



Aida Sofia Ribeiro da Silva

Alguns Instrumentos coercivos de política
urbanística no âmbito da reabilitação
urbana

Some coercive instruments of urban policy
in the scope of urban rehabilitation

Dissertação de Mestrado, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses,
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Orientadora: Doutora Fernanda Paula Oliveira

Coimbra, Janeiro de 2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



Aida Sofia Ribeiro da Silva

Alguns instrumentos coercivos de política urbanística no âmbito da reabilitação urbana

Some coercive instruments of urban policy in the scope of urban rehabilitation

Dissertação apresentada à

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito,

na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses

Orientadora: Doutora Fernanda Paula Oliveira

Coimbra, 2017

Agradecimentos

Em primeiro lugar agradeço aos meus pais, porque sem o apoio deles não seria possível concretizar esta tese.

Em segundo lugar presto o meu agradecimento à Doutora Fernanda Paula Oliveira pela forma atenta e rigorosa com que me acompanhou, orientou e contribuiu para esta dissertação. Por último, o meu obrigado dirige-se à Sociedade de Reabilitação Urbana, Lisboa Ocidental, em particular à Doutora Ana Sofia Franco, Técnica de Ação Social, por se ter prontificado a colocar ao meu dispor todo o material necessário para fundamentar o meu estudo.

Resumo

A ocupação edificatória do território que tem ocorrido nas últimas décadas em Portugal contribuiu para a necessidade de instituir uma forma distinta de perspetivar a gestão urbanística.

O presente trabalho tem como objetivo refletir sobre o novo paradigma de gestão territorial e sobre as alterações ao regime da reabilitação urbana, focando por último a nossa atenção nos instrumentos de execução de política urbanística que o mesmo prevê.

Apesar do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana enumerar vários mecanismos, dá-se uma especial relevância a um deles, nomeadamente à imposição de reabilitar e obras coercivas, através da análise de um caso prático que foi posto em prática pela Lisboa Ocidental SRU.

Palavras – Chave

Reabilitação Urbana;

Obras Coercivas;

Sociedade de Reabilitação Urbana

Lisboa.

Abstract

Portugal contributed to the need to establish a different approach to urban management.

This work aims to reflect on the new model for territory management and on the changes in the urban rehabilitation regime, to further focus our attention on the instruments for the urban policy implementation, as provided for in this legal document.

Although the legal regime for urban rehabilitation enumerates several mechanisms, one of them receives herein a particular emphasis, namely the obligation to rehabilitation and coercive works, through the analysis of a case study developed by the Urban Rehabilitation Society of Western Lisbon.

Keywords:

Urban rehabilitation;

Coercive works;

Urban Rehabilitation Society;

Lisbon.

Índice

Introdução.....	6
Capítulo I – A reabilitação urbana e as novas tendências da política urbanística	7
1. Breve análise do conceito de Direito do Urbanismo.....	7
2. As novas tendências da gestão urbanística e a sua evolução.....	8
2.1. Reflexão sobre o conceito “amplo” da reabilitação urbana.....	10
3. O atual regime jurídico da reabilitação urbana e os seus principais conceitos.....	15
3.1. Considerações gerais do diploma e a sua sistematização.....	15
3.2. A gestão urbanística no regime da reabilitação urbana.....	16
3.3. Área de reabilitação urbana e a sua delimitação	17
3.4. Operação de reabilitação urbana e a sua delimitação.....	21
3.5. Conteúdo da decisão de delimitação das áreas de reabilitação urbana.....	23
3.6. A delimitação de uma ARU prévia á aprovação de uma ORU.....	26
3.6.1. Por via do plano de pormenor.....	27
3.6.2. Por via de instrumento próprio.....	28
3.7. Entidade gestora.....	30
Capítulo II- Os instrumentos de execução de política urbanística.....	31
1. Breve análise dos instrumentos de política urbanística.....	31
2. A importância dos mecanismos impositivos e/ou coercivos – o caso das obras coercivas e venda forçada.....	31
2.1. A venda forçada: a novidade do RJRU.....	33
2.2. Obras coercivas e obrigação de reabilitar.....	34
3. Reflexão sucinta sobre as SRU’s e o seu relevo.....	36
3.1. Objeto, competências e objetivos da SRU Lisboa Ocidental.....	37
3.2. Análise de um caso prático da SRU Lisboa Ocidental: obras coercivas e obrigação de reabilitar- Processo n.º 1218/13.1 BELSB.....	38
3.3. Apreciação crítica do caso de estudo supra descrito	42
3.4. A eficácia do instrumento obras coercivas e obrigação de reabilitar	46
Conclusão.....	49
Lista bibliográfica	51

Siglas e Abreviaturas

ARU: Área de Reabilitação Urbana

CA: Conselho de Administração

CEDOUA : Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente

CML: Câmara Municipal de Lisboa

IMI: Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT: Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis.

ORU: Operação de Reabilitação Urbana

RJIGT : Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJRU : Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

RJUE : Regime Jurídico de Urbanização e de Edificação.

Introdução

A presente dissertação tem como principal objeto de estudo alguns instrumentos coercivos de política urbanística no âmbito da reabilitação urbana.

Desde logo, no Capítulo I desta tese, começo por efetuar uma reflexão sucinta ao conceito de Direito do Urbanismo. Segue-se depois a caracterização da nova perspetiva da reabilitação urbana, evidenciando o seu conceito amplo, no âmbito da atual gestão urbanística.

Posteriormente, procede-se à análise do novo regime da reabilitação urbana, no qual se alude à sistematização do diploma legal e seus conceitos básicos.

Para além disso, e ainda neste capítulo, faz-se uma reflexão acerca da delimitação ARU's e das ORU's, focando ainda a nossa atenção para o seu papel, seu conteúdo e o seu objeto.

De seguida, inicia-se o Capítulo II, no qual se efetua uma abordagem sucinta dos instrumentos de execução de política urbanística existentes no RJRU. Pese embora o regime estipular vários instrumentos, o foco de atenção incidirá apenas sobre dois destes instrumentos designadamente a venda forçada e as obras coercivas e obrigação de reabilitar.

Neste contexto e em último lugar procede-se à análise de um caso prático relativo a obras coercivas e obrigação de reabilitar que a Lisboa Ocidental SRU levou a cabo na sua atuação como entidade gestora. O que se pretende é examinar as diversas etapas que se sucederam, desde a intimação à proprietária do imóvel para esta realizar obras, até à tomada de posse administrativa do mesmo por parte da Lisboa Ocidental SRU.

Capítulo I – A reabilitação urbana e as novas tendências da política urbanística

1. Breve análise do conceito de Direito do Urbanismo

Antes de mais, é relevante começar por referir que o urbanismo¹ apareceu na Europa entre finais do século XIX e a 1ª Grande Guerra Mundial. Surgiu “como inventário de instrumentos empírico-científicos destinados a proporcionar uma síntese propositivo-operativa da evolução e da transformação da cidade.”²

Deste modo, atualmente é fundamental observar o conceito de urbanismo com a finalidade de renovar, “reciclar” da cidade, tornando-a cada vez mais funcional e útil, através da implementação de novas formas, volumes e infraestruturas levadas a cabo pelos organismos e devidas organizações competentes. É neste contexto que o Doutor Fernando Alves Correia afirma que o direito do urbanismo é muito recente, tendo surgido, como um mecanismo de resolução de conflitos, ligados estes aos centros urbanos. Portanto, o seu objetivo principal consiste no estudo de diversas valências, que vão desde o uso e transformação do solo e sua ocupação, passando pelos *Instrumentos de Gestão Territorial*, bem como o *Direito e a Política dos Solos*, *Instrumentos de Execução dos Planos* e por último, passando ainda a sua análise e estudo, como refere o autor Jorge Barros Mendes pelo *Direito Administrativo da Construção*³. O Doutor Fernando Alves Correia, sublinha ainda que o conceito de urbanismo se apresenta como um conceito amplo que se caracteriza essencialmente por ter uma “natureza polissémica”⁴, podendo dele extrair-se várias interpretações. Deste modo, é importante frisar que o direito do urbanismo para além de tratar do uso e transformação dos solos, tem em vista prosseguir a política de causas, levada a cabo pelos municípios e respetivas entidades, para a reabilitação e requalificação dos espaços urbanos. Em suma, atualmente a tendência é adotar-se um conceito amplo de direito do urbanismo.⁵

¹ Acerca do Direito do Urbanismo, vide in: OLIVEIRA, Fernanda Paula *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2ª edição Almedina pp.9-63

² Cfr. CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4ª edição. Almedina, 2008
Cit. p.57

³ Acerca desta temática, consultar in: MENDES, Jorge Barros, *Fundamentos e Princípios do Direito do Urbanismo in: Direito do Urbanismo e do Ambiente, Estudos Compilados* Lisboa, 2010 Quid Juris pp. 10-15

⁴ Cfr. CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4ª edição. Almedina, 2008
Cit. p.25

⁵ Acerca do Direito do Urbanismo, vide in: OLIVEIRA, Fernanda Paula *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2ª edição Almedina pp.13

2. As novas tendências da gestão urbanística e a sua evolução

A ocupação edificatória do território que se tem observado nas últimas décadas em Portugal ocorreu de forma predominantemente desordenada, caracterizando-se esta pela fragmentação e dispersão; pela construção nova e abandono do “velho”; pela mobilidade assente no automóvel individual; pela especulação fundiária e pela insuficiente racionalidade coletiva no aproveitamento dos recursos ambientais, energéticos e financeiros.

Esta nova perspetiva de olhar para o fenómeno urbano, trouxe consequências, designadamente a irracional propagação pelo território das infraestruturas urbanísticas que se encontram, a maior parte das vezes, subaproveitadas. Assim, estas consequências, contribuíram posteriormente para a necessidade de se adotar não só uma nova lógica de ocupação urbanística do território, mas também um novo e distinto paradigma de gestão territorial que contrarie aqueles fenómenos.

Como tal, estamos perante um paradigma de *contenção*. Por um lado, as necessidades urbanísticas são satisfeitas, através da mobilização dos solos expectantes dentro dos perímetros urbanos, nos quais devem ser realizados projetos que os considerem de forma global e integrada tendo em vista a sua colmatação. E por outro lado, satisfazem-se com a utilização do edificado existente, precedida da sua requalificação e revitalização, bem como dos espaços públicos que os servem - um urbanismo de *reabilitação urbana*.⁶ Deste modo, para a Doutora Fernanda Paula Oliveira passámos de um “*urbanismo de expansão*” para um “*urbanismo de contenção de perímetros*” ou de “*reabilitação urbana*”⁷

Assim, qualquer um destes novos “caminhos” pressupõe uma diferente forma de atuação por parte das entidades públicas envolvidas na gestão do território onde a reabilitação urbana também está incorporada.

De facto, na gestão urbanística tradicional, o município limitava-se apenas a aguardar as iniciativas privadas, apreciando os respetivos projetos e “licenciando-os” desde que não contrariassem os planos. Estávamos portanto perante uma gestão municipal “*a reboque*” das iniciativas privadas. Trata-se de um situação em específico, em que os interessados, nomeadamente os proprietários dos solos, apresentam ao município, para apreciação e controlo prévios, projetos para a realização das mais diversas operações urbanísticas (loteamentos

⁶ Sobre este paradigma cfr. Fernanda Paula Oliveira, *As Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 2012.

⁷ Oliveira, Fernanda Paula, “Programação e Execução das Operações de Reabilitação Urbana”: Perspetiva Jurídica, in “*O Novo regime da reabilitação Urbana*”, 2010, publicação do CEDOUA FDUC, Almedina 2010, p. 120.

urbanos, obras de urbanização, obras de edificação, reconstrução, alteração ou ampliação de edifícios), realizando este a verificação da conformidade dos mesmos com os instrumentos de planeamento em vigor e emitindo, quando tal conformidade exista, os correspondentes atos de controlo preventivo e fiscalizando, posteriormente, a sua concretização, ou seja, uma gestão urbanística de mera “verificação de conformidade”, que atua por reação a uma iniciativa privada.

Esta nova tendência da política urbanística, visa a criação de um novo modelo onde o município, sem abandonar completamente aquela forma tradicional de gestão, assuma uma atitude mais proactiva, programando, coordenando e controlando operações privadas que, de forma integrada, executam os planos, isto é, em que a Administração municipal faz acontecer o que verdadeiramente lhe interessa que aconteça da perspectiva do interesse público, não se limitando apenas a admitir o que os privados do ponto de vista dos seus interesses e nos seus próprios timings pretendem concretizar no território.

É inegável que esta solução contribui para esta nova forma de encarar a gestão urbanística, na qual os municípios procedem à programação, coordenação e controlo das operações, que de forma integrada, executam os planos, não se limitando somente a controlar, através dos procedimentos legais existentes, operações urbanísticas casuísticas que lhe são apresentadas pelos interessados, sendo que o seu controlo tem apenas como objetivo assegurar que os respetivos projetos estão de acordo com os planos, não os contrariando.⁸

A legislação tem vindo a regular o enquadramento jurídico para esta nova ótica de gestão urbanística, não apenas no âmbito da realização de operações de nova urbanização, (é aí que se enquadram as unidades de execução previstas e reguladas no RJIGT), mas também no âmbito da reabilitação urbana, também esta voltada, para a *programação municipal* e para a realização de *operações integradas* (e não avulsas) em áreas especificamente delimitadas para o efeito, ou seja, áreas de reabilitação urbana, vocacionadas para a intervenção (e reabilitação) no existente. Nesta nova forma de encarar a gestão urbanística - de fazer acontecer e não de esperar que aconteça - tem uma grande relevância a ideia principal de *programação municipal*. Assim, compete ao município, para além de efetuar o planeamento do território através da elaboração de regras de classificação e qualificação dos solos e de definição de regimes de edificabilidade, quando aplicável, mas também levar a cabo a programação da sua execução. Porém, esta programação contém de forma implícita algumas características estruturais e

⁸ Acerca da gestão urbanística, vide in: OLIVEIRA, Fernanda Paula *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2ª edição Almedina pp.59.

funcionais/materiais.⁹

2.1. Reflexão sobre o conceito “amplo” de reabilitação urbana

O novo regime da reabilitação urbana parte de um conceito “amplo” de reabilitação urbana. Senão vejamos.

Refere-se, desde logo, no artigo 3.º do RJRU, que a reabilitação urbana visa prosseguir uma multiplicidade e uma variedade de objetivos: objetivos de reabilitação arquitetónico-urbanística, de reabilitação económico-social e de reabilitação cultural.¹⁰

Assim sendo, a reabilitação urbana deve ter como finalidade recuperar, modernizar e requalificar os edifícios e o conjunto em que se encontram inseridos, incluindo as infraestruturas urbanas, os espaços verdes, os espaços urbanos e os equipamentos de utilização coletiva que se encontrem degradados, ou sejam funcionalmente inadequados. Deste ponto de vista, a reabilitação urbana deve assumir um papel preponderante não apenas na recuperação de edifícios e na melhoria das suas condições de utilização, mas também na recuperação e requalificação dos espaços urbanos que encontrem funcionalmente obsoletos.

Em primeiro lugar, convém frisar que não basta ter edifícios e espaços urbanos recuperados. É necessário também que esses sejam habitados e tenham vida, o que significa a necessidade de fomentar uma interligação entre as funções residenciais e as funções económicas, dotando os espaços reabilitados de estabelecimentos comerciais, de serviços e de atividades sociais, lúdicas, culturais e outras que as tornem atrativas para a população. Em segundo lugar, a reabilitação urbana tem em vista o desenvolvimento da atividade económica e sociocultural de uma forma diversificada e sustentável nas áreas reabilitadas, de forma a promover a integração funcional, a inclusão social, a coesão territorial, a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, aos equipamentos, aos serviços e às funções urbanas. Trata-se essencialmente, de uma reabilitação económica e social.

Sob ponto de vista cultural, a reabilitação urbana deve contribuir para a valorização do património cultural, protegendo-o e promovendo-o, designadamente através de novos usos, como por exemplo o turístico. Portanto, uma reabilitação do ponto de vista cultural deve criar formas de promover o património e, simultaneamente proteger e promover a cultura enquanto

⁹ Sobre a programação cfr. Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, *Execução Programada de Planos Municipais”, As Unidades de Execução como Instrumento de Programação Urbanística e o Reparcelamento Urbano como Figura Pluriforme*, Coimbra, Almedina, 2013.

¹⁰ Cfr. Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, Cláudia Alves, *O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado*, Coimbra, Almedina, 2011, comentário ao artigo 3.º.

atividade económica que também é, contribuindo para revitalizar o centro urbano¹¹. Tendo em conta, o exposto, é de realçar que a reabilitação urbana visa muito mais do que uma mera intervenção no edificado ou no parque habitacional. Reabilitar significa revitalizar as cidades, isto é, repovoar os centros urbanos, atrair investimento, aumentar a sustentabilidade ambiental, dinamizar negócios, melhorar o ordenamento do território e aumentar a mobilidade das pessoas e a mobilidade territorial das famílias.

Partindo desta conceção ampla que o regime previsto do Decreto-Lei n.º 307/2009 mais do que o regime da *reabilitação (física) do edificado e do espaço público*, deve ser perspetivado como um regime assente na ideia de *regeneração urbana* sendo definida esta como “*a forma de intervenção territorial integrada que combina ações de reabilitação com obras de demolição e construção nova e com medidas adequadas de revitalização económica, social e cultural e de reforço da coesão e do potencial territorial*” (cfr. n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio¹²).

Um conceito amplo de reabilitação urbana é, também aquele que é referido pela alínea j) do artigo 2.º do RJRU segundo o qual a reabilitação urbana é “*a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios*”.

Como é sabido, a reabilitação urbana ocorre dentro de uma ARU e por isso é a área desta que deve ser tomada como referência para a determinação do sentido do respetivo conceito, o que significa, se partirmos dele, que se bem que na sua globalidade (isto é, para a totalidade da ARU e da ORU que para ela for aprovada - assumida esta como uma *intervenção integrada*, isto é, uma intervenção constituída por várias operações urbanísticas devidamente articuladas entre si), a reabilitação urbana pressupõe a manutenção do património urbanístico e imobiliário, tal não significa, muito pelo contrário, que não se admitam operações de nova construção, de demolição ou de substituição de edifícios por outros, distintos deles. Por isso, a lei refere-se à “*manutenção substancial*” no todo ou em parte (e não à *manutenção integral*) do património urbanístico e imobiliário (e não dos edifícios). E por isso diz respeito, também, à modernização

¹¹ Sobre estas três vertentes da reabilitação cfr. Marleen Cooreman, O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana – A resposta necessária para um novo paradigma de urbanismo?, dissertação de Mestrado, Universidade do Minho, policopiada, 2011, p. 15 e ss.. No mesmo sentido cfr. João Paulo Zbyszewski, Regime Jurídico da Reabilitação urbana. Anotado e comentado e Legislação Complementar, Lisboa, Quid Juris, Sociedade Editora, 2010, p. 16.

¹² Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

daquele património (e não apenas dos edifícios isolados), designadamente por via de distintas operações (onde se inclui expressamente a nova construção e a demolição).

Portanto na ARU, a ORU que vier a ser aprovada pode diferenciar ações (projetos), nada impedindo que em determinadas áreas, os projetos correspondam à *construção de novos edifícios*, noutras à *demolição* de outros e noutras, ainda, à *substituição de certos edifícios por outros*, material e funcionalmente distintos. O fundamental é que parte substancial do tecido urbano *da ARU* (da totalidade da sua área de abrangência) seja mantido.

Refira-se que apesar do legislador ter distinguido entre reabilitação de edifícios [alínea i) do artigo 2.º do RJRU] e reabilitação urbana [alínea j) do artigo 2.º do RJRU], apenas esta constitui o objeto do Decreto-Lei n.º 307/2009, que se baseia na delimitação de áreas de reabilitação urbana e não na reabilitação isolada de edifícios.¹³

Assim, o conceito de reabilitação urbana, apesar de assentar na conservação substancial do edificado, admite todo um conjunto de intervenções que tanto pode consistir na alteração e na demolição do existente como na nova edificação.

Do exposto, resulta que a identificação dos instrumentos de atuação de reabilitação urbana não deve ser feita de forma excludente, sendo apenas no momento da eleição dos mecanismos concretos de intervenção que exigências jurídicas como as da proporcionalidade limitam o cardápio à disposição da Administração.¹⁴ Quer isto dizer que, pese embora exista uma linha de preferência pelos instrumentos que promovam a conservação do património incluído essencialmente nos centros das cidades, como forma de preservação ou recuperação da sua atratividade, (pluri) centralidade e multifuncionalidade, tal impossibilita que, em situações justificadas, se possa lançar mão de instrumentos que promovam uma intervenção mais intensa nessa área, de forma a que se cumpram os objetivos a que a reabilitação urbana visa atingir, nomeadamente a substituição de edifícios obsoletos e/ou degradados por outros destinados a novas funções que possibilitam promover a sustentabilidade e dinamização de certas áreas da cidade.¹⁵

¹³ A reabilitação de edifícios é, ainda assim relevante, mas de forma instrumental, para a caracterização das operações de reabilitação urbana simples e para a concretização (individualizada) dos instrumentos de política urbanística.

¹⁴ Sobre esta questão, cfr. Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes. “Reabilitação Urbana: Uma Noção e uma Via de Concretização”, Em Cima do Joelho (ECDJ), n.º 9, 2005, p. 76 e ss. Pronunciando-se em sentido idêntico no ordenamento jurídico vizinho, cfr. Santiago González-Varas IBÁÑEZ, “La rehabilitación urbanística. Legislación, problemas, líneas de futuro”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, Año XXXIII, n.º 172, em especial p. 1068 a 1070.

¹⁵ De referir, ainda, que o RJRU integra no âmbito da garantia do existente novos edifícios destinados a substituir anteriores (n.º 3 do artigo 51.º), donde se poder concluir que a reabilitação urbana não afasta ações de demolição de edifícios e a sua substituição por outros novos. Aliás, muitas vezes para permitir novos usos é mesmo necessário substituir edifícios existentes por outros.

A este propósito, não se encontra na Portaria ou no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, uma definição de reabilitação integral de edifícios. Porém, na ausência da clarificação de conceitos, haverá que ler esta noção de maneira articulada com os regimes jurídicos que regulam a reabilitação urbana em Portugal e que definem os contornos desta política.

A noção de reabilitação prevista no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana - aquele para que faz apelo a Portaria, ao admitir o financiamento de operações de reabilitação inseridas em áreas de reabilitação urbana delimitadas ou em delimitação - é, como já foi descrito, uma noção complexa que possibilita várias modalidades concretas de “reabilitação”, podendo esta consistir em distintas operações urbanísticas, não necessariamente de conservação ou de reconstrução.

Na verdade, admite-se que a reabilitação passe pela demolição, sobretudo se acompanhada pela construção nova, bem como pela colmatação de espaços abertos, desde que estas operações se insiram nos objetivos previstos para a política de reabilitação urbana.

Não se pode, estando a referir-nos a operações em áreas de reabilitação urbana, propender apenas para a consagração na Portaria de uma noção de reabilitação de edifícios, como por exemplo, uma noção isolada que se refira à melhoria das condições de salubridade dos edifícios. É certo que a disposição de que curamos se refere a reabilitação integral de edifícios, à idade dos edifícios e ao seu nível de conservação, o que pareceria apontar apenas para a consideração individualizada edifício a edifício.

Contudo, não pode ser esta a interpretação adequada daquela disposição normativa, sob pena de com ela se limitarem excessivamente as possibilidades de intervenção sobre o edificado, inviabilizando o desenvolvimento de uma política ponderada e programada de reabilitação urbana.

De facto, esta política urbanística depende fundamentalmente de operações nas quais não existe a manutenção física do edificado preexistente, mas a sua modificação (através de emparcelamentos ou reorganizações fundiárias) ou substituição (através de construções de novos edifícios, muitas vezes aliados à componente da reestruturação fundiária).

Assim sendo, a reabilitação integral deve englobar, de alguma forma, estas dimensões. Caso contrário o legislador teria optado pela noção de reconstrução integral ou de outra semelhante, que denotasse que o que se pretende é a manutenção e não a substituição de edifícios por outros. Esta leitura é tanto mais razoável quando estamos perante edifícios que se encontravam em estado de ruína, impossibilitando a manutenção da situação anterior, bem como de edifícios cuja localização prejudicava a leitura global do espaço no qual se inseriam.

Deste modo, deve ler-se *reabilitação integral de edifícios* como sendo a intervenção sobre edifícios existentes que promova o seu ajustamento aos objetivos das áreas de reabilitação urbana, podendo consistir em nova construção, desde que esta reabilite integralmente uma área edificada.

É importante referir ainda que, “relativamente ao estado de conservação do edificado, os edifícios em estado de ruína e edifícios em eminência de ruir - estado muito grave - por constituírem perigo iminente para a segurança de pessoas e bens ocorrem pontualmente e de forma disseminada em toda a ARU. Não obstante, apresentam-se de maior problemática quando constituem perigo para a segurança de pessoas e bens e quando a sua localização proporciona a sua visibilidade, contribuindo para a “desqualificação urbana”.

Portanto, a reabilitação integral de edifícios deve ser considerada como uma intervenção destinada a promover a *integralidade* de um espaço físico que elimine a situação de degradação física dos imóveis e que reponha as condições de salubridade e qualidade construtiva (ainda que com uma reorganização fundiária subjacente), efetuando-se desta forma a requalificação do edificado e do espaço público mantendo a sua integridade.

É de acrescentar ainda que tendo em conta o preceituado no Decreto-Lei n.º 307/2009 de 23 de Outubro¹⁶, a reabilitação urbana assume-se como uma política pública que está intimamente ligada a várias políticas nomeadamente à política urbanística. É no seio deste novo paradigma urbanístico da ocupação do território que revela uma importância acrescida, passando-se como já foi descrito e de acordo com a Doutora Fernanda Paula, de “*um urbanismo de expansão*”, para um “*urbanismo de contenção de perímetros*”¹⁷.

Portanto, podemos concluir que a reabilitação urbana surge como uma forma de contrariar a tendência do desenvolvimento urbanístico baseado apenas na expansão urbana, contribuindo também para a consolidação e ocupação do edificado conjuntamente com a intervenção em espaços expectantes dentro da cidade. ¹⁸

¹⁶ Vide artigo 3.º do RJRU.

¹⁷ Sobre a reabilitação urbana, *vide in*: OLIVEIRA, Fernanda Paula *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2ª edição Almedina pp. 79 a 82.

¹⁸ Vide *in*: OLIVEIRA, Fernanda Paula *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2ª edição Almedina pp. 82 e 83.

3. O atual regime jurídico da reabilitação urbana e os seus principais conceitos

3.1. Considerações gerais do diploma e a sua sistematização

Começando por efetuar uma análise ao atual RJRU, verificámos que este se encontra consagrado no Decreto-Lei n.º 307/2009¹⁹. Caracteriza-se por sistematizar os cinco aspetos essenciais em que assenta: áreas de reabilitação urbana (artigo 7.º e Secção II da Parte II); operações de reabilitação urbana com os seus respetivos instrumentos de programação (artigo 8.º, Secção III do Capítulo III, ambos da parte II); entidades gestoras (artigos 9.º e 10.º e Capítulo IV da Parte II; modalidades de execução (artigo 11.º e Capítulo V da Parte II) e instrumentos de execução (capítulo VI da Parte II).²⁰

O funcionamento deste regime fundamenta-se nas operações de reabilitação urbana. Estas, definem-se como um conjunto articulado de intervenções que pretendem alcançar, de forma integrada, a reabilitação urbana de uma determinada área (alínea h) do artigo n.º2)²¹, as quais surgem dentro de áreas de reabilitação urbana. Portanto, são áreas territorialmente delimitadas, que derivado à insuficiência, à degradação e à obsolência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva, e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, nomeadamente quanto às suas condições de uso, solidez, segurança, estética e salubridade, justifique uma intervenção integrada, dentro das quais são delimitadas ou unidades de intervenção ou unidades de execução. Relativamente às unidades de intervenção, tratam-se de áreas que se encontram geograficamente delimitadas e que serão alvo de uma intervenção específica de reabilitação urbana, no âmbito de uma operação urbana sistemática aprovada através de instrumento próprio, com identificação de todos os prédios abrangidos, podendo corresponder à totalidade ou a parte da área abrangida por aquela operação ou em casos de interesse público, a um edifício). Contrariamente, estamos perante unidades de execução quando a delimitação a operação de reabilitação urbana tiver sido aprovada através de um plano de pormenor, as quais se encontram contempladas no RJIGT).

Nesta sequência, o artigo 7.º n.º 4 Dispõe que “a cada área de reabilitação urbana corresponde uma operação de reabilitação urbana”. Deste modo, o pressuposto de que partia o Decreto- Lei n.º 207/2009, segundo o qual a reabilitação urbana se concretizaria em áreas de reabilitação

¹⁹ Este diploma foi objeto da alteração pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto, na sequência da proposta de Lei n.º 24/XII, apresentada pelo Governo

²⁰ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2ª edição Almedina pp.82 a 84.

²¹ Vide, art.º 2 do RJRU.

definidas, deixou de ser possível. Com a Lei n.º 32/2012, a política urbanística passa a inserir também a reabilitação de determinados edifícios ou frações, mesmo que a sua localização seja fora das áreas de reabilitação urbana. Assim sendo, com este novo regime é preciso efetuar-se uma dicotomia entre reabilitação urbana e dentro e fora das áreas de reabilitação. Razão esta pela qual o preceituado no Decreto-Lei n.º 307/2009, passa a regular quer o regime da reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana, (a que corresponde a Parte II do diploma), bem como a descrever um regime especial que se aplica a designado tipo de edifícios independentemente de estes se encontrarem localizados naquelas áreas ou não naquelas áreas (a que corresponde a Parte III do Decreto- Lei).²²

3.2. A gestão urbanística no Regime da Reabilitação Urbana

Tendo em apreço o regime de aqui estamos a tratar, observámos que as operações de reabilitação urbana que este tem por base, constituem-se como um conjunto articulado de operações urbanísticas integradas, a realizar numa determinada área do território (denominada área de reabilitação urbana), ou seja, tratam-se de intervenções diretas que se concretizam no território e no edificado.

Sob esta nova ótica urbanística, é fundamental referir que uma vez que estamos perante operações urbanísticas, estas encontram-se descritas no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação,²³. Podemos concluir que esta perspetiva ampla da reabilitação urbana se baseia no conceito genérico de gestão urbanística. Quer isto dizer, que as operações de reabilitação urbana devem ser realizadas em conformidade com os instrumentos do planeamento em vigor.

Isto é, as operações de reabilitação urbana devem de estar de acordo com os instrumentos desta natureza, embora o nível de conformidade deste tipo de operações com os planos dependa da escala destes. A concretização de uma operação de reabilitação urbana delimitada a partir de um plano de diretor municipal difere da sua concretização em área abrangida por plano de urbanização e ainda da sua delimitação a partir de um plano de pormenor.

A garantia desta conformidade é insuficiente, pois para além dela é preciso, assegurar que as operações de reabilitação urbana estejam enquadradas de acordo com as escolhas de desenvolvimento urbano estipuladas pelo município. Como tal, estas operações devem apresentar-se elas próprias, como uma maneira de cumprir a programação regulada nos

²² Sobre estas novidades cfr. Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, “As recentes alterações ao regime Jurídico da Reabilitação Urbana”, in Revista de Direito regional e Local, n.º 19, julho/setembro de 2012.

²³ Doravante designado de RJUE.

instrumentos de planeamento urbanístico vigentes, designadamente no plano diretor municipal. Acresce ainda que, é imprescindível proceder à integração das operações de reabilitação urbana nas opções de desenvolvimento do município, uma vez que devem de estar em consonância com as demais políticas municipais, nomeadamente com as políticas de natureza habitacional, ambiental e de garantia do património cultural, etc.). Para além disso, torna-se ainda necessário encarar a cidade como um todo, conjugando as intervenções em que se fundamentam as operações de reabilitação urbana com a gestão urbanística existente no resto da cidade, de maneira a que o território e o planeamento, ou seja, a cidade em si, se venham a constituir como sistema de continuidades.²⁴

Assim, afigura-se necessário, que a execução das operações de reabilitação urbana esteja de acordo com os instrumentos de planeamento que se encontram em vigor, e que estes estejam em conformidade com a programação fixada pelo município, ou seja, de acordo com os seus instrumentos de planeamento.

Esta forma de perspetivar as operações de reabilitação urbana, através da sua integração na gestão urbanística normal, resulta do facto do novo RJRU se tratar de um regime normal de intervenção no território, devendo este para tanto, se mostrar conforme o regime de planeamento e de gestão urbanística vigentes.²⁵

Resumindo, o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009 remete para esta nova forma de agir administrativo, uma vez que, a reabilitação urbana deve de preferência basear-se em áreas de reabilitação urbana, ou seja, ARU's, que se estendem a todos os espaços urbanos (do centro às periferias), desde que os respetivos processos de degradação e declínio assim o justifiquem.

3.3. Área de Reabilitação Urbana (ORU) e a sua delimitação

Em termos práticos, as operações de reabilitação urbana só poderão funcionar, se o município que é a entidade gestora por excelência - as respeitar no momento em da delimitação das áreas de reabilitação urbana.

²⁴ Neste sentido, e de forma expressa, cfr “ Adelino Gonçalves, “Áreas Urbanas para (Re) habilitar as Relações entre a Cidade e o Património”, in temas CEDOUA: O Novo Regime da Reabilitação Urbana, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010 e “O Planeamento (no âmbito da Reabilitação Urbana)” in Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território (coordenação Fernanda Paula Oliveira), Coimbra, Almedina, 2012, pp.271 e ss.

²⁵ Neste sentido, deve atender-se ao disposto à subalínea ii) da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do RJRU, segundo o qual, sendo a delimitação destas áreas efetuada por intermédio de plano de pormenor, este deve fixar os princípios e as regras de uso dos solos com vista à sua adequação à estratégia de revitalização económica, social e cultural da sua área de intervenção, em articulação com as demais políticas do município.

De facto, a delimitação destas deverá corresponder à estratégia do município (programação municipal), ou seja, à determinação de onde importa intervir com estes objetivos específicos, e estar de acordo com a ordem de prioridades por este estabelecidas para a intervenção no território, o que certamente implicará que a programação esteja adequada aos instrumentos de planeamento definidos. Neste âmbito, é relevante realçar que, mesmo que um certo instrumento de planeamento esteja enquadrado numa área de intervenção limitada, como é o caso de um plano de pormenor de reabilitação urbana, este apenas se justifica se tiver em vista a realização naquela área territorial, de estratégias de natureza global delimitadas num nível de planeamento que terá de ser forçosamente uma escala de intervenção superior.

Acresce ainda que, é essencial que esteja assegurada a articulação da área de reabilitação urbana com o resto da cidade, ou seja, é preciso que se articule corretamente com a restante gestão urbanística, de maneira a encarar a cidade como um todo. Tal acontece, porque contrariamente ao que considerava o entendimento tradicional, as políticas públicas de reabilitação urbana e também as de proteção do património cultural não se podem cingir só à parte antiga da cidade como por exemplo, às áreas históricas ou centros históricos. Esta nova ótica deve exclusivamente olhar para a cidade na sua globalidade.

Por isso, com o novo RJRU o conceito de áreas de reabilitação urbana caracteriza-se pela sua amplitude, contrariamente àquele que estava regulado no Decreto-Lei n.º 104/2004-no qual o regime de reabilitação urbana se aplicava a zonas históricas e a áreas críticas de recuperação e conversão urbanística, como estipulava o artigo 41.º da lei dos Solos.

Efetivamente, com o RJRU as áreas de reabilitação urbana não se limitam somente aos centros históricos e às áreas que incluem património cultural. Elas, passam a integrar outros espaços da cidade, que podem contemplar também áreas pertencentes ao solo rural que necessitem de ser reabilitadas, como é o caso dos aglomerados rurais, das áreas consideradas ilegais e ainda das áreas da cidade que estejam em mau estado de conservação. Para além disso, as áreas de reabilitação urbana podem ainda aplicar-se nas áreas de colmatação de espaços urbanos. Tratam-se de áreas que se encontram integradas nas zonas urbanas existentes, mas que possuem infraestrutura, equipamentos e zonas verdes escassas e insuficientes. O tratamento destas zonas pode realizar-se conjuntamente com as intervenções em espaços urbanizados que venham a ser reabilitados. Esta nova forma de atuação, realça a nova perspetiva ampla do território e assegura que a finalidade de coesão social da reabilitação urbana seja concretizada.²⁶

²⁶ Cfr Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, Cláudia Alves, *O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, Comentado*, Coimbra, Almedina 2011 comentário ao artigo 12.º e ao artigo 13.º.

São diversas as ideias relevantes que se devem ter presentes quando se pensa a Reabilitação Urbana como uma política pública cujo papel de realização cabe ao município. A ideia de integração é uma delas, adotando aqui vários sentidos.

Tomando como referência as ORU's, integração significa, por um lado, uma visão de conjunto da ARU (já que a ORU corresponde ao conjunto articulado de intervenções destinadas, de forma integrada, à reabilitação urbana de uma determinada área) - integração que poderemos designar de interna - mas também e imprescindivelmente, por outro lado, uma visão de conjunto da cidade ou do Município como um todo (integração externa).

Tal acontece, porque o conceito central da reabilitação urbana é e deve ser a "cidade", entendida como um todo nas suas dimensões materiais e imateriais. A visão da cidade vista na sua totalidade é a única maneira de evitar que as várias ARU's se apresentem como meras intervenções atomísticas, sem uma linha orientadora, isto é, sem uma estratégia que as una.

Daqui deriva a necessidade da consideração global do território do município e da estratégia que o município tenha para o mesmo. Por isso a lei exige que as áreas de reabilitação urbana sejam delimitadas em consonância com as opções de desenvolvimento urbano do município as quais, devem, por sua vez, estar plasmadas nas (ou subjacentes às) opções de planeamento municipal.

Acresce então, que de facto a reabilitação urbana não pode deixar de se integrar nas escolhas estratégicas para a totalidade do território que o município plasma nos seus instrumentos de planeamento. Instrumentos estes que devem preferencialmente ser planos globais e não planos setoriais. Os planos globais encaram o território do ponto de vista dos vários interesses que nele se relacionam, garantido a sua equilibrada ponderação. Ao invés destes, os planos sectoriais encaram o território com um único interesse - aquele que justifica o plano-, excluindo-o, em regra dessa ponderação. Ora, apenas a visão global (horizontal) de todo o território, dada pelos planos globais, permite perceber qual é o papel que a reabilitação urbana desempenha relativamente à estratégia definida pelo município, articulando-a, ou permitindo que ela se articule com as outras formas de intervenção, nomeadamente quando se afigurem necessárias, as de nova urbanização - e com outras políticas públicas municipais - como as de transportes, culturais, económicas, sociais, etc.

Pese embora, uma operação de reabilitação urbana deva ser realizada numa área geograficamente limitada (área de reabilitação urbana) - e ainda que se encontre, como a lei o admite, prevista e regulada num plano de pormenor - não deve ser concretizada à margem da política global que o município tenha definido, ou tem de definir para a totalidade do seu

território, política essa que deve constar dos respetivos instrumentos de planeamento, em especial do seu plano diretor municipal.

Isto significa que a “reabilitação urbana deve ser considerada nos vários níveis de atuação (gestão) e nas diferentes escalas de planeamento, de modo a que a estratégica local (para a operação de reabilitação urbana concretamente localizada) não seja prejudicada ou contrariada por opções delineadas para outras áreas da urbe, designadamente quanto aos critérios de instalação de atividades económicas, nem prejudique esta estratégia global”.²⁷

Assim, as operações de reabilitação urbana apenas cumprirão eficazmente os seus objetivos se corresponderem à concretização, nas respetivas áreas territoriais, de estratégias mais amplas e globais definidas num nível de planeamento que terá de ser necessariamente de ordem superior: o plano diretor municipal.

Deste ponto de vista deve criticar-se aquela que foi (e tem sido) uma prática constante em matéria de reabilitação urbana: a de refletir sobre partes determinadas das cidades (em regra os seus centros históricos e através da elaboração de planos de pormenor), sem que exista uma equiparável preocupação em refletir sobre a cidade no seu todo e articular aquelas áreas com esta. Ora, não faz sentido definir-se uma estratégia para partes determinadas da cidade que não seja a concretização de uma estratégia global, já que o que acontecer naquelas terá efeitos no resto da cidade e vice-versa.

Tendo em conta o que se acabou de referir é importante interpretar-se os preceitos constantes do RJRU no sentido de:²⁸ não se perspetivar as áreas de reabilitação urbana como “pedaços da cidade” a ser intervencionados de forma atomística separada do resto do espaço urbano (muito menos os projetos que se concretizem no seu interior podem ser vistos “atomisticamente”, devendo, sempre, ser perspetivados como uma parte de um todo que é a operação de reabilitação urbana a concretizar no seu âmbito de incidência); se entender a estratégia ou programa estratégico da operação de reabilitação urbana como instrumentos de programação da respetiva execução, os quais não dispensam, e devem ser articulados, com uma estratégia mais ampla

²⁷ Alertando para o risco da remissão pura e simples para o nível de pormenor, cfr. Adelino Manuel dos Santos Gonçalves, “Questões de pormenor no planeamento de salvaguarda”, *Revista do CEDOUA*, N.º 17, 2006, p. 35-50). Segundo este Autor, precisamente porque as operações de reabilitação urbana deverem ser *integradas do ponto de vista territorial* (a cidade integral), o escalão de planeamento que mais tem sido utilizado para os tratar - o plano de pormenor -, apenas será adequado se não se apresentar, como se tem apresentado quase sempre, como territorialmente limitado. A sua função apenas será cabalmente desempenhada se o mesmo corresponder, na sua área de intervenção, à concretização de uma estratégia mais ampla, para toda a cidade, isto é, e nas suas palavras, se estes planos de pormenor “*mediarem a execução de estratégias multissetoriais relativas à globalidade dos núcleos urbanos a que pertencem ou dos seus territórios municipais*”.

²⁸ Neste contexto Fernanda Paula Oliveira, “A Reabilitação Urbana e a Gestão Urbanística Programada (e Negociada): Dois Tópicos Incontornáveis na Concretização das Políticas Urbanas”, in *Em Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, 2013, p. 191-207.

para toda a cidade e para todo o território municipal, cuja definição deve constar dos instrumentos de planeamento municipal; se convocarem para o efeito, os vários níveis de planeamento municipal: necessariamente o plano diretor municipal - enquanto o instrumento que define os objetivos de desenvolvimento estratégico a prosseguir e os critérios de sustentabilidade a adotar na totalidade do território municipal-, de preferência o plano de urbanização - particularmente vocacionado para estruturar a totalidade da área da cidade (a cidade como um todo), tendendo a encará-la como um sistema de continuidades-, eventualmente o plano de pormenor, não como instrumento suficiente, por si só, para promover a reabilitação urbana, mas como instrumento que completa, ao respetivo nível, uma estratégia coerente e mais ampla para o território.

Em síntese, uma vez que as áreas de reabilitação urbana se caracterizam por serem áreas que se destinam à execução, é necessário delimitá-las de forma tendencialmente mais contida, de modo a que possam cumprir mais adequadamente a sua função.

3.4. Operações de Reabilitação Urbana delimitação e a sua delimitação

Tendo em conta esta nova tendência de uma reabilitação urbana de carácter abrangente, as operações de reabilitação em que a mesma se baseia, podem restringir-se sobre o edificado que já existe, (como por exemplo, intervenções integradas que se destinam principalmente à reabilitação de edifícios²⁹. Como tal, de acordo com o preceituado no artigo 8 n.º2, estas operações designam-se de operações de reabilitação urbana simples.

Pelo contrário, estas operações têm como objetivo a realização de obras de remodelação, beneficiação ou reabilitação dos sistemas de infraestruturas urbanas de equipamentos e de espaços verdes de uso coletivo que existam, mas que revelem insuficiência ou degradação, ou podem basear-se ainda na criação de obras quando a estas não tenha havido lugar, cujo fundamento principal assenta na revitalização do perímetro urbano, mesmo que se encontrem ou não ligados à reabilitação dos edifícios que já existam. Assim, em conformidade com o referido no artigo 8 n.º 3, estas operações acima descritas apelidam-se de operações de

²⁹ Segundo a alínea i) do artigo 2.º do RJRU, “a reabilitação de edifícios é a forma de intervenção destinada a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva a um ou a vários edifícios, às construções funcionalmente adjacentes incorporadas no seu logradouro, bem como às frações eventualmente neles integradas, ou a conceder-lhes novas aptidões funcionais determinadas em função das opções de reabilitação urbana prosseguidas, com vista a permiti novos usos ou o mesmo uso com padrões de desempenho mais elevados, podendo compreender uma ou mais operações urbanísticas”.

reabilitação urbana sistemáticas, as quais se caracterizam pela sua ligação com um programa de investimento público.

Resumindo, as operações de reabilitação urbana simples fundamentam-se numa “*estratégia de reabilitação urbana*”³⁰. Ao invés destas, as operações de reabilitação urbana sistemática têm por base um “*programa estratégico de reabilitação urbana*”.³¹

A escolha, de uma operação de reabilitação simples ou de operação de reabilitação sistemática, limita consideravelmente a delimitação da área a intervir, nomeadamente a sua dimensão e a realidade sobre a que recai.

Portanto, quando estamos perante uma operação de reabilitação urbana sistemática até pode acontecer que área a reabilitar inclua em simultâneo uma área vazia que é preciso regenerar através da realização de intervenções que a considerem na sua totalidade no sentido de reabilitar o tecido urbano. Nestas situações a reabilitação urbana incide sobretudo na execução de obras de urbanização e de edificação nova.

Para além disso, as áreas de reabilitação urbana que têm como finalidade a integração nas operações de reabilitação urbana sistemática apresentam-se como sendo áreas que carecem de uma intervenção de forma profunda e complexa. No sentido oposto a estas, estando perante uma área de reabilitação urbana que se destina a integrar operações de reabilitação urbana simples, a área de reabilitação urbana apresenta-se como mais simples e contida.

É de salientar que escolher qual o tipo de operação de reabilitação urbana que deve ser executada, afigura-se pertinente uma vez que é a partir dela, que se podem definir ou não algumas modalidades e instrumentos de execução, como veremos mais adiante neste trabalho. Deste modo, e citando o preceituado no artigo 11.º n.º 5, a modalidade da parceria com entidades privadas (concessão de reabilitação ou contrato de reabilitação urbana), somente poderá vir a ser utilizada caso estejamos perante uma operação de reabilitação urbana sistemática. Contrariamente, e em consonância com o exposto no artigo 54.º n.º 3, os instrumentos de execução como por exemplos as servidões, a expropriação, a venda forçada e reestruturação da propriedade, só podem ser adotados quando se esteja mediante nas operações de reabilitação urbana sistemáticas.

³⁰ Acerca do conteúdo da estratégia de reabilitação urbana vide artigo 30.º do RJRU.

³¹ Sobre o conteúdo do programa estratégico de reabilitação urbana vide artigo 33.º RJRU.

Do acima referido resulta que dada a existência de alguma complexidade, entre áreas de reabilitação urbana, operações de reabilitação e instrumentos de execução, não convém tratar esta matéria ao mesmo tempo, como veremos posteriormente nesta tese.

3.5. O conteúdo da decisão de delimitação das áreas de reabilitação urbana

Com a alteração efetuada pela Lei n.º 32/2012, o artigo 7.º passou a ter uma nova redação, sofrendo por isso, algumas alterações. Quer isto dizer, que o artigo 7.º veio possibilitar um faseamento do procedimento destinado à definição dos trâmites da reabilitação urbana.

Deste modo, tornou-se possível o município executar uma simples delimitação da área sujeita à operação de reabilitação urbana, posteriormente à aprovação da operação de reabilitação urbana. Esta será composta pela estratégia ou programa estratégico, caso se esteja perante uma operação simples ou sistemática. Neste seguimento e em conformidade com o referido no artigo 15.º, a delimitação da área previamente à aprovação da operação não deve exceder os três anos, após essa definição, uma vez que acabará por caducar.³²

Apesar desta nova formulação que o novo regime prevê para artigo 7.º, constata-se que a mesma não comporta em si uma mudança muito significativa. Este novo regime trata de forma mais pormenorizada alguns conceitos, pois no antigo regime eram as áreas de reabilitação urbana que eram aprovadas através de instrumento próprio ou plano de pormenor e agora neste regime são operações de reabilitação urbana que são aprovadas dessa forma. Portanto, a essência do regime continua a manter-se como na versão inicial do regime.

Ora, embora com este novo regime se permita que a reabilitação simples ou sistemática venha a ser executada por fases, a mesma caracteriza-se pela sua natureza complexa, uma vez que deve incluir a delimitação da área, a aprovação da operação de reabilitação e ainda a estratégia ou programa estratégico. Isto é, os trâmites são semelhantes aos previstos na versão inicial do Decreto-lei n.º 307/2009. Assim, o regime integral previsto no RJRU, apenas será adotado no que respeita às modalidades e aos instrumentos de execução nele regulado.

Na versão inicial do RJRU, estas decisões eram tomadas em simultâneo: a definição (aprovação) de uma área de reabilitação urbana não correspondia à mera identificação da área territorial sobre a qual seria promovida uma operação de reabilitação urbana. Pelo contrário:

³² Neste contexto cumpre referir que quer a caducidade da ou das áreas de reabilitação urbana quer a da ou das operações de reabilitação urbana a cargo de uma sociedade de reabilitação urbana tem como consequência a extinção desta entidade gestora (artigo 38.º). Para além disso, o limite temporal de 15 anos previsto para a concretização de operações de reabilitação urbana inicia-se aquando da aprovação destas operações e não no momento em que a área de reabilitação urbana é definida.

traduzia-se sempre numa decisão de conteúdo complexo que integrava obrigatoriamente a identificação dos concretos limites físicos da área a sujeitar à operação de reabilitação urbana; a determinação do tipo de operação a concretizar; a definição da entidade gestora; a fixação dos objetivos a alcançar com a operação e a determinação dos “instrumentos estratégicos” que a orientam (enquadram), isto é, a estratégia ou o programa estratégico de reabilitação urbana.³³

Com a Lei n.º 32/2012 veio tornar-se possível (não impor-se), que a decisão complexa (traduzida num conjunto de decisões parcelares ou preliminares anteriormente referidas) seja faseada, procedendo-se primeiro à identificação dos concretos limites físicos da área a sujeitar à operação de reabilitação urbana (artigo 13.º), e só depois proceder à aprovação dessa operação (artigo 16.º), aprovação esta, que inclui, para além da definição do tipo de operação a executar, também a estratégia ou programa estratégico a concretizar.

Esta alteração visa desenvolver de forma célere a reabilitação de edifícios e frações em área de reabilitação urbana pelos seus proprietários (ainda previamente à aprovação de uma operação de reabilitação para a mesma). O que acontece é que, a definição da área de reabilitação urbana contribui para que o município, determine os benefícios fiscais relativos aos impostos municipais sobre o património, tais como o imposto municipal sobre imóveis e o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis, nos termos da lei em vigor. Para além disso e de acordo com o artigo 14.º esta mudança no regime, permitiu ainda aos proprietários poderem obter apoios e incentivos fiscais e financeiros no sentido de concretizarem obras de reabilitação urbana, sem deixar de manter-se a possibilidade de beneficiarem de incentivos no que diz respeito ao património cultural³⁴.

Sucedem que, a delimitação de uma ARU é apenas um primeiro passo de um longo e complexo processo. O papel do município é programar a respetiva execução, ou seja, visa a elaboração da estratégia ou do programa estratégico da reabilitação urbana. Portanto, o Município deve programar a execução e não somente determinar uma “estratégia” ou planejar. No entanto,

³³ Cfr. Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, Cláudia Alves, *O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado*, Coimbra, Almedina, 2011, comentário ao artigo 13.º

³⁴ Poderia criticar-se o facto de a delimitação de uma área de reabilitação urbana prévia à aprovação da estratégia ou programa estratégico (que somente será posteriormente, no momento da aprovação da operação de reabilitação urbana), poderem vir a ser um entrave à execução daquela “estratégia”. Contudo, esta nova redação da Lei exige que a aprovação da área de reabilitação urbana contenha uma memória descritiva e justificativa, que inclua não apenas os critérios respeitantes à respetiva delimitação territorial, mas também os objetivos estratégicos a prosseguir e que funcionam, assim, como uma antecipação da estratégia ou programa estratégico a executar (limitando ao mesmo tempo o conteúdo destes “documentos”).

afigura-se como um passo pertinente, desde logo, que essa área seja devidamente selecionada e delimitada. Caso não o seja, corre-se o sério risco do processo não se realizar na sua totalidade. Portanto, quando se delimita a ARU, afigura-se necessário, proceder à identificação de uma área para executar, execução essa que terá de ficar devida e previamente programada.

Nesta sequência, importa referir que o município deve em primeiro lugar aprovar a ORU e em seguida deve programar a sua execução, e por último deve executá-la (execução essa que pode assumir várias modalidades admitidas pela lei mas que devem ficar logo definidas no momento da aprovação da programação). Quanto ao financiamento de que eventualmente o município já disponha apenas deveria ser utilizado nesta última fase: da efetiva execução das intervenções previamente programadas.

Deste modo, podemos concluir que ainda estamos longe, da fase de execução/concretização das várias intervenções de reabilitação de acordo com o previsto neste regime.

Saliente-se que o regime jurídico constante do Decreto-Lei n.º 307/2009 é aquele que dirige os processos da reabilitação urbana e que o financiamento que para ela esteja vocacionada deve ser entendida em conformidade com o nele estipulado. Assim, não deve ser suficiente, para que o financiamento seja efetivamente utilizado, que a ARU esteja delimitada. É preciso ainda, que seja aprovada a operação de reabilitação urbana que vai ocorrer no seu interior bem como os respetivos instrumentos de programação. Se esta não for aprovada no prazo de três anos a ARU caduca.

Portanto, para a candidatura ao financiamento exige-se a delimitação de uma ARU. Esta é apenas um primeiro passo, que tem de ser seguido da aprovação da ORU e respetivos instrumentos de programação. Não sendo estes aprovados no prazo de três anos, caduca a ARU previamente delimitada, que se apresentava como pressuposto para o financiamento. Em suma, o financiamento só pode ser visto como um instrumento para a concretização de projetos que constituem a operação de reabilitação urbana que tem necessariamente de ser aprovada pelo município para aquela ARU.

Resulta do supra exposto que os projetos que se candidatam a financiamento não podem deixar de ser vistos como partes integrantes da Operação de Reabilitação Urbana a aprovar para a ARU.

3.6. A delimitação da ARU prévia à aprovação de uma ORU

Considerando a alteração realizada ao Decreto-Lei n.º 307/2009 pela Lei n.º 32/2012, a determinação da área de intervenção quando prévia à aprovação da operação de reabilitação urbana rege-se por um procedimento próprio.

Este procedimento encontra-se exposto no artigo 13.º na versão da Lei n.º 32/2012, ou seja, a câmara municipal apresenta proposta à assembleia municipal de definição (delimitação física) da área adstrita a uma operação de reabilitação urbana (prevista numa planta com determinação da área que compreende), devendo incluir a sua fundamentação numa memória descritiva e justificativa onde sejam explicados, não apenas os critérios em que tal delimitação se baseia mas também objetivos estratégicos a alcançar (e que serão executados em momento posterior designadamente na estratégia ou programa estratégico de reabilitação urbana). Deve ainda esta deliberação incluir os principais benefícios fiscais relacionados com os impostos municipais a que a área em causa ficará sujeita, mesmo previamente à aprovação da operação de reabilitação urbana.

Cumpra ainda acrescentar que a publicidade da referida deliberação de aprovação da proposta efetua-se através de aviso, na 2.ª série do Diário da República. Ao mesmo tempo que é inserida na página eletrónica do município, é também enviada ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana I.P., por via eletrónica, para que este receba possa receber toda a informação pertinente.

Neste âmbito, é importante evidenciar que o regime aqui em causa prevê a necessidade de após ter sido delimitada a área de reabilitação urbana, se efetue a aprovação da operação de reabilitação (que deve ser concretizada no prazo máximo de 3 anos).

Deste modo, o procedimento somente estará terminado com a aprovação da operação de reabilitação urbana e da estratégia ou programa estratégico de reabilitação urbana, como dispõe ao artigo 16.º.

Por último, importa referir que o procedimento de aprovação da operação de reabilitação urbana continua a seguir as mesmas diretrizes daquele que se encontra descrito na primeira versão do diploma, quer tal aprovação seja feita por via de plano de pormenor ou por via de instrumento próprio, apresentando como única distinção o seguinte: a versão inicial mencionava o procedimento de delimitação da área de reabilitação urbana e agora alude à aprovação da operação de reabilitação urbana.

Vejamos de seguida, em termos sucintos o que se entende por instrumento próprio e por plano de pormenor.

3.6.1. Por via do plano de pormenor:

No caso do plano de pormenor, o procedimento utilizado é o que se encontra regulado no RJIGT com as especificidades que surgem do RJRU. Trata-se de um procedimento que compreende uma ponderação de interesses, através do qual se assegura a participação dos interessados (participação preventiva e discussão pública) e a participação de outras entidades públicas, - quer numa fase formal ou informal de acompanhamento, dependendo da escolha do município quanto ao dito procedimento, uma vez que nos planos de pormenor o acompanhamento revela-se facultativo - quer na conferência de serviços através do qual as entidades que intervêm devem indicar de forma expressa, sempre que não estejam de acordo com o projeto do plano, os motivos pela quais discordam do mesmo e as mudanças que são preciso levar a cabo para a sua concretização.

Portanto, o procedimento possui uma maior complexidade quando o plano de pormenor da reabilitação urbana abrange o património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e respetivas zonas de proteção. Quando tal situação aconteça, deverá ser executado um plano de pormenor “dois em um”, ou seja, um plano de pormenor de reabilitação urbana que inclua um plano de pormenor de salvaguarda.

Nestas casos, também participa a administração do património cultural competente cujo papel é auxiliar na concretização do plano de pormenor da reabilitação urbana conjuntamente com a câmara municipal, devendo esta entidade dar o seu parecer relativamente aos termos do referido plano quanto ao património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e devidas zonas de proteção. Acresce ainda que, esta entidade deve forçosamente acompanhar a execução do plano e o parecer que ela venha a transmitir sobre este nas áreas onde possui um carácter obrigatório e vinculativo.

É possível que a sua concretização tenha resultado de uma contratação realizada entre o município e os interessados (contratos para planeamento, celebrados ao abrigo do disposto no artigo 6.º A do RJIGT), aplicando-se neste caso a lei que regula este tipo de contratos. Do supra referido pode deduzir-se que as tarefas referentes à concretização de um projeto plano passam a ser desempenhadas pelo município, porque é este que detém os poderes e deveres quanto à contratação das equipas técnicas que fazem adjudicações. Por sua vez, estas entidades devem

de agir em consonância com os critérios por si estabelecidos e sob a sua responsabilidade e direção, ficando dependentes das regras de concordância caso o município queira realizar a dita contratação. Para além da câmara municipal, também pode acontecer que terceiras entidades possam contribuir para a execução técnica do plano, embora tal só deva permitir-se caso a lei regule essa possibilidade e venham a estar asseguradas todas as exigências relativas à contratação pública.³⁵

Neste âmbito, o que se pretende é que se garantam as exigências de transparência, imparcialidade e de prossecução de interesse público, com vista a evitar o desrespeito nomeadamente quanto às regras de concorrência pelas equipas em si.

3.6.2. Por instrumento próprio

Relativamente à aprovação da operação de reabilitação urbana por instrumento próprio constata-se que se trata de uma tarefa desempenhada pela câmara. Esta, executa a proposta que depois fica sujeita à aprovação da operação por parte da assembleia municipal. Esta proposta é composta pelos instrumentos estratégicos que auxiliam a operação de reabilitação urbana que tiver sido definida (simples ou sistemática), e posteriormente é sujeita à apreciação do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, I.P., que por sua vez efetua o seu parecer que deve ser posto em consideração pela câmara. Para além disso, tendo em conta o disposto no RJIGT esta proposta é submetida a discussão pública e aprovada pela assembleia municipal. A publicidade da aprovação da operação de reabilitação urbana realiza-se através de aviso exposto na 2.^a série do Diário da República, em jornal local ou nacional e na página eletrónica do município, devendo indicar de forma precisa os locais onde os instrumentos estratégicos podem vir a ser examinados.³⁶

Concluindo, a aprovação de uma operação de reabilitação urbana por via de plano de pormenor ou por instrumento próprio poderá acarretar vantagens. A aprovação da operação de reabilitação urbana através de instrumento próprio caracteriza-se pela sua flexibilidade. Ao invés desta, a aprovação por via de um plano de pormenor pode apresentar-se como o melhor caminho a seguir, uma vez que poderá ser mais célere, no que diz respeito à alteração dos instrumentos de planeamento em vigor.³⁷

³⁵ Esta possibilidade está regulada no artigo 26.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 307/2009.

³⁶ Sobre este procedimento pode consultar-se cfr. Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, Cláudia Alves, *O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, Comentado, cit.* Comentário ao artigo 14.º

³⁷ Acerca destas vantagens cfr. Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, Cláudia Alves, *O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, Comentado, cit.* Comentário ao artigo 21.º

Para além disso, quando seja necessário determinar princípios e regras referentes ao uso dos solos e do edificado, e ainda quando estivermos perante operações de reabilitação urbana sistemática, cuja finalidade seja efetuar a reestruturação da propriedade, a via mais vantajosa nestes casos será sem dúvida, a execução de um plano de pormenor.

Incidindo agora, sobre a natureza jurídica da aprovação da reabilitação urbana por instrumento próprio importa acrescentar que estamos perante instrumentos destinados à execução e por isso devem de mostrar-se em conformidade com os instrumentos de planeamento existentes na área. Estes documentos têm como função a execução da reabilitação urbana, tendo em vista a sua programação e orientação. Como tal, estes, devem de estar de acordo com os instrumentos de planeamento presentes na área e em consonância com a programação e os critérios estipulados pelo município.

Concluindo, cumpre referir que delimitação de uma área de reabilitação urbana em momento prévio à aprovação de uma operação de reabilitação urbana comporta alguns efeitos.

Por um lado, exige que o município determine os benefícios fiscais, referentes aos impostos municipais sobre o património, nomeadamente o imposto municipal sobre imóveis (IMI) e o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), nos termos da lei³⁸.

Por outro lado, atribui aos proprietários o direito de acesso aos apoios e benefícios fiscais e financeiros à reabilitação urbana, nos termos legais, sem prejuízo de outros benefícios e incentivos atinentes ao património cultural.

Contrariamente, a aprovação da operação de reabilitação urbana em simultâneo ou após a delimitação da área de reabilitação urbana, também possui algumas consequências.

Desde já, exige que a entidade gestora execute a operação de reabilitação urbana; atribui ao município o poder de aceitar e sacar letras de câmbio, dar avales cambiários, subscrever livranças, dar garantias pessoais e reais, respeitantes a quaisquer operações de financiamento efetuadas pelas entidades gestoras quanto a uma operação de reabilitação urbana. Para além disso, permite que as entidades gestoras possam realizar empréstimos a médio e longo prazo tendo em vista o financiamento das operações de reabilitação urbana, os quais, caso sejam autorizados por despacho do ministro das finanças, não são contabilizados para a dívida de cada município. E por último, tratando-se de uma operação de reabilitação urbana sistemática, permite recorrer às expropriações, à venda forçada dos imóveis e ainda à elaboração das servidões precisas para levar a cabo a concretização da operação de reabilitação urbana.³⁹

³⁸ Relativamente aos apoios financeiros e benefícios fiscais, cfr. Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, Cláudia Alves, *O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, Comentado*, cit. Comentário ao artigo 17.º

³⁹ Cfr. Artigos 19.º; 76.º n.º1 e 2 e 54.º n.º 3.

3.7. Entidade gestora

A entidade gestora possui um papel preponderante no que diz respeito às operações de reabilitação urbana.

Pode assumir o papel de entidade gestora, o município ou uma entidade do sector empresarial local, cuja ocupação se foca essencialmente na gestão e na coordenação.

Quando o seu objeto assente na gestão de operações de reabilitação urbana esta passa a receber a designação de Sociedade de Reabilitação Urbana, doravante denominada SRU.⁴⁰

Tendo em conta o preceituado no artigo 10.º n.º3, o tipo de entidade gestora é escolhido na estratégia ou no programa estratégico de reabilitação urbana. Por isso, quando a delimitação da área é anterior à aprovação da operação de reabilitação urbana, não se define ainda qual será a entidade gestora.⁴¹ Contudo, pode acontecer que sejam designadas de forma prévia, entidades no sector empresarial local que desempenhem o papel de promover a delimitação da área de reabilitação urbana.⁴² É no momento em que a estratégia ou programa estratégico da reabilitação urbana que são escolhidos quais os poderes que vão ser delegados às entidades do sector empresarial local a quem incumbem realizar tarefas relativas à gestão da operação de reabilitação urbana.⁴³

Em suma, no âmbito da gestão das operações de reabilitação urbana estas entidades desempenham várias funções entre as quais se destacam: a definição de unidades de intervenção desde que estas se encontrem reguladas no programa estratégico; auxiliar os particulares nas operações de reabilitação urbana; realizar as operações de reabilitação urbana sistemáticas; colocar em prática os poderes delegados (de forma expressa ou tácita) pelos municípios.⁴⁴

⁴⁰ Cfr. Artigo 10 n.º2 e 37.º n.º 3.

⁴¹ Cfr. Artigo 37.º n.º4.

⁴² Cfr. Artigo 13.º, n.º 3.º e 79.º, n.º8.

⁴³ Cfr. Artigo 44.º, quanto aos poderes que são delegados às empresas do sector empresarial local e artigo 45 n.º1 e artigo 54.º n.º 1 quanto se trate de uma delegação tácita no caso da SRU (cfr. Artigo 36.º n.º4).

⁴⁴ Cfr. Artigo 34.º n.º6; artigo 11 n.º3 ; artigo 31.º ambos do RJRU.

Capítulo II - Os instrumentos de execução de política urbanística

1. Breve análise dos instrumentos de política urbanística.

No que diz respeito aos instrumentos de política urbanística, o RJRU enumera vários, designadamente a imposição da obrigação de reabilitar e obras coercivas; a empreitada única, a demolição de edifícios, do direito de preferência, o arrendamento forçado, a constituição de servidões, a expropriação, a venda forçada e a reestruturação da propriedade. Contudo, os últimos quatro somente podem ser utilizados, quando estivermos perante operações de reabilitação sistemática.⁴⁵

2. A importância dos mecanismos impositivos e/ou coercivos – o caso das obras coercivas e da venda forçada

Apesar do RJRU consagrar os instrumentos de política urbanística supra referidos, vamos apenas focar a nossa atenção em dois instrumentos destes instrumentos.

Em primeiro lugar vamos analisar de forma sucinta o mecanismo da venda forçada e depois o objeto de estudo incidirá essencialmente no instrumento das obras coercivas e obrigação de reabilitar, no qual se analisará um estudo de caso onde este mecanismo foi acionado, nomeadamente pela SRU Lisboa Ocidental.

Acresce ainda que, no momento da definição da estrutura da dissertação, a mesma teria como objeto de estudo, o instituto da venda forçada, uma vez que este, constitui uma das principais novidades do novo RJRU e posteriormente seria analisado um exemplo prático do mesmo. No entanto, não foi possível concretizar esse estudo, porque após ter contactado com as várias SRU's existentes no nosso país, não houve nenhuma que na prática tivesse utilizado este instrumento de política urbanística.

Todavia, no nosso entendimento era de extrema importância, neste trabalho apresentar um caso concreto, no qual tivesse sido utilizado um dos instrumentos de execução de política urbanística prevista no RJRU. E como tal, a escolha recaiu sobre o instrumento de obras coercivas e obrigação de reabilitar.

⁴⁵ Sobre os instrumentos de política urbanística vide *in*: OLIVEIRA, Fernanda Paula *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2ª edição Almedina 2012, pp.121 a 126.

Assim como a venda forçada, o mecanismo das obras coercivas e obrigação de reabilitar, previsto no artigo 55.º do RJRU constitui a “pedra angular “ de todo o diploma.

Por um lado, foi um dos instrumentos que sofreu alterações significativas com a Lei n.º 32/2012, como veremos mais adiante, e por outro lado apresenta uma natureza *impositiva e/ou coerciva*. Trata-se de um instrumento que se destina a impor ao proprietário uma obrigação, ou seja, a de reabilitar o seu edifício. A obrigação de reabilitar pode ser imposta na sequência de vistorias realizadas e tem em vista restituir ao edifício as características de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva de acordo com critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade. Deste modo, este instrumento das obras coercivas e obrigação de reabilitar assume bastante relevância, na medida em que é, através da imposição de reabilitar que a entidade gestora pode aferir se os proprietários pretendem executar as obras de reabilitação ou se será necessário proceder à delimitação de unidades de intervenção/unidades.

Este novo Regime consagrou o direito da entidade gestora impor ao proprietário de um edifício ou fração a obrigação de o reabilitar, determinando a realização e o prazo para a conclusão das obras ou trabalhos necessários à restituição das suas características de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva. Como tal, caso o proprietário não inicie as operações urbanísticas compreendidas na ação de reabilitação que foi determinada, ou não as conclua dentro dos prazos que sejam fixados, a entidade gestora pode tomar posse administrativa do edifício ou da fração para dar execução imediata às obras determinadas, aplicando-se o disposto nos artigos 107.º e 108.º do RJUE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99.

Resumindo, as obras coercivas têm sido um instrumento bastante utilizado pelas entidades gestoras não só no âmbito da reabilitação urbana, mas também tem tido aplicação no âmbito do artigo 89.º e ss.º do RJUE, em termos gerais.

Assim sendo, vamos apenas fazer uma pequena abordagem ao instituto da venda forçada e de seguida passaremos, tal como já se mencionou, para a análise das obras coercivas e de um caso de estudo que ocorreu na SRU Lisboa Ocidental.

2.1.. A venda forçada: a novidade do RJRU

O instituto da venda forçada de imóveis constitui uma das inovações mais significativas do novo RJRU. Encontra-se regulada no artigo 62.º do supra referido diploma legal.

Visa obrigar os proprietários que não realizam as obras e trabalhos determinados, à sua alienação em hasta pública, possibilitando desta forma, a sua substituição por outros que, sem prejuízo da sua utilidade particular, estejam na disponibilidade de realizar a função social da propriedade, ou seja, reabilitando o edifício.

A venda forçada constitui um mecanismo que apresenta algumas semelhanças com o instituto da expropriação, uma vez que as garantias são idênticas às que se encontram reguladas no Código das Expropriações e para além disso, prevê-se o pagamento ao proprietário de um valor nunca inferior ao de uma justa indemnização.⁴⁶

Com alteração introduzida pela Lei n.º 32/2012, e também com a proposta inicial apresentada pelo Governo (Proposta de Lei n.º 24/XII) a venda forçada, sofreu mudanças consideráveis. Esta proposta pretendia somente a alteração do n.º 4 do artigo 62.º, consistindo a mesma que a resolução de promoção de venda forçada indicasse sempre o valor base do edifício ou fração derivada de avaliação efetuada nos termos e conforme os critérios descritos no Código das Expropriações. Assim, estaria acautelada de forma expressa, e através da intervenção de um perito constante da lista oficial, (embora a entidade gestora, o escolha livremente), que o valor dado ao interessado não seria irrisório, estando em conformidade com os critérios constitucional e legalmente estabelecidos para a fixação da justa indemnização.

Com a aprovação desta alteração, se o proprietário tiver efetuado uma contraproposta cujo valor se caracterize por ser um valor superior ao valor base do edifício ou fração que foi atribuído no momento da avaliação, o valor da venda em hasta pública irá ser o valor fixado por recurso prévio à arbitragem e outros expedientes processuais do Código das Expropriações. O valor base da venda forçada através de fixação prévia (por via judicial), equivale legalmente ao valor ao valor da indemnização justa que correspondente ao valor venal do bem. E por isso, garante que a entidade gestora não tenha de cobrir posteriormente o valor existente entre o valor da licitação e o valor da justa indemnização.

Deste modo, esta modificação constitui uma garantia para a entidade gestora e para a sustentabilidade financeira das operações de reabilitação urbana, pese embora contribua para o

⁴⁶ Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 307/2009).

Sobre este instrumento vide o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 421/2009, publicado no Diário da República, II Série, n.º 170, de 2 de Setembro de 2009.

atraso do processo de reabilitação (uma vez que a venda forçada apenas tem lugar após a discussão judicial do valor base da licitação). Para além disso, obriga a uma maior atenção dos proprietários no que toca à tramitação do procedimento de venda forçada, pois se estes concordarem com o valor proposto pela entidade gestora ou não efetuarem uma contraproposta, a entidade gestora pode levar a cabo a hasta pública com base no valor por si atribuído nos termos descritos do artigo 62.º n.º4, entregando aos proprietários o valor resultante da hasta pública e pondo-se fim ao procedimento.

Em suma, a venda forçada de imóveis, aplica-se aos casos em que os proprietários não realizam as obras e trabalhos ordenados. Trata-se de uma alienação em hasta pública. No âmbito do mecanismo da venda forçada, a entidade gestora profere uma resolução de promover a venda, a qual deve ser fundamentada e notificada ao proprietário, nos termos regulados no Código das Expropriações. Esta resolução conterá o ato de expropriação e o requerimento da declaração de utilidade pública, com as devidas adaptações, devendo sempre indicar o valor base do edifício ou fração resultante de avaliação promovida nos termos ali consagrados. Por sua vez, o proprietário possui o direito de alienar o edifício ou fração em causa a terceiro, no prazo previsto no n.º 5 do artigo 11.º do Código das Expropriações (20 ou 30 dias), bem como o de se pronunciar relativamente à proposta de valor base apresentada, no mesmo prazo, podendo apresentar contraproposta fundamentada em relatório elaborado por perito da sua escolha.

Por último, é de salientar que, o instituto da venda forçada embora tenha sido uma das novidades do novo RJRU, somente funciona na teoria, porque após uma pesquisa nas várias SRU's existentes, constatou-se que na prática não tem sido utilizado como instrumento de execução de política urbanística.

2.2. Obras coercivas e obrigação de reabilitar

Como já se referiu, com o novo RJRU, o instrumento das obras coercivas e obrigação de reabilitar também sofreu alterações relevantes. Trata-se de um mecanismo de execução de política urbanística que se encontra regulado no artigo 55.º do RJRU. Caracteriza-se essencialmente pela sua natureza ou carácter coercivo e/ou impositivo, porque *impõe* ao proprietário a obrigação de este reabilitar o edifício ou fração, impondo ainda um prazo para terminar as obras ou trabalhos que são precisos para restituir as características de empenho e segurança funcional, estrutural e construtiva do edifício. Caso se verifique um incumprimento por parte do proprietário do imóvel, a entidade gestora pode tomar posse administrativa dos

edifícios ou frações para a concretização daquelas obras de substituição, aplicando-se desta forma, o preceituado no artigo 107.º e 108.º do RJUE. Ou seja, a entidade gestora substitui-se ao proprietário para na vez dele, realizar obras no edifício, com vista a reabilitá-lo.

Contudo, esta obrigação apenas pode ser imposta ao proprietário, caso seja atribuído a um edifício ou fração a um nível de conservação 1 ou 2. Esta foi uma das alterações que surgiu com RJRU em 2012, e apresenta-se como uma alteração vantajosa, uma vez que, como refere a Doutora Fernanda Paula Oliveira, “possibilita definir com maior objetividade quais as situações que precisam de intervenção, e por isso, somente estas podem justificar uma atuação impositiva ou substitutiva por parte da entidade gestora seja no âmbito da reabilitação urbana, seja em geral no âmbito do regime jurídico da urbanização e edificação (artigo 89.º do RJUE).”⁴⁷

Deste modo, quando estivermos perante operações de reabilitação urbana sistemática a entidade gestora não querendo optar pela realização de obras coercivas, pode utilizar outros instrumentos designadamente a expropriação ou a venda forçada, que se encontram reguladas nos artigos 61.º e 62.º. Em contrapartida, estes dois institutos podem ser usados desde que se apresentem em conformidade com os princípios fundamentais que caracterizam a utilização destes instrumentos impositivos, nomeadamente o princípio da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.

Porém, os critérios de avaliação/determinação do nível de conservação do edificado encontram-se atualmente previstos no Decreto-Lei n.º 156/2006, de 8 de Agosto, e nos termos artigos 2.º a 6.º da Portaria n.º 1192 B/2006, de 3 de Novembro, sendo para eles que remete o artigo 6.º da Lei da Assembleia da República. Estes níveis permitem verificar o estado de conservação de um prédio urbano e a existência nesse prédio de infraestruturas básicas, traduzindo-se em nível 1 (péssimo), nível 2 (mau), nível 3 (médio), nível 4 (bom), nível 5 (excelente), devendo ser objeto de inspeção realizada em princípio por arquiteto ou engenheiro (ou subsidiariamente, por engenheiro técnico), no termo se preenche uma ficha de avaliação que integra os elementos do locado a avaliar.⁴⁸

Cumprе acrescentar ainda que, por o legislador ter tido plena consciência que, em muitos municípios as Comissões Arbitrais Municipais, se chegaram a concretizar, inviabilizando a

⁴⁷ Sobre a imposição de reabilitar, e obras coercivas, OLIVEIRA, Fernanda Paula *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2ª edição Almedina 2012, pp.122 a 123.

⁴⁸ Importa salientar que o artigo 12.º, alínea a) do Decreto n.º 58/XII, que procede à revisão do regime jurídico do arrendamento urbano, determina que o Governo deve, no prazo de 90 dias, adaptar a presente lei, o Decreto-Lei n.º 156/2006, de 8 de Agosto, que aprova o regime de determinação e verificação do coeficiente de conservação.

operacionalização não só do Novo Regime Jurídico do Arrendamento Urbano, como também das disposições que, no regime jurídico da reabilitação urbana, estão dependentes da determinação do nível de conservação (antes o artigo 65.º e agora também o artigo 55.º, n.º 1), a Lei em questão passou a prever que a determinação do nível de conservação compete à câmara municipal ou, no caso de existir delegação, à entidade gestora da área de reabilitação urbana, exercendo estas entidades os poderes inicialmente atribuídos àquelas Comissões.

3. Reflexão sucinta sobre as SRU's e o seu relevo

Atualmente, a reabilitação urbana constitui uma componente indispensável da política das cidades e da política de habitação, uma vez que nela convergem os objetivos de requalificação e revitalização das cidades, mais concretamente das suas áreas que se apresentam mais degradadas, e de qualificação do parque habitacional, procurando-se um funcionamento globalmente mais harmonioso e sustentável das cidades e a garantia, para todos os cidadãos de uma habitação condigna.

Neste sentido, surgiu com o *Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio*, a figura das Sociedades de Reabilitação Urbana, adiante designadas por SRU's.

Este diploma legal, possibilitou às autarquias procederem à criação de entidades especialmente encarregues da operacionalização de ações de reabilitação ou de renovação de uma área previamente delimitada, como meio de maximizar a captação de investimento e a mobilização dos privados, cria, define e regula o regime jurídico excecional da reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, a desenvolver.

Existem várias SRU's em que o Estado participa, através do IHRU, IP, designadamente a:

- Porto Vivo-SRU;
- Coimbra Viva, SRU;
- Viseu Novo, SRU;

Contudo, existem outras SRU's em exercício como por exemplo a:

- Lezíria Tejo SRU;
- Lisboa Ocidental SRU;
- SERPOBRA, SRU, EM;
- GAIURB, Urbanismo e Habitação;

3.1. Objeto, competências e objetivos da SRU Lisboa Ocidental

*A Sociedade de Reabilitação Urbana Lisboa Ocidental EM., S.A., tem sede na Rua da Correnteza, n.º 9 em Lisboa. Foi criada pelo Município de Lisboa em Julho de 2004. Trata-se de uma empresa, cujo capital é integralmente municipal, e possui como objeto social *promover a reabilitação da sua Área de Reabilitação Urbana, que envolve áreas das Freguesias de Santa Maria de Belém, Ajuda e Alcântara.**



(Imagem da Zona de Intervenção da SRU Lisboa Ocidental).

Apresenta-se como uma sociedade de capital exclusivamente municipal, constituída no âmbito do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio, que tem como finalidades promover a reabilitação da sua área de reabilitação urbana; criar fatores de atratividade sustentada que valorizem a área de reabilitação urbana nos planos social, cultural e económico e dinamizar e coordenar iniciativas e recursos públicos e privados. E como tal, no âmbito do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, as principais competências da Lisboa Ocidental SRU, na sua área de reabilitação urbana, são as seguintes: o licenciamento e admissão de comunicação prévia de operações urbanísticas e autorização de utilização; a realização de inspeções e vistorias no âmbito do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro; a adoção de medidas de tutela da legalidade urbanística; a cobrança de taxas, e a receção das cedências ou compensações devidas. Deste modo, no âmbito da política urbanística e enquanto entidade gestora, a Lisboa Ocidental SRU poderá utilizar os seguintes instrumentos de execução, na totalidade da sua área de reabilitação urbana: a imposição da obrigação de reabilitar e obras coercivas; a demolição de

edifícios; o direito de preferência e o arrendamento forçado. Porém, nas áreas das Unidades de Intervenção com Documento Estratégico aprovado, a Lisboa Ocidental poderá utilizar, adicionalmente, os outros instrumentos de execução, tais como: a empreitada única; as servidões; a expropriação; a venda forçada e a reestruturação de propriedade.

Portanto, a SRU Lisboa Ocidental, apresenta disponibilidade enquanto entidade gestora competente, para apoiar todos os interessados na reabilitação da sua área de reabilitação urbana no âmbito das suas competências e com os meios ao seu alcance, todas as ações de reabilitação, designadamente: licenciando e autorizando operações urbanísticas; disponibilizando informação sobre o estado de conservação, de ocupação e de propriedade dos imóveis e sobre os condicionamentos à edificabilidade das operações de reabilitação concretas; disponibilizando informações sobre os direitos e deveres dos proprietários, demais titulares de direitos reais e arrendatários, no processo de reabilitação, concretamente, sobre as eventuais participações financeiras públicas ou bonificações de crédito a que estes podem aceder e apoiando os proprietários na preparação e execução das ações de reabilitação.

3.2. Análise de um caso prático da SRU Lisboa Ocidental: Obras coercivas e obrigação de reabilitar - PROCESSO n.º 1218/13.1BELSB

Após se ter procedido ao enquadramento legal da SRU Lisboa Ocidental, vamos de seguida debruçar-nos sobre um caso concreto, no qual a SRU utilizou como instrumento de execução de política urbanística as obras coercivas e obrigação de reabilitar.

O caso em questão, refere-se a um imóvel sito na Rua de Alcântara, 31- 31A, tornejando para a travessa de Alcântara n.ºs 8 e 10, da freguesia de Alcântara, concelho de Lisboa, e que é propriedade de Lina Maria Pacheco dos Santos Rosário, encontrando-se descrito na Conservatória do Registo Predial de Lisboa sob o n.º 357, e inscrito na matriz predial sob o artigo n.º 877 da freguesia de Alcântara.

O Prédio caracterizava-se por ser um edifício de gaveto, em ruína, com o interior demolido, existindo apenas as fachadas que se encontravam escoradas. A estrutura de contenção das fachadas foi executada pelo exterior e as sapatas de suporte estão assentes sobre o espaço público, no caso da fachada principal sobre o passeio da Rua de Alcântara e no caso da fachada lateral sobre a escadaria da Travessa de Alcântara. As sapatas que suportavam a estrutura de contenção das fachadas posteriores estavam assentes sobre o Pátio do Fialho, no interior do quarteirão. Para além destas características, no interior do prédio existia mato e entulho.

Portanto, tratava-se de um prédio que apresentava condições precárias, o que posteriormente viria a constituir um perigo para as pessoas que passavam pela rua onde o mesmo se situava (conforme as 4 imagens apresentadas em baixo).⁴⁹



Imagem 1

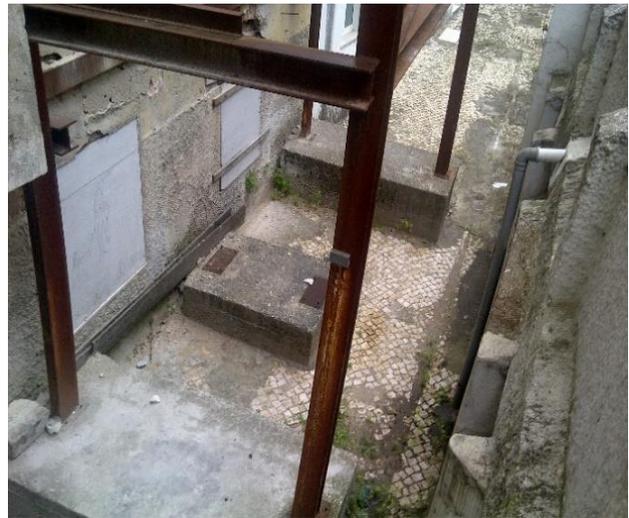


Imagem 2



Imagem 3



Imagem 4

⁴⁹As imagens do edifício foram cedidas pela SRU Lisboa Ocidental.

Deste modo, vamos de seguida, efetuar uma abordagem ainda que de forma sucinta às etapas que se seguiram desde a intimação da proprietária do prédio até à tomada de posse administrativa do mesmo, pela SRU Lisboa Ocidental.

Vejamos então em termos temporais os procedimentos que foram efetuados:

- **06/11/2012** - A SRU Lisboa Ocidental abriu um processo de intimação para obras coercivas, ao qual foi atribuído o n.º 23LO/POL/2012.
- **07/11/2012** - Foi enviada intimação à proprietária para a execução da obra de demolição da fachada do prédio.
- **19/02/2013** - Face ao incumprimento da intimação, o Concelho de Administração aprovou a execução coerciva das obras de demolição, bem como a celebração de um contrato de empreitada, com projeto de demolição, para execução das mesmas.
- **23/04/2013** - O Concelho de Administração deliberou aprovar a tomada de posse administrativa, pela Lisboa Ocidental, do prédio para dar execução imediata à demolição das fachadas, tendo a mesma sido agendada para 20/05/2013.
- **02/05/2013** - Foi enviada notificação à Requerente com a decisão do CA.
- **02.05.2013** - Afixação de edital no Prédio, na CML e na Junta de Freguesia.
- **20/05/2013** - Tomada de posse, não efetivada pelo facto de a Requerente ter instaurado a providência cautelar.
- **22/05/2013** - Citação do tribunal à Lisboa Ocidental, para dar conhecimento da providência cautelar, com prazo de 10 dias para se pronunciar.
- **03/06/2013** - A Lisboa Ocidental apresentou a respetiva oposição.
- **03/07/2013** - Tribunal notificou as partes do despacho de 28/06/2013, onde considera que resulta da oposição a existência de contra interessados, solicitando que as mesmas se pronunciem.
- **10/07/2013** - O mandatário da Requerente junta ao processo requerimento onde considera que o Sr. Carlos Trovão e a mulher deverão efetivamente ser considerados contra interessados e, como tal, notificados.
- **15/07/2013** - Início das Férias Judiciais.
- **25/07/2013** - Entrega do processo administrativo (23LO/POL/2013) no tribunal, para junção aos autos.

- **25/07/2013** - Notificação presencial da Lisboa Ocidental do despacho (fls. 222 do processo) onde o tribunal considera que a providência é de rejeitar por ‘inimpugnabilidade das decisões suspendendas’, dado que a execução coerciva da demolição não excede nem contraria a ordem de demolição remetida à Requerente e que esta desrespeitou. Foi dado prazo de 2 dias para as partes se pronunciarem.
- **05/08/2013**- O mandatário da Requerente dá conhecimento à Lisboa Ocidental do requerimento junto em 10/07/2013.
- **07/08/2013**- A Lisboa Ocidental entregou no tribunal requerimento a reforçar a ideia de que a intervenção é urgente, juntando fotografias atuais do local.
- **23/08/2013**- Despacho do tribunal no sentido de que, dada a proximidade do termo das férias judiciais e a necessidade de uma adequada ponderação, o processo seja conclusivo ao juiz titular logo após o termo das férias.
- **03/09/2013**- Despacho a ordenar a citação dos contrainteressados para se pronunciarem e, dada a urgência invocada pela Lisboa Ocidental, a citação deveria ser acompanhada da oposição, para que se pronunciassem sobre as duas peças. Foi dado prazo de 10 dias.
- **18/09/2013** – Reenvio da citação aos contrainteressados, dado que a primeira foi devolvida.
- **04/10/2013**- Oposição dos contrainteressados, a reforçar o alegado pela Lisboa Ocidental.
- **09/10/2013**- Notificação aos contra interessados para que se pronunciem da oposição (já enviada em 18/09/2013) e do despacho a fls. 222 (de 25/07/2013, onde se defendia a rejeição da providência cautelar). Prazo de 5 dias.
- **14/10/2013**- Em resposta, contra- interessados enviam exposição onde reforçam a sua concordância com o despacho do tribunal no sentido da rejeição da providência cautelar.
- **15/10/2013**- Dado que não havia sido feita ainda, notificação da oposição dos contra interessados à Requerente.
- **17/10/2013**- Notificação aos contrainteressados para apresentarem comprovativo de que notificaram o requerimento de dia 14/10/2013 aos mandatários da Requerente e da Lisboa Ocidental. Determinação da apensação do processo administrativo (23LO/POL/2013), entregue em 25/07/2013, aos autos, e da notificação da mesma às partes.
- **22/10/2013**- Notificação da apensação do processo administrativo aos autos.

- **28/10/2013**- Receção, por correio, da notificação do mandatário dos contra interessados, em cumprimento do despacho de 17/10/2013.
- **05/11/2013 e 08/11/2013** – Em contacto telefónico com o tribunal, foi a Lisboa Ocidental informada de que o SITAF (plataforma eletrónica de entrega de peças processuais administrativas) sofreu alterações no dia 01/11/2013, não se encontrando desde então a funcionar corretamente, não permitindo aos serviços dar entrada ou saída de documentos. Informaram ainda que a comunicação do mandatário dos contra interessados, datada de 28/10/2013, ainda não deu entrada no processo.
- **26/11/2013**- Foi proferida sentença no sentido de ser julgada improcedente a Providencia Cautelar, tendo a Lisboa Ocidental tomado posse do prédio em 02/12/2013 e lavrado o respetivo Auto de Posse Administrativa.
- **03/12/2013**- Foi efetuada a consignação da obra e iniciados os trabalhos.

3.3. Apreciação crítica do caso de estudo supra descrito

Cumpre-nos agora e de acordo com o preceituado no artigo 55.º do RJRU, apreciar o caso acima referido e retirar algumas conclusões.

Ora, em primeiro lugar começando por refletir sobre as características do edifício verifica-se que este se encontrava em ruína, sendo que o seu interior estava demolido e continha lixo, mato e entulho acumulados. Por sua vez, as suas fachadas encontravam-se escoradas sem qualquer tipo de sustentação. Tratava-se de um edifício que não possuía segurança funcional, estrutural e construtiva, tal como dispõe o n.º 1 do artigo 55.º do RJRU.

Deste modo, tendo em conta o estado de degradação do edifício, a SRU Lisboa Ocidental, como entidade gestora competente, que tem por objeto social exclusivo a gestão de operações de reabilitação urbana dentro da sua área delimitada, decidiu impor coercivamente à proprietária do mesmo, Lina Maria Pacheco dos Santos Rosário, a obrigação de esta proceder à execução de obras de reabilitação. Assim, no dia 06/11/2012 a SRU Lisboa Ocidental abriu um processo de intimação para obras coercivas, atribuindo-lhe o n.º 23LO/POL/2012, tendo no dia 07/11/2012 enviado a intimação à proprietária para esta concretizar obras de demolição da fachada do edifício.

Porém, a proprietária após ter recebido a intimação recusou-se a realizar as obras de reabilitação no prédio que lhe haviam sido ordenadas pela SRU Lisboa Ocidental e instaurou uma providência cautelar. Como tal, face ao incumprimento da intimação e em conformidade com

o regulado no n.º 2 do artigo 55.º do RJRU, o Concelho de Administração da SRU Lisboa Ocidental, no dia 19/02/2013 aprovou a execução coerciva das obras de demolição, bem como a celebração de um contrato de empreitada, com um projeto de demolição, para execução das mesmas. E para além disso, no dia 23/04/2013 deliberou aprovar a tomada de posse administrativa, pela Lisboa Ocidental, do prédio para dar execução imediata à demolição das fachadas, tendo a mesma sido marcada para o dia 20/05/2013.

Seguidamente, no dia 02/05/2013 a SRU Lisboa Ocidental notificou a requerente acerca da decisão que tinha sido tomada pelo Conselho de Administração, procedendo ainda à fixação do edital no prédio, no município de Lisboa e na junta de freguesia respetiva, nos termos da lei vigente.

Posteriormente e em conformidade com o que tinha sido anteriormente decidido, a SRU esperava tomar posse administrativa do edifício no dia 20/05/2013, mas tal não se concretizou, uma vez que, a proprietária como já se disse, instaurou uma providência cautelar. A SRU Lisboa Ocidental foi citada no dia 22/05/2013, tendo-lhe sido concedido um prazo para se pronunciar acerca da providência cautelar, o que viria a fazer no dia 3/06/2013. Entretanto, o Tribunal competente notificou as partes, considerando a existência de contrainteressados. E por isso, no dia 25/07/2013 o processo administrativo (23LO/POL/2013) foi entregue no tribunal, para ser junto aos autos. Neste mesmo dia, a SRU Lisboa Ocidental tomou conhecimento de que a providência cautelar instaurada pela proprietária tinha sido recusada, uma vez que a execução coerciva da demolição não contrariava nem excedia a ordem de demolição enviada à proprietária/requerente. Entretanto começaram as férias judiciais e foi dado um prazo de dois dias às partes para se pronunciarem e no dia 07/08/2013 a SRU Lisboa Ocidental, entregou no tribunal um requerimento com fotografias do edifício, que serviu para reforçar a ideia de que a intervenção no edifício tinha carácter urgente pelas condições que apresentava. De seguida, no dia 03/09/2013 foi concedido um prazo de dez dias para os contrainteressados se pronunciarem, o que só viriam a efetuar, no dia 04/10/2013. Mais tarde, no dia 14/10/2013 os contrainteressados enviaram uma exposição através do qual exprimem a sua concordância com o despacho do tribunal, no sentido de rejeitar a providência cautelar. No dia 15/10/2013 a requerente foi notificada da oposição apresentada pelos contrainteressados e o dia 22/10/2013 ambas as partes foram notificadas da apensação do processo administrativo aos autos. Mais tarde, entre o dia 05/11/2013 e o dia 08/11/2013 através do telefone a SRU Lisboa Ocidental foi informada de que o SITAF (plataforma eletrónica de entrega de peças processuais administrativas) tinha sido modificada no dia 01/11/2013, não se encontrando desde essa data

a funcionar corretamente, não permitindo aos serviços dar entrada ou saída de documentos. Assim, depois de todos estes procedimentos, no dia 26/11/201 o tribunal proferiu sentença, julgando improcedente a providência cautelar instaurada pela proprietária.

Posteriormente em consonância com o estipulado nos artigos 107.º e 108.º do RJUE, a SRU Lisboa Ocidental viria a tomar posse administrativa do dito prédio, o que fez no dia 02/12/2013, após ter sido lavrado o auto de posse administrativa, pelo Engenheiro Jorge Evans de Sousa, Diretor Técnico da Lisboa Ocidental, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana, EM, S.A. Este, no momento de elaborar o auto declarou que o Conselho de Administração da Lisboa Ocidental, em 23.04.2013 (Ata n.º 227), determinou a tomada de posse administrativa pela Empresa do prédio sito Rua de Alcântara, n.º 31, tornejando para a Travessa de Alcântara, n.º 8 e 10 (doravante Prédio), propriedade de Lina Maria Pacheco dos Santos Rosário, descrito na Conservatória do Registo Predial de Lisboa sob o n.º 357, inscrito na matriz predial sob o artigo n.º 877 da freguesia de Alcântara. Para além disso, acrescentou ainda que, a posse administrativa viria a ser adiada para o dia 2 de dezembro de 2013, devido à Providência Cautelar instaurada pela proprietária do prédio, a qual correu termos no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa sob o n.º de processo 1218/13.1BELSB, tendo sido julgada improcedente em 26/11/2013.

É de sublinhar que, a tomada de posse administrativa teve como finalidade a execução imediata da demolição das fachadas que dão para a Rua de Alcântara e para a Travessa de Alcântara e das respetivas contenções. Para além disso, ficou a constar do auto que a posse administrativa do prédio manter-se-ia pelo período necessário à execução coerciva da demolição das fachadas e das respetivas contenções, que ocupavam o espaço público, que seria idêntico ao prazo concedido à proprietária, ou seja, foram estipulados 10 dias úteis para elaboração do projeto de demolição e 30 dias úteis para a demolição, tal como a lei prevê.⁵⁰

Relativamente aos prazos, ficou acordado que este teria início a contar a data da elaboração do auto de tomada de posse administrativa.

Por último, refira-se que, o auto de posse administrativa foi lavrado para os devidos efeitos e conforme o disposto no n.º 3 do artigo 107º do Decreto-lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, e depois de lido em voz alta, foi assinado pelo Sr.º Engenheiro Jorge Evans, na qualidade de Diretor Técnico da Lisboa Ocidental, pela Fiscal da Lisboa Ocidental Teresa Claudino e por Joana Santana Godinho, jurista da Lisboa Ocidental, na qualidade de testemunhas. Assim

⁵⁰ Cfr. Artigo 107.º n.º 8 RJUE.

sendo, no dia 03/12/2013 iniciaram-se as obras de reabilitação do edifício em causa, através da demolição das fachadas como foi convencionado.

Face ao exposto, é de salientar que o caso em questão retrata com exatidão as diversas fases e procedimentos legais que foram necessários até à tomada de posse administrativa do edifício, pela SRU Lisboa Ocidental.

Segundo a informação prestada pela SRU Lisboa Ocidental, após ter realizado uma vistoria ao prédio aqui em causa, concluiu que o mesmo se encontrava com um elevado grau de degradação e mau estado da contenção da fachada. Por isso decidiu impor à sua proprietária a realização de obras na fachada do mesmo. Nesta sequência a proprietária foi alvo de sucessivas intimações para executar as obras na fachada seu prédio. Contudo, a sua “estratégia” para não proceder à realização de obras de reabilitação consistiu em dar entrada sucessiva de processos de licenciamento que nunca terminavam e pedidos de prorrogação de prazo, etc. Portanto, a providência cautelar representou apenas mais uma tentativa de adiar o que viria a ser inevitável. Face ao incumprimento da proprietária, a SRU Lisboa Ocidental tomou posse administrativa do edifício, substituindo a proprietária e concretizando as ditas obras na fachada do edifício, nos termos do estipulado nos artigos 55.º do RJRU e 107.º e 108.º do RJUE.

Como já vimos, este caracterizava-se pelo seu elevado estado de degradação e também pelo mau estado da contenção da fachada que lhe estava aplicada, o que consequentemente implicava o desvio dos peões para a estrada. Como foi apurado junto da SRU Lisboa Ocidental, verificaram-se dois atropelamentos, sendo que um deles foi mortal. As más condições do edifício, o facto de não existir outra solução para a passagem dos peões pelo local, e o perigo de queda de elementos da fachada (que inclusive danificaram umas escadas de acesso a outras habitações) tornaram premente a execução desta operação de reabilitação urbana. O edifício em si já não existia, já tinha sido demolido anteriormente e apenas restava a sua fachada. A SRU Lisboa Ocidental procedeu somente à reabilitação das fachadas, não fazendo obras de reconstrução, porque se encontrava a decorrer um processo de licenciamento (mais um) nos termos normais. Atualmente sabe-se que o edifício em causa já não representa qualquer tipo de perigo nem para as pessoas nem para os seus bens.

Em suma, este caso de estudo permitiu observar e perceber em termos práticos o funcionamento do instrumento impositivo e/ou coercivo das obras coercivas e obrigação de reabilitar, desde a intimação da proprietária até ao momento da tomada de posse administrativa pela entidade gestora. De seguida, atendendo ao disposto no artigo 10.º do Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, na redação dada pelo Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto, que a SRU Lisboa Ocidental

como entidade gestora competente para a realização de operações de reabilitação urbana, cumpriu neste caso em concreto, a sua missão primordial que é promover a reabilitação dentro da sua área urbana, através de uma estratégia de intervenção urbanística e utilizando as obras coercivas como instrumento de política urbanística de uma forma eficaz.

4. A eficácia do instrumento obras coercivas e obrigação de reabilitar

Depois de ter procedido à análise do caso supra referido, no qual o mecanismo impositivo das obras coercivas se revelou eficaz, importa agora refletir sobre a seguinte questão: será que as obras coercivas e obrigação de reabilitar conseguem sempre ser um instrumento eficaz/com eficácia?

De facto, e de acordo com informações prestadas pela SRU Lisboa Ocidental, na década 1990/2001, numa abordagem de proximidade de micro intervenções no edificado, dispersas pelos bairros históricos, o investimento do município de Lisboa, incidiu, essencialmente, em obras em edifícios adquiridos pelo município e em intervenções em edifícios particulares, através de programas participados. Na segunda fase, entre o ano 2002 e 2007, a estratégia do município inverteu-se e passou a incidir exclusivamente em eixos da cidade, concretamente na Rua de S. Bento, Rua da Madalena, através de operações no edificado de propriedade municipal ou privada, realizadas pelo município através de mega empreitadas e do recurso frequente às obras coercivas. Atualmente o instrumento é bastante utilizado. A imposição de reabilitar utilizada pelas entidades gestoras afigura-se como um mecanismo coercivo e/ou impositivo, na medida em que impõe ao particular/proprietário a obrigação de executar obras de reabilitação. Como já se verificou, o RJRU assenta muito do seu instrumental nas obras coercivas em edifícios particulares degradados e por isso, este mecanismo apresenta-se vantajoso, porque possibilita determinar de forma mais objetiva quais os edifícios que carecem na realidade, de obras de reabilitação.

Sucedem porém, que o recurso às obras coercivas nem sempre se tem mostrado um instrumento eficaz, porque constitui um “fardo pesado” para a entidade gestora. Senão vejamos, uma das primeiras condicionantes surge no momento da intimação do proprietário para a realização de obras, no qual com base numa vistoria geralmente superficial e muitas vezes efetuada apenas a uma parte do imóvel, não são descritos a totalidade dos trabalhos a promover, quer por não terem sido detetados, quer porque o edifício aparentava um estado de conservação mais gravoso do que o que se observou. É com base nesta vistoria que se preparam os elementos pra intervir

e se estima o valor de obra que é comunicado ao proprietário. É este valor e apenas este, que pode ser cobrado quando as obras estiverem terminadas e por isso é perceptível que nessa altura, ainda não se saiba quais serão os custos totais da execução das obras.

Para além disso, outra das dificuldades prende-se com as indemnizações da entidade gestora, por parte dos proprietários dos prédios. Como dispõe o artigo 108.º n.º1 do RJUE, as despesas de demolição ou de trabalhos de correção ou alteração de obras, bem como “*quaisquer indemnizações ou sanções pecuniárias que a administração tenha de suportar para o efeito, são de conta do infrator*”. Quer isto dizer que os proprietários são obrigados a ressarcir as entidades gestoras pelas obras de reabilitação que estas tenham executado. E como tal, o que acontece é que, tanto o município como as SRU’s, enquanto entidades gestoras mostram-se muitas vezes incapazes de executar e de se ressarcirem em nome dos proprietários. A intervenção coerciva pelos municípios e restantes entidades gestoras constitui um dos paradigmas que urge modificar e como tal é necessário compreender alguns aspetos deste processo. Importa referir, que a intimação para realização de obras consubstancia-se num ato administrativo que impele os proprietários dos imóveis a realizar obras de conservação/demolição, com vista a garantir as condições de segurança e salubridade dos edifícios. Em termos gerais, o procedimento de intimação segue a tramitação descrita no Código do Procedimento Administrativo, mas as regras específicas relativas à conservação do edificado possuem a sua base legal no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Decreto-Lei n.º 555/1999, de 16 de Dezembro, com a redação introduzida pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro e Decreto-Lei n.º 26/2010 de 30 de Março. Caso os proprietários não iniciem ou concluam as obras que lhes sejam determinadas na intimação, a entidade gestora (município ou SRU) pode, em último caso, tomar posse administrativa para as executar coercivamente, em sua substituição, como já referimos.

Todavia, tem sido uma tarefa difícil assegurar a eficácia das obras coercivas, uma vez que na maior parte dos casos, a entidade gestora, tem dificuldade em cumprir na íntegra os prazos a que intimou o proprietário, porque ao invés deste, a entidade gestora está sujeita ao cumprimento de regras, projetos e procedimentos mais rigorosos e muito mais morosos, mas que são exigidos no âmbito da contratação pública, prosseguindo os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, que lhe compete inteiramente demonstrar na execução de despesas com dinheiros públicos. Para além disso, a execução das obras de reabilitação, implica geralmente a prévia desocupação dos imóveis, para a qual a entidade gestora se apresenta com pouca capacidade negocial com inquilinos e ocupantes, responsabilizando-se inevitavelmente

pela concretização de todos os realojamentos provisórios independentemente do título de ocupação e assumindo os devidos custos ou subsídios. Como tal, a afetação de recursos e de dinheiros públicos para intervenções coercivas em propriedade privada, restringe a capacidade de criar mais-valia em investimento público, pois exige o financiamento total da intervenção por parte do município até à sua conclusão e uma forte probabilidade de que o ressarcimento desse esforço financeiro não se concretize a curto prazo, face às dificuldades financeiras que os proprietários revelam e aos fracos rendimentos dos prédios em causa, com ocupações ou arrendamentos antigos de valores muito baixos. Para além disso, a realidade tem também demonstrado que a morosidade processual, possibilita que os proprietários tomem entretanto a iniciativa de concretizar as obras ou a que aguardem a adjudicação da empreitada coerciva e prefiram por sua vez, retomar o processo de obra à sua responsabilidade. Pese embora se tratem de custos que devem ser imputados aos respetivos proprietários, o ressarcimento da entidade gestora, nem sempre é fácil, nem imediato, o que conduz desta forma à frustração dos objetivos e causando prejuízos avultados para a entidade gestora.

Em suma, devido à falta de suporte financeiro, às dificuldades de natureza burocrática, à escassez de verbas, à insuficiência de apoios e técnica dos intervenientes nas operações urbanísticas, podemos concluir que, nem sempre este instrumento de política urbanística consegue cumprir eficazmente as suas finalidades.

Estamos mediante uma situação que se pode definir da seguinte forma “resolve-se o problema do proprietário, mas em contrapartida cria-se outro problema para a entidade gestora”.

Conclusão

Tendo em conta tudo o atrás descrito, podemos concluir que de facto o novo RJRU sofreu alterações significativas, tendo em vista a flexibilização, (sobretudo no que respeita à delimitação das áreas de reabilitação urbana) e a simplificação (sobretudo quanto à tramitação em sede de gestão urbanística).

Como já vimos, com a implementação deste novo regime, os instrumentos de política urbanística sofreram alguns ajustamentos e clarificações. Contudo, as modificações de maior relevo referem-se à obrigação de reabilitar e obras coercivas e à venda forçada.

Tratam-se de mecanismos impositivos ou coercivos de política urbanística que têm como finalidade impor ao proprietário a obrigação de obras de execução de reabilitação urbana nos edifícios.

Porém, embora em muitos casos a sua utilização se mostre eficaz, a verdade é que ainda existem algumas falhas e debilidades que necessitam de ser colmatas, nomeadamente em termos de financiamento.

Efetivamente, foram precisas várias décadas, fatores, acontecimentos e protagonistas para o conceito de reabilitação urbana alcançar a sua atual definição. Outrora, a reabilitação urbana limitava-se apenas à dimensão física do património, enquanto que hoje em dia corresponde a um processo complexo e abrangente, envolvendo múltiplos atores, englobando todas as políticas urbanas e com uma indissociável vertente social e cultural. Nos dias de hoje, a reabilitação urbana deve ser encarada como um meio essencial de promoção da qualidade de vida da população e um dos principais instrumentos do desenvolvimento urbano sustentável. Neste sentido, esta nova tendência de “olhar” a reabilitação urbana, possibilitou a tomada de consciência por parte do Governo face à questão da degradação do edificado. Na prática, têm sido diversos os programas de apoio à reabilitação urbana em Portugal e verifica-se que, embora alguns tenham alcançado maior sucesso do que outros, têm sido insuficientes e acabam por ser extintos geralmente devido à falta de suporte financeiro, dificuldades de ordem burocrática, escassez de verbas por parte da Administração Local, processos de candidatura complexos, insuficiência de apoios camarários disponíveis, condicionamentos jurídicos, desconhecimento devido à falta de divulgação dos programas pela Administração Central e insuficiente competência técnica dos intervenientes.

No que respeita à análise do estudo de caso da Lisboa Ocidental SRU, este permitiu demonstrar a eficácia da estratégia concretizada pela SRU através da utilização do instrumento coercivo

obrigação de reabilitar, regulado no artigo 55.º do RJRU, na medida em que de facto promove a reabilitação do edificado já existente no sentido de assegurar a segurança das pessoas e dos seus bens.

Referindo-nos agora ao papel das SRU's no contexto urbanístico, verificamos que a atuação das mesmas se caracteriza de uma forma global, como positivo.

No caso de estudo que analisamos em concreto, a estratégia da SRU Lisboa Ocidental revelou-se eficaz através da sua celeridade procedimental e agilização processual, de forma a garantir a segurança dos peões e a reabilitar a fachada do edifício em causa.

Contudo, existem certamente outros casos nos quais a SRU Lisboa Ocidental não consegue assegurar a sua eficácia, revelando a sua estratégia algumas lacunas designadamente devido à falta de financiamento. Tal sucede, porque como sabemos, a execução de operações urbanísticas implica custos, encargos, recursos humanos e financeiros acrescidos. Para além disso, conclui-se que os apoios dados às mesmas são insuficientes e as verbas públicas são cada vez mais escassas.

Concluindo, as Sociedades de Reabilitação Urbana, como entidades gestoras por excelência, que surgiram com o Decreto-Lei nº.104/2004, de 7 de Maio, devem de assumir um papel proactivo na promoção da contratualização e na concretização de operações de reabilitação urbana.

Deste modo, como consideração final, cumpre acrescentar que embora já existam alguns programas e entidades para promoverem a reabilitação urbana ainda há muita coisa que é necessário concretizar.

No que diz respeito ao futuro da reabilitação urbana é preciso que o município se empenhe mais quer a nível de planeamento, quer a nível das intervenções em si. É necessário ainda que a população em geral tome consciência da importância da reabilitação urbana no edificado e dos seus benefícios. É ainda urgente implementar e criar apoios financeiros de forma a contribuir para o desenvolvimento sustentável da reabilitação urbana. É de extrema importância que as nossas cidades se tornem melhores lugares não só para habitar, mas também para trabalhar e viver.

Em suma, a reabilitação urbana deve ser perspectivada como um desafio em prol de um futuro melhor não só das pessoas, mas de todo o edificado em Portugal.

Lista bibliográfica

A Reabilitação Urbana e a Gestão Urbanística Programada (e Negociada): Dois Tópicos Incontornáveis na Concretização das Políticas Urbanas”, in *Em Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, 2013.

CABRAL, Sofia, *Instrumentos de Reabilitação Urbana: as Sociedades de Reabilitação Urbana*: Dissertação de Mestrado em Engenharia Civil: Instituto Técnico de Lisboa, Novembro de 2013.

COOREMAN, Marleen, *O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana – A resposta necessária para um novo paradigma de urbanismo?* Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho, policopiada, 2011, p. 15.

Regime Jurídico da Reabilitação urbana. Anotado e comentado e Legislação Complementar, Lisboa, Quid Juris, Sociedade Editora, 2010.

CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4ª edição. Almedina, 2008.

GONÇALVES, Adelino, “Áreas Urbanas para (Re) habilitar as Relações entre a Cidade e o Património”, in *temas CEDOUA: O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010 e “O Planeamento (no âmbito da Reabilitação Urbana” in *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território* (coordenação Fernanda Paula Oliveira), Coimbra, Almedina, 2012.

GONÇALVES, Adelino Manuel dos Santos, “Questões de pormenor no planeamento de salvaguarda”, in *Revista do CEDOUA*, N.º 17.

IBÁÑEZ, Santiago González-Varas, “La rehabilitación urbanística. Legislación, problemas, líneas de futuro”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año XXXIII, n.º 172.

MENDES, Jorge Barros, *Fundamentos e Princípios do Direito do Urbanismo in: Direito do Urbanismo e do Ambiente, Estudos Compilados* Lisboa, Quid Juris, 2010.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2ª edição Almedina, 2012.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “*Programação e Execução das Operações de Reabilitação Urbana*”: *Perspetiva Jurídica*, in “*O Novo regime da reabilitação Urbana*”, 2010, publicação do CEDOUA FDUC, Almedina 2010.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, Lopes Dulce, *Execução Programada de Planos Municipais*”, *As Unidades de Execução como Instrumento de Programação Urbanística e o Reparcelamento Urbano como Figura Pluriforme*, Coimbra, Almedina, 2013.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce e ALVES, Cláudia, *O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado*, Coimbra, Almedina, 2011.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “*As recentes alterações ao regime Jurídico da Reabilitação Urbana*”, in *Revista de Direito regional e Local*, n.º 19, julho/setembro de 2012.

OLIVEIRA, Fernanda Paula Oliveira e LOPES Dulce, “*Reabilitação Urbana: Uma Noção e uma Via de Concretização*”, *Em Cima do Joelho (ECDJ)*, n.º 9, 2005.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce, *As recentes alterações ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana* in *Revista de Direito Regional e Regional*, n.º 19, setembro/outubro 2012.

ZBYSZEWSKY, João Paulo, *Regime Jurídico da Reabilitação urbana. Anotado e comentado e Legislação Complementar*, Lisboa, Quid Juris, Sociedade Editora, 2010

Sites Consultados⁵¹

<https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/index.jsp>

<http://www.lisboaocidentalsru.pt/>

<http://www.cm-lisboa.pt/viver/urbanismo/reabilitacao-urbana>

<http://www.adurbem.pt/content/section/5/37/>

⁵¹ Estes sites foram consultados entre os meses de Outubro a Dezembro de 2016.

