

Dissertação de Mestrado, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Os princípios reitores da reabilitação urbana, em especial o princípio da protecção do existente

Mestrando – Tiago Manuel Brázio dos Santos
Orientador – Doutora Fernanda Paula Marques Oliveira

Coimbra, 2014



Dissertação de Mestrado, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Os princípios reitores da reabilitação urbana, em especial o princípio da protecção do existente

Mestrando – Tiago Manuel Brázio dos Santos
Orientador – Doutora Fernanda Paula Marques Oliveira

Coimbra, 2014

Nota – A presente Dissertação não foi escrita ao abrigo do novo acordo ortográfico por vontade do seu autor.

Agradecimentos

Chegar ao fim deste percurso não foi fácil!

Um dos problemas, primeiramente, sentidos foi a escolha do tema.

Se inicialmente a área do Direito Público não era apelativa para mim com o tempo aprendi a gostar das abordagens por ele levadas a cabo. Em boa verdade, no mundo do urbanismo existem questões actuais e complexas, ainda não devidamente estudadas e que pela sua riqueza me poderiam ter levado a optar por elas.

Após algumas “discussões” com a Doutora Fernanda Paula Oliveira cheguei a este tema, não só pela sua actualidade, mas também pela sua importância prática.

O primeiro agradecimento não poderia deixar de ser para ela, desde logo, por ter acedido ao pedido que lhe fiz para que fosse minha orientadora, mas acima de tudo por todas as solicitações que lhe fiz e ela sempre se disponibilizou a responder e ajudar. Por tudo isto o meu sincero e profundo obrigado.

Sempre terei de lembrar ainda todos os Professores que me conseguiram entusiasmar pelo estudo do Direito, desde que ingressei nesta Faculdade e pelos conhecimentos transmitidos.

Porém existem pessoas sem as quais nada somos e se aqui chegamos a elas o devemos. Refiro-me aos meus pais. A eles o meu muito obrigado fica aqui gravado, já que, por vezes, não encontro palavras para o dizer e agradecer por tudo o que são e me permitiram ser.

Além dos meus pais, duas pessoas que também estão sempre presentes para mim, nos bons e maus momentos para dar uma palavra amiga, as minhas irmãs. A vocês também se deve este texto pela força e encorajamento.

Por fim a todos aqueles que, para levar a cabo esta tarefa, não tiveram a minha companhia, mas que estão sempre presentes.

A todos muitíssimo obrigado!

Resumo

A expansão indefinida dos perímetros urbanos, que durante muito tempo foi levada a cabo não era sustentável. Daí que se impusesse um travão nesta política e se tornasse necessário começar a falar em reabilitação urbana e na mudança de paradigma, de um urbanismo de expansão para um urbanismo de reabilitação.

Através da reabilitação urbana são levadas a cabo obras nos edifícios que durante décadas foram esquecidos e desenhadas novas políticas, de modo a trazer a estas áreas a população e certos ofícios que foram atrás da população para as periferias.

A reabilitação urbana não envolve apenas a reabilitação de edifícios, mas é perpassada por outras políticas, visando-se deste modo a racionalização das infra-estruturas.

Os princípios da reabilitação urbana assumem hoje cada vez maior preponderância, dado que se falhar algum não poderemos falar em reabilitação urbana.

O princípio da protecção do existente é um princípio que está hoje na ordem do dia, dado que, foi recentemente aprovado um regime excepcional e transitório que vem regular esta matéria. Deu-se, assim, um alargamento do âmbito de obras por ele abrangidas. Neste novo regime jurídico há um aligeirar das condições que se teriam de respeitar para levar a cabo operações de reabilitação urbana ao abrigo deste princípio que, provavelmente, não trarão muitas melhorias ao nível do edificado.

Palavras-chave – urbanismo de expansão, urbanismo de reabilitação, reabilitação urbana, princípios da reabilitação urbana, princípio da protecção do existente.

Abstract

Undefined expansion of urban perimeters that for a long time was carried out wasn't sustainable. Thence we impose a brake on this policy and became necessary speak about urban rehabilitation and in the paradigm change from an expansion urbanism for a rehabilitation paradigm.

Through urban rehabilitation are made works at the buildings that for decades were forgotten and new policies are designed, so bring to these areas population and some offices who were behind population to the periphery.

Urban rehabilitation doesn't involve only buildings rehabilitation but is pervaded by other policies it aiming, this way, infrastructure's rationalization.

Urban rehabilitation principles today are increasingly preponderance because if some of them fail we can't talk on urban rehabilitation.

The principle of existing protection is a principle that is now on agenda, as was recently approved an exceptional and transitional arrangements will regulate this matter. Took place, this extending, the scope of works covered by it. In this new legal regime there is a lightening of the conditions that would have to comply to carry out renewal operation under this principle that probably won't bring many improvements to the built.

Keywords – expansion urbanism, rehabilitation urbanism, urban rehabilitation, urban rehabilitation principles, principle of existing protection.

“ si le centre historique est la cause et l’effet du processus de développement métropolitain, les problèmes de conservation et de réorganisation ne peuvent, à leur tour, être posés et résolus dans le seul cadre du noyau historique. ”¹

¹ Cervellati, Pier Luigi et al. (1977) – *La nouvelle culture urbaine*. Bologne face à son patrimoine. Paris: Editions du Seuil, 1981, p. 16.

Índice

Agradecimentos	v
Resumo	vi
Abstract.....	vii
Abreviaturas.....	x
Introdução	1
Capítulo I – Os antecedentes da reabilitação urbana e a reabilitação urbana na actualidade	2
1 – Enquadramento	2
2 – A mudança de paradigma no seio da reabilitação urbana.....	3
3 – O novo paradigma da reabilitação urbana	6
4 – O conceito de reabilitação urbana e o seu alcance	9
5 – Breve explicação da estruturação das intervenções de reabilitação urbana	14
6 – Novas exigências se põem à Administração.....	15
Capítulo II – Os princípios reitores da reabilitação urbana	18
1 – Por que princípios se rege esta matéria?.....	18
2 – Enunciação dos princípios norteadores da política de reabilitação urbana .	19
Capítulo III – O princípio da protecção do existente.....	35
1 – Sistematização do conteúdo do princípio da protecção do existente.....	35
2 – Pôr-se-ão no seio deste instituto problemas de constitucionalidade?.....	44
3 – As mais recentes alterações em sede de protecção do existente.....	46
Conclusões e desenvolvimentos futuros	54
Bibliografia	58
Legislação	61

Abreviaturas

Cfr. – Confira/ Confronte

CPA – Código de Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

in – em

LBPOTU – Lei de Bases de Política do Ordenamento do Território e Urbanismo

n.º – número

ob.cit. – obra citada

p. – página

PDM – Plano Director Municipal

PNPOT – Plano Nacional de Política de Ordenamento do Território

PP – Plano de Pormenor

pp. – páginas

PU – Plano de urbanização

RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJRU – Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TCA – Tribunal Central Administrativo

Introdução

A presente Dissertação surge no âmbito do terceiro semestre do Mestrado em Direito, na área de especialização em Ciências Jurídico – Forenses. Um trabalho científico com a natureza deste visa, não apenas, a sintetização das matérias que nele vamos tratar, mas também a sua problematização e, possivelmente, a formulação de novas respostas ou a nossa concordância com algumas das já existentes.

Sendo o mundo da reabilitação urbana uma área em constante mutação não pretendemos, pois, dar respostas acabadas, mas sim abertas à discussão e sempre susceptíveis de serem reformuladas.

Daí que seja nossa vontade neste trabalho dar a conhecer o modo como a reabilitação se tem vindo a impor, desde um momento inicial em que era preponderante a construção nova e a reabilitação tinha uma importância reduzida (para não dizer nula), levando, pois, à mudança de um paradigma do urbanismo de expansão para um urbanismo de reabilitação.

Esta é, assim, a tarefa que nos propomos levar a cabo logo no início deste trabalho.

Seguidamente é nosso intuito proceder à enumeração e enunciação dos princípios mentores da reabilitação urbana, entre nós consagrados no regime da reabilitação urbana.

A terminar daremos o nosso enfoque ao princípio da protecção do existente, que é aquele que terá a primazia nesta investigação. Dentro deste princípio, além da sua enunciação, no regime geral e num regime especial, questionaremos a possibilidade de este princípio poder não ser conforme ao nosso regime constitucional, assim como iremos explanar o novo regime jurídico aplicável a este princípio que, todavia, tem um carácter transitório.

De modo a não nos alongarmos mais nesta introdução apenas diremos que este não é um trabalho que pretende dar respostas definitivas, até porque muitas são as dúvidas que esta temática nos coloca.

Capítulo I – Os antecedentes da reabilitação urbana e a reabilitação urbana na actualidade

1 – Enquadramento

A história do urbanismo em Portugal não é recente, nem se começaram apenas a pôr problemas desta ordem após o 25 de Abril de 1974².

De facto, foi sobretudo com o processo de urbanização sofrido em Portugal, após a Segunda Guerra Mundial e com a pressão urbana resultante do retorno das antigas colónias de cerca de meio milhão de habitantes, que o fenómeno urbano e a necessidade da sua regulação entraram para a agenda pública.

Como tentativas de resolução e regulação destas questões foram elaborados, antes e mesmo após a Revolução de 1974, quatro Planos de Fomento que, no entanto, não lograram alcançar os seus objectivos. Além destes Planos de Fomento já havia entrado em vigor, em 1951, o Regulamento Geral das Edificações Urbanas³ (RGEU) que, todavia, também não se aplicava à totalidade do território nacional, pelo que o desordenamento do território continuava a existir. Em boa verdade, ainda que, em 1970, tenha sido aprovada a primeira Lei dos Solos, através do Decreto – Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, o desordenamento continuou a persistir.

A reforma legislativa que permitiria contrariar esta tendência e proceder à resolução destes problemas não foi alcançada com a Lei dos Solos de 1976, mas sim com a legislação relativa ao planeamento do território. Na verdade iniciou-se esta inversão com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBPOTU)⁴, que estabeleceu as bases gerais do sistema de gestão territorial, a que se seguiram três

2 Para um esclarecimento mais aprofundado vide Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, “40 anos de urbanismo em Portugal: plus ça change, plus c’est la même chose?” in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º2, Abril/Junho, 2014.

3Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951, que sofreu múltiplas alterações até ao Decreto-Lei n.º 200/2008, de 12 de Novembro.

4 Aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, entretanto revogada por uma nova lei que já entrou em vigor. Estamos a referir-nos à Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio.

importantes diplomas legislativos que não estavam, igualmente, articulados entre si. Temos, aqui, em vista o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)⁵, o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)⁶ e o Código das Expropriações⁷.

O RJIGT veio, então, instituir um novo paradigma ou modelo de ocupação do território, assentando na contenção e consolidação dos perímetros urbanos⁸, no preenchimento dos espaços vazios dentro dos perímetros já existentes e no reforço e revitalização dos centros das cidades.

2 – A mudança de paradigma no seio da reabilitação urbana

Com o novo paradigma instituído pelo RJIGT passou a prever-se que, além da definição pelos planos⁹ das regras relativas à ocupação, uso e transformação do território, os municípios passam igualmente a programar as várias intervenções neles previstas¹⁰ e (mais relevante ainda) que o limite da propriedade de cada um não é a unidade territorial apropriada para a realização de operações urbanísticas racionais e integradas, pelo que se conclui ser fundamental incentivar os proprietários para processos associativos, com vista a concretizar projectos urbanísticos de dimensão adequada a um crescimento harmonioso da urbe (diferentemente do que acontecia anteriormente em que cada proprietário decidia quando e como actuar, mas sempre dentro dos limites da sua propriedade).

Neste novo modelo de ocupação do território, as palavras de ordem passam a ser a programação municipal, a promoção das operações urbanísticas a soluções de conjunto e a

⁵ Aprovado pelo Decreto – Lei n.º 380/99, de 19 de Setembro, com a última alteração efectuada pelo Decreto – Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro.

⁶ Aprovado pelo Decreto – Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com a última alteração efectuada pelo Decreto – Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro.

⁷ Aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, com a última alteração efectuada pela Lei n.º 56/2008, de 4 de Setembro.

⁸ Preocupação já expressa no preâmbulo do Decreto – Lei n.º 380/99, de 19 de Setembro.

⁹ Temos em vista os planos de âmbito nacional; de âmbito regional e de âmbito municipal de ordenamento do território. Dentro do âmbito municipal merecem ser realçados o Plano Director Municipal (PDM); Plano de Urbanização (PU) e o Plano de Pormenor (PP).

¹⁰ Nesse sentido deve ser tido em conta o artigo 84.º do RJIGT.

promoção de parcerias dos privados entre si, mas também destes com a Administração, na concretização dos planos.

Ora, a partir deste momento e tomando consciência destas necessidades, os municípios deixam de andar “a reboque” dos particulares, dado que a propriedade é em grande medida privada e nessa medida eram os particulares que decidiam o que fazer, como fazer e quando fazer. Todas estas operações urbanísticas eram sempre levadas a cabo dentro dos limites da propriedade de cada um¹¹, os licenciamentos que se verificavam eram dispersos e não existia qualquer conexão entre eles. Assim sendo, o desordenamento do território era demasiado claro e evidente¹². Passou, igualmente, a reconhecer-se que os perímetros urbanos se encontram sobredimensionados.

A contenção de perímetros urbanos e a programação pública da intervenção urbana passam¹³, portanto, a ser os pontos fulcrais do desenvolvimento do direito do urbanismo e do ordenamento do território após a aprovação da LBOTU, perspectivando-se, pois, um novo ciclo nestes domínios jurídicos.

Após a tomada de consciência de que os perímetros urbanos se encontram sobredimensionados¹⁴, de que os centros das cidades se encontram em rápidos processos de “desertificação”, não só pelo abandono do comércio tradicionalmente aí existente para outras áreas do território, bem como de certos profissionais que aí se encontravam que seguiram também este movimento de fuga para a periferia e pelo facto de que a população que se encontra nestes centros das cidades é maioritariamente idosa, cada vez mais entram

¹¹ Neste sentido vide Fernanda Paula Oliveira, “Novas Tendências do Direito do Urbanismo – de um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação urbana e de coesão social”, Coimbra, Almedina, 2012, p. 55.

¹² Problemas semelhantes se puseram na Alemanha antes da aprovação da sua Lei da Reabilitação, em 27 de Julho de 1971. Neste sentido vide Santiago González-Varas Ibáñez, “La rehabilitación urbanística. Legislación, problemas, líneas de futuro”, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 172, 1999.

¹³ Daí que de acordo com o artigo 1.º n.º 2 da LBOTU, “ A política de ordenamento do território e de urbanismo define e integra as acções promovidas pela Administração Pública, visando assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspectiva da sua valorização, ..., tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos.”

¹⁴ A este propósito é pertinente referir a opinião de Álvaro Domingues ao afirmar que “... Portugal chega ao início da década de 90 com um sistema urbano desequilibrado, macrocéfalo e sem orientações de política urbana. A partir de 1990, começam a aprovar-se os primeiros Planos Directores Municipais, ..., produzidos já numa fase em que a urbanização se tinha processado de forma caótica, com uma intensa construção que não foi acompanhada de planos e de produção de infra-estruturas urbanas.”, in Álvaro Domingues, “Contexto Social e Política Urbana”, in *Cidade e Democracia – 30 Anos de Transformação Urbana em Portugal*, Argumentum, 2.º ed., 2003-2004, p. 54.

na agenda do dia, não só municipal, mas também governamental, duas palavras de ordem: reabilitação e revitalização urbanas¹⁵.

A reabilitação começou por ser objecto de regimes jurídicos especiais, territorialmente delimitados, como foi o caso da *Expo'98* e dos *Programas Polis*, tendo após esta fase, passado por uma regulamentação geral, mas que era ainda assim, excepcional e que assentava na constituição de sociedades de reabilitação urbana. Estamos, pois, a referir-nos ao Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio. Neste normativo legal tinha-se já em vista a reabilitação dos centros históricos, além das áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, que já eram entre nós conhecidas. A razão fulcral para que se tivesse em vista a reabilitação destas área prendia-se com a degradação das condições de habitabilidade, de salubridade, de estética e de segurança de significativas áreas urbanas do País que impunham uma intervenção do Estado que visasse inverter a respectiva evolução.

Ainda que estivesse em causa por vezes a segurança dos munícipes e as condições de salubridade não fossem mínimas sequer, este diploma merece da nossa parte alguma crítica por se tratar de um regime excepcional e não do procedimento normal desenvolvido pelos municípios para revitalização dos centros urbanos.

Tendo sempre em vista que estávamos perante um regime excepcional entramos em 2009, ano em que é aprovado o novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), através de Decreto-Lei n.º 307/2009, de 14 de Agosto. Este RJRU passa, assim, a ser o regime aplicável às operações de reabilitação urbana e não é um regime excepcional, como o anterior Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio, mas o regime geral aplicável à gestão urbanística municipal, a par de outros. Este novo RJRU encontra-se vocacionado para a intervenção no existente, assentando também a reabilitação urbana numa programação municipal (e não casuística, ou seja, sujeita ao *timing* dos privados) por pressupor a prévia delimitação, por parte do município, de áreas de reabilitação urbana sujeitas a uma estratégia, também municipal a ser cumprida pelos proprietários abrangidos.

¹⁵ De mencionar ainda que há quem fale de regeneração urbana, dado que esta pressupõe uma visão mais integrada que a reabilitação urbana, isto porque, a regeneração não está apenas voltada para a resolução da degradação no património edificado. Na regeneração existem, pois diversos aspectos a ter em conta, tais como as condições de organização e as dinâmicas das áreas urbanas que constituem aspectos importantes sobre o património edificado, as várias dimensões da degradação urbana que muitas vezes englobam também a deterioração da qualidade de vida das pessoas e é ainda referida a complexidade dos instrumentos necessários para a reversão destas situações, o que torna essencial assegurar a sustentabilidade das soluções. Neste sentido vide Daniel Oliveira Lopes, “*A Reabilitação Urbana em Portugal. Importância Estratégica para as Empresas do Setor da Construção Civil e Obras Públicas*”, Porto, 2011, p. 7, disponível em http://sigarra.up.pt/fep/pt/publs_pesquisa.FormView?p_id=13518, consultado em Novembro de 2014.

Esta nova política municipal alinha-se, portanto, com as tendências modernas do direito administrativo: a empresarialização, a contratação público-privada e a simplificação procedimental¹⁶.

Fazendo uma breve sinopse de tudo aquilo que já referimos *supra*, sempre diremos que de uma visão limitada e atomística, que se caracterizava pela sua excepcionalidade, passa a ter-se da reabilitação urbana uma visão tendencialmente ampla¹⁷, como uma política pública global e não limitada à mera intervenção nos edifícios, que abrange qualquer área da cidade e não apenas os tradicionais centros históricos, bem como, não sendo apenas abrangido necessariamente o solo urbano, já que pode abranger aglomerados rurais e até áreas de génese ilegal.

3 – O novo paradigma da reabilitação urbana

Durante muito tempo a reabilitação apresentou-se como uma opção pouco atractiva para os proprietários dos imóveis em geral e para os investidores em particular¹⁸. Esta falta de atractividade era até compreensível dada a difícil operacionalização das acções tendentes à reabilitação do edificado existente; a preferência pela construção nova que era ainda mais apetecível, o que ainda hoje se verifica, pois esta é mais ajustada às novas exigências de qualidade e conforto e também (há que dizê-lo!) porque reabilitar sai mais caro do que construir de novo e, finalmente, pela convicção de uma inesgotável capacidade de expansão urbana das cidades.

¹⁶ Cfr. Dulce Lopes, “Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização”, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, Almedina, Coimbra, 2010, p. 28.

¹⁷ Neste sentido vide Luís Filipe Colaço Antunes, “Direito urbanístico um outro paradigma: a planificação modesto-situacional”, Almedina, Coimbra, 2002, p. 205.

¹⁸ Dulce Lopes refere-se à reabilitação urbana como “... um parente pobre das demais políticas ... de ocupação do território”. Neste sentido vide Dulce Lopes, *ob. cit.*, p. 21.

European construction market index 1997=100

European construction
outlook to 2014

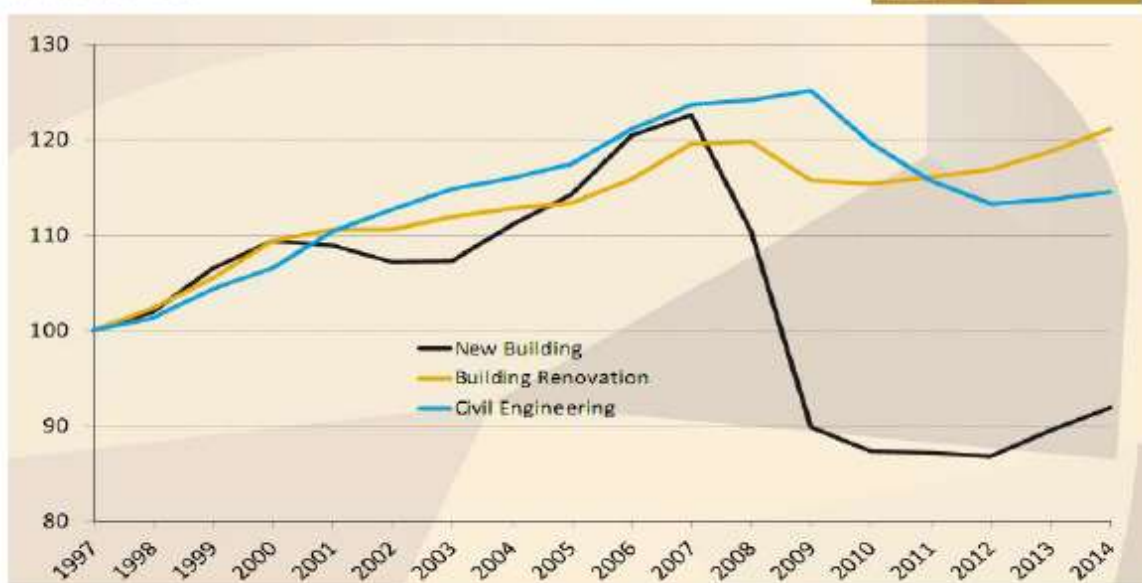


Figura 1¹⁹ – Evolução do mercado europeu da construção, fazendo a comparação entre construção nova e reabilitação de edifícios.

Para ultrapassar este paradigma que ainda hoje se encontra em certas circunstâncias presentes deve ser feita mais fortemente uma apologia, por parte dos poderes públicos, a favor da reabilitação urbana e não pela construção nova, pelo que concluímos e somos da opinião de que urge uma mudança de mentalidades!

Ora, são claras as consequências que a anterior forma como se encarava o fenómeno urbano provocaram, nomeadamente no que concerne a uma irracional propagação pelo território das infra-estruturas urbanísticas que se encontram, na maior parte dos casos, subaproveitadas. Este subaproveitamento traduz-se hoje num acréscimo de custos com estas infra-estruturas que, muitas das vezes, já não trazem qualquer mais-valia aos municípios. Daí que se impusesse a necessidade de instituição de uma nova lógica de ocupação urbanística do território e um novo paradigma de gestão territorial que contrariasse aqueles fenómenos de expansão.

¹⁹ in João Lanzinha, “Reabilitação um novo paradigma para a construção”, Covilhã, 2012, disponível em http://www.dcivil.estgv.ipv.pt/dep/dcivil/Eventos/CNDRCS_ficheiros/20%C2%BA%20aniv%20DEC_5dez2012-J%20Lanzinha.pdf, consultado em Novembro de 2014.

Estamos, pois, a falar de um paradigma de contenção²⁰, em que as necessidades urbanísticas são satisfeitas com a mobilização dos solos que já existem dentro dos perímetros urbanos e não se vão alargar os perímetros urbanísticos para satisfação das necessidades, bem como se vai dar uso ao edificado existente, mediante a sua prévia requalificação e revitalização, bem como dos espaços públicos que os servem. Portanto, neste novo paradigma impõe-se um urbanismo de reabilitação urbana.

Neste novo urbanismo de reabilitação urbana, as entidades públicas que estejam envolvidas na gestão do território terão uma nova forma de actuação²¹, pelo que passarão a programar as intervenções que os particulares façam no território (diferentemente do que acontecia anteriormente), definindo o como e o quando da actuação destes, bem como avaliando os meios financeiros necessários para o efeito²².

Nesta direcção apontam o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)²³, bem como a LBOTU e o RJGT. De acordo com estes normativos legais, as decisões de expansão urbana apenas poderão ser tomadas em caso de inadequação ou insuficiência do tecido urbano consolidado para satisfação destas necessidades. O que sempre nos levará a concluir haver hoje uma preferência legal pelo recurso à reabilitação em detrimento da expansão da urbe²⁴.

Daí que a reabilitação urbana se apresente “... como o primeiro óptimo, já que permite a consolidação e ocupação de áreas urbanizadas e edificadas...”²⁵, detendo, por isso, consequências positivas em termos territoriais (por impedir o “consumo” de novos espaços), financeiros (por promover a racionalização das infra-estruturas e equipamentos existentes), ambientais (em virtude da valorização do património construído e do ambiente

²⁰ Cfr. Fernanda Paula Oliveira, “A reabilitação urbana e a gestão urbanística (e negociada): dois tópicos incontornáveis na concretização das políticas urbanas”, in *Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, Coimbra, 2013.

²¹ A este propósito Adelino Gonçalves, considera que “... as operações urbanísticas enquadradas por este regime, não deverão ocorrer de forma casuística mas, por princípio, orientadas por um programa ou por uma estratégia e, seja qual for o instrumento adoptado, ser integradas”.

Cfr. Adelino Gonçalves, “Áreas urbanas para (re)habilitar/ As relações entre cidade e património?”, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, Almedina, Coimbra, 2010.

²² Seguimos de perto Fernanda Paula Oliveira, *ob. cit.*, p. 186.

²³ Aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro.

²⁴ Isto mesmo se infere do Preâmbulo do RJRU que refere que “A reabilitação urbana assume-se hoje como uma componente indispensável da política das cidades e da política da habitação...”.

²⁵ Neste sentido vide Fernanda Paula Oliveira *et al.*, “Regime Jurídico da Reabilitação Urbana comentado”, Almedina, Coimbra, 2011, p. 15.

urbano que potencia), e sociais (já que pode funcionar como mecanismo de identificação e integração sócio-cultural).^{26 - 27}.

4 – O conceito de reabilitação urbana²⁸ e o seu alcance

²⁶ Neste sentido vide Dulce Lopes, *ob. cit.*, pp. 21-22.

²⁷ Antes de continuar o nosso percurso no seio da reabilitação urbana poderemos fazer, ainda, um breve esboço relativamente ao modo como é desenhada a reabilitação urbana em outros ordenamentos jurídicos congéneres do nosso, como por exemplo em Espanha, Itália e França, para que possamos aferir se existe algum tipo de semelhança destes ordenamentos com o nosso, ou se, pelo contrário, a regulamentação que estes possuem é oposta à nossa.

Ora, aqui ao lado, em Espanha esta é, igualmente, uma matéria que se encontra na ordem do dia. De facto, a lei em vigor data do ano pretérito, assim como o seu início de vigência. Estamos, portanto, a falar da Ley n.º 8/2013, de 26 de Junho (que entrou em vigor passados dois dias) relativa à reabilitação, regeneração e renovação urbanas. Cabe, sempre, dizer que o urbanismo espanhol esteve durante muito tempo (como se sabe) voltado para a construção de novos edifícios, facto que foi reconhecido pelo legislador aquando da publicação da Lei dos Solos (Ley n.º 8/2007 de 28 de Maio.).

A lei espanhola não define, expressamente, a reabilitação. Porém, consta do Preâmbulo desta que esta actividade globalmente considerada contribui para a sustentabilidade ambiental; a coesão social e a melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos, não só nas infra-estruturas como nos espaços públicos. Consagra, igualmente, o carácter integrado da regeneração e reabilitação urbanas pois articulam medidas sociais, ambientais e económicas que se somam às medidas estritamente físicas para a consecução, mediante uma estratégia única, daqueles objectivos.

A actividade de reabilitação, no seu conjunto, deve procurar áreas que permitam a aplicação de políticas integradas, nomeadamente, ao nível físico – espacial, social, económico e ambiental. Esta lei consagra, igualmente que o Estado não se pode manter à margem da realidade do sector imobiliário espanhol, sem prejuízo das competências, em matéria de urbanismo, das Comunidades Autónomas.

Por último, todos os objectivos desta lei vão no sentido da reabilitação de edifícios, regeneração e renovação urbanas.

No que concerne ao ordenamento jurídico italiano, esta matéria encontra-se regulada pelas regiões administrativas em que Itália se encontra dividida. A título de exemplo, na região da *Lombardia* (preocupações semelhantes se verificam na região de *Piemonte*), a *legge* n.º 4 de 13 de Março de 2012 é a lei regional relativa à regeneração urbana.

Esta lei visa, assim, a regeneração de áreas urbanas, a melhoria dos edifícios existentes e o aumento da oferta de habitação social. Daí que os seus objectivos fundamentais sejam, portanto, a remodelação de edifícios existentes, a recuperação de edifícios abandonados, a atribuição de incentivos à eficiência energética e o aumento da habitação social.

Já em França, esta matéria encontra-se plasmada na *loi* n.º 2003 – 710 de 1 de Agosto, que foi actualizada pela *loi* n.º 2014 – 173 de 21 de Fevereiro, relativa à orientação e planeamento para as cidades e renovação urbana.

Para operacionalização desta política foi criada a Agência Nacional para a Renovação Urbana, que compreende operações de desenvolvimento urbano, incluindo a criação e reabilitação de espaços públicos, a reabilitação e demolição de espaços para actividades económicas e comerciais ou qualquer investimento que contribua para a renovação urbana. Todas estas operações são sempre levadas a cabo com a articulação de todos os interesses aqui envolvidos (públicos e privados).

Como veremos *infra* nestes três ordenamentos existe uma noção ampla de reabilitação urbana, pelo que a reabilitação ao ser levada a cabo não tem apenas em vista a reabilitação dos edifícios.

De acordo com o RJRU poderemos definir a reabilitação urbana, nos termos do artigo 2.º, alínea j)^{29 - 30}, como “ a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infra-estruturas urbanas dos equipamentos e dos espaços verdes de utilização colectiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios.”.

O legislador adoptou, como se pode confirmar pelo preâmbulo do diploma, um conceito amplo de reabilitação urbana³¹, que não tem em vista apenas a vertente patrimonial, mas aponta, igualmente, para uma disciplina integrada, coordenada e dirigida das intervenções, à semelhança do que acontece noutros países^{32 - 33}.

Após conhecermos a noção legal de reabilitação urbana cabe, desde logo, fazer um esclarecimento preliminar. De facto, ao falarmos em reabilitação urbana não temos em vista, necessariamente, a reabilitação de edifícios, pois estes são conceitos distintos e que não se confundem. Daí que o conceito apresentado *supra* se refira à reabilitação urbana e não à reabilitação de edifícios, dado que, aquele conceito tem um alcance muito mais alargado que este, como facilmente se comprova se fizermos um cotejo entre as alíneas i) e j), deste artigo 2.º do RJRU³⁴.

²⁸ De acordo com Suzana Tavares da Silva, a reabilitação urbana surge associada, historicamente, a uma componente urbanística de recuperação do edificado, aproximando-se de uma política de efectivação do dever de conservação dos imóveis, previsto no RGEU e no RJUE, e a uma componente de valorização do património cultural.

Cfr. Suzana Tavares da Silva, “Reabilitação Urbana: conceito e princípios”, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, Almedina, Coimbra, 2010.

²⁹ Esta noção é similar à que estava prevista no Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio, que distingue reabilitação da renovação e da reestruturação urbana.

A renovação surge, assim, como actuação de modernização, se não mesmo de demolição em grande escala e posterior reordenamento urbanístico. Já a reestruturação visa a introdução de novos elementos estruturantes do aglomerado urbano ou de uma área urbana existente, como sejam equipamentos, infra-estruturas ou espaços verdes.

³⁰ De ora em diante se não fizermos menção a outro diploma será ao RJRU que nos estaremos a referir.

³¹ O conceito de reabilitação urbana, apesar de assentar na *conservação substancial do edificado*, admite um conjunto alargado de intervenções que podem consistir na alteração ou demolição do existente ou em nova edificação.

³² Em termos empíricos, o novo regime jurídico visa instituir um regime jurídico eficaz que permita a efectiva concretização daquelas políticas no respeito pelas estruturas proprietárias consolidadas existentes no terreno. Ou seja, sempre tendo em vista que a propriedade, entre nós, é essencialmente privada e fraccionada.

³³ À semelhança do que vimos acontecer em Espanha, França e Itália.

³⁴ De facto, este diploma define a reabilitação de edifícios como “a forma de intervenção destinada a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva a um ou a vários

Na verdade, ao falarmos de reabilitação de edifícios estamos a observar esta sempre numa perspectiva de ajustamento e adaptação funcional do imóvel, sendo, pois, o imóvel a sua causa e fundamento.

Semelhante à noção, previamente, apresentada de reabilitação urbana é aquela que se encontra no texto de referência nesta matéria *Guidance on Urban Rehabilitation*³⁵, em que esta é vista como um processo de revitalização ou regeneração urbana a longo prazo, que tem como objectivo melhorar componentes do espaço urbano e o bem-estar e qualidade de vida da população em geral. A reabilitação é, assim, considerada parte de um projecto/plano de desenvolvimento urbano, exigindo uma abordagem integrada que envolva todas as políticas urbanas.

Aliás, tal como sucede com outras políticas urbanísticas, esta é uma política de fusão, em que se misturam e priorizam interesses públicos e privados de vária ordem, seja tendo em vista a conservação integrada do património cultural, o acesso a uma habitação apropriada, a promoção da coesão social e territorial e a contribuição para o desenvolvimento sustentável das cidades através de uma gestão cautelosa do ambiente.

Embora o legislador distinga a reabilitação urbana da reabilitação de edifícios, apenas a reabilitação urbana constitui o objecto do RJRU, já que este se baseia na delimitação de áreas de reabilitação urbana e não na reabilitação isolada de edifícios.

Seguindo de perto Dulce Lopes³⁶, ao nível conceptual, os limites da reabilitação urbana não são de área (dado que não se limita a zonas históricas, nem áreas críticas de reconversão e recuperação urbanística), mas de conceito, uma vez que a lei exige a manutenção, no todo ou em parte substancial, do património urbanístico e imobiliário da área de reabilitação.

A reabilitação urbana apresenta-se, assim, como um domínio complexo na medida em que suscita questões que se põem no seu seio, mas exigem resposta de distintas políticas públicas com as quais se encontra especialmente relacionada³⁷, como sejam a

edifícios, às construções funcionalmente adjacentes incorporadas no seu logradouro, bem como às fracções integradas nesse edifício, ou a conceder-lhe novas aptidões funcionais, determinadas em função das opções de reabilitação urbana prosseguidas, com vista a permitir novos usos ou o mesmo uso com padrões de desempenho mais elevados, podendo compreender uma ou mais operações urbanísticas.”

³⁵ Edição de Catherine Roth, “ *Guidance on Urban Rehabilitation*”, in Publicações do Conselho da Europa, 2004.

³⁶ in Dulce Lopes, *ob. cit.*, p. 36.

³⁷ A este propósito vide Suzana Tavares da Silva, *ob. cit.*, p. 8, que considera excessivo o destaque “... que é dado à política urbanística, *metamorfoseada* em política das cidades...”.

política urbanística, passando pela política habitacional, pela política de protecção e salvaguarda do património cultural, pelas políticas de cariz social ou de coesão económico-social e terminando nas políticas de transportes e mobilidade.

Sendo a reabilitação urbana uma operação integrada já que, como referimos, não pode ser vista como um conjunto de intervenções no espaço edificado e no espaço público, intervencionados diferenciadamente sem ter em vista um fim comum, teremos de concluir com Fernanda Paula Oliveira que “... o conceito central da reabilitação urbana é (deve ser) a “cidade”, entendida como um todo (e não a mera soma dos seus edifícios e respectivos espaços públicos).”³⁸.

Ainda que se defenda que tem de existir uma visão de conjunto na reabilitação urbana, isto não significa que todas as intervenções no edificado tenham de ocorrer no mesmo *timing*³⁹, mas sim que todas elas têm de ter em vista aquilo que foi programado pelo município e cumprir essa estratégia de reabilitação urbana⁴⁰, sob pena de se voltar a cair numa situação de desprogramação e expansão dos perímetros como aquela que se verificou até há não muito tempo atrás e que a todo o custo se tem hoje de evitar, de forma a não se estar a dar um passo atrás.

Além de operações integradas de reabilitação urbana deverá, igualmente, existir uma visão global e horizontal do território, permitindo, assim, a percepção do papel desempenhado pela reabilitação urbana na estratégia de desenvolvimento do município, articulando-a com as outras formas de intervenção no território.

Deveremos, inferir, de tudo isto que a reabilitação urbana deverá ser considerada nos vários níveis de actuação e gestão urbanística, de modo a que a estratégia local não seja prejudicada ou contrariada pelas estratégias delineadas para outras zonas da cidade, nem ponha em causa a estratégia global. Ou seja, uma operação de reabilitação urbana concretamente localizada não deverá violar a opção traçada para toda a área da operação de reabilitação urbana, só porque seja mais favorável àquele concreto espaço da urbe.

³⁸ in Fernanda Paula Oliveira, *ob. cit.*, p. 188.

³⁹ De acordo com Luís Filipe Colaço Antunes, *ob. cit.*, p. 206, “... a reabilitação urbana deve realizar-se paulatinamente sobre diferentes partes e espaços da cidade...”.

⁴⁰ A este propósito vide Adelino Gonçalves, *ob. cit.*, p. 77, segundo o qual “Essas operações devem implicar a consciência e o conhecimento da cidade como um sistema de continuidades morfológicas e funcionais que, como tal, devem ser articuladas e integradas.”.

Por tudo isto, sempre teremos de concluir, com Fernanda Paula Oliveira⁴¹, que as operações de reabilitação urbana apenas farão sentido se corresponderem à concretização, nas respectivas áreas territoriais, de tarefas mais amplas e globais definidas num nível de planeamento que terá de ser necessariamente de ordem superior: o PDM. De facto, não faz sentido traçar uma qualquer estratégia para partes definidas da cidade que não provenha já de uma estratégia de nível superior que se encontra, precisamente, consagrada no PDM, dado que aquilo que se passar nestas áreas da cidade terá necessariamente efeitos que se produzirão sobre o todo e vice-versa.

A reabilitação urbana tem uma potencial amplitude, no que concerne à integração de políticas, quer do ponto de vista da sua extensão territorial (podendo abranger, indiferenciadamente, qualquer área da cidade), quer da função que desempenha (com intervenções na cidade existente e articulando-a nos processos de desenvolvimento urbano), quer dos efeitos que produz (dado que ao transformar-se o quadro físico vão transformar-se também os tecidos funcionais, sociais e económicos de toda a cidade). Logo, a política de reabilitação urbana visa a prossecução de interesses patrimoniais, cuidados sociais e, *at last but not least*, preocupações que se prendem com a promoção do ambiente urbano⁴².

Assim sendo, como não será inoportuno referir a política de reabilitação urbana tem um alcance muito superior à reabilitação de edifícios, daí que não se confunda com ela e tenha dentro de si um número maior de preocupações em articular-se com outras políticas.

Seguindo de perto Vítor Campos⁴³, sempre diremos que a reabilitação urbana integrada significa que a reabilitação física dos edifícios tem de ser acompanhada da revitalização da economia local e de acções de natureza social que promovam a coesão, combinando intervenções de natureza económica, social e cultural, devendo, por isso, ser vista numa perspectiva de intervenção sobre a *cidade material* e sobre a *cidade imaterial*.

Exige-se, portanto, não só no âmbito geral das políticas urbanísticas, mas também na reabilitação urbana uma gestão urbanística pró-activa e integradora das intervenções dos

41 Fernanda Paula Oliveira, *ob. cit.*, p. 192.

42 Daí que os objectivos desta lei, presentes no artigo 3.º, tendo um conteúdo abrangente se possam resumir a estes três objectivos fundamentais.

43 Vítor Campos, “O sistema de gestão territorial português”, *Programa Doutoral em Alterações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável*, Lisboa, 2012.

particulares em que se articulem as duas dimensões da cidade, isto é, cidade material e cidade imaterial.

5 – Breve explicação da estruturação das intervenções de reabilitação urbana

Já até este momento nos referimos às áreas de reabilitação urbana e às operações de reabilitação urbana.

Com efeito ainda não procedemos à delimitação destes dois conceitos de suma importância nesta matéria, pelo que será a tarefa que por ora nos irá ocupar.

Na verdade, a própria lei procede à sua definição nas alíneas b) e h), do artigo 2.º deste RJRU. De acordo com aquela primeira, consideramos a área de reabilitação urbana como *a área territorialmente delimitada que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infra-estruturas, dos equipamentos de utilização colectiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização colectiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique uma intervenção integrada, através de uma operação de reabilitação urbana aprovada em instrumento próprio ou em plano de pormenor de reabilitação urbana.*

A operação de reabilitação urbana consiste no *conjunto articulado de intervenções visando, de forma integrada, a reabilitação urbana de uma determinada área.*

Simplificadamente poder-se-á afirmar que a área de reabilitação urbana delimita e determina a parcela territorial que justifica uma intervenção integrada. Por seu turno, a operação de reabilitação urbana traduz-se na concreta intervenção a levar a cabo dentro da respectiva área de reabilitação urbana.

O conceito de operação de reabilitação urbana tem em vista um conjunto de intervenções urbanísticas devidamente articuladas entre si e perspectivadas de uma forma

integrada de modo a que se tornem em algo mais que o conjunto unitário de cada uma delas⁴⁴.

Relativamente às áreas de reabilitação urbana⁴⁵ cabe ainda dizer que uma cidade pode ser uma só área de reabilitação urbana, mas dentro desta poderão existir várias operações de reabilitação urbana. Ou seja pode existir uma só área de reabilitação urbana, mas dentro desta várias operações de reabilitação urbana⁴⁶. No entanto, o oposto não se pode verificar.

Embora localizadas, as operações de reabilitação urbana não devem ser programadas e implementadas à margem do planeamento e gestão urbanística de áreas urbanas que tenham relações de complementaridade funcional com as áreas de reabilitação urbana delimitadas ao abrigo do RJRU. Essas operações devem implicar a consciência e o conhecimento da cidade como um sistema de continuidades morfológicas e funcionais, que, como tal, devem ser articuladas e integradas⁴⁷.

6 – Novas exigências se põem à Administração

Tendo consciência de que o anterior modelo do urbanismo de expansão tinha de ser ultrapassado novos desafios se colocam aos municípios.

Estamos, pois, a referir-nos à atitude destes que terá de ser *pró-activa*, em virtude de ser a própria Administração municipal a ter de fazer acontecer, após ter feito a programação, coordenação e controlo das operações privadas e terá de ser esta mesma Administração municipal a ir junto dos privados a solicitar a concertação dos interesses destes, a comunicar as operações que pretende ver concretizadas no território, ainda que não haja uma obrigação quanto ao *timing* destes.

⁴⁴ De realçar ainda que as operações de reabilitação urbana se encontram plasmadas no artigo 8.º deste RJRU.

⁴⁵ O seu regime encontra-se previsto nos artigos 12.º e seguintes.

⁴⁶ Esta situação verifica-se no município de Lisboa. Neste sentido vide Fernanda Paula Oliveira *et al.*, *ob.cit.*, p. 66.

⁴⁷ Acompanhamos aqui de muito perto Adelino Gonçalves, *ob. cit.*, p. 77.

Numa palavra será uma Administração, dinâmica e interventiva, com uma postura oposta àquela que anteriormente tinha, quando se limitava a aferir da legalidade das operações urbanísticas que os particulares lhe apresentavam e andava “a reboque” das iniciativas destes.

Esta é, pois, uma Administração que faz acontecer o que verdadeiramente lhe interessa à estruturação do território e desenvolvimento urbano, que orienta a ocupação urbanística privada. De facto, neste novo modelo do urbanismo de contenção exige-se aos técnicos das autarquias locais que, deixem os seus gabinetes, onde apenas apreciam a legalidade dos projectos que os particulares lhes apresentam e, vão para o terreno. Exige-se a comunicação entre estes técnicos e os particulares⁴⁸, para que dêem a conhecer aquilo que são as soluções para as operações a levar a cabo no terreno. Só assim é possível a concertação dos interesses privados com o interesse público.

Por tudo isto, este é um novo paradigma totalmente oposto ao anterior e que cada vez mais se tem de verificar sobretudo numa altura de grande crise no mercado da construção civil⁴⁹, para que a reabilitação urbana seja uma solução para este problema e, mais importante ainda, para que se conhecendo qual a trajectória que deve ser traçada todos os intervenientes neste processo saibam quais as acções que devem levar a cabo, com vista a ser alcançado o fim pretendido, sempre com salvaguarda do interesse público municipal.

Temos, pois, de concluir que cada vez mais estaremos face a instrumentos administrativos distintos dos tradicionais, instrumentos que apelam para um modelo de *governance* partilhada.

⁴⁸ Alguns dos *stakeholders* da reabilitação urbana.

⁴⁹ Tabela I – Relevância da reabilitação urbana no sector da construção civil em Portugal.

Países	Construção Nova			Manutenção Reabilitação	Totais
	Habitação	Não Residenciais	Obras Engenharia		
Itália	18,7%	15,6%	19,9%	45,9%	100%
Portugal	30,3%	26,7%	38,9%	4,0%	100%
Espanha	32,2%	14,9%	29,8%	23,1%	100%
Suécia	5,2%	23,7%	30,3%	40,6%	100%
Reino Unido	13,5%	25,0%	18,5%	43,0%	100%

in Francisco Vieira da Fonseca de Lima Mayer, “Estrutura Geral de Custos em Obras de Reabilitação de Edifícios”, Lisboa, 2008, disponível em <https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/395137883242/dissertacao.pdf>, consultado em Novembro de 2014.

Exige-se, na verdade, como referimos *supra* uma Administração municipal *pró-activa*, não meramente reactiva, que define os limites abaixo dos quais não está disposta a recuar, sob pena de penalizar o interesse público; e, acima de tudo, terá de ser *competente* sabendo quais os objectivos de política pública que persegue, sabendo avaliar oportunidades, seleccionar parceiros, esclarecer objectivos, conduzir processos negociais e formalizar acordos⁵⁰.

Ao termos em vista esta nova atitude de relação entre os *stakeholders* da reabilitação, sempre teremos de concordar com Dulce Lopes⁵¹ ao defender que urge repensar os pilares de sustentação de todo o edifício da reabilitação urbana, pelo que o novo urbanismo deve encarar quatro características fundamentais:

- Urbanismo de proximidade – a operação de reabilitação urbana deve centrar-se na área de reabilitação urbana. Nesta área, os edifícios são dotados de alguma homogeneidade e não está em causa a reabilitação de edifícios isolados. A estratégia local para a área de reabilitação urbana não pode pôr em causa outras áreas da cidade.
- Urbanismo de concertação - pretende-se a criação de um projecto comum que tenha a intervenção de todos os interessados e seja consensual entre todos eles e, não seja imposto por alguns aos outros. A reabilitação deve, pois, corresponder a um processo amplamente participado.
- Urbanismo promocional – deve ser criada uma “imagem de marca” da área a reabilitar, até para que seja mais fácil a participação de certas entidades e, inclusivamente, para a captação de maior investimento privado.
- Urbanismo integrado – a política de reabilitação urbana é permeada não apenas por interesses patrimoniais, como também por cuidados sociais e por preocupações ligadas à promoção do ambiente urbano.

⁵⁰ in Fernanda Paula Oliveira, *ob. cit.*, p. 200.

⁵¹ in Dulce Lopes, *ob. cit.*, pp. 41-44.

Capítulo II – Os princípios reitores da reabilitação urbana

1 – Por que princípios se rege esta matéria?

Após o percurso até aqui já realizado devemos neste momento começar a enumerar os princípios que sempre terão de pautar esta matéria da reabilitação urbana e que assumem crescente importância, não só em matéria de urbanismo, mas também do Direito Administrativo em geral.

Na verdade, ao falarmos numa política de reabilitação e nos respectivos princípios temos em vista aqueles que são enumerados no RJRU, designadamente:

- Princípio da responsabilização⁵²;
- Princípio da subsidiariedade⁵³;
- Princípio da solidariedade intergeracional⁵⁴;
- Princípio da sustentabilidade⁵⁵;
- Princípio da integração⁵⁶;
- Princípio da coordenação⁵⁷;
- Princípio da contratualização⁵⁸;
- Princípio da protecção do existente⁵⁹;
- Princípio da justa ponderação⁶⁰;
- Princípio da equidade⁶¹.

⁵² Artigo 4.º alínea a).

⁵³ Artigo 4.º alínea b).

⁵⁴ Artigo 4.º alínea c).

⁵⁵ Artigo 4.º alínea d).

⁵⁶ Artigo 4.º alínea e).

⁵⁷ Artigo 4.º alínea f).

⁵⁸ Artigo 4.º alínea g).

⁵⁹ Artigo 4.º alínea h).

⁶⁰ Artigo 4.º alínea i).

⁶¹ Artigo 4.º alínea j).

2 – Enunciação dos princípios norteadores da política de reabilitação urbana

Os princípios jurídicos mentores da reabilitação urbana têm uma relevância particular, quer na interpretação e aplicação das normas constantes do RJRU, quer no âmbito de controlo judicial das medidas que nesta área se tomam. Daí que o cumprimento destes princípios que apelam cada vez mais para novos esquemas de “*discrecionariade de implementação*”, permite não apenas servir de linha condutora das entidades públicas com responsabilidades decisórias e executoras das operações de reabilitação urbana, como também de padrão de controlo judicial dessas actuações⁶².

Cabe, assim, a partir deste momento iniciar a explicitação destes princípios, de modo a que sempre que a eles nos estejamos a referir se compreenda aquilo que pretendemos dizer⁶³.

Ora, o *princípio da responsabilização* dos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre os edifícios confere à iniciativa destes um papel preponderante na reabilitação do edificado, sendo-lhes, nessa medida, imputados os custos inerentes à actividade de reabilitação.

Este princípio corresponde, portanto, a um princípio de “*imputação de custos*”⁶⁴. Seguindo de perto o comentário ao RJRU⁶⁵ decorre deste princípio em articulação com o artigo 6.º, que o dever de suportar financeiramente a reabilitação do edificado cabe aos respectivos proprietários e demais titulares de direitos sobre os edifícios. O artigo 6.º é, neste sentido, uma norma imperativa no sentido em que impõe este dever de reabilitação dos edifícios aos seus proprietários, assim como impõe uma obrigação de *non facere* dado que os proprietários e titulares de outros direitos não podem pela sua negligência ou dolo

⁶² Os princípios têm vindo a adquirir relevância crescente, pois inicialmente apenas eram mobilizados no âmbito da discrecionariade administrativa, sendo negado o seu valor em termos de actuação vinculada.

⁶³ Nesse sentido iremos referi-los seguindo a mesma ordem por que eles surgem na lei.

⁶⁴ Cfr. Fernanda Paula Oliveira *et al.*, *ob. cit.*, p. 45.

⁶⁵ Da autoria de Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes e Cláudia Alves. Já nos referimos a esta obra *supra* e sempre que mencionarmos o comentário a este regime jurídico será a esta obra que nos referimos.

provocar ou agravar aquela situação. Neste sentido estamos aqui perante um obrigação de sentido positivo e negativo para o proprietário ou titulares de outros direitos⁶⁶.

Ainda de acordo com este princípio estabelece-se como orientação geral a “*privatização do financiamento das operações de reabilitação urbana*”⁶⁷. Deste modo, o cálculo dos custos destas operações deve ser repercutido sobre os proprietários dos imóveis e não sobre os contribuintes em geral, sendo que esta solução nunca poderia ser outra dado o modelo social e económico em que nos localizamos. Além do mais não será despidendo afirmar também que não poderia ser de outra maneira também devido ao facto de, como já por diversas vezes se afirmou, o facto de a propriedade, entre nós, ser essencialmente privada e, por maioria de razão, os edifícios a reabilitar serão eles também privados⁶⁸.

No que tange ainda a este princípio poderá questionar-se se, concretizando-se as operações de reabilitação urbana na realização de operações urbanísticas reguladas no RJUE, o proprietário ou titular de outros direitos sobre o imóvel assumirá não apenas os custos da reabilitação do edificado, bem como os custos com a renovação de infra-estruturas através da repercussão daqueles custos na Taxa pela Realização, Reforço e Manutenção de Infra-Estruturas Urbanísticas.

De acordo com Suzana Tavares da Silva⁶⁹, nesta situação torna-se necessário analisar a conformidade legal e constitucional dos regulamentos municipais que aprovem a forma de cálculo destas taxas, os quais gozam de uma indicação legal expressa no sentido de incluir um regime especial de incentivo à realização deste tipo de intervenções, que se encontra previsto no artigo 67.º, e não podem deixar de conformar-se com os apertados critérios a propósito da configuração deste tributo como uma verdadeira taxa.

No comentário a este artigo⁷⁰, as autoras salientam que na maior parte dos casos a reabilitação do edificado não implica, comparativamente com a situação anterior, qualquer sobrecarga das infra-estruturas existentes que justifique a cobrança de uma taxa. À semelhança da posição anterior, admitindo o artigo 67.º um regime especial de taxas por forma a dar um impulso a este tipo de intervenções, admitem a possibilidade de estas

⁶⁶ Neste sentido vide Diana Maria dos Santos Terra, “O Novo Paradigma da Reabilitação Urbana em Portugal”, Porto, 2012, p. 22, disponível em <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/66199/2/12871.pdf>, consultado em Setembro de 2014.

⁶⁷ in Suzana Tavares da Silva, *ob. cit.*, p. 12.

⁶⁸ Mais à frente teremos um caso em que esta situação pode não se verificar.

⁶⁹ in Suzana Tavares da Silva, *ob. cit.*, p. 13.

⁷⁰ in Fernanda Paula Oliveira *et al.*, *ob. cit.*, p. 45.

poderem ser vistas como um modo de incentivar ou desincentivar as actividades privadas de reabilitação de edifícios. Logo, o financiamento da renovação das infra-estruturas será feito de outros modos expressamente consagrados no RJRU⁷¹, que não o pagamento destas taxas pelos proprietários, tendo estes a seu cargo “apenas” a reabilitação do edificado.

A terminar não podemos deixar de concordar e dar relevo a uma crítica de Suzana Tavares da Silva⁷² de que “... não deixa de ser pertinente, notar que nos artigos respeitantes ao financiamento se afirma que o Estado e os municípios *podem* conceder apoios financeiros, que as entidades gestoras *podem* contrair empréstimos, e que *podem* ser constituídos fundos de investimento imobiliário para financiar esta actividade, ao passo que no art. 6.º se estipula que os proprietários *têm o dever* de assegurar a reabilitação dos seus edifícios ou fracções.”. Ou seja, aplicam-se normas supletivas quando se destine ao financiamento por parte do Estado, ou à concessão de qualquer tipo de apoio por parte deste aos titulares do dever de reabilitação e, por outro lado, normas imperativas quando se destinam aos particulares, obrigando-os a realizar uma tarefa, mesmo que possam não se encontrar em condições para tal.

Entrando num novo princípio previsto neste RJRU, o *princípio da subsidiariedade da acção pública* visa garantir que as acções de reabilitação urbana relativas a espaços privados são directamente promovidas por entidades públicas apenas na medida em que os particulares, quer isoladamente quer em cooperação com aquelas, não as assegurem ou não possam assegurá-las⁷³.

Este princípio salvaguarda o “direito à primeira palavra” dos proprietários e demais titulares de direitos sobre os imóveis nas operações de reabilitação urbana. Tem-se aqui em vista a execução das operações de reabilitação urbana e já não a sua programação que, como já se referiu *supra*, cabe aos municípios.

⁷¹ Tem-se em vista o recurso à concessão de apoios financeiros às entidades gestoras; a contracção de empréstimos por parte destas e, por último, a constituição de fundos de investimento imobiliário.

⁷² in Suzana Tavares da Silva, *ob.cit.*, p. 13.

⁷³ A este propósito sempre teremos de falar do congelamento das rendas durante mais de cem anos, o que levou a que os senhorios ficassem descapitalizados e, nesse sentido, os inquilinos pagavam uma renda muito baixa que, ou não era actualizada ou se era o seu aumento era diminuto, não permitindo àqueles fazer qualquer tipo de obras de manutenção ou remodelação nos prédios de que eram proprietários.

Segundo Menezes Leitão foi esta a causa fundamental da degradação do parque habitacional português. Neste sentido vide Luís Menezes Leitão, “O regime jurídico da Reabilitação Urbana e a garantia do direito de propriedade”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 31 – 34, Outubro de 2011, Almedina, pp. 135-136.

Deste modo, ainda que tenham de ser os proprietários ou titulares de outros direitos a promover as operações de reabilitação urbana, estas têm sempre de respeitar os instrumentos de programação que, previamente, tenham sido aprovados para as correspondentes áreas de reabilitação urbana. De qualquer modo, a necessidade de tornar o sistema eficaz impede que os proprietários e titulares de outros direitos disponham em absoluto das operações de reabilitação, deixando-se apenas à sua liberdade de actuação a opção pela realização das operações ou mesmo a determinação do momento em que estas devam ter lugar, sob pena de entrarem em falência os objectivos desta política.

Com efeito, o resultado final da operação de reabilitação nas áreas previamente definidas tem de ter em vista uma solução final unitária, isto é, o resultado da operação de reabilitação tem de ser aquele que anteriormente já tenha sido programado pela Administração para aquela concreta operação, antes de esta ter sido levada a cabo e este resultado tem de ser aquele que foi concertado entre a Administração e o proprietário ou titular do direito. Assim se justifica este *empowerment* da Administração que aparece actualmente num posição de paridade com os particulares (proprietários ou titulares dos direitos em causa).

Na verdade, será em cumprimento deste princípio, articulado com o princípio da proporcionalidade⁷⁴, que se justifica a intervenção pública supletiva quando os proprietários dos edifícios e demais direitos não tenham, de forma voluntária⁷⁵, executado as acções de reabilitação urbana que lhes compete, nomeadamente através da realização de obras coercivas, arrendamento forçado, venda forçada e expropriação⁷⁶.

A possibilidade de recurso às obras coercivas já se encontrava prevista no RJUE, no artigo 89.º. Num caso concreto, a câmara municipal, oficiosamente ou a requerimento de um interessado, pode intimar o proprietário à realização das obras coercivas para correcção das más condições de segurança ou salubridade do edifício e, se este não o fizer, pode a câmara municipal tomar a posse administrativa do imóvel e executar ela

⁷⁴ Princípio este sobre o qual mais à frente nos pronunciaremos.

⁷⁵ Apenas podem ser accionadas sanções mais graves e restritivas dos direitos fundamentais dos titulares dos imóveis logo que se tenha esgotado a via da execução privada ou conjunta, sempre tendo em conta o princípio da proporcionalidade. Assim, o proprietário pode ver o seu direito de propriedade afectado em virtude do não cumprimento da sua obrigação de reabilitar.

Neste sentido vide Diana Maria dos Santos Terra, *ob. cit.*, p. 23.

⁷⁶ Estes mecanismos de execução das políticas urbanísticas estão previstos nos artigos 54.º e seguintes.

mesma as obras, recuperando o investimento feito através do processo de execução fiscal ou do recebimento de parte das rendas a que tem direito o senhorio.

Porém, o recurso a esta figura jurídica não tem sido muito constante, dada a difícil situação financeira por que passam muitos municípios não tendo condições económicas para fazer estes investimentos e também porque mobilizando esta figura e sendo estes investimentos pagos através das rendas dos inquilinos esta recuperação do investimento pode mostrar-se muito morosa dado o diferimento no tempo do pagamento das rendas.

O RJRU elenca ainda no artigo 4.º, como princípio reitor do seu regime, o *princípio da solidariedade intergeracional*. E, de acordo com este princípio, pretende-se assegurar a transmissão às gerações futuras de espaços correctamente ordenados e conservados.

Na sua formulação mais tradicional, este princípio corresponde a uma repartição no tempo, diacrónica ou por diferentes gerações, dos custos relativos à reabilitação urbana. Ou seja, como a permissão de diluir a conta da reabilitação urbana pelas gerações vindouras.

O conteúdo legalmente definido deste princípio não se reconduz, portanto, ao conceito tradicional de solidariedade intergeracional⁷⁷, mas antes a uma dimensão do princípio da sustentabilidade.

Porém, ao atentarmos no RJRU verificamos que existem várias normas em que se encontram presentes verdadeiras soluções de solidariedade intergeracional, como é o caso da instituição dos fundos de investimento imobiliário, que respondendo a exigências imediatas de natureza financeira, nomeadamente através da obtenção do rendimento disponível imediato para custear as operações de reabilitação, permitem diluir os custos das operações de reabilitação urbana pelas gerações futuras.

Teremos sempre de referir que não concordamos com esta faculdade. De facto, se, por um lado, as gerações actuais têm o dever de deixar como legado às gerações futuras zonas urbanas não degradadas e, portanto, em condições mínimas de habitabilidade e salubridade, por outro lado, terão de ser estas mesmas gerações actuais a “pagar esta factura da reabilitação”e, não uma geração que não se encontra ainda em condições de decidir, dado que será a geração actual que, no curto e médio prazo, irá usufruir das

⁷⁷ Entendida a solidariedade intergeracional, muito sucintamente, como a solidariedade entre as gerações futuras e presentes no sentido de preservar o meio ambiente, actuando de um modo sustentável, para que as próximas gerações possam continuar a usufruir dos actuais recursos naturais.

vantagens da reabilitação. No entanto, esta é uma discussão que não nos cabe aqui levar a cabo!

De qualquer modo temos ainda de concordar com Suzana Tavares da Silva relativamente às suas dúvidas na existência de interessados em investir em projectos de retorno reduzido ou até duvidoso, “... o que obrigará, certamente, a alguma imaginação do mercado de capitais para tornar estes fundos mais atractivos, para além dos benefícios fiscais já consagrados.”⁷⁸.

O *princípio da sustentabilidade* tem vindo a assumir um relevo fundamental em certos domínios da actuação administrativa. É o que sucede com o planeamento do território em geral e o planeamento urbanístico em particular⁷⁹.

Garantir que a intervenção assente num modelo financeiramente sustentado e equilibrado, contribuindo para valorizar as áreas urbanas e os edifícios intervencionados através de soluções inovadoras e sustentáveis do ponto de vista sócio-cultural e ambiental constitui o denso conteúdo do princípio da sustentabilidade^{80 - 81}.

A formulação deste princípio integra três vertentes diversas⁸²: uma vertente financeira; uma vertente ambiental e outra social.

Suzana Tavares da Silva congratula-se pela amplitude que é dada ao princípio e com as exigências que se impõem a partir da sua aplicação, designadamente pela obrigação de verificação cumulativa de três requisitos para a aprovação de uma operação de reabilitação: a sustentabilidade social, sustentabilidade cultural e sustentabilidade financeira.

⁷⁸ in Suzana Tavares da Silva, *ob. cit.*, p. 14.

⁷⁹ Cfr. Fernanda Paula Oliveira, *ob. cit.*, p. 133.

⁸⁰ De acordo com Luis Boavida-Portugal, o processo de reabilitação urbana “... deve ser sustentável a prazo, consolidando as condições urbanísticas, sociais, económicas e culturais necessárias à viabilidade destes espaços, tomando como referência as necessidades da sociedade actual. Entende-se aqui o conceito de sustentabilidade para além do sentido estritamente ambiental que, frequentemente, se lhe atribui, mas atendendo às condições referidas, relevantes para o processo urbano.”

Neste sentido vide Luis Boavida-Portugal, “As condições de sustentabilidade da reabilitação urbana”. Disponível em <http://fcsh.unl.pt/geoinova/revistas/files/n10-10.pdf>, consultado em Outubro de 2014.

⁸¹ Sempre terá de se ter em conta que neste normativo a sustentabilidade financeira tem também um papel preponderante.

⁸² A este propósito sempre teremos de nos referir ao princípio do desenvolvimento sustentável, dado que o seu conteúdo inclui hoje estas três vertentes. Ora, o desenvolvimento sustentável refere-se às consequências que a relações entre ambiente e economia têm na qualidade de vida e no bem-estar da sociedade, concluindo-se que a par da vertente económica e ambiental, este princípio assume, igualmente, uma importante vertente social, apresentando-se, pois, como o garante do justo equilíbrio entre o progresso económico, a coesão social e a sustentabilidade ambiental.

Deste modo, as questões sociais passam a fazer parte das preocupações do desenvolvimento sustentável.

Ora, do ponto de vista da sustentabilidade financeira, este princípio aponta para uma auto-suficiência financeira das operações de reabilitação urbana, traduzindo-se esta na necessidade de as operações de reabilitação urbana deverem ser decididas e programadas de forma a permitirem um retorno dos investimentos efectuados num lapso temporal razoável, o que leva, igualmente, a que as operações de reabilitação devam ser concluídas no mais curto prazo de tempo possível.

No que tange à sustentabilidade ambiental, a sustentabilidade apela para que tais operações de reabilitação urbana se traduzam numa melhoria ambiental acentuada da área de reabilitação urbana, desde logo, do ambiente urbano na mesma, recorrendo à criação ou requalificação dos espaços verdes, à utilização de energias renováveis e à promoção da eficiência energética dos edifícios públicos e privados⁸³.

Hodiernamente tem sido dada maior relevância à sustentabilidade social, impondo esta que as acções de reabilitação urbana sejam promovidas de forma a que os espaços reabilitados se tornem atractivos para a população em geral, permitindo a sua integração no tecido urbano e potenciando o aumento da procura de habitação na mesma, ao mesmo tempo que se dá a abertura destas áreas já reabilitadas à cidade. Estas operações devem, pois, ser realizadas de forma a promover a mistura social, transformando-se em modos aptos a atingir a coesão social.

Tem sido dada particular atenção a esta dimensão do princípio da sustentabilidade, devido ao crescimento acentuado dos fenómenos de segregação espacial urbana, que constituem uma forma de segregação e exclusão social⁸⁴. Há que salientar que

⁸³ A promoção da eficiência energética e o desempenho energético dos edifícios correspondem a uma matéria que possui já algum relevo ao nível da legislação comunitária, no sentido em que se foram publicadas duas directivas nesse sentido. Referimo-nos à Directiva n.º 2001/91/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativa ao desempenho energético dos edifícios e que foi transposta para o ordenamento jurídico nacional através dos Decretos-Lei n.ºs 78/2006, 79/2006 e 80/2006, de 4 de Abril, entretanto revogados.

Em 2010 foi reformulado o regime da anterior directiva com a publicação da Directiva n.º 2010/31/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Maio de 2010, relativa também ela ao desempenho energético dos edifícios, que foi transposta para o ordenamento jurídico português através do Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de Agosto. E este novo normativo regula as matérias que se encontravam plasmadas naqueles três Decretos-Lei. Este Decreto-Lei impunha um prazo dentro do qual todos os edifícios deveriam ser objecto de uma inspecção no sentido de lhes ser atribuído um certificado energético e passariam a existir também *edifícios com necessidades quase nulas de energia*.

Este prazo não será, porém, cumprido, dado o actual contexto de crise económica e os poderes públicos consideram que há problemas mais prementes a resolver.

⁸⁴ Podendo, no limite, levar à constituição de guetos.

De acordo com Luis Boavida-Portugal, *ob.cit.*, p. 8, para evitar a criação de guetos e garantir condições de viabilização sustentada do processo de reabilitação, esta deverá pautar-se por três linhas de força

esta crescente segregação espacial urbana surge num contexto de maior desigualdade social, que torna premente a procura de instrumentos que a permitam combater.

Concordamos, portanto, com Fernanda Paula Oliveira⁸⁵ quando defende que o planeamento territorial em geral e o planeamento das cidades em particular se apresentam como procedimentos de combate à segregação espacial urbana.

É esta mesma vertente da sustentabilidade que obriga à necessidade de integrar nos planos territoriais políticas sociais e culturais e políticas de combate à pobreza e de apoios a sectores da população mais vulneráveis. O que leva, assim, a que o planeamento territorial se transforme num planeamento integrado e de inclusão social.

A terminar este princípio há ainda espaço para defender que todas as componentes deste princípio devem encontrar expressão clara na estratégia de reabilitação urbana e no programa de reabilitação urbana que programam as correspondentes operações. Logo sempre teremos de realçar, novamente, que a reabilitação urbana não abrange apenas preocupações com edifícios, mas vai muito além destas.

Outro princípio a ter em conta ao levar a cabo a reabilitação urbana será o *princípio da integração*.

De acordo com o artigo 4.º, deverá preferir-se a intervenção em áreas cuja delimitação permita uma resposta adequada e articulada às componentes morfológica, económica, social, cultural e ambiental de desenvolvimento urbano.

Este princípio destina-se à delimitação das áreas de reabilitação urbana e elaboração do programa da unidade de intervenção no contexto do programa de acção territorial. Deste modo e como decorre deste princípio uma área de reabilitação urbana deve corresponder a uma área concretamente definida de forma integrada, que se apresente como um todo articulado⁸⁶.

Assim, revela-se como finalidade última da reabilitação a realização das intervenções que permitam dar resposta adequada às deficiências reveladas pela área intervencionada em consonância com as potencialidades que a mesma encerra, atendendo sempre às suas componentes morfológica, económica, social, cultural e ambiental.

fundamentais: a procura das funções apropriadas; consideração do património edificado como um recurso económico e, por fim, a regeneração de uma base social local.

⁸⁵ in Fernanda Paula Oliveira, *ob. cit.*, p. 136.

⁸⁶ Decorrencia esta que já resultaria deste novo paradigma do urbanismo de contenção ou reabilitação urbana.

Aliás, não se pode olvidar que a delimitação destas áreas não pode deixar de ter em conta a cidade como um sistema de continuidades⁸⁷, pelo que, além de dever estar harmonizada com as opções de desenvolvimento urbano do município, deve, igualmente, articular-se com outras áreas de reabilitação urbana, não só já delimitadas, mas também, a delimitar e com as restantes áreas da cidade não carecidas de reabilitação.

No comentário a este regime jurídico⁸⁸ é, ainda, salientado que a reabilitação urbana é parte de um *urbanismo integrado* ao nível dos objectivos e procedimento.

No âmbito dos objectivos já que este regime corresponde a uma política permeada não apenas por interesses patrimoniais, bem como, por cuidados sociais e preocupações ligadas à promoção do ambiente urbano, como já acima havíamos referido. Desta feita, temos de inferir que reabilitação urbana integrada significa que a reabilitação física dos edifícios tem de ser acompanhada pela revitalização da economia local e de acções de natureza social que promovam a coesão. No entanto, sempre através da combinação de intervenções de natureza económica, social e cultural⁸⁹.

Caracterizando-se assim como um urbanismo integrado, para esta multiplicidade de abordagens que se torna necessário levar a cabo na reabilitação urbana, urge o envolvimento de todos os *stakeholders* da reabilitação. Ou seja, entidades públicas estaduais e municipais, bem como, proprietários privados e os privados financiadores.

A este princípio da integração vai aliar-se, naturalmente, o *princípio da coordenação*.

De acordo com este princípio ter-se-á em vista promover a convergência, a articulação, a compatibilização e a complementaridade entre as várias acções de iniciativa pública, entre si, e entre estas e as acções de iniciativa privada.

Este princípio como já acima salientámos mostra que a reabilitação urbana é uma actividade que exige, indubitavelmente, o envolvimento de todos os interessados, sejam eles os poderes públicos ou os privados proprietários e financiadores.

Assim, é tendo em vista este princípio que no *Guidance on Urban Rehabilitation*, a reabilitação é considerada como parte de um projecto de desenvolvimento urbano,

⁸⁷ Cfr. Adelino Gonçalves, *ob. cit.*, p. 77, ao considerar que as operações de reabilitação urbana “... devem implicar a consciência e o conhecimento da cidade como um sistema de continuidades morfológicas e funcionais que, como tal, devem ser articuladas e integradas.”

⁸⁸ in Fernanda Paula Oliveira *et al.*, *ob. cit.*, p. 48.

⁸⁹ Daí que consideremos por tudo isto que este princípio da integração apresenta uma relação umbilical com o anterior princípio da sustentabilidade, atendendo, nomeadamente, às suas três vertentes.

exigindo, portanto, uma abordagem integrada que envolva todas as políticas urbanas. A política de reabilitação é, pois, à semelhança das restantes políticas urbanísticas uma política de fusão, perpassada não apenas por interesses públicos mas também por interesses privados.

Na verdade, como logo no início deste trabalho referimos, só com o envolvimento de todas as partes interessadas nesta política⁹⁰ é que ela conseguirá seguir o seu rumo e “chegar a bom porto”. Estando em causa a reabilitação urbana, como política global, ela não pode ser prejudicada por uma estratégia de planeamento local, nomeadamente pelas directrizes traçadas para levar a cabo uma operação de reabilitação urbana. Nesse sentido todas as opções tomadas numa concreta operação daquela área irão repercutir-se em toda a área de reabilitação urbana.

Pode também na óptica dos interesses em causa pôr-se a questão de saber como devem ser sopesados os interesses envolvidos para se chegar a uma solução de consenso, pois ela dificilmente emergirá de forma espontânea. De acordo com Suzana Tavares da Silva⁹¹, ou se dá prevalência ao interesse público municipal na delimitação da área de reabilitação definido na sequência de um procedimento onde é garantida a participação estadual e dos interessados; ou, se dá prevalência à decisão municipal em matéria de execução das operações de reabilitação quer simples, quer sistemáticas⁹².

Esta autora considera, porém, que embora extravase o nível municipal, esta é uma política legalmente orientada para uma preponderância do interesse público municipal. Lamenta, igualmente, não existirem, entre nós, mecanismos de controlo dos resultados, levando a que a mudança de paradigma no modelo de implementação das políticas esteja atrasada em Portugal.

Em consonância com este princípio da coordenação surge o *princípio da contratualização*, pois, muitas vezes, a convergência de interesses e de intervenções públicas e privadas é alcançada por via da celebração de contratos.

⁹⁰ Neste sentido vide Jorge André Alves Correia, “Contratos urbanísticos – Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo”, Almedina, Coimbra, 2009, p. 47.

⁹¹ in Suzana Tavares da Silva, *ob. cit.*, p. 15.

⁹² Brevemente diremos que as operações de reabilitação urbana simples são levadas a cabo preferencialmente pelos respectivos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos. Já as operações de reabilitação urbana sistemáticas são promovidas pelas respectivas entidades gestoras. Neste sentido vide os artigos 29.º e 31.º deste RJRU, respectivamente.

Segundo Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes⁹³, este princípio corresponde ao grau mais elevado de intervenção dos particulares nos procedimentos de planeamento urbanístico. Falam, a este propósito, numa “... efectiva “co-determinação público-privada” dos conteúdos urbanísticos.

De acordo com a nossa lei da reabilitação urbana, este princípio pode ser definido como um modo de incentivar modelos de execução e promoção de operações de reabilitação urbana e de operações urbanísticas tendentes à reabilitação urbana baseados na concertação entre a iniciativa pública e a iniciativa privada⁹⁴.

A expressa consagração por parte da nossa lei de um princípio da contratualização, integra-se no movimento mais amplo do urbanismo de concertação, dado que sempre nos remete para a circunstância de o processo de reabilitação urbana dever ser um processo amplamente participado, participação esta que se deve dar mesmo antes de, formalmente, se iniciar a delimitação da área de reabilitação urbana, uma vez que os pressupostos estratégicos desta e os estudos que a fundamentam não podem estar alheados do debate público, entre todos os *stakeholders*⁹⁵.

Ora, o legislador pretende densificar através de esquemas de concertação entre a iniciativa de natureza pública e privada a possibilidade de recurso, por parte das entidades gestoras, a concessões de reabilitação urbana ou a contratos de reabilitação urbana. Possibilidade esta que se encontra, expressamente, consagrada nos artigos 42.º e 43.º, respectivamente.

Esta possibilidade é aplaudida por Suzana Tavares da Silva, pois, segundo esta autora deve recorrer-se à contratualização sempre que as actividades a desenvolver gozem intrinsecamente de uma vocação para a satisfação em ambiente de mercado.

Por nossa parte sempre teremos de concordar com esta autora, na medida em que se estão em causa contratos que poderão ser levados a termo por particulares estas operações devem por eles ser levados a cabo, neste sentido não se imiscuindo os poderes públicos na realização destas tarefas. Estas entidades gestoras⁹⁶ deverão, portanto, traçar as

⁹³ in Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, “O papel dos privados no planeamento: que formas de intervenção?”, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente* n.º 20, Almedina, Coimbra, 2004, p. 69.

⁹⁴ Este será, pois, mais um princípio que terá em conta à semelhança dos anteriores a necessidade de articulação entre os interesses públicos e interesses privados.

⁹⁵ Adelino Gonçalves, *ob. cit.*, p. 90, faz notar que “... a reabilitação urbana é um desígnio que deve “começar antes de começar”.”.

⁹⁶ Tem de se ter em conta que estamos neste caso sempre a falar de operações de reabilitação urbana sistemáticas.

directrizes gerais em que aquelas operações de reabilitação devem ser levadas a cabo e o resultado final que resulta dos vários interesses em conflito. Já os concessionários devem, livremente, desencadear todos os esforços no sentido de alcançar aqueles resultados, tendo sempre de ser estabelecido, entre as partes, o modo como mais tarde será feito o ressarcimento aos concessionários das despesas que estes hajam feito para a obtenção do resultado final.

Cabe, naturalmente, também afirmar que este recurso à contratualização tem sempre de respeitar o direito da concorrência, mas também o princípio da eficiência⁹⁷. Deste modo serão neutralizadas as soluções que distorçam o normal funcionamento do mercado, bem como a possibilidade de concessão de benefícios excessivos.

Com efeito, no comentário a este regime jurídico consideram as autoras que, apesar desta possibilidade da existência de contratos de concessão e de reabilitação urbana não é visível um ganho claro em termos de participação. Consideram, igualmente, que a tríade participação/concertação/contratação devem ser instrumentos de *ultima ratio* apenas mobilizáveis quando a colaboração dos interessados não seja possível, em face das características da operação.

Dentro deste princípio da contratualização temos de considerar também a captação de investimento privado (elemento sempre fundamental!) antes da própria intervenção ser levada a cabo, já que se torna necessário aferir quais serão as responsabilidades a assumir pelos proprietários, bem como qual será o investimento a levar a cabo por terceiros.

Por último, há que salientar que projectos já desenvolvidos no passado⁹⁸, não se alicerçam nos moldes contratuais deste regime jurídico, pois a sistematicidade dos projectos, o enquadramento do Código dos Contratos Públicos e o modelo de financiamento aqui defendido vão exigir “um olhar mais atento” relativamente à repartição do risco, mas também quanto à boa gestão financeira global dos projectos. Isto cada vez mais se vai verificar numa altura em que os recursos são escassos, como actualmente, e, por isso, tem de haver grande parcimónia no uso destes recursos. O grande escrutínio por

⁹⁷ Nos termos dos artigos 42.º n.º 4 e 43.º n.º 5.

⁹⁸ Referimo-nos ao caso da Expo 98, a Porto Capital Europeia da Cultura, o Euro 2004 ou até o Programa Polis. Estas foram iniciativas de âmbito nacional e geridas de forma centralizada pelo Estado, que continham também um suporte financeiro muito elevado. Mas a questão da transparência não foi um aspecto muito tido em conta.

parte da opinião pública vai ter aqui também um papel relevante, quanto à repartição do risco e à gestão financeira destes projectos.

A lei refere em oitavo lugar o *princípio da protecção do existente*, mas este será um princípio que terá a sua enunciação no próximo capítulo, assim como será feita uma explanação mais longa relativamente a ele.

Passando, pois, em frente deste abrimos agora a discussão ao *princípio da justa ponderação*, princípio este que está plasmado na alínea i) deste artigo 4.º.

Ao falar-se em princípio da justa ponderação, diz a lei, que deve ser promovida uma adequada ponderação de todos os interesses relevantes em face das operações de reabilitação urbana, designadamente os interesses dos proprietários ou de outros titulares de direitos sobre edifícios objecto de operações de reabilitação. Exige-se, igualmente, que a entidade responsável pelo plano faça uma adequada ponderação dos interesses públicos, facto que surge como corolário do princípio da imparcialidade⁹⁹.

Este é segundo Suzana Tavares da Silva¹⁰⁰ “... o princípio mais denso e de difícil recorte que se encontra entre o leque dos princípios escolhidos pelo legislador para definir as orientações da política de reabilitação urbana.”.

Este princípio significa, na verdade, que o município, quer na delimitação da área de reabilitação urbana, quer ao escolher o tipo de operação de reabilitação urbana, quer ainda na determinação do modelo de execução, deve sempre mobilizar a solução que tenha em vista o equilíbrio justo de todos os interesses em conflito naquela situação¹⁰¹. Em qualquer caso têm de ser alcançadas soluções que acautelem adequadamente as pretensões de todos os *stakeholders* e acarretem um benefício superior ao sacrifício que impõem, atendendo aos interesses em jogo das partes. Logo, se este princípio for aplicado como deve pela jurisprudência, ele constituirá a melhor garantia dos interessados no controlo da juridicidade dos actos de aplicação dos instrumentos de política urbanística, previstos nos artigos 54.º e seguintes.

⁹⁹ Neste sentido vide Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, *ob. cit.*, p. 51.

¹⁰⁰ *in* Suzana Tavares da Silva, *ob. cit.*, p. 18.

¹⁰¹ A ponderação ganha uma importância fundamental neste domínio já que ela corresponde a uma forma de aplicação do Direito nas situações em que se verifica um conflito de interesses. Havendo um conflito de interesses tem de se atender aos seguintes critérios para o dirimir: em primeiro devem identificar-se os interesses em conflito; ao identificá-los deve atribuir-se a cada um deles o seu peso ou importância, atendendo sempre às circunstâncias do caso e, por último, haverá uma decisão de prevalência de um interesse sobre o outro ou outros.

Nem seria necessário dizê-lo, mas como facilmente se conclui, esta última fase é aquela que mais relevo adquire, dado que ela se fundamenta nas anteriores.

Sublinhe-se a este propósito que o princípio da proporcionalidade adquire relevo no domínio da ponderação dos interesses¹⁰², uma vez que a decisão a que se chegue poderá vir a ser, judicialmente, anulada se a preferência de um interesse em detrimento de outro for desproporcional ao seu peso relativo¹⁰³.

Não podemos deixar de mencionar que este princípio da justa ponderação, apesar de se encontrar directamente consagrado neste RJRU, provém do princípio da proporcionalidade, que tem foro de princípio constitucional, como uma das dimensões do princípio do Estado de Direito, previsto no artigo 2.º da Constituição da República portuguesa (CRP).

Por último, a terminar este longo elenco dos princípios reitores da reabilitação urbana teremos de mencionar o *princípio da equidade*.

Assegurar a justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes da execução das operações de reabilitação urbana constitui o núcleo deste princípio.

Neste RJRU são várias as previsões legais que concretizam este princípio, nomeadamente, a previsão da possibilidade de constituição de um fundo de compensação, para a gestão dos mecanismos de perequação¹⁰⁴ compensatória no âmbito das operações de reabilitação urbana¹⁰⁵. Além deste fundo de compensação existe também a possibilidade de estabelecimento de um regime especial de cálculo de compensações devidas ao município pela não cedência de áreas para implantação de infra-estruturas urbanas, equipamentos e espaços urbanos e verdes de utilização colectiva¹⁰⁶, no pressuposto de que estas taxas e compensações funcionem como mecanismos indirectos de perequação.

¹⁰² Esta ponderação fica garantida quando a área de reabilitação urbana seja delimitada por plano de pormenor, ao invés terá de haver esta sopesação de interesses quando ela seja delimitada por instrumento próprio.

¹⁰³ O conceito de ponderação surge, assim, muito próximo do conceito de proporcionalidade.

¹⁰⁴ O mecanismo da perequação encontra-se definido no Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio e traduz-se "... na redistribuição equitativa dos benefícios e dos encargos resultantes da execução de um instrumento de gestão territorial vinculativo dos particulares ou de outro instrumento de intervenção urbanística a que a lei atribua esse efeito".

A aplicação do mecanismo de perequação tem, designadamente, em vista a redistribuição das mais-valias atribuídas pelo plano aos proprietários; a obtenção pelos municípios de meios financeiros adicionais para a realização de infra-estruturas urbanísticas e para o pagamento de indemnizações por expropriação e a disponibilização de terrenos e edifícios ao município para implementação, instalação ou renovação de infra-estruturas, equipamentos e espaços urbanos de utilização colectiva, bem como para compensação de particulares nas situações em que tal se revele necessário.

¹⁰⁵ Possibilidade esta consagrada no artigo 68.º.

¹⁰⁶ Este regime especial, por seu turno, encontra-se plasmado no artigo 67.º n.º3.

A consagração de mecanismos de perequação compensatória no âmbito das operações de reabilitação urbana¹⁰⁷ mostra que o direito do ordenamento do território e urbanismo não integra apenas regras sobre ocupação e uso dos solos, mas também instrumentos normativos dos mecanismos de compensação e redistribuição de vantagens e ónus decorrentes do planeamento urbano em matéria de conteúdo da propriedade privada do solo.

Aqui chegados e após percorrermos um caminho algo longo no seio dos princípios a que qualquer política de reabilitação urbana deve obedecer e, não esquecendo que só *infra* falaremos do princípio da garantia do existente, não nos poderíamos esquecer de mencionar os princípios constitucionais pelos quais, igualmente, nos temos de pautar, que se encontram plasmados no artigo 266.º n.º 2 da CRP¹⁰⁸.

Não devemos olvidar também que estes princípios guiam a actividade administrativa e que o direito do urbanismo constitui um ramo especial desta área jurídica. Deste modo temos em vista os princípios da igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e *at last but not least* o princípio da boa fé¹⁰⁹. Além destes temos hoje princípios como o da transparência, participação e boa administração, que mesmo não estando expressamente na CRP, devem pautar a nossa actuação.

Embora todos eles tenham a sua relevância não se pode deixar de dar um lugar de destaque ao *princípio da proporcionalidade*¹¹⁰, atendendo a que em sede de RJRU existem decisões que têm uma clara repercussão negativa nos direitos dos particulares.

¹⁰⁷ No comentário a este princípio, as autoras consideram que a formulação deste princípio neste diploma corresponde a um alargamento destas exigências de perequação por comparação ao regime constante do RJIGT. De facto, se o artigo 135.º do RJIGT exige para a distribuição de benefícios e encargos que se esteja perante instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares, no RJRU os mecanismos de perequação podem ser mobilizados, quer se esteja perante uma área de reabilitação urbana delimitada por plano de pormenor, quer por instrumento próprio, o que não configura um instrumento de planeamento. Aliás, do ponto de vista do conteúdo, se o instrumento próprio pode ser equiparado ao plano de pormenor, já do ponto de vista dos efeitos, o instrumento próprio não se pode equiparar a um plano de pormenor, dado que, em virtude do princípio da tipicidade, o instrumento próprio não se enquadra no elenco típico previsto no artigo 2.º do RJIGT. Todavia, apesar de não estar previsto no RJIGT não significa que o instrumento próprio não produza efeitos no seio do RJRU.

¹⁰⁸ Nos termos deste artigo “Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.”

¹⁰⁹ Estes princípios encontram-se igualmente previstos no Código do Procedimento Administrativo (CPA), nos artigos 5.º, 6.º e 7.º, respectivamente.

¹¹⁰ Contudo, ele não tem um sentido de significação distinto daquele que tem no âmbito da actividade administrativa em geral.

Ora, de acordo com este princípio, às entidades públicas cabe o dever de equilibrar a medida de satisfação dos interesses e direitos de cada um com os interesses dos demais, designadamente com os que se identificam com os interesses públicos, justificando-se, assim, a imputação a este princípio de um sentido muito próximo do da ponderação de interesses.

Para que este princípio da proporcionalidade se encontre satisfeito têm de se verificar, cumulativamente, três subprincípios¹¹¹: teste da adequação, teste da necessidade e teste da proporcionalidade em sentido estrito.

O *teste da adequação* exige que a medida que venha a ser adoptada seja idónea ou apta à obtenção da finalidade eleita, isto é, contribua, ainda que parcialmente, para a obtenção daquele objectivo. Neste sentido serão suficientes juízos de probabilidade referidos ao “normal acontecer das coisas”¹¹².

Com o *teste da necessidade* pretende-se a opção pela medida que provoque um mínimo de interferência nos direitos, interesses e bens jurídicos que se prevê poderem ser lesados. Logo, estará aqui em causa o “*direito à menor desvantagem possível*”¹¹³.

No que tange à *proporcionalidade em sentido estrito*, esta pretende evitar que se lance mão de uma medida que, ainda que seja a menos restritiva, seja ainda insuportavelmente onerosa para um ou vários bens jurídicos protegidos¹¹⁴.

¹¹¹ Neste sentido vide Dulce Lopes, “Proporcionalidade, um instrumento fraco ou forte ao serviço do direito do urbanismo?” in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012.

¹¹² Trazendo este critério para a prática, quanto mais forem indeterminados os objectivos que fundamentam uma determinada actuação pública maior será o leque de medidas que se podem considerar idóneas para os alcançar.

¹¹³ Este teste não é ultrapassado sempre que se conclua que os objectivos definidos na estratégia de reabilitação urbana podiam ter sido alcançados com meios menos onerosos para os proprietários, nem se forem equacionadas medidas menos restritivas da esfera jurídica daqueles.

¹¹⁴ Torna-se necessário reavaliar o fim traçado para a reabilitação urbana tornando-o eventualmente menos ambicioso, porém mais suportável para os seus destinatários. No entanto só haverá lugar a esta reavaliação se se concluir pela sua estrita imprescindibilidade e imperatividade.

Capítulo III – O princípio da protecção do existente

Ao iniciarmos este terceiro capítulo começamos, desde logo, por esclarecer o modo como iremos levar a cabo a exposição da matéria relativa a este princípio.

Assim, num primeiro momento tentaremos fazer a sistematização do princípio, atendendo ao respectivo regime em sede de RJUE e RJRU.

Em segundo lugar reflectiremos e poremos, directamente, a questão de saber se se considera este instituto como respeitador ou não da CRP.

Por último levaremos a cabo uma reflexão crítica relativa às recentes alterações legislativas introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 53/2014 de 8 de Abril, que veio alterar o regime jurídico da protecção do existente e pelo Decreto-Lei n.º 136/2014 de 9 de Setembro, que veio alterar o RJUE introduzindo, igualmente, alterações em matéria de protecção do existente.

1 – Sistematização do conteúdo do princípio da protecção do existente¹¹⁵

A *garantia da existência* ou *manutenção* (*Bestandsschutz*) corresponde a um princípio constitucional do nosso Direito do Urbanismo¹¹⁶, que tem como fundamento o princípio constitucional da propriedade privada, condensado no artigo 62.^{o117} da Constituição da República Portuguesa, mas também os princípios da não retroactividade

¹¹⁵ Existia já anteriormente ao RJUE um afloramento deste princípio ínsito no artigo 10.º do RGEU.

¹¹⁶ No dizer de Luís Pereira Coutinho, “... a protecção do existente é um princípio de Direito do Urbanismo que precisamente excepciona o princípio geral de Direito Administrativo *tempus regit actum*”. Chega mesmo a referir-se a este princípio como “... uma das estacas demarcadoras do Direito do Urbanismo enquanto Direito Administrativo especial.”

Cfr. Luís Pereira Coutinho, “Controlo de operações urbanísticas em área de reabilitação urbana”, p. 6, disponível em <http://icjp.pt/sites/default/files/media/1122-2446.pdf>, consultado em Setembro de 2014.

¹¹⁷ De acordo com o n.º1 deste artigo, “A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição”.

das disposições dos planos e da protecção da confiança, os quais correspondem já a decorrências do princípio do Estado de direito democrático, plasmado nos artigos 2.^o¹¹⁸ e 9.^o alínea b)¹¹⁹ da CRP¹²⁰.

No que concerne à garantia da existência, ela foi criada e desenvolvida pelo Tribunal Administrativo Federal Alemão e, de acordo com esta, o plano produz efeitos apenas para o futuro, pelo que deve respeitar as edificações existentes à data da sua entrada em vigor, desde que elas tenham sido realizadas legalmente.

Deste modo, "O sentido do princípio da garantia da existência é o de que um edifício, cuja legalidade material originária não sofra contestação, não pode ser eliminado, sem indemnização, mesmo que esteja em contradição com as novas prescrições do plano."¹²¹

De qualquer modo nunca será demasiado realçar que a garantia da existência só poderá operar relativamente a edificações que hajam sido levadas a cabo sempre respeitando a legalidade vigente no momento da sua construção, obtendo a correspondente licença de construção, pelo que se as edificações tiverem sido construídas sem licença e em desrespeito das normas dos planos não poderá ser feito qualquer apelo a este instituto, se os proprietários ou titulares dos correspondentes direitos, mais tarde, quiserem fazer obras de reconstrução ou alteração, pois, legalmente não existirá um edifício (por falta de cumprimento dos requisitos materiais e formais).

Neste sentido sempre deveremos concordar com as exigências da lei, pois se este regime não fosse assim haveria um claro tratamento de favor para aqueles cujas edificações tivessem sido levadas a cabo sem qualquer respeito pelas normas constantes dos planos, bem como se não tivessem comunicado tais pretensões à respectiva câmara municipal, para esta aferir da legalidade das mesmas (não podemos olvidar que esta é uma tarefa que lhes compete por força do artigo 4.^o do RJUE).

¹¹⁸ De acordo com este artigo "A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa."

¹¹⁹ "São tarefas fundamentais do Estado: b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;"

¹²⁰ No dizer de Suzana Tavares da Silva, *ob. cit.*, p. 17, "Na enunciação legal do *princípio da protecção do existente* é manifestada uma ancoragem no conteúdo típico da segurança jurídica e protecção da confiança, condimentada com uma nota de proporcionalidade."

¹²¹ Cfr. Fernando Alves Correia, "Manual de Direito do Urbanismo", volume I, 4.^a edição, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 677-678.

Assim sendo, aqueles que hajam levado a cabo tais edificações tendo sempre respeitado os requisitos formais e materiais, no momento em que queiram fazer obras de reconstrução ou alteração devem estar sempre, de algum modo, salvaguardados nos seus direitos para que possam levar a cabo as suas pretensões; contrariando esta possibilidade, aquela que se deve verificar em relação àqueles cujas edificações não tenham respeitado as regras em vigor no momento em que tais obras hajam sido erigidas.

Antes de procedermos à definição deste princípio teremos de realçar, previamente, que o *princípio da protecção do existente* está consagrado não apenas no RJRU, mas também no RJUE. Daí que possamos dizer que a consagração deste em sede de RJUE constitui o regime geral da protecção do existente, enquanto a sua consagração no RJRU constitui um seu regime especial.

Ora, de acordo com o artigo 60.º n.º1 do RJUE, as edificações construídas ao abrigo do direito anterior e as utilizações respectivas não são afectadas por normas legais e regulamentares supervenientes. Já o n.º 2 vem afirmar que a licença ou admissão de comunicação prévia de obras de reconstrução ou de alteração de edificações não pode ser recusada com fundamento em normas legais ou regulamentares supervenientes à construção originária, desde que tais obras não originem ou agravem desconformidade com as normas em vigor ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação¹²².

Semelhante regime existe no diploma que regula a reabilitação urbana.

Na verdade, de acordo com o artigo 4.º alínea h), poderemos definir o princípio da protecção do existente como a permissão de realização de intervenções no edificado que, embora não cumpram o disposto em todas as disposições legais e regulamentares aplicáveis à data da intervenção, não agravam a desconformidade dos edifícios relativamente a estas disposições ou têm como resultado a melhoria das condições de segurança e salubridade da edificação ou delas resulta uma melhoria das condições de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva da edificação e o sacrifício decorrente do cumprimento daquelas disposições seja desproporcionado em face da desconformidade criada ou agravada pela realização da intervenção.

¹²² De acordo com o Preâmbulo deste RJUE, “Por esta via se dá um passo importante na recuperação do património construído, já que, sem impor um sacrifício desproporcional aos proprietários, o regime proposto permite a realização de um conjunto de obras susceptíveis de melhorar as condições de segurança e salubridade das construções existentes”.

Esta definição acaba sempre por nos remeter para o regime da protecção do existente no seio da reabilitação urbana, plasmado no artigo 51.º.

Começando por abordar o regime geral previsto no RJUE sempre teremos de nos referir à consagração, entre nós, deste princípio com uma *vertente activa* e uma *vertente passiva*¹²³.

A *vertente passiva* é aquela que se encontra prevista no n.º1 do artigo 60.^{o124} e temos aqui em vista a conservação da edificação e a manutenção da sua função anterior¹²⁵, significando esta que as condicionantes legais a exigir aos particulares aquando do exercício municipal das competências de controlo preventivo das operações urbanísticas de utilização dos solos são as vigentes no momento da respectiva construção e não aquelas que venham, mais tarde a entrar em vigor e, a ser impostas para as novas edificações. Esta vertente corresponde, pois, à consagração do princípio geral de aplicação das normas no tempo traduzida no princípio *tempus regit actum*¹²⁶. Encontra-se, portanto, explicitado o conteúdo do n.º 1 deste artigo 60.^{o127 – 128}.

As *edificações erigidas ao abrigo do direito anterior* referidas no artigo 60.º são aquelas que, no momento da respectiva construção, cumpriam todos os requisitos materiais e formais exigíveis. Na verdade, sempre que a propósito deste princípio falamos em *erigida ao abrigo do direito anterior* temos em vista as edificações que cumprem as normas materiais em vigor, à data da respectiva construção. Contudo, além destas normas,

¹²³ Na senda do que já acontece na jurisprudência alemã, a garantia da existência pode apresentar-se sob duas modalidades: uma *garantia da existência passiva* e uma *garantia da existência activa*. Como *infra* veremos, a recente jurisprudência do *Bundesverwaltungsgericht* alemão tem vindo a admitir uma *garantia da existência excepcional*.

¹²⁴ “As edificações construídas ao abrigo do direito anterior e as utilizações respectivas não são afectadas por normas legais e regulamentares supervenientes.”

¹²⁵ *in* Fernando Alves Correia, *ob. cit.*, p. 678.

¹²⁶ De acordo com este princípio, a legalidade do acto administrativo afere-se, em princípio, pela situação de facto e de direito existente à data da sua prolação.

¹²⁷ Seguindo ainda a fonte desta figura jurídica não poderá deixar de ser realçado que a *Bestandsschutz* termina, desde que, o edifício objecto de protecção deixe de existir ou desapareça como entidade utilizável. No entanto, como *infra* veremos, em Portugal, a garantia da existência não tem este alcance tão limitado. A nossa garantia do existente, na sua vertente excepcional, tem um alcance muitíssimo mais alargado.

¹²⁸ Deste mesmo modo é também encarada esta vertente passiva pela jurisprudência. É o que se pode, desde logo, comprovar pelo acórdão do Tribunal Central Administrativo (TCA) Sul, processo n.º 07022/10 de 20/9/2012, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/d57e8196305b017e80257a830039406c?OpenDocument>, consultado em Novembro de 2014.

o interessado tem também de ser titular da respectiva licença ou autorização. Caso contrário, tais edificações não estarão abrangidas por esta protecção¹²⁹.

Nestes casos porque a existência da construção é pressuposto constitutivo da possibilidade de manutenção, alteração ou reconstrução da coisa considera Alves Correia¹³⁰ que “Àquele a quem aproveitar a *Bestandsschutz* cabe o ónus da prova dos seus pressupostos.”¹³¹.

Não obstante terem de ser os particulares a provar que a sua construção foi erigida ao abrigo do direito anterior continuam a ser os municípios a ter de definir o que são obras erigidas ao abrigo do direito anterior.

No entanto temos, ainda, de salientar que este regime da protecção do existente é aquele que vale quando os planos nada determinem a respeito da sua aplicabilidade (o mesmo se verificando no seio da reabilitação urbana). De facto, os instrumentos de planeamento podem regular expressamente a sua aplicação no tempo atendendo à transitoriedade das situações que regulam, podendo dispor em sentido contrário ao do n.º 1 deste artigo 60.º.

O n.º 2 deste artigo corresponde à consagração da *vertente activa* deste princípio, que configura, esse sim, um desvio ao princípio *tempus regit actum*. De acordo com esta vertente admite-se que possam ser licenciadas ou admitidas obras de reconstrução ou alteração que não cumpram as regras em vigor no momento da sua decisão, desde que estas obras se refiram a edificações legalmente existentes anteriores à entrada em vigor dessas normas e estas alterações não originem ou agravem a desconformidade com as normas em vigor ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança ou salubridade da respectiva edificação¹³².

Deste modo pretende-se garantir a recuperação do património construído e consolidado, permitindo-se a realização de obras susceptíveis de melhorar as condições de segurança e salubridade das edificações existentes. Caso contrário, se o princípio da garantia do existente não fosse admitido, estas obras teriam de ser indeferidas.

¹²⁹ Neste sentido vide Fernanda Paula Oliveira *et al.*, “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado”, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2012, p. 462.

¹³⁰ *in* Fernando Alves Correia, *ob. cit.*, p. 678.

¹³¹ Cfr. o artigo 88.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA).

¹³² De acordo com o acórdão *supra* citado pretende-se que o edifício mantenha intacta a sua identidade originária, promovendo, o particular, uma utilização adequada ao tempo e à função que ele visa assegurar.

Este regime da protecção do existente apesar de admitir a realização de obras de reconstrução e alteração não admite, porém, as obras de ampliação, possibilidade esta que se encontra expressamente admitida no artigo 51.º n.º 2 do RJRU. Esta opção é criticada pelas autoras do comentário a este regime jurídico, uma vez que o legislador deveria aceitar algumas obras de ampliação¹³³. De acordo com as autoras não há uma razão plausível para isto se a própria lei aceita a reconstrução de edifícios que não passam de simples ruínas¹³⁴.

Hodiernamente, a garantia do existente, em legislação especial, tem vindo a adquirir contornos que se aproximam ou ultrapassam mesmo uma garantia da existência excepcional¹³⁵. Temos, pois, em vista o regime que se encontra plasmado no artigo 51.º do RJRU.

O regime da protecção do existente consagrado no RJRU tem um âmbito de aplicação mais amplo que no RJUE, pois, não se limita apenas a permitir operações que não agravem as desconformidades pré-existentes, mas também porque permite expressamente intervenções agravadoras dessa desconformidade sempre que estas tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e salubridade do edifício, ou sempre que, da intervenção agravadora, resulte uma melhoria das condições de segurança e

¹³³ Semelhante posição se encontra no seio da nossa jurisprudência. Neste sentido vide o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA), proferido no processo n.º 0291/04, de 1/3/2005, disponível em http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/de6964a4031222d380256fc7003ab708?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1, consultado em Dezembro de 2014.

Neste acórdão consideraram os juízes que uma interpretação adequada da lei levar-nos-á a concluir que o legislador disse menos do que o que queria. Na verdade, embora o preceito não tenha abrangido as obras de ampliação, elas poderão ser admitidas (se necessariamente limitadas), desde que não originem nem agravem a desconformidade com as normas em vigor. Tais obras poderão, se realizadas, não acarretar a alteração da identidade do edifício originário.

Posição semelhante se encontra no acórdão do TCA Sul, relativo ao processo n.º 03667/08 de 13/3/2009, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/04348c533cd264cb80257586003b0403?OpenDocument>, consultado em Novembro de 2014.

Aqui os juízes consideram, igualmente, que deve haver uma interpretação, por parte dos aplicadores deste regime jurídico, de modo a que sejam também englobadas as obras de ampliação.

¹³⁴ Esta situação ocorre como veremos nos casos em que pode ser mobilizada a garantia do existente, na sua vertente excepcional, plasmada no n.º 3 do artigo 51.º do RJRU.

¹³⁵ O Tribunal Administrativo Federal Alemão admite esta garantia dentro de apertadas condições. Aliás, exige que entre a edificação existente e o projecto de modificação ou de alargamento necessário para a sua garantia exista uma *indissolúvel conexão funcional*, de tal modo que a protecção da edificação existente ficaria “simplesmente sem objecto”, se não fossem autorizadas as medidas de alargamento ou modificação.

Com efeito poderemos mesmo defender que a nossa garantia da existência, na sua vertente excepcional, é uma garantia *sui generis*, na medida em que apresenta um alcance muito amplo e, além do mais, não exige sequer a “*indissolúvel conexão funcional*” exigida pelo direito alemão.

Neste sentido vide Fernando Alves Correia, *ob. cit.*, p. 679.

desempenho funcional, estrutural e construtiva da edificação e, desde que, o sacrifício decorrente do cumprimento das normas não se revele desproporcionado em face da desconformidade criada ou agravada pela realização da intervenção. Neste mesmo sentido nos conduzem os números 1 e 2 deste artigo 51.º.

Além disso, *a vertente passiva*, que já havíamos verificado existir no RJUE, está aqui igualmente presente correspondendo, pois, à afirmação do princípio *tempus regit actum*. No entanto não estando expressamente consagrada neste artigo, ela vale na íntegra por força dos princípios e, igualmente, pelo carácter de regra geral que enforma o artigo 60.º n.º1 do RJUE. Os fundamentos desta vertente serão os mesmos que já *supra* foram referidos.

A *vertente activa* deste princípio da protecção do existente encontra-se, igualmente, aqui presente no número 1 deste artigo 51.º.

Esta vertente configura, igualmente, um desvio ao princípio *tempus regit actum*. De facto, estando em causa uma edificação legalmente existente relativamente à qual o interessado pretenda promover obras de reconstrução ou de alteração poderá não ser imposto que se cumpram exigências legais e regulamentares, posteriormente entradas em vigor e não passíveis, portanto, de serem cumpridas. A lei admite também que possam ser admitidas ou licenciadas obras de reconstrução ou alteração que não cumpram as regras em vigor no momento da decisão, desde que tais obras se refiram a edificações legalmente existentes anteriores à entrada em vigor dessas normas e estas edificações não originem ou agravem a desconformidade com as normas em vigor ou levem a melhorias de segurança ou salubridade da edificação.

Seguindo de perto Suzana Tavares da Silva¹³⁶ desta conformidade decorre “... uma possibilidade preocupante: as intervenções podem acarretar um agravamento das desconformidades existentes com as soluções do plano agora em vigor, desde que se apure, no juízo de ponderação final, que essas desconformidades devem ceder perante a melhoria das condições de segurança e salubridade ou desempenho e segurança do edificado.”.

Portanto, o modo como este princípio é formulado pela nossa lei de reabilitação urbana patenteia que ele não se destina apenas a proteger o existente, podendo, igualmente,

¹³⁶ *in* Suzana Tavares da Silva, ob. cit., p. 18.

abarcam situações de consolidação/ reforço do existente¹³⁷. Permite-se, assim, que os requisitos que tenham de ser respeitados pelos edifícios que mais tarde venham a ser alvo de intervenções não sejam tão restritos/ apertados.

À semelhança do que vimos acontecer nesta vertente, no seio do RJUE, também aqui se visa garantir a recuperação do património construído e consolidado, ao permitir que sejam levadas a cabo obras que promovam uma melhoria das condições de segurança e de salubridade de edificações legalmente existentes. Estes serão, pois, dois importantes requisitos sempre a ter em conta no momento de autorização da promoção de obras de reconstrução ou alteração.

Aqui chegados e antes de continuar este nosso percurso no seio do princípio da protecção do existente faremos uma breve sinopse daquilo que a propósito deste princípio já explicitámos, de modo a mantermos a nossa linha de rumo no horizonte desta investigação.

Ora, após termos referido em que consistia este princípio e ter abordado o seu conteúdo no seio do regime geral do RJUE passámos para o regime especial, em sede de RJRU. Demonstrámos, igualmente, as suas duas vertentes que se encontram presentes naqueles dois regimes jurídicos, assim como referenciámos a natureza desta figura, bem como os pressupostos que sempre se devem verificar para que possa ser feito o seu chamamento, de modo a que os proprietários ou titulares dos direitos possam levar a cabo as obras que pretendem nas suas edificações. Convém antes de continuar, afirmar, como se pode depreender ante as considerações já feitas, que este não é um regime totalmente límpido e que, além do mais, deixa muitas dúvidas aos aplicadores e estudiosos do mesmo, ou não estivéssemos nós no mundo do Direito!

Continuando o nosso rumo, este princípio tem, igualmente, no regime especial da reabilitação urbana uma *vertente excepcional ou extensiva*, embora seja mais ampla do que aquela que se encontra no ordenamento jurídico alemão, dado que, entre nós, basta uma melhoria da funcionalidade do edifício para que se possa invocar este princípio, mesmo que estejamos a falar de edifícios em ruínas.

Na verdade, se atentarmos no número 3 deste artigo¹³⁸, este princípio não se fica pelas obras de reconstrução, alteração ou, de forma mais restrita, de ampliação de

¹³⁷ Sempre diremos, acompanhados de perto por Luís Pereira Coutinho, *ob. cit.*, p. 6, que não se encontram, entre nós, consagrados meros corolários da protecção do existente, dado que o legislador foi muito além deste princípio.

edificações existentes, permitindo ainda a “garantia do inexistente”¹³⁹, ao admitir o incumprimento das normas que se encontram em vigor por parte de novas edificações, desde que estas se destinem a substituir outras previamente existentes¹⁴⁰.

De modo a que não se criem verdadeiras deturpações ao princípio da legalidade deve haver muito cuidado na aplicação deste regime absolutamente excepcional, que se deve traduzir numa fundamentação acrescida, não só técnica, mas também, jurídica¹⁴¹.

Aliás, além da identificação que se deve fazer das normas não cumpridas deve, nomeadamente, explicitar-se qual é o prejuízo que resulta do seu cumprimento para o respectivo promotor, prejuízo este que em caso algum pode justificar-se pelo maior encargo económico que decorre do cumprimento daquelas normas. Ora, a permissão de realização de uma nova obra, em incumprimento de normas legais e regulamentares aplicáveis, terá de basear-se sempre no facto de a nova edificação se traduzir numa melhoria das condições de desempenho, segurança funcional, estrutural e construtiva da edificação. No entanto, além destas melhorias, tem de se demonstrar que na ponderação entre a desconformidade criada ou agravada com aquelas obras (com indubitáveis prejuízos para o interesse público) e o sacrifício que o seu cumprimento acarreta para o interessado (temos aqui de realçar os interesses privados), este seja manifestamente superior¹⁴², levando assim o particular a recorrer a este instituto jurídico e a não ter de cumprir as novas disposições que entretanto hajam entrado em vigor.

Embora concordemos com esta vertente da protecção do existente, sempre teremos de aventar que, o recurso a esta, deverá ser feito cuidadosamente e sempre

¹³⁸ Nos termos do qual “O disposto no número anterior é aplicável ao licenciamento ou à admissão de comunicação prévia de obras de construção que visem a substituição de edifícios previamente existentes.”

¹³⁹ Neste sentido vide Fernanda Paula Oliveira *et al.*, *ob. cit.*, p. 225.

¹⁴⁰ Simplificando diremos que o n.º 1, do artigo 51.º, admite as *obras de reconstrução* ou *alteração*, desde que sejam respeitados os requisitos deste número; o n.º 2.º admite as *obras de ampliação*, se inseridas no âmbito de uma operação de reabilitação urbana e sempre que da realização de tais obras resulte uma melhoria das condições de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva da edificação e os sacrifícios, que do não cumprimento das normas à data vigentes, sejam mais adversos para os particulares do que para os interesses públicos; o n.º 3 já admite as *obras de construção* de edifícios que podem já não existir.

Nunca se poderá, então, deixar de concluir que, entre nós, o princípio tem um conteúdo muito amplo, uma vez que abrange edificações ainda existentes, bem como edificações que já o deixaram de ser e que muitas vezes se encontrarão em ruínas.

Não existe, assim, um âmbito de aplicação estrito que se assemelhe àquele que vemos no ordenamento jurídico alemão, nem a necessidade de uma *indissolúvel conexão funcional*.

¹⁴¹ Não será, pois, despiciendo afirmar que se terá sempre de fazer um apelo ao princípio da proporcionalidade nestes casos, assim como, sempre se terá de observar o conteúdo do n.º 4 deste artigo 51.º.

¹⁴² Tem de haver uma “... justa ponderação e superação dos conflitos de interesses co-envolvidos nos planos...”

Cfr. o acórdão *supra* citado do STA de 1/3/2005.

atendendo ao caso concreto, por forma a que não se tenha apenas em vista uma diminuição dos critérios que têm de ser respeitados nestas obras de construção que visem a substituição de edifícios previamente existentes.

Em todo o caso esta também não é uma questão definitivamente resolvida e sedimentada para nós, já que, também se pode pôr a questão, do porquê, de estas novas edificações não terem de respeitar as novas regras, entretanto vigentes. E aqui a nossa opinião também não vai, totalmente, no sentido de que estas novas construções não tenham de respeitar as exigências actuais, pois se se está a construir de raiz porque não respeitar as novas regras? Esta é ainda uma matéria dúbia para nós.

Como já havíamos salientado acima, o princípio da protecção do existente corresponde apenas à regra geral, mobilizável quando os instrumentos de planeamento em vigor¹⁴³ não disponham de forma diferente, o que significa que este princípio não vale como um limite de discricionariedade planificadora, na medida em que o plano pode determinar expressamente que a demolição de certo edifício e as regras a que terá de obedecer a nova edificação podem não ter nada que ver com os parâmetros do edifício a demolir.

Temos, pois, de concluir que apenas poderemos aceder ao princípio da protecção do existente, na medida em que os planos a isso não se oponham ou sejam omissos quanto a essa possibilidade.

2 – Pôr-se-ão no seio deste instituto problemas de constitucionalidade?

Há autores, como Luís Pereira Coutinho¹⁴⁴, que defendem que se foi muito além deste princípio, no regime do urbanismo, não estando nós perante meros corolários da protecção do existente. Considera, igualmente, que estamos para além da protecção do existente quando o que se salvaguarda contra a aplicabilidade de normas supervenientes é

¹⁴³ Como por exemplo o PP de reabilitação urbana.

¹⁴⁴ in Luís Pereira Coutinho, *ob.cit.*, p. 6.

mais do que a construção originária. Adverte ainda o aludido autor que estando nós, neste regime, para além da protecção do existente, estamos perante normas que excepcionam, tanto o princípio geral do Direito Administrativo *tempus regit actum*, como o princípio especial do Direito do Urbanismo da protecção do existente.

Ainda de acordo com este autor nos números 2 e 3, além daquilo que já sucedia no número 1, estamos perante uma relativização do princípio da legalidade dificilmente aceitável.

Na relativização do princípio da legalidade que se verifica neste artigo, ao admitir-se que a lei vigente não seja aplicada em certos casos leva, portanto, a que este Professor suscite dúvidas relativamente à constitucionalidade desta figura jurídica. Nesse sentido questiona se será constitucionalmente admissível uma relativização do princípio da legalidade, em cujo âmbito se pretenda ser o cumprimento das normas legais e regulamentares vigentes um sacrifício a ser sopesado com a vantagem correspondente ao seu incumprimento. Questiona, no fundo, se serão estas normas da protecção do existente conformes com o artigo 266.º n.º 2 da CRP¹⁴⁵.

E acaba por concluir pelo não respeito desta norma pela CRP, por violação do princípio da legalidade, não se podendo também afirmar como solução possível para esta situação contra-balançar o princípio da legalidade com o princípio da proporcionalidade, na vertente do equilíbrio. Deste modo, independentemente, da solução que se dê ao problema colocado, as normas do artigo 51.º colocam nas mãos do decisor uma margem decisão muito alargada, permitindo-lhe agir, simultaneamente, para além do princípio *tempus regit actum* e para além do princípio da protecção do existente, sendo que este decisor pode ser um órgão de um município, ou um órgão de uma empresa municipal, sempre ao abrigo de um delegação de poderes.

Entre nós, as autoras do comentário a este regime jurídico consideram que “ De forma a evitar verdadeiras deturpações do princípio da legalidade, a admissão destas intervenções ao abrigo da garantia do existente deve ser devidamente fundamentada.”¹⁴⁶, sendo que esta fundamentação “... tem de ser *especialmente rigorosa*, sob pena de a

¹⁴⁵ Artigo *supra* transcrito.

¹⁴⁶ *in* Fernanda Paula Oliveira *et al.*, *ob. cit.*, p. 52.

reabilitação urbana poder servir de pretexto para a instituição de situações de manifesta injustiça.”¹⁴⁷.

Por nossa parte tendemos a considerar que este regime não será violador da CRP. Não vamos, por isso tão longe como Luís Pereira Coutinho. Na verdade seguimos de perto a posição anterior que se encontra plasmada no comentário a este regime jurídico.

De qualquer forma deverá haver muito cuidado na mobilização deste regime pelos seus aplicadores, nomeadamente pelas câmaras municipais, assim como, deve haver uma atitude de profundo respeito por parte dos particulares, no momento em que a ele queiram recorrer. Daí que a fundamentação, do porquê da sua aplicação, deva ser sempre “à prova de bala”, no sentido em que têm de haver razões muito fortes para que ele seja mobilizado, sob pena de se estar a recorrer a este regime para realização de obras em edifícios existentes levando a um aligeiramento dos requisitos que têm de ser cumpridos.

Todavia, este controlo tem de ser muito forte, pois, se assim não for poderão existir casos de violação do princípio da legalidade, ao permitir-se a realização de obras sem ser necessário o cumprimento de todos os requisitos usuais.

3 – As mais recentes alterações em sede de protecção do existente

Até ao momento presente foi tido sempre em vista o regime consagrado até ao início deste ano no RJUE e RJRU. Como já salientámos, estes regimes foram entretanto alterados e novas normas entraram em vigor no que tange a esta matéria. Estas novas normas vieram facilitar o modo de proceder de acordo com esta figura jurídica.

Em primeiro estamos a referir-nos ao Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de Abril que visa aplicar-se à reabilitação de edifícios ou fracções, concluídos há pelo menos trinta anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que se destinem a ser afectos total ou predominantemente ao uso habitacional e desde que a operação urbanística não gere

¹⁴⁷ *in* Suzana Tavares da Silva, *ob. cit.* p. 18.

desconformidades, nem agrave as existentes, ou contribua para a melhoria das condições de segurança e salubridade do edifício ou fracção.

No Preâmbulo deste normativo afirma-se, expressamente, que a promoção da reabilitação urbana constitui um objectivo estratégico a ser seguido na política de ordenamento do território

Se este reforço da promoção da reabilitação urbana já era tido em vista com a Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto que veio alterar o Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, que pretendia dar um passo decisivo na agilização e dinamização da reabilitação urbana, flexibilizando e simplificando os procedimentos de criação de áreas de reabilitação urbana, criando um procedimento simplificado de controlo prévio de operações urbanísticas e regulando a reabilitação urbana de edifícios ou fracções, ainda que localizados fora de áreas de reabilitação urbana, cuja construção tivesse sido concluída há pelo menos trinta anos e em que se justificasse uma intervenção de reabilitação destinada a conferir-lhes adequadas características de desempenho e segurança, maiores benefícios vieram a ser incrementados com a alteração legal entrada em vigor no corrente ano.

De facto, esta revisão reforçou o conceito de protecção do existente.

Na verdade, com este reforço da protecção do existente, a par das alterações já efectuadas pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto, pretendeu-se dispensar as obras de reabilitação urbana da sujeição a determinadas normas técnicas aplicáveis à construção, quando as mesmas, por terem sido orientadas para a construção nova e não para a reabilitação de edifícios existentes, possam constituir um entrave à dinamização da reabilitação urbana.

Com o actual decreto-lei, o legislador tem por objectivo a adopção de medidas excepcionais e temporárias de simplificação administrativa, que reforçam o objectivo de dinamização, de forma efectiva, dos processos administrativos de reabilitação urbana.

Na senda do que vimos ser o novo paradigma da reabilitação urbana com este novo regime jurídico vem adoptar-se uma nova visão do urbanismo, levando à opção por uma reabilitação evolutiva que permita a melhoria das condições de habitabilidade, em equilíbrio com o edificado existente e a capacidade económica do proprietário, assim como, ao invés de optar por construções novas, a nova política de ordenamento do território privilegia a reabilitação através de operações urbanísticas de conservação, alteração, reconstrução e ampliação.

Estas são no entender do legislador as soluções mais adequadas à actual realidade do nosso país.

Para tentar levar a cabo estes objectivos, este novo normativo vem plasmar no seu regime a dispensa temporária do cumprimento de algumas normas previstas em regimes especiais como *infra* veremos. Será sempre de ressalvar, contudo, que esta dispensa apenas se verificará se, em qualquer caso, as operações urbanísticas não originarem desconformidades, nem agravarem as existentes, ou se contribuirão para a melhoria das condições de segurança e salubridade do edifício ou fracção.

O legislador acaba por concluir que, deste modo, se está a promover uma política urbana capaz de responder às necessidades e recursos da actualidade, num edificado já existente e que importa recuperar tornando-o mais atractivo e capaz de gerar riqueza, não apenas na actualidade, mas também no futuro.

Todas estas alterações serão, por nós referidas abaixo, e na medida do possível explicitadas, mas não poderemos desde já começar por mostrar a nossa perplexidade e repúdio por estas novas alterações que têm vindo a ser levadas a cabo, pois se a base do pensamento do legislador é acertada, ao pretender impor um urbanismo de reabilitação, já o modo como se pretende que este seja levado a cabo não será, porém, o melhor e mais acertado, mas isto achamos nós!

Embora se aplique o RJRU como foi pensado inicialmente, pressupondo sempre intervenções programadas pelos municípios, através da delimitação de áreas de reabilitação urbana e da aprovação de operações com as respectivas estratégias ou programas estratégicos de reabilitação urbana, com este novo regime cria-se um regime especial de reabilitação aplicável a edifícios com mais de trinta anos, independentemente de estarem ou não inseridos numa área de reabilitação urbana¹⁴⁸.

Este novo diploma elenca nos seus artigos 3.º a 8.º, as normas técnicas relacionadas com a construção que podem ser temporariamente dispensadas. Nos artigos 9.º e 10.º enumeram-se as exigências que sempre devem ser cumpridas e *at last but not least* o artigo 2.º consagra o âmbito de aplicação do presente regime jurídico.

Ora de acordo com este artigo 2.º, a lei começa por afirmar que este regime, como já se evidenciou, que é excepcional e transitório se aplica à reabilitação de edifícios e

¹⁴⁸ À semelhança do que já se passava com a alteração levada a cabo ao Decreto-Lei 307/2009, de 23 de Outubro pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto, que já veio abrir o leque de casos a que se poderia aplicar o RJRU.

fracções, concluídos há pelo menos trinta anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana; além de que têm de ser afectos, total ou parcialmente, ao uso habitacional; e, por último, esta operação urbanística não deverá originar desconformidades ou agravar as existentes. Deve, pois, ir em sentido contrário e contribuir para melhorar as condições de segurança e salubridade do edifício ou fracção.

Para efeitos de aplicação deste regime jurídico, ainda no âmbito deste artigo 2.º consideram-se, como sendo, operações de reabilitação as obras de conservação; obras de alteração; obras de reconstrução; obras de construção ou ampliação¹⁴⁹ e as alterações de utilização.

Podemos ainda pôr a questão de saber se atendendo ao regime que já vimos do RJRU e ao regime previsto neste novo diploma, se estas obras previstas no n.º 2 do artigo 2.º se deverão considerar, para efeitos deste diploma, como integrantes do conceito de protecção do existente.

Por nossa parte tenderemos a dar uma resposta afirmativa. E fazemo-lo não porque concordemos com todo este regime mas porque se a intencionalidade da lei é a promoção da reabilitação urbana e revitalização dos edifícios, então poderemos aceitar mais este alargamento do conceito de protecção do existente. Na verdade, se este diploma visa alargar o domínio de edifícios sujeitos à reabilitação urbana, fornecendo um elenco das operações de reabilitação que considera por si estarem abrangidas, então deveremos considerar que estas matérias se encaixam ainda no âmbito da protecção do existente¹⁵⁰.

Após elencar estas operações de reabilitação e procedendo ao seu cotejo com o regime da protecção do existente, previsto no anterior regime do RJRU, veio considerar-se, acertadamente, como operação de reabilitação (havendo, pois, um alargamento do número de casos susceptíveis de se poderem considerar sob alçada deste princípio), além das que já

¹⁴⁹ Este regime legal refere a este propósito que estas são admitidas “... na medida em que sejam condicionadas por circunstâncias pré-existentes que impossibilitem o cumprimento da legislação técnica aplicável, desde que não ultrapassem os alinhamentos e a cêrcea superior das edificações confinantes mais elevadas e não agravem as condições de salubridade ou segurança de outras edificações;”.

¹⁵⁰ Além do mais sempre teremos de considerar que apesar de tudo grande parte destas obras estava já prevista no RJRU, em matéria de protecção do existente, sendo que neste novo diploma apenas se acrescentam dois tipos de obras.

Em qualquer dos novos casos acaba por não haver um alargamento do conceito de protecção do existente. De facto, se as obras de conservação são obras que normalmente sempre serão levadas a cabo pelos seus proprietários, com vista à não deterioração do edifício; as alterações de utilização não conduzirão, necessariamente, a um alargamento excessivo do princípio da protecção do existente.

Contrapondo ao regime do artigo 51.º n.º 3, as obras de construção que visam a substituição de edifícios previamente existentes levarão, com certeza, a um alargamento mais intenso do conceito de protecção do existente do que estes dois tipos de obras.

eram tidas em vista com o regime da protecção do existente¹⁵¹, as obras de conservação e as alterações de utilização¹⁵².

No nosso percurso por este novo diploma deparamo-nos com várias situações e, por sinal, diversas em que se podem desaplicar certos regimes legais. Temos, portanto, em vista a dispensa de aplicação do RGEU; a dispensa de aplicação do regime legal das acessibilidades; a dispensa de aplicação de requisitos acústicos e, por último, a dispensa de aplicação dos requisitos de eficiência energética¹⁵³ e qualidade térmica. As instalações de redes de gás nos edifícios passam, igualmente, a não ser obrigatórias quando se preveja que futuramente esta utilização não será necessária, ou desde que prevista outra fonte energética.

Esta possibilidade de derrogação destes regimes legais deve ser fundamentada pelos técnicos autores dos projectos.

No que tange à instalação de infra-estruturas de telecomunicações em edifícios, não está dispensada a sua instalação, mas há certos requisitos cuja observância não tem, necessariamente, de se verificar conforme consta do artigo 8.º deste regime jurídico.

Ante todos estes aligeiramentos sobre os quais mais à frente nos referiremos, o artigo 9.º vem estabelecer que as intervenções em edifícios existentes não podem diminuir as condições de segurança e salubridade da edificação nem a segurança estrutural e sísmica do edifício. Apesar de todas as modificações, o legislador ainda teve o bom senso de manter esta exigência!

Como já anteriormente havíamos referenciado este diploma legal tem um conteúdo excepcional e temporário, dado que, de acordo com o artigo 11.º, este regime vigorará pelo prazo de sete anos após a sua entrada em vigor.

Poder-se-iam pôr problemas de regime, nomeadamente após terminar o período de vigência deste diploma, relativamente ao regime a que estariam sujeitas estas operações de reabilitação e se seriam ou não válidas estas intervenções no edificado.

Contudo, o legislador teve a preocupação de regular esta problemática ao afirmar no número 4 deste artigo 11.º, que as operações realizadas ao abrigo do presente regime

¹⁵¹ O artigo 51.º do RJRU previa a possibilidade de ao abrigo deste regime serem levadas a cabo obras de reconstrução, alteração ampliação e, em casos pontuais e muito bem fundamentados, obras de construção.

¹⁵² No anterior regime falava-se em “alteração de edifício” a propósito deste instituto. No entanto consideramos que esta é uma realidade diversa da alteração de utilização.

¹⁵³ Esta possibilidade vai em contra-mão relativamente ao que acima defendemos no que ao princípio da sustentabilidade diz respeito, nomeadamente, à sua vertente de sustentabilidade ambiental.

não são afectadas pela cessação de regime do presente decreto-lei, enquanto os edifícios ou fracções mantenham a sua natureza habitacional predominante. Não podemos deixar de acrescentar que, um edifício ou fracção se destina a ser afecto predominantemente ao uso habitacional, sempre que pelos menos 50% da sua área se destine a habitação e usos complementares, designadamente, estacionamento, arrecadação ou usos sociais.

Para terminar a análise do presente regime caberá, ainda, dizer que estas normas constituem um regime especial, pelos que os regimes jurídicos respectivos dos quais elas provêm só se aplicarão, como uma parte geral, se estas disposições a isso não obstarem, ou em contrário nada digam.

Aqui chegados e após um percurso por este novo regime jurídico em que tentámos dá-lo a conhecer e explicar alguns aspectos do seu regime caberá levar a cabo uma reflexão sobre ele.

Por nossa parte começaremos por dizer que após uma primeira leitura em que ficámos algo perplexos com este novo regime, após sobre ele reflectirmos de novo a nossa atitude continua a ser do mesmo modo de perplexidade e achamos mesmo que houve aqui “uma certa tacanhez de vistas” do legislador.

Como acima já referimos, a motivação do legislador para levar a cabo esta reforma de regime, que apesar de tudo é excepcional, parte dos pressupostos certos ao pretender a implementação de um regime de urbanismo de reabilitação, para isso levando a cabo intervenções no existente. Contudo, as boas intenções ficam por aqui!

Até podemos concordar que haja um aligeiramento dos requisitos para levar a cabo estas operações de reabilitação numa altura de crise económica e consequente crise no mercado imobiliário. No entanto, esta reforma à semelhança do que já havia acontecido com a Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto, que veio também facilitar os processos de reabilitação urbana constitui também “um passo atrás”. Não porque não concordemos, mas porque ao reabilitar-se o existente deverá haver lugar ao respeito a certos requisitos que se verificariam se, por exemplo, uma operação de reabilitação urbana fosse levada a cabo através do processo comum, sem estes regimes especiais.

Ao dispensar-se a aplicação de certas disposições do RGEU, ao desaplicar o regime legal de acessibilidades, ao dispensar a aplicação de requisitos acústicos, ao dispensar os requisitos de eficiência energética e qualidade térmica, ao não ser obrigatória a instalação de redes de gás em edifícios estamos a pôr de lado procedimentos que se

teriam de verificar para construções novas e que, noutras alturas se teriam de verificar para as operações de reabilitação urbana. Não concordamos com a desaplicação destes requisitos porque se eles existem e noutros casos de têm de aplicar é porque alguma relevância terão e visam mesmo a melhoria de qualidade das edificações.

Assim como também não compreendemos o porquê de aligeirar estes requisitos, só para que existam obras. Mas não deveriam estas obras ao ser realizadas no contexto actual, de crise económica e ambiental, respeitar estes requisitos? Porque ao realizarem-se obras deste modo, mais tarde ou mais cedo, novamente problemas, por exemplo, de eficiência energética e qualidade térmica se irão revelar, assim como de acessibilidades. Deste modo está-se a empurrar o problema para a frente, para que mais tarde seja resolvido.

Não podemos, por último, concordar com o presente regime, uma vez que ao reabilitar-se deveria ter-se em vista a melhoria do edificado em geral, que se tornasse acessível a todos e, não será certamente com o aligeirar de regime e a regulação de um regime excepcional que se irá melhorar o parque habitacional, pois ainda que este seja reabilitado os problemas de fundo continuarão a existir.

Um argumento com o qual também não poderemos concordar é o de que o respeito por todos estes requisitos, que agora foram postos de lado, poderá tornar incomportável a reabilitação urbana. Então termos de perguntar para quê reabilitar, se os problemas de fundo continuarão a existir?

Deve reabilitar-se sempre atendendo a uma perspectiva de sustentabilidade e, se pode acontecer que estas exigências, no curto prazo, venham a tornar as operações de reabilitação mais caras é, cremos nós, com vista a que no longo prazo os custos com as habitações e edifícios se venham a tornar menores por via da melhoria do edificado.

Daí que, cremos nós, a política de reabilitação urbana é levada a cabo sempre com vista à produção de resultados no médio/longo trecho e não a curto prazo. Por isso, se os custos hoje são elevados é para que mais tarde sejam menores. Há, deste modo, como referimos “uma certa tacanhez de vistas”.

Terminada a nossa crítica a este regime e seguindo o nosso caminho entraremos na parte final relativa às alterações ao RJUE operadas pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro.

Apesar de várias alterações terem sido levadas a cabo por este diploma, aquelas que nos interessam como não poderia deixar de ser são as que se prendem com a matéria da protecção do existente.

Este novo decreto-lei vem, expressamente, reforçar no preâmbulo que a um esforço de simplificação se associa o correspondente esforço de responsabilização dos intervenientes nas operações urbanísticas.

Neste sentido, nos casos em que recorram à protecção do existente, prevista no artigo 60.º deste RJUE, os autores e coordenador dos projectos devem declarar quais as normas técnicas ou regulamentares em vigor que não foram observadas na elaboração dos projectos, fundamentando as razões da sua não observância¹⁵⁴.

Não podemos, pois, deixar de referir que existe aqui uma tentativa de simplificação dos procedimentos acompanhada do necessário reforço da posição dos intervenientes nos projectos, nomeadamente dos seus autores.

Pretende-se, deste modo, um reforço da posição destes com o aumento das correspondentes responsabilidades, em detrimento da diminuição de formalidades a serem exigidas aos particulares.

¹⁵⁴ Neste sentido vide o artigo 10.º n.º 5 deste Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro.

Conclusões e desenvolvimentos futuros

Neste que é o último momento de reflexão no âmbito desta Dissertação sempre poderemos confidenciar que cremos ter consigo trazer a “bom porto” aquela tarefa a que, inicialmente, nos propusemos.

De qualquer modo, como ao longo de todo o texto se evidenciou, esta não é uma área imutável, dado que a área do urbanismo está constantemente a sofrer alterações e estas cada vez se tornam mais necessárias, já que o tempo presente não é dado a respostas definitivas.

Cremos, portanto, ter consigo explicar a necessidade da mudança de paradigma de um urbanismo de expansão e a correspondente mudança para um urbanismo de reabilitação, em que o edificado existente ganha uma preponderância crescente evitando-se, deste modo, a expansão irracional de infra-estruturas pelo território do município que se verificou, entre nós, até há não muito tempo.

A par destas modificações começa a entrar no léxico dos municípios uma palavra: programação. Neste sentido passam a ser estes a decidir o que fazer ao longo do território. Esta já não é, pois, uma decisão dos privados que passam a ter de promover a concertação dos seus interesses, entre si e com a administração.

Ao mesmo tempo começa a falar-se na necessidade de reabilitação urbana. Esta reabilitação não visa apenas o edificado já existente na cidade, nem apenas os seus centros históricos. Ela corresponde a um articulado de várias políticas sectoriais e não apenas à reabilitação de edifícios.

Na verdade, para que possa ser levada a cabo a reabilitação urbana, ela tem de respeitar um conjunto de princípios reitores que se encontram previstos no RJRU e que, por nós, foram abordados com vista à sua condensação num texto único e acessível.

De entre os princípios por nós abordados, aquele que adquiriu preponderância foi o princípio da protecção do existente. Consideramos, na verdade, ter conseguido explicar o sentido do princípio da protecção do existente, a necessidade da sua consagração na lei e o tipo de obras que por ele se encontram salvaguardadas e que podem ser levadas a cabo nos edifícios legalmente existentes e que sejam titulares das licenças correspondentes, emitidas pela câmara municipal da sua localização.

Este é um princípio que já estava plasmado no RJUE e no RJRU, mas que em Abril do corrente ano foi a florado e a partir desse momento, além do regime nestes normativos passa a ter um regime especial, excepcional e temporário.

Referimo-nos, portanto, ao Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de Abril. Este novo normativo veio alterar o regime da protecção do existente, de modo a que o seu regime venha alargar o número de obras que podem ser levadas a cabo sob a sua “capa protectora”.

Através deste novo regime são aligeirados os requisitos a que certas operações de reabilitação terão de obedecer. Convém não olvidar que não estão em causa todas as operações de reabilitação, mas apenas aquelas a que este novo regime se aplica.

Como já no momento em que a ele nos referimos não podemos deixar de ser críticos deste regime. Não porque os pressupostos de que o legislador parte sejam errados, mas porque não é com todo este aligeiramento que se conseguem melhorias necessárias ao nosso parque habitacional.

Não é por estarmos numa crise económica e mais do que isso do mercado habitacional que se devem fazer todas estas diminuições dos requisitos a que devem estas obras obedecer, só para que continuem a existir obras. Os requisitos de eficiência energética e a qualidade térmica não podem ser deixados de lado. Este é um problema que no passado não era tido em conta, mas que com o tempo ganhou importância porque deve ser melhorado o ambiente interior das habitações, assim como, deve existir uma maximização dos recursos, no sentido de a mesma energia ser melhor aproveitada.

Logo, estes são dois critérios que ao falar em obras de reabilitação não podem ser postos de lado.

De facto deverá ser tida nesta política uma visão de médio/longo prazo, já que estas são políticas que demoram o seu tempo a impor-se e os seus resultados também só serão obtidos a médio/longo prazo. Não podemos estar sempre à espera de resultados no curto prazo. O legislador já deveria ter tido isso em atenção ao elaborar um regime transitório como este.

O regime legal das acessibilidades também não deveria ser posto de lado, sob pena de se estarem a reabilitar edifícios que, todavia, não serão passíveis de ser utilizados pelos que tenham dificuldades de locomoção e, neste caso, haverá um aumento das dificuldades para estes.

Consideramos, de facto, que ainda que fosse necessário algum aligeiramento nos requisitos para levar a cabo todas estas operações de reabilitação urbana, o legislador não deveria ter deixado alguns requisitos que vimos terem sido postos de lado em nome de um aumento do número de obras.

Nestes termos, futuramente, deverá haver uma maior preocupação com as melhorias da qualidade do ambiente interior das habitações, deverá ser dado um papel de destaque à eficiência energética e qualidade térmica, com vista à diminuição da factura energética.

Apelamos, igualmente, à necessidade de haver de alguma forma concertação daquilo que são os interesses dos *stakeholders*, para que o RJRU que, inicialmente, foi proposto não fique sem aplicabilidade prática pela excessiva rigidez das suas normas, que progressivamente vão sendo afastadas por regimes especiais e excepcionais, como este que vimos e a própria Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto.

Esta não será a melhor forma de resolver estes problemas já que mais tarde esta poderá ter sido uma oportunidade perdida de reabilitação do edificado, que não tem uma estratégia de conjunto, mas acaba por reabilitar edifícios dispersos ao longo do território, sem qualquer conexão entre si, tendo isto sido permitido por regimes excepcionais.

Aliás, a delimitação de áreas de reabilitação urbana deixa de ter qualquer sentido e aplicabilidade prática já que este é um processo algo moroso e com estes regimes mais permissivos, a reabilitação dos edifícios é mais rápida e entramos novamente num regime não de expansão dos perímetros, mas de reabilitação dispersa dos edifícios que respeitam estes requisitos.

Por tudo isto consideramos que, apesar de existirem estes regimes excepcionais, os proprietários dos edifícios devem continuar a concertar os seus interesses sob pena de assistirmos a um território pintalgado por edifícios reabilitados e edifícios não reabilitados.

Em jeito de conclusão, não será por estarmos numa época de crise que deverão ser postos de lado objectivos que até aqui deveriam ser aplicados às novas habitações e até à própria reabilitação urbana, sob pena de serem descaracterizados estes regimes e a qualidade do parque habitacional, entre nós, em vez de melhorar pode manter-se ou mesmo diminuir. Devem, assim, ser respeitados todos os princípios mentores da reabilitação urbana e este deverá ser uma política que, mesmo na altura actual deverá ser levada a cabo com vista a uma melhoria do parque habitacional e também com vista a uma melhoria dos

edifícios em geral, para que não convivam áreas pintalgadas por edifícios reabilitados e não reabilitados.

E, terminando, reabilitação urbana não é só reabilitação de edifícios, aquela vai muito além desta!

Bibliografia

1. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido no processo n.º 0291/04, de 1/3/2005, disponível em http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/de6964a4031222d380256fc7003ab708?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1, consultado em Dezembro de 2014.
2. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, processo n.º 07022/10 de 20/9/2012, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/d57e8196305b017e80257a830039406c?OpenDocument>, consultado em Novembro de 2014.
3. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, relativo ao processo n.º 03667/08 de 13/3/2009, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/04348c533cd264cb80257586003b0403?OpenDocument>, consultado em Novembro de 2014.
4. Antunes, Luís Filipe Colaço, “Direito urbanístico um outro paradigma: a planificação modesto-situacional”, Almedina, Coimbra, 2002.
5. Boavida-Portugal, Luís, “As condições de sustentabilidade da reabilitação urbana”. Disponível em <http://fcs.h.unl.pt/geoinova/revistas/files/n10-10.pdf>, consultado em Outubro de 2014.
6. Campos, Vítor, “O sistema de gestão territorial português”, Programa Doutoral em Alterações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável, Lisboa, 2012.
7. Cervellati, Pier Luigi et al. (1977) – *La nouvelle culture urbaine*. Bologne face à son patrimoine. Paris: Editions du Seuil, 1981.
8. Correia, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, volume I, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2008.
9. Correia, Jorge André Alves, “Contratos urbanísticos – Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo”, Almedina, Coimbra, 2009.
10. Coutinho, Luís Pereira, “Controlo de operações urbanísticas em área de reabilitação urbana”, disponível em <http://icjp.pt/sites/default/files/media/1122-2446.pdf>, consultado em Setembro de 2014.
11. Domingues, Álvaro, “Contexto Social e Política Urbana”, in *Cidade e Democracia – 30 Anos de Transformação Urbana em Portugal*, Argumentum, 2.º ed., 2003-2004.

12. Edição de Catherine Roth, “ Guidance on Urban Rehabilitation”, Publicações do Conselho da Europa, 2004.
13. Gonçalves, Adelino, “Áreas urbanas para (re)habilitar/ As relações entre cidade e património?”, ”, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, Almedina, Coimbra, 2010.
14. http://noticias.juridicas.com/base_datos/Privado/508497-1-8-2013-de-26-jun-rehabilitacion-regeneracion-y-renovacion-urbanas.html, consultado em Novembro de 2014.
15. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000428979>, consultado em Novembro de 2014.
16. http://www.territorio.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpage name=DG_Territorio%2FDetail&cid=1213499951893&packedargs=NoSlotForSite Plan%3Dtrue%26menu-to-render%3DI213406522529&pagename=DG_TERRWrapper, consultado em Novembro de 2014.
17. Ibáñez, Santiago González-Varas, “La rehabilitación urbanística. Legislación, problemas, líneas de futuro”, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º172, 1999.
18. Lanzinha, João, “Reabilitação um novo paradigma para a construção ”, Covilhã, 2012, disponível em http://www.dcivil.estgv.ipv.pt/dep/dcivil/Eventos/CNDRCS_ficheiros/20%C2%BA%20aniv%20DEC_5dez2012-J%20Lanzinha.pdf, consultado em Novembro de 2014.
19. Leitão, Luís Menezes, “O regime jurídico da Reabilitação Urbana e a garantia do direito de propriedade”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 31- 34, Outubro de 2011, Almedina.
20. Lopes, Daniel Oliveira, “A Reabilitação Urbana em Portugal. Importância Estratégica para as Empresas do Setor da Construção Civil e Obras Públicas”, Porto, 2011, disponível em http://sigarra.up.pt/fep/pt/pubs_pesquisa.FormView?p_id=13518, consultado em Novembro de 2014.
21. Lopes, Dulce, “Proporcionalidade, um instrumento fraco ou forte ao serviço do direito do urbanismo? ” in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012.
22. Lopes, Dulce, “Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização”, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, Almedina, Coimbra, 2010.
23. Mayer, Francisco Vieira da Fonseca de Lima, “Estrutura Geral de Custos em Obras de Reabilitação de Edifícios”, Lisboa, 2008, disponível em

<https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/395137883242/dissertacao.pdf>, consultado em Novembro de 2014.

24. Oliveira, Fernanda Paula e Dulce Lopes, “40 anos de urbanismo em Portugal: plus ça change, plus c’est la même chose?” in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º2, Abril/Junho 2014.
25. Oliveira, Fernanda Paula e Dulce Lopes, “O papel dos privados no planeamento: que formas de intervenção?”, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente* n.º 20, Almedina, Coimbra, 2004.
26. Oliveira, Fernanda Paula, “A reabilitação urbana e a gestão urbanística (e negociada): dois tópicos incontornáveis na concretização das políticas urbanas”, in *Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, Coimbra, 2013.
27. Oliveira, Fernanda Paula, “Novas Tendências do Direito do Urbanismo – de um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação urbana e de coesão social”, Coimbra, Almedina, 2012.
28. Oliveira, Fernanda Paula, Dulce Lopes e Cláudia Alves, “ Regime Jurídico da Reabilitação Urbana comentado”, Almedina, Coimbra, 2011.
29. Oliveira, Fernanda Paula, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, Fernanda Maçãs, “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado”, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2012.
30. Silva, Suzana Tavares da, “O novo direito do urbanismo ”, *Revista de Direito Público e Regulação* n.º 1, Coimbra, 2009, disponível em http://www.fd.uc.pt/cedipre/publicacoes/rdpr/revista_1.pdf, consultada em Outubro de 2014.
31. Silva, Suzana Tavares da, “Reabilitação Urbana: conceito e princípios”, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, Almedina, Coimbra, 2010.
32. Terra, Diana Maria dos Santos, “O Novo Paradigma da Reabilitação Urbana em Portugal”, Porto, 2012, disponível em <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/66199/2/12871.pdf>, consultado em Setembro de 2014.

Legislação

1. Código das Expropriações – aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, na versão actual da Lei n.º 56/2008, de 4 de Setembro.
2. Código de Procedimento Administrativo – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, na versão actual do Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro.
3. Constituição da República Portuguesa – aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/1976, de 2 de Abril, na versão actual da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto.
4. Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Março.
5. Decretos-Lei n.ºs 78, 79 e 80/2006, de 4 de Abril
6. Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio.
7. Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de Agosto.
8. Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de Abril.
9. Directiva n.º 2001/91/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002.
10. Directiva n.º 2010/31/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Maio de 2010.
11. Lei de Bases de Política de Ordenamento do Território e Urbanismo – aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto revogada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio.

12. Lei dos Solos – aprovada pelo Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro que foi revogado pela Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio.
13. Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território – aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro.
14. Regime Jurídico da Reabilitação Urbana – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, na versão actual da Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto.
15. Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – aprovado pelo Decreto – Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na versão actual do Decreto – Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro.
16. Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – aprovado pelo Decreto – Lei n.º 380/99, de 19 de Setembro, na versão actual do Decreto – Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro.
17. Regulamento Geral das Edificações Urbanas – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951, na versão actual do Decreto-Lei n.º 200/2008, de 12 de Novembro.

Esta página foi deixada em branco propositadamente.