/34* Dezembro / Janeiro, Volume Comemorativo do 15º Aniversário, 2009/2010, Almedina, Coimbra, p.45;

A tributação das mais-valias à taxa reduzida de 5%, quando estas sejam inteiramente decorrentes da alienação de imóveis reabilitados em ARU, parece uma medida adequada uma vez que promove a reabilitação para posterior venda.

A tributação dos rendimentos prediais à taxa reduzida 5% após a realização das obras de recuperação também estimula os proprietários a efetuar obras de reabilitação, uma vez que a taxa global se situa, a maior parte das vezes, em cerca de 30%, e esta redução é apreciável.

A isenção da taxa de IMI por um período de 5 anos, o qual pode ser prorrogado por mais 5 anos é também um contributo muito significativo para estimular a reabilitação, apesar de ser de efeito temporário.

A isenção do pagamento de IMT na 1ª transmissão de imóvel reabilitado em ARU, destinado exclusivamente a habitação própria e permanente, por parte do comprador, é também um estímulo muito significativo à reabilitação para posterior venda, e um contributo importante para a ocupação, por parte dos agregados familiares, dos imóveis nos centros das cidades.

Todas estas medidas se revelam de extrema importância, mas têm de ser acompanhadas com linhas de crédito especialmente desenhadas (taxas próximas de zero, períodos de carência apreciáveis, e prazos dilatados) para dar um estímulo evidente à reabilitação, uma vez que as medidas de penalização do IMI nas casas devolutas não estão a revelar os resultados esperados.

Contudo, diz-nos a Constituição da República Portuguesa que é tarefa do Estado estimular o acesso à habitação própria ou arrendada, bem como, promover a execução de uma política de habitação<sup>107</sup>.

Assim, são concedidos pelo Estado benefícios fiscais diretamente associados à reabilitação urbana<sup>108</sup> de forma a instigar nos privados um estímulo à realização dessas operações a par de entidades públicas e outros indiretamente associados, contudo, com maior foque no estímulo ao mercado de arrendamento em Portugal – dos quais nos ocuparemos com mais pormenor.

Os benefícios fiscais à reabilitação urbana e também, camuflados por esta, ao arrendamento urbano, encontram-se previstos no artigo 71º do Estatuto dos Benefícios

---

<sup>107</sup> Artigo 65º alíneas a) e c) da Constituição da República Portuguesa;

<sup>108</sup> Nomeadamente os já referidos na nova redação do artigo 14º do RJRU, bem como os consagrados no artigo 71º do EBF.

Fiscais, alterado pelo artigo 99º da Lei 64-A/2008, de 31/12<sup>109</sup>. Contudo, importa aqui referir que a entrada em vigor da Lei n.º 32/2012, de 14/08, não prejudica o disposto no artigo 71.º do EBF.

Assim, os incentivos vocacionados para o arrendamento urbano em sede de reabilitação urbana aplicam-se aos prédios arrendados com rendas antigas que sejam objeto de ações de reabilitação iniciadas após Janeiro de 2008 e concluídas até Dezembro de 2020<sup>110</sup>. Essencialmente, tais benefícios refletem-se em sede do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, bem como os sujeitos passivos de IRS que auferiram mais-valias e rendimentos prediais, do IMI e em sede do IMT.

O benefício fiscal concedido em sede do IRS traduz-se no facto dos proprietários poderem deduzir à coleta 30% dos encargos suportados com a reabilitação de imóveis, nomeadamente, arrendados ao abrigo do NRAU. Não obstante, a dedução à coleta está limitada até aos €500,00. Os sujeitos passivos, residentes em território português que auferiram mais-valias verão as mesmas tributadas à taxa autónoma de 5% quando decorrentes da alienação de imóveis situados em ARU.

Os rendimentos prediais, designadamente, as rendas do arrendamento imóvel, auferidos por sujeitos passivos de IRS, serão tributados à taxa de 5% desde que inteiramente decorrentes do arrendamento de imóveis situados em ARU, recuperados ou imóveis arrendados antes da vigência do RAU que sejam objeto de ações de reabilitação.

O nº7 do artigo 71º do EBF prevê a isenção do imposto municipal sobre imóveis até dez anos. Isto é, quem realizar obras de reabilitação em prédios urbanos, fica isento de pagar o respetivo imposto pelo período de cinco anos a contar do ano da conclusão das obras de reabilitação - inclusive -, podendo ser renovado por um período igual. Sendo que, a renovação da isenção por período adicional de cinco anos fica condicionado à aprovação pela Câmara Municipal que verifica o nível de estado de conservação.

Por último, impere referir a isenção do imposto municipal sobre transmissões onerosas na primeira transmissão, obviamente onerosa, do prédio ou fração autónoma

---

<sup>109</sup> Orçamento de Estado para 2009;

<sup>110</sup> Neste sentido, Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana em <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/apoios/incentivosfiscais.html>, consultado em 03/06/2013;

de prédio urbano reabilitado em ARU destinado exclusivamente a habitação própria ou permanente, prevista no n.º8 do artigo 71º do EBF<sup>111</sup>.

Em virtude da crise no setor imobiliário, e no sentido de promover o incentivo ao investimento em imóveis dados de arrendamento habitacional, foram criados pelo artigo 102º da Lei do Orçamento de Estado para 2009, Fundos de Investimento Imobiliário em Arrendamento Habitacional, e Sociedades de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional proporcionando um regime tributário favorável até 31/12/ 2020.

Os FIIAH regem-se pelo disposto no RJFII, aprovado pelo DL n.º 60/2002, de 20/04, com respetivas alterações. No fundo, prevê-se a criação de fundos e sociedades de investimento imobiliário sendo que, pelo menos, “75 % do seu ativo total é constituído por imóveis, situados em Portugal, destinados a arrendamento para habitação permanente”<sup>112</sup>. Deste modo, para além de colocar os imóveis no mercado de arrendamento, permite-se também às famílias oneradas com empréstimos à habitação que alienem esses imóveis ao FIIAH ou à SIIAH, substituindo os encargos inerentes à alienação por rendas de valor inferior às prestações do empréstimo à habitação<sup>113</sup> - podendo celebrar um contrato de arrendamento. Não obstante, o arrendatário goza do direito de compra do imóvel arrendado ao FIIAH<sup>114</sup>. Este regime contempla isenções de diversos impostos, nomeadamente, IRS, IRC, IMI, IMT, imposto de selo, taxas de supervisão e dedução à coleta em IRS.

Importa ainda referir que, com o propósito de requalificar o parque habitacional do mercado de arrendamento em detrimento de planos de expansão, foram criados, ao longo de várias décadas, programas de apoio financeiro ao arrendamento urbano que

---

<sup>111</sup>A título de exemplo veja-se o concelho de Chaves que, para reverter o "abandono" do centro histórico e promover a sua revitalização económica e social, dará benefícios fiscais a quem fizer intervenções nos prédios: isenção do IMI até oito anos, isenção total do IMT e isenção de taxas urbanísticas e de taxas de ocupação da via pública. Diz o autarca que a reabilitação da zona do centro vai permitir aumentar o nível de preservação do património e a requalificação do edificado em entrevista Lusa, 2013.

<sup>112</sup> Artigo 4º n.º1 do RJFII consagrado no DL n.º60/2002, de 20/04;

<sup>113</sup> Neste sentido, Guilherme Waldemar d'Oliveira Martins, Os Benefícios Fiscais à Reabilitação Urbana: Orientações Legislativas Recentes, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente n.ºs 31/34*, Volume Comemorativo do 15º Aniversário Jan./Dez., 2009/2010, Almedina, Coimbra, p.130;

<sup>114</sup> Artigo 5º n.º3 do RJFII;

pressupunham, maioria das vezes, investimentos de fundo perdido para as instituições financiadoras – nomeadamente o IHRU<sup>115</sup>.

O mais importante programa criado, talvez por ser o primeiro com forte impacto social, foi o RECRIA<sup>116</sup> – Regime Especial de Comparticipação e Aproveitamento de Imóveis - que visa financiar a execução de obras de conservação (ordinário e/ou extraordinária) e beneficiação pelos proprietários e senhorios por outro lado, e por outro, pelo Município ou arrendatários quando se substituíam àqueles, no sentido de recuperar imóveis degradados. Segundo este programa, os incentivos são concedidos pelo Estado e pelos respetivos Municípios.

Em 1996 surge o programa REHABITA<sup>117</sup> - O Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas - consiste numa extensão do programa RECRIA e visa apoiar financeiramente as Câmaras Municipais na recuperação de zonas urbanas antigas para que dessa forma sejam construídas habitações para arrendamento de famílias desfavorecidas. Tais apoios são concedidos em colaboração com o IHRU, outras Câmaras Municipais e instituições de crédito autorizadas.

No sentido de tornar o mercado de arrendamento urbano mais competitivo, ou seja, ao alcance de classes sociais com baixos rendimentos, foi criado o programa SOLARH<sup>118</sup> - Programa de Solidariedade de Apoio à Recuperação de Habitação – com uma forte preocupação social, segundo o qual, eram concedidos empréstimos sem taxas de juro aplicáveis, fomentando também, a melhorias das condições de habitabilidade.

Em 2000 e 2001 foram aprovadas medidas legislativas<sup>119</sup> no sentido de aperfeiçoar os regimes de apoios financeiros supra descritos.

### **4.3 Memorando da Troika 2011**

O Memorando de Entendimento, mais conhecido por Plano da Troika, é um acordo de entendimento celebrado em 2011 entre o Estado Português e três instituições

---

<sup>115</sup> Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana;

<sup>116</sup> Com previsão legal no DL n.º 197/92 e 104/96, revogados pelo DL n.º 329-C/2000, de 22/12;

<sup>117</sup> Instituído pelo DL n.º 105/96, de 31/07;

<sup>118</sup> Previsto no DL n.º 7/99, de alterado pelo DL n.º 39/2001, de 9/02;

<sup>119</sup> DL n.º 329-B/2000 e o DL n.º 329-C/2000, ambos de 22/12, e o DL n.º 39/2001 de 9/02;



internacionais, a saber, o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu. Devido à conjuntura económica e financeira gravíssima que o País enfrentara, o acordo foi assinado como contrapartida para aquelas entidades ajudarem financeiramente Portugal devido à crise que se atravessara.

O Memorando de Entendimento não é mais do que um documento com o rol de objetivos que Portugal, perante aquelas instituições, se comprometeu cumprir. Entre eles, destaca-se o que aqui tem pertinência, nomeadamente o ponto 6.1 do Memorando que dizem respeito à dinamização do mercado de arrendamento.

O ponto 6.1 do Memorando prevê medidas para alterar a Lei do Arrendamento Urbano - Lei n.º6/2006 -, a fim de “garantir obrigações e direitos equilibrados de senhorios e inquilinos, tendo em conta os grupos mais vulneráveis. Em particular, o plano de reforma introduzirá medidas destinadas a: i) ampliar as condições ao abrigo das quais pode ser efetuada a renegociação de arrendamentos habitacionais sem prazo, incluindo a limitação da possibilidade de transmissão do contrato para familiares em primeiro grau; ii) introduzir um enquadramento para aumentar o acesso das famílias à habitação, eliminando gradualmente os mecanismos de controlo de rendas, tendo em conta os grupos mais vulneráveis; iii) reduzir o pré-aviso de rescisão de arrendamento para os senhorios; iv) prever um procedimento de despejo extrajudicial por violação de contrato, com o objetivo de encurtar o prazo de despejo para três meses; e v) reforçar a utilização dos processos extrajudiciais existentes para ações de partilha de imóveis herdados”<sup>120</sup>.

A ausência de condições das habitações para arrendamento, as elevadas rendas exigidas, a falta de respostas da Lei n.º6/2006, de 27/09, em contraposição com o aumento da procura do mercado de arrendamento, veio tornar urgente uma reforma ao seu regime.

Assim, na sequência do Memorando de Entendimento e para lhe dar cumprimento, foi elaborada e aprovada em 14 de Agosto, a Lei n.º 31/2012<sup>121</sup>, que veio introduzir as principais alterações em matéria de Arrendamento Urbano, o qual pertence

---

<sup>120</sup> [http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf), visitado em 30/05/2013, p.30;

<sup>121</sup> Altera o CC, o CPC e o NRAU;

a um pacote legislativo composto por mais duas Leis, a saber, Lei n.º 30/2012<sup>122</sup> e a Lei n.º 32/2012 que alterou o RJRU.

A reforma do RAU visa, a par da alteração ao RJRU, proporcionar às pessoas melhores condições de habitabilidade com soluções ajustadas às suas necessidades<sup>123</sup>.

## **4.4 As principais alterações ao regime do arrendamento urbano**

### **4.4.1 Lei n.º 32/2012**

A Lei n.º 32/2012 veio introduzir uma importante alteração no âmbito do arrendamento forçado previsto no artigo 39º do RJRU, no sentido de que extinguiu a possibilidade do senhorio se opor ao concurso público para arrendamento requerendo, para o efeito, a venda forçada ou a expropriação<sup>124</sup>.

### **4.4.2 Lei n.º 31/2012**

Propôs a Lei n.º 31/2012 alterações imprescindíveis no direito substantivo, fomentando maior liberdade entre as partes (senhorio e inquilino) nomeadamente quanto à duração do contrato e atualização das rendas; revisão do sistema transitório dos contratos de arrendamentos antigos para a Lei n.º 6/2006 (NRAU); procedimento extrajudicial de despejo; alteração do RJOPA<sup>125</sup>; melhoria do enquadramento fiscal<sup>126</sup>.

No que diz respeito ao regime substantivo, a lei de alteração do RAU confere maior liberdade contratual quanto à duração dos contratos celebrados a partir de 12 de Novembro de 2012, uma vez que as partes podem estipular livremente a duração do

---

<sup>122</sup> Altera pela segunda vez o RJOPA, *in casu*, DL n.º 157/2006, de 08/08;

<sup>123</sup> <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/5523.pdf>, consultado em 31/05/2013;

<sup>124</sup> Melhor desenvolvido na primeira parte do ponto 4.6 da presente dissertação;

<sup>125</sup> *In casu*, a Lei n.º 30/2012 que altera pela segunda vez o RJOPA que será objeto de estudo no ponto 4.6;

<sup>126</sup> Quanto a esta matéria veja-se o ponto 4.2;

contrato e, na sua ausência, considera-se celebrado pelo prazo de 2 (dois) anos<sup>127</sup>, renovável por períodos iguais e sucessivos à duração inicial do contrato<sup>128</sup>.

Tornou-se agora mais simplificada a resolução do contrato pelo senhorio com fundamento no atraso do pagamento da renda<sup>129</sup>, através do procedimento especial de despejo<sup>130</sup>. Até à atual alteração do regime processual do arrendamento urbano, o procedimento de despejo era efetuado pela via judicial, mediante um título executivo e revelava-se extremamente moroso (dezasseis meses) implicando para o senhorio avultados prejuízos pois, muitas vezes, não recebia as rendas em atraso. Assim, com a criação de um procedimento extrajudicial de despejo – através da criação do Balcão Nacional de Despejo – a desocupação do imóvel é feita de forma mais célere (três meses) e eficaz<sup>131</sup>.

Outra alteração substancial trazida pela lei aqui em causa diz respeito à longuíssima problemática entre os ditos arrendamentos antigos e os novos, isto é, quanto aos contratos de arrendamento celebrados antes da entrada em vigor do Regime de Arrendamento Urbano e os contratos celebrados na vigência do mesmo. Assim, com a introdução da lei de alteração, passou a prever-se que os contratos “antigos” se regem pela nova lei, exceto em situações de carência económica – sendo concedido um prazo de transição de 5 anos -, e nas situações em que os arrendatários tenham idade igual ou superior a 65 anos ou deficiência com grau de incapacidade superior a 60% - os arrendatários mantêm o contrato, mas sofrerão a atualização das rendas pelas regras da nova lei<sup>132</sup>.

---

<sup>127</sup> Segundo a nova redação do n.º 3º do artigo 1094º do CC, alterado pela Lei 31/2012, de 14 de Agosto;

<sup>128</sup> *Idem*, n.º 1 do artigo 1096º, do CC;

<sup>129</sup> *Idem*, n.º 4 do artigo 1083º do CC;

<sup>130</sup> Previsto na nova redação do artigo 15º da Lei n.º 6/2006 (NRAU), alterado pela Lei 31/2012, de 14 de Agosto;

<sup>131</sup> Quanto ao Procedimento Especial de Despejo e Balcão Nacional de Arrendamento, *vide*, artigos 15º a 15º-S da nova redação da lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro;

<sup>132</sup> Impera o diálogo entre as partes, não obstante, o processo de negociação é desencadeado pelo senhorio com contraproposta do arrendatário. O regime da atualização das rendas encontra-se previsto nos artigos 30º a 37º da lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro;

#### **4.4.3 Lei n.º 30/2012**

A Lei 30/2012, de 14 de Agosto procede à segunda alteração ao DL n.º157/2006, de 08/08, que aprova o Regime Jurídico das Obras em Prédios Arrendados.

Conforme supra exposto, a reabilitação urbana é urgente em imóveis destinados a arrendamento urbano para que seja possível proporcionar aos arrendatários melhores condições de habitabilidade.

Com o desígnio de promover obras de reabilitação urbana em prédios dados de arrendamento, esta lei veio permitir a desocupação do imóvel arrendado, mediante denúncia pelo senhorio ou mediante despejo administrativo pelo município ou entidade gestora, no caso de incumprimento da realização das obras pelo senhorio<sup>133</sup>.

#### **4.5 Dever de reabilitar do privado/senhorio**

Os privados foram sempre considerados os principais intervenientes no âmbito da reabilitação urbana, assumindo o papel principal de reabilitar. Tanto assim é que, o RJRU foi consagrado com o propósito de, segundo o disposto no preâmbulo, se encontrarem soluções a cinco grandes desafios perante a reabilitação urbana, entre os quais, “a) Articular o dever de reabilitação dos edifícios que incumbe aos privados com a responsabilidade pública de qualificar e modernizar o espaço”. Está assumido, desde logo, que o ónus de reabilitar os edifícios é dos privados, surgindo a intervenção pública com função meramente auxiliadora.

Assim, as entidades gestoras, que controlam as operações de reabilitação urbana, podem recorrer a entidades privadas no sentido de realizar parcerias, nomeadamente a administração conjunta, para que, desse modo, os particulares estejam sempre envolvidos. Ademais, manteve-se inalterada alínea a) do artigo 4º que prevê como princípio fundamental da política de reabilitação urbana o “Princípio da responsabilização dos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre os edifícios, conferindo -se à sua iniciativa um papel preponderante na reabilitação do

---

<sup>133</sup> Tema mais desenvolvido no ponto 4.6 da presente dissertação;

edificado e sendo-lhes, nessa medida, imputados os custos inerentes a esta atividade;”. É, aliás, um dever dos proprietários zelar pela conservação do edificado<sup>134</sup>.

Ademais, o RJRU vai mais longe e contempla mesma a obrigatoriedade da realização de obras de reabilitação pelo proprietário, previsto no seu n.º1 do artigo 55º. Obrigatoriedade extensiva também aos senhorios prevista no artigo 2º do RJOPA, no qual “cabe ao senhorio efetuar as obras necessárias à manutenção do estado de conservação do prédio arrendado”.

#### **4.6 Incumprimento da realização de obras de reabilitação urbana pelo proprietário e suas respetivas consequências**

Conforme analisado no número anterior, o proprietário de um imóvel<sup>135</sup> tem não só o dever de realizar obras de reabilitação urbana, mas também, por vezes, se lhe impõe a realização dessas obras, tornando-se antes uma obrigação.

Deste modo, assaltam-nos duas questões díspares que merecerão aqui a nossa apreciação. Por um lado os casos em que o proprietário tem a iniciativa de realizar obras de reabilitação urbana e, por outro, aqueles em que essas obras lhe são impostas como uma obrigação.

Assim, no caso do proprietário de um imóvel – e neste caso centrar-nos-emos na questão de um imóvel arrendado – pretender dar cumprimento ao seu dever de realização obras de manutenção do estado de conservação<sup>136</sup> terá que, explicitamente, denunciar o contrato de arrendamento mediante o pagamento de uma indemnização correspondente a um ano de renda ou mediante a garantia do realojamento do arrendatário pelo período mínimo de dois anos<sup>137</sup>. Sucede porém que, no caso de

---

<sup>134</sup> Artigo 6º do RJRU, n.º1: “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.”; n.º 2: “Os proprietários e os titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre edifício ou frações não podem, dolosa ou negligentemente, provocar ou agravar uma situação de falta de segurança ou de salubridade, provocar a sua deterioração ou prejudicar o seu arranjo estético.”;

<sup>135</sup> E aqui referimo-nos também aos senhorios;

<sup>136</sup> Segundo o disposto do artigo 1074º do CC e especificamente regulado no RJOPA alterado recentemente pela Lei 30/2012, de 14/08;

<sup>137</sup> Alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 6º do RJOPA alterado pela Lei 30/2012, de 14/08;

incumprimento<sup>138</sup> da realização das obras de reabilitação a que o senhorio já se havia comprometido realizar, “o município ou a entidade gestora da operação de reabilitação urbana podem intimá-lo à sua realização, bem como proceder à sua realização coerciva” – artigo 3º do RJOPA. Decorre deste preceito legal que o município ou a entidade gestora se poderão substituir ao senhorio e realizar obras coercivas, de forma a concluir a operação de reabilitação. Acresce ainda que, para proceder à realização daquelas obras coercivamente, o município ou a entidade gestora gozam da faculdade de proceder ao despejo administrativo<sup>139</sup> do imóvel, assegurando o realojamento dos arrendatários.

Após a conclusão das obras, o município ou a entidade gestora poderá ocupar o imóvel, total ou parcialmente, até um ano, sob pena dessa ocupação cessar automaticamente – artigo 13º. Contudo, a lei prevê prazos reduzidos para a ocupação do imóvel para o arrendatário – tem até 3 meses para (re)ocupar o locado -, e para o proprietário – que dispõe de 4 meses para arrendar o imóvel. Ademais, diz ainda o preceito legal que, na circunstância do proprietário do imóvel sujeito a obras coercivas não o arrendar no prazo de 4 meses, a própria entidade promotora daquelas obras poderá arrendá-lo nos termos do artigo 1096º do CC.

Cumpre-nos agora analisar a situação prevista no artigo 55º do RJRU, o qual prevê a obrigação de reabilitar.

Antes de mais, uma nota para o fato de que a Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto alterou o referido artigo no seu n.º1. Antes esta norma era geral e abrangente, concedendo à entidade gestora a discricionariedade de impor aos proprietários a obrigação de reabilitar quando esta assim determinasse. À luz da previsão legal atual, apenas será imposto aos proprietários a obrigação de reabilitar quando o edifício ou fração apresente um nível de conservação 1 ou 2<sup>140</sup>, isto é, péssimo ou mau, respetivamente. Alteração a meu ver necessária uma vez que, deste modo, apenas os edifícios carentes de reabilitação urgente – devido ao seu estado péssimo ou mau de conservação - serão intervencionados.

---

<sup>138</sup> Referimo-nos obviamente ao incumprimento imputável ao senhorio, excluindo as hipóteses em que não lhe pode ser imputado, nomeadamente em caso de morte;

<sup>139</sup> Previsto no artigo 92º do RJUE;

<sup>140</sup> O artigo 65º do RJRU sofreu alterações pela Lei 32/2012, de 14/08, deixando de remeter a determinação do nível de conservação para o NRAU, remetendo agora, para o RJOPA e para os artigos 2º a 6º da Portaria n.º 1192 B/2006, de 3/11 - “diploma próprio”;

De todo o modo, determinado o nível de conservação pelo município, ou pela entidade gestora delegada, e após imposição ao proprietário para realizar obras de reabilitação se este não iniciar aquelas operações ou se não as concluir dentro do prazo fixado, encontrando-se assim numa situação de incumprimento, pode a entidade gestora tomar posse administrativa<sup>141</sup> do imóvel e realizar coercivamente as obras necessárias, mediante posterior compensação pelo proprietário, nomeadamente através das rendas.

A posse administrativa pela entidade gestora implica para o proprietário custos acrescidos àqueles que teria se realizasse, ele próprio, as operações urbanísticas impostas. Ora vejamos, a entidade gestora antes de realizar as obras coercivamente elabora e comunica ao proprietário do imóvel um orçamento do custo inerente àquela obra. Até aqui nada de novo, acontece que, com a alteração do artigo 14º do RJOPA pela Lei n.º 30/2012, acresce ao proprietário o “custo dos trabalhos a mais, decorrentes de circunstâncias imprevisíveis à data da elaboração do orçamento, que se mostrem indispensáveis para a conclusão da obra com o limite estabelecido no n.º3 do artigo 370º do Código de Contratos Públicos<sup>142</sup>”.

Quanto à questão do ressarcimento pelo proprietário dos custos com as obras realizadas pela entidade gestora, a regra é que, aquele pagará a esta a quantia integral no prazo de 4 meses ou, se assim não o desejar, poderá optar pela afetação das rendas auferidas pelo arrendamento do imóvel com duração não inferior a 5 anos<sup>143</sup>. Acontece que, excluídas estas duas hipóteses, ou seja, no caso de o proprietário não pagar a quantia integral nem auferir rendas com o arrendamento do imóvel, poderá a entidade gestora arrendar o imóvel mediante concurso público pelo prazo mínimo de 2 anos<sup>144</sup>.

Revela-se agora oportuno referir uma importante alteração ao RJRU introduzida pela Lei n.º 32/2012, de 14/08 no sentido que este regime deixou de prever a

---

<sup>141</sup> Previsto nos artigos 107º e 108º do RJUE;

<sup>142</sup> Segundo a alínea c) do n.º2 daquele artigo “O preço atribuído aos trabalhos a mais, somado ao preço de anteriores trabalhos a mais e deduzido do preço de quaisquer trabalhos a menos, não exceder 5 % do preço contratual”, sendo que, o n.º3 prevê que “o limite previsto na alínea c) do número anterior é elevado para 25 % quando estejam em causa obras cuja execução seja afetada por condicionalismos naturais com especiais características de imprevisibilidade, nomeadamente (...) obras de reabilitação ou restauro de bens imóveis”;

<sup>143</sup> Prevê agora o RJOPA no seu n.º 2 do artigo 18º que, se o senhorio (proprietário) demonstrar não indispensáveis para o sustento do seu agregado familiar ou para a sustentabilidade económica da pessoa coletiva, pode levantar os depósitos no valor de 50% da renda;

<sup>144</sup> Solução prevista no n.º1do artigo 20º do RJOPA. Atente-se para o fato da existência de um lapso na lei uma vez que este regime prevê o prazo mínimo de 2 anos, ao passo que, o n.º 1 do artigo 39º do RJRU mantém o prazo mínimo de 5 anos;

possibilidade de o proprietário se opor à celebração do contrato de arrendamento pela entidade gestora mediante concurso público através do requerimento da venda forçada ou da expropriação<sup>145</sup> do imóvel. Esta previsão legal foi abandonada por estar em causa uma operação de reabilitação urbana simples, ou seja, a operação em causa deveria ser realizada pelo proprietário do imóvel – artigo 29º do RJRU.

Pois, os institutos da venda forçada e da expropriação continuam previstos como soluções legais alternativas às obras coercivas, quando em causa residam operações de reabilitação urbana sistemática. Isto é, apesar de os particulares serem investidos do dever de reabilitar e promover as operações urbanísticas, as operações de reabilitação urbana sistemática são promovidas pela entidade gestora<sup>146</sup>. Desta feita, perante o incumprimento do proprietário na realização das obras de reabilitação, a entidade gestora, uma vez que promoveu a operação pode, ao invés da solução anterior – posse administrativa seguida da realização de obras coercivas -, desde que estritamente necessário, adequado e proporcional e por razões de interesses públicos e privados, optar pelos regimes da venda forçada ou da expropriação – n.º 3 do artigo 55º do RJRU.

Foquemo-nos nestes dois institutos.

Em primeira linha, note-se que ambos constituem formas de privação da propriedade privada dos proprietários<sup>147</sup> por razões de utilidade pública.

Relativamente à expropriação<sup>148</sup>, não haverá extensa delonga pois, cumpre apenas referir a alteração introduzida pela Lei n.º 32/2012 no n.º1 do respetivo artigo 61º que se reflete na eliminação da declaração de utilidade pública prevista no, também alterado, artigo 32º, bastando estar em causa a utilidade pública.

No que diz respeito à venda forçada, não é novidade que sempre levantou controvérsia entre os Sábios de Direito.

Antes de mais, note-se que, “a venda forçada de imóveis obriga os proprietários que não realizem as obras ou trabalhos ordenados, à sua alienação em hasta pública,

---

<sup>145</sup> Anterior n.º2 do artigo 39º do RJRU, agora revogado.

<sup>146</sup> Artigo 31º do RJRU;

<sup>147</sup> Que aliás se encontra previsto na Constituição da República Portuguesa no artigo 62º, n.º1 “*A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da constituição*”

<sup>148</sup> Rege-se pelo disposto no Código das Expropriações. Definido por Menezes Cordeiro como o evento pelo qual se extinguem direitos reais sobre bens imóveis, constituindo-se concomitantemente novos direitos na titularidade de pessoas que se entende prosseguirem o interesse público, mediante o pagamento de justa indemnização;



permitindo assim a sua substituição por outros que, sem prejuízo da sua utilidade particular, estejam na disponibilidade de realizar a função social da propriedade, no caso reabilitando o edifício”<sup>149</sup>.

Ora, Menezes Leitão, considera inconstitucional a venda forçada de imóveis a privados, em consequência do incumprimento da obrigação de reabilitar, mesmo no que toca às operações de reabilitação urbana sistemática pois, uma vez que a sua escolha é livre, também a sua figura é genérica pelo que, a sua aplicação é generalizada. Segundo este autor, “não está, portanto, em causa a utilidade pública do imóvel em questão, mas apenas uma sanção para o incumprimento do dever de reabilitação, sanção claramente inaceitável em caso de ausência de culpa, e desproporcionada noutros casos, e que atenta contra a garantia constitucional da propriedade”<sup>150</sup>.

Apesar da perspetiva de inconstitucionalidade da venda forçada por Menezes Leitão, a verdade é que tal inconstitucionalidade foi afastada pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º421, de 13 de Agosto de 2009, segundo o qual, a venda forçada não é uma restrição ao direito de propriedade uma vez que ele apenas autoriza a requisição e a expropriação por utilidade pública.

Assim, à margem da questão da (in)constitucionalidade, cumpre analisar as alterações introduzidas pela Lei n.º 32/2012 ao artigo 62º e 63º que regulam esta matéria. Primordialmente, esta lei veio introduzir alterações relevantes em matéria de indemnização do proprietário. E, a indemnização devida ao proprietário corresponde ao equivalente do valor base que se estipular para a venda do imóvel<sup>151</sup>.

Ao valor base do imóvel o proprietário pode apresentar uma contraproposta<sup>152</sup>, pelo que, a entidade gestora tentará acordo no sentido de uma expropriação amigável<sup>153</sup>, que caso não seja alcançado o valor em hasta pública será o resultado do recurso prévio à arbitragem e demais expedientes processuais do Código de Expropriação – via judicial<sup>154</sup>. Contudo, a fixação prévia do valor base da venda forçada, mesmo que seja

---

<sup>149</sup> Fernanda Paula Oliveira, Programação e Execução das Operações de Reabilitação Urbana: Perspetiva Jurídica, *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Almedina/CEDOUA, 2010, p.155;

<sup>150</sup> Cfr. Luís Menezes Leitão, O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e a Garantia do Direito de Propriedade, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente n.ºs 31/34*, Dezembro/Janeiro, Almedina, Coimbra, p.138 – 140;

<sup>151</sup> Veja-se n.º4 do artigo 62º do RJRU, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14/08;

<sup>152</sup> Previsto no n.º 5, preceito introduzido pela Lei n.º 32/2012;

<sup>153</sup> N.º 2 do atual artigo 63º do RJRU;

<sup>154</sup> N.º 3 do atual artigo 63º do RJRU;

superior ao lançado pela entidade gestora, salvaguarda a posição desta, uma vez que não terá de restituir o proprietário na diferença entre o valor da licitação e o valor da justa indemnização.

Por outro lado, o proprietário terá que estar bem atento ao valor proposto pela entidade gestora pois, se não apresentar contraproposta, sujeita-se à arbitrariedade do valor lançado por aquela.

## **Capítulo IV**

### **5 Reflexão Crítica**

A abordagem à questão do arrendamento urbano para fins habitacionais inserido num contexto de reabilitação urbana, nomeadamente através da análise do RJOPA (DL n.º 157/2006, de 08/08, alterado pela Lei n.º 30/2012, de 14/08), suscitou algumas questões que de seguida nos ocuparemos, tecendo algumas críticas quando assim se revelar oportuno.

#### **5.1 Intimação ao senhorio**

A intimação ao senhorio pela Câmara Municipal – ou pela entidade gestora da operação de reabilitação urbana - como consequência da não realização de obras de reabilitação a que se tinha proposto, encontra-se prevista no artigo 3º do RJOPA, com a nova redação dada pela Lei n.º 30/2012, de 14/08.

Refere-se este artigo, portanto, ao inadimplemento pelo senhorio na realização de obras de reabilitação.

A primeira questão que aqui me assalta é, desde logo, a possibilidade pelo Município ou entidade gestora de intimar o senhorio bem como proceder à realização coerciva das obras. Ora, a intimação àquele decorre do fato de uma eventual queixa apresentada contra o mesmo por, digamos, abandono da obra ou mesmo decorrente de uma vistoria levada a cabo pelo Município ou entidade gestora na qual se apercebem de que o senhorio não mais se encontra a realizar obras ou nem mesmo as iniciou. E, a intimação ao senhorio para a realização ou conclusão de obras de reabilitação traduz-se, essencialmente, numa comunicação – na verdadeira aceção da palavra - no sentido de compelir o senhorio à realização daquelas. A nosso ver, a intimação funciona como uma espécie de oportunidade ao cumprimento das obras de reabilitação, caso contrário, o Município ou a própria entidade gestora se poderão substituir ao senhorio e realizar essas obras. Assim, não nos parece razoável este artigo 3º permitir a intimação e a concretização de obras coercivas ao mesmo nível. Isto é, não se estabelece aqui uma

prioridade, não dando qualquer hipótese ao senhorio de adimplemento da sua obrigação, que é a de finalizar as obras a que se propôs. Acresce que, a nosso ver, o Município ou a entidade gestora gozam de uma abrangente arbitrariedade para a realização de obras coercivamente no caso de inadimplemento pelo senhorio. Apesar de compreendermos que a realização de obras coercivas pelo Município ou pela entidade gestora acresce para estes despesas muitas vezes não possíveis de suportar, e que o irão evitar, parece-nos contudo razoável estabelecer uma ordem de atuação nomeadamente, acrescentando a este artigo “podem intimá-lo à sua realização, e caso a situação de inadimplemento persistir, podem proceder à sua realização coerciva”.

No que toca à intimação propriamente dita, cumpre-nos analisar o fato de que, na esmagadora maioria das vezes o seu resultado é ineficaz. Entre muitas razões por detrás da sua ineficácia, referimos aqui, nomeadamente, a idade avançada do senhorio ou mesmo a sua limitada instrução e desconhecimento das novas necessidades habitacionais, a dificuldade em identificar os proprietários dos imóveis necessitados de intervenção<sup>155</sup>, e, por outro lado, aqueles casos em que o senhorio não tem condições financeiras para a execução das obras necessárias<sup>156</sup>. Ora, quanto à questão da dificuldade económica, importa referirmos que, só no caso da realização coerciva das obras pelo Município ou pela entidade gestora é que se prevê a possibilidade de o senhorio obter 50% do valor da renda, provada a sua indispensabilidade para o sustento do seu agregado familiar ou para a sustentabilidade económica da pessoa coletiva previsto no artigo 18º n.º 2 do DL em causa e respetiva nova redação. Ora, aquando da obrigação do senhorio em realizar obras, nada se contempla quanto à sua eventual incapacidade financeira. Ademais, como aliás já referido, muitas vezes o senhorio não tem capacidade financeira para proceder a obras de reabilitação devido ao fato de que as rendas auferidas ao longo dos anos de vida do arrendamento urbano são, abismadamente, desproporcionais ao valor da obra necessária podendo a intimação em

---

<sup>155</sup> Em muitos casos devido à complexidade das heranças em que um imóvel é herança de, por exemplo, 7 herdeiros, dando-se mesmo o caso de, mesmo sendo os proprietários identificados não há comum acordo quanto à alienação do imóvel ou à sua reabilitação;

<sup>156</sup> Aqui dá-se o caso de o proprietário do imóvel ter outros bens materiais que poderia alienar para ter capital para proceder às obras a que é obrigado mas não consegue nem pelo valor pretendido nem tão pouco pelo valor justo de mercado pois, dada a situação difícil do país e dada a pressão exercida por quem tem poder de compra que adquire por valores abaixo do justo, impede a alienação dos imóveis por um valor considerado justo pelos proprietários, preferindo não vender;

causa constituir um manifesto abuso de direito<sup>157</sup>. Também aqui se compreende que, apesar de não estar regulamentada a questão da impossibilidade de o senhorio realizar obras de reabilitação por manifesta carência económica, é estimulado a tal através dos benefícios fiscais referidos no ponto 4.2., contudo, consideramos insuficiente.

## **5.2 Prazos para arrendamento após a conclusão das obras coercivas**

Ora, no caso em que o município ou a entidade gestora se substituiu ao senhorio na realização de obras coercivas e após a conclusão das mesmas, dispõe o artigo 13º do DL aqui em análise que o município ou a entidade gestora poderá ocupar o imóvel, total ou parcialmente, até um ano, sob pena dessa ocupação cessar automaticamente. Contudo, a lei prevê prazos reduzidos para a ocupação do imóvel para o arrendatário que tem até 3 meses para reocupar o locado – artigo 17º, sendo que o proprietário dispõe de 4 meses – n.º 4 do artigo 20. Diz ainda o n.º 1 do artigo 20 que, na circunstância do proprietário do imóvel sujeito a obras coercivas não o arrendar no prazo de 4 meses, a própria entidade promotora daquelas obras poderá arrendá-lo nos termos do artigo 1096º do CC, ou seja, pelo prazo de 2 anos renovável.

Desde já, importa referir que o prazo de 3 meses para o arrendatário reocupar o imóvel nos parece adequado. Uma vez que o arrendatário – principal interessado na concretização das obras de reabilitação – conhece todo o procedimento é proporcional o tempo concedido para este decidir da sua, ou não permanência no imóvel reabilitado.

Não podemos, contudo, concordar com o prazo concedido ao senhorio. O prazo de 4 meses é curto desde logo porque, se atendermos à conjuntura atual, nomeadamente a crescente oferta de habitações para arrendamento e ao baixo valor das respetivas rendas, facilmente se verifica que uma vez que o imóvel foi sujeito a profundas obras de reabilitação – caso contrário não se justificaria a intervenção – o seu valor, após a respetiva avaliação será muito superior ao anterior pelo que, mesmo que a renda cumpra

---

<sup>157</sup> Quanto a esta questão veja-se o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 20/01/2009, Proc. n.º 08ª3810 no qual o senhorio invocou abuso de direito pois auferia uma renda mensal no valor de €39,99 e a obra de reabilitação ascendia à quantia de €54.342,42. Porém, a estar em causa uma efetiva situação de abuso de direito dever-se-ia provar que o senhorio no passado não realizou as obras necessárias ao bom estado do imóvel devido ao fato de que, à data, a relação entre o valor da renda e o custo das obras confrontados entre si, eram desproporcionais;

o requisito do limite máximo de 1/15 do valor do imóvel, o valor da renda será sempre superior à média do valor das rendas que se pratica. Por outras palavras, uma vez acrescido o valor do imóvel e sendo a sua renda, e bem, proporcional à qualidade do imóvel, o arrendamento desse imóvel em particular estará apenas à altura de um núcleo reduzido de pessoas, ou seja, as que possuem maior capacidade financeira. Pelo que, a possibilidade de arrendamento ficará restrita a um número menor de pessoas, logo, 4 meses não se revelem viáveis.

Além disso, veja-se o seguinte, dispõe o artigo 13º que município ou a entidade gestora poderá ocupar o imóvel, total ou parcialmente, até um ano após a data da conclusão das obras. Ora, se ao senhorio é concedido o prazo de 4 meses para arrendar o imóvel, significa que dispõe o município ou a entidade gestora de 8 meses para ocupar o imóvel através do arrendamento forçado previsto no artigo 39º do RJRU. Parece-nos desproporcional o prazo cedido ao senhorio em confronto com o prazo de que dispõe o município ou a entidade gestora.

### **5.3 A expropriação ou venda forçada como causa de utilidade pública**

Conforme já analisado, com as alterações introduzidas ao RJRU e ao RJOPA, o proprietário do imóvel reabilitado deixou de ter a possibilidade de se opor à celebração do contrato de arrendamento pela entidade gestora mediante concurso público através do requerimento da expropriação ou da venda forçada do imóvel – anterior n.º 2 do artigo 39º do RJRU. Agora, apenas se permite a invocação de um ou outro instituto pela entidade gestora ou município como soluções alternativas às obras coercivas e quando em causa estejam operações de reabilitação sistemática, aquelas promovidas pela entidade gestora ou município. Assim sendo, no caso de incumprimento do senhorio na realização de obras, a entidade gestora pode substituí-lo realizando essas obras mediante operação de reabilitação urbana sistemática o que lhe permite, numa situação de utilidade pública, exercer aqueles mecanismos.

Desde já, há que referir que foi retirada ao proprietário a possibilidade de este, querendo, optar pela expropriação ou venda forçada como forma de se opor ao

arrendamento do imóvel por concurso público, passando esta faculdade a ser exercida exclusivamente pela entidade gestora ou município.

Assaltou-nos a questão da utilidade pública. Ora, com a alteração introduzida pela Lei n.º 32/2012 no n.º1 do artigo 61º do RJRU foi eliminada a obrigatoriedade de emitir uma declaração de utilidade pública prevista no, também alterado, artigo 32º, bastando estar em causa a utilidade pública para exercer os mecanismos de expropriação ou venda forçada.

Antes da alteração ao RJRU, a expropriação previa dois momentos: o procedimento administrativo, do qual resultava a declaração da utilidade pública que se materializa num ato administrativo definitivo e executório; e o processo jurisdicional que apesar de ser eventual, ocorria vastas vezes devido à falta de acordo quanto ao valor da indemnização justa a pagar ao proprietário. Ora, se agora não há lugar à declaração da utilidade pública como ato materializado pelo município ou pelo órgão executivo da entidade gestora, a quem compete a verificação de uma situação de utilidade pública? Será essa decisão bem ponderada? Parece-nos que não.

Além do que, bem se sabe que a expropriação ou a venda forçada, na prática, são como uma sanção pelo não cumprimento do dever de reabilitação pois, em primeira instância o município de tudo fará para motivar e incentivar os proprietários a realizarem obras de conservação nos seus imóveis, nomeadamente, através dos benefícios fiscais. Pelo que, a via da expropriação ou venda forçada aparecerão como situações limite. É que, estes dois institutos significam também elevados custos para o município, veja-se o caso dos centros históricos de Lisboa, Coimbra e Porto, em que tantos são os imóveis em condições de degradação extrema em que se justificaria, efetivamente, a expropriação ou a venda forçada.

Vejamos de que forma estes institutos se repercutem na ótica do proprietário e na ótica da entidade gestora da operação de reabilitação.

Quanto à expropriação, o proprietário será compensado com uma justa indemnização, mas será realmente justa esta indemnização? É que, normalmente, aliado a uma casa com alguns anos, existe sempre o valor emocional da mesma. Quanto à entidade gestora, a verdade é muitas vezes este instituto, ainda que necessário, fica inviabilizado pois a própria entidade gestora não dispõe de meios financeiros para dar início ao processo de reabilitação.

Quanto à venda forçada, com a alteração pela Lei n.º 30/2012 ao RJOPA, acrescem outros custos para o proprietário nos termos do artigo 14º deste diploma, além disso, o proprietário fica sujeito à arbitrariedade do valor proposto pela entidade gestora caso não apresente uma contraproposta. Para a entidade gestora, a nova lei veio introduzir alterações no sentido da posição da entidade gestora ficar sempre salvaguardada pois aquando da fixação prévia do valor base da venda forçada, mesmo que seja superior ao valor lançado pela entidade gestora, esta não terá de restituir o proprietário na diferença entre o valor da licitação e o valor da justa indemnização.

Em suma, a reflexão crítica supra exposta permitiu-nos constatar a imperfeição de alguns aspetos no âmbito do encontro de dois distintos institutos, o arrendamento urbano e a reabilitação urbana. As críticas tecidas têm como escopo tão só a busca pelo diálogo e discussão em prol de respostas atuais e adequadas à realidade.



## Conclusões

A crise económica que hoje atravessamos obrigou a repensar as condições de habitabilidade e salubridade, nomeadamente no arrendamento urbano onde se verifica maior degradação dos edifícios. Assim, o acordo assinado com a Troika veio trazer as alterações ao RJRU, bem como ao NRAU e o RJOPA, com o objetivo de estimular o mercado de arrendamento e agilizar as operações de reabilitação urbana.

O fenómeno do elevado número de imóveis habitacionais desocupados em mau estado de conservação e habitabilidade que assistimos nas últimas décadas é um dos reflexos do congelamento das rendas em Portugal e consequente perda de poder financeiro dos senhorios para proceder a obras de reabilitação dos seus imóveis dados de arrendamento. Daí que, a reabilitação urbana se revela uma solução vigente e urgente.

Foram aquelas razões que despoletaram o nosso interesse na abordagem do tema da reabilitação urbana, através de uma compreensão geral da sua origem, nomeadamente a influência Europeia na imposição de algumas medidas, passando pela evolução do seu conceito, bem como a construção da sua disciplina legal.

Procedemos ao estudo específico do Diploma que estabelece o atual RJRU, não descorando a atualíssima alteração a este diploma – a Lei n.º 32/3012, de 14/08.

E, na tentativa de promover utilidade prática da presente dissertação, analisámos as linhas de cruzamento entre o regime do arrendamento urbano e o regime da reabilitação urbana, nomeadamente, os deveres do proprietário do imóvel dado de arrendamento proceder a obras de reabilitação proporcionando aos seus inquilinos as condições mínimas exigidas de habitabilidade, os incentivos existentes como motivação à realização de obras de reabilitação urbana.

Como forma de incentivar o mercado de arrendamento, não descurámos as importantes alterações legislativas impostas pelo Memorando de Entendimento, acordo assinado entre Portugal e a Troika, que vieram alterar o RJRU através da Lei n.º 32/2012, o NRAU pela Lei n.º 31/2012, e, também, o RJOPA pela Lei n.º 30/2012, todas de 14/08.

O incumprimento pelo senhorio na realização de obras de reabilitação urbana e as suas respetivas consequências constituiu um tema fulcral do nosso estudo. Focámo-nos, essencialmente, na apreciação das hipóteses em que o senhorio se propõe voluntariamente à realização de obras de reabilitação urbana e não o faz, e, por outro lado, quando lhe é imposta a concretização de obras pelo município ou pela entidade gestora delegada. Por serem duas situações alvo de profundas alterações legais, procurámos analisar, em concreto, o procedimento a seguir em cada uma.

A eficácia prática de algumas soluções apresentadas pelos diferentes regimes suscitam preocupações consideráveis se atendermos à fragilidade da posição do proprietário que muitas vezes não realiza obras de reabilitação por não ter condições financeiras para tal. E, por outro lado, apesar de prevista a possibilidade de realização de obras coercivas pelo município ou pela entidade gestora, substituindo-se ao senhorio, ou mesmo os institutos de expropriação e venda forçada, a verdade é que mesmo aquelas entidades preferem optar pela via da sensibilização dos proprietários tentando aliciá-los com os benefícios fiscais existentes na promoção de obras de reabilitação urbana, pois, também para elas não há grande margem financeira para assumirem tais operações. Conforme analisado, o ressarcimento deste tipo de operações não é imediato, surge com os anos.

Finalmente, procedemos a uma reflexão crítica de algumas questões por nós consideradas pertinentes, uma vez que focámos o nosso estudo para a vertente prática dessas questões, nomeadamente, a intimação feita ao senhorio pela não realização de obras de reabilitação, os prazos para arrendamento após a conclusão das obras coercivas e, por fim, a expropriação ou a venda forçada como causa de utilidade pública. Face às soluções previstas, considerámos que existem alguns aspetos merecedores da nossa crítica e opinião.

O objetivo essencial da presente dissertação teve como fim abordar uma questão atual e de elevada importância social e económica do país, nomeadamente a reabilitação urbana como estímulo do mercado de arrendamento urbano, dada a sua estagnação.

## **Bibliografia**

**Oliveira, Fernanda Paula**

Novas Tendências do Direito do Urbanismo, Almedina, Coimbra 2011

**Lopes, Dulce**

Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização, *O Novo Regime da reabilitação Urbana*, Almedina/CEDOUA, 2010

**Silva, Suzana Tavares da,**

Reabilitação Urbana: conceito e princípios, *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Almedina/CEDOUA, 2010

**Oliveira, Fernanda Paula,**

Programação e execução das operações de reabilitação urbana, *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Almedina/CEDOUA, 2010

**Gomes, Rogério**

Reabilitação Urbana, uma introdução, Edição Urbe, Lisboa, 2008

**Revista da Faculdade de Letras**

Geografia I série, vol. XV/XVI, Porto, 1999-2000

**Correia, Fernando Alves**

Principais Instrumentos de Tutela do Ambiente Urbano em Portugal, *A Tutela Jurídica do Meio Ambiente – Presente e Futuro*, Coimbra Editora, 2005

**Antunes, Luís Filipe Colaço**

Direito Urbanístico – Um outro Paradigma: A Planificação Modesto-Situacional, Coimbra, Almedina, 2002

**Folque, André**

A Montante da Aplicação do Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana: Intervenções do Provedor de Justiça, *Revista Jurídica de Urbanismo e do Ambiente* n.ºs 31/34, Volume Comemorativo do 15º aniversário, Almedina, Jan/Dez 2009/2010

**Oliveira, Fernanda Paula e Lopes, Dulce**

As Recentes Alterações ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, *Direito Regional e Local* n.º19, Setembro/Outubro, 2012

**Leitão, Luís Menezes**

O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e a Garantia do Direito de Propriedade, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente* n.ºs31/34, Volume comemorativo do 15º Aniversário, Almedina, Coimbra Jan/Dez, 2009/2010

**Martins, Guilherme Waldemar d'Oliveira**

Os Benefícios Fiscais à Reabilitação Urbana: Orientações Legislativas Recentes, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente* n.ºs 31/34, Volume Comemorativo do 15º Aniversário Jan./Dez., Almedina, Coimbra, 2009/2010

**Oliveira, Fernanda Paula, Lopes, Dulce e Alves, Cláudia**

Regime Jurídico da Reabilitação Urbana comentado, Almedina, 2011

**Mónica Jardim**

Material académico fornecido nas aulas (não publicado)

**Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana**

**Couch, Chris; Sykes, Oliver; Borstinghaus, Wolfgang**

Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency

**Lang, Thilo**

Insights in the british debate about urban decline and urban regeneration,  
Institute for Urban Development and Structural Planning, Leibniz;

**Roberts, Peter and Sykes, Hugh**

Urban Regeneration – a handbook, (2000), SAGE Publications, Ltd.;

**Hastings, Fitzpatrick & Kintrea**

Journal of Social Intervention: Theory and Practice, 2010 – volume 19, issue 3

[http://www.eukn.org/Germany/de\\_en/Dossiers/Urban\\_Development\\_in\\_Germany/](http://www.eukn.org/Germany/de_en/Dossiers/Urban_Development_in_Germany/),  
consultado em 02/06/2013

[http://ec.europa.eu/green-  
papers/pdf/urban\\_environment\\_green\\_paper\\_com\\_90\\_218final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/urban_environment_green_paper_com_90_218final_en.pdf), consultado  
em 02/06/2013

[http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf), consultado em  
30/05/2013

## **Legislação**

### **Regime Jurídico da Reabilitação Urbana**

Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro

### **Constituição da República Portuguesa**

### **Código Civil**

### **Regime do Arrendamento Urbano**

Aprovado pelo Decreto-Lei n.º321-B/90, de 15 de Outubro;

### **Novo Regime de Arrendamento Urbano**

Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro

### **Estatuto dos Benefícios Fiscais**

### **Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Imobiliário**

Decreto-Lei n.º60/2002, de 20 de Março

### **Regime Jurídico da Urbanização e Edificação**

### **Regime Jurídico das Obras em Prédios Arrendados**

Decreto-lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto

**Lei n.º 30/2012, de 14 de Agosto**

**Lei n.º 31/2012, de 14 de Agosto**

**Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto**

# Índice

Introdução .....	1
Capítulo I.....	3
1 Enquadramento histórico e conceito da Reabilitação Urbana .....	3
1.1 Origem histórica - o período da Revolução Industrial .....	3
1.2 A reabilitação urbana como consequência da devastadora destruição das Guerras .....	4
1.2.1 Alemanha .....	5
1.2.2 França.....	7
1.2.3 Reino Unido .....	8
1.3 A emergência da Reabilitação Urbana em Portugal.....	9
1.3.1 Reabilitação urbana dos dias de hoje (em Portugal).....	12
1.4 A Reabilitação Urbana no contexto de uma Europa contemporânea.....	14
2 Evolução do conceito.....	18
Capítulo II.....	21
3 Regime Jurídico da Reabilitação Urbana .....	21
3.1 Evolução da disciplina legal e respetivas críticas .....	21
3.2 Quadro legal atual – o Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto.....	24
Capítulo III .....	35
4 A Reabilitação urbana no contexto do arrendamento urbano.....	35
4.1 O arrendamento urbano – a origem da decadência .....	36
4.2 Benefícios fiscais.....	39
4.3 Memorando da Troika 2011 .....	43
4.4 As principais alterações ao regime do arrendamento urbano.....	45
4.4.1 Lei n.º 32/2012.....	45
4.4.2 Lei n.º 31/2012.....	45
4.4.3 Lei n.º 30/2012.....	47
4.5 Dever de reabilitar do privado/senhorio.....	47

4.6 Incumprimento da realização de obras de reabilitação urbana pelo proprietário e suas respectivas consequências .....	48
Capítulo IV .....	54
5 Reflexão Crítica.....	54
5.1 Intimação ao senhorio .....	54
5.2 Prazos para arrendamento após a conclusão das obras coercivas .....	56
5.3 A expropriação ou venda forçada como causa de utilidade pública .....	57
Conclusões.....	60
Bibliografia.....	62
Legislação.....	65
Índice .....	66