



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Da Reabilitação Urbana à Reabilitação de Edifícios

Questões jurídicas

Marta Pinto Vaz Esteves

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2020

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Da Reabilitação Urbana à Reabilitação de Edifícios

Questões jurídicas

Marta Pinto Vaz Esteves

Orientadora: Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2020

“landscape has all the features of language. (...) Like the meanings of words, the meanings of landscape elements are only potential until context shapes them.” – Anne Spirn.

Agradecimentos

Aos meus pais, por todo o amor, acompanhamento e educação.

À minha família e amigos, por toda a motivação e conforto.

À minha orientadora, Dra. Fernanda Paula Oliveira, que muito admiro, pela disponibilidade e dedicação, mesmo nestes tempos conturbados.

Por fim, à Escola do Porto da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, por tudo o que me proporcionou neste percurso académico.

Resumo

A Reabilitação Urbana e a Reabilitação de Edifícios são duas formas de intervenção no território operadas no âmbito do Direito do Urbanismo. Nesta dissertação salientamos a importância que estes instrumentos revelam na prossecução do interesse público por parte da Administração Pública.

Ademais, cumpre identificar quais as alterações sentidas com a revogação do Regime Excepcional e temporário da Reabilitação de Edifícios, previsto no Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, promovido pela entrada em vigor do recente Regime de Reabilitação de Edifícios ou Frações Autónomas, consagrado no Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho e tentar responder a algumas questões que surgiram com esta mudança legislativa.

Palavras-chave: Reabilitação Urbana; Reabilitação de Edifícios; Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril; Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho.

Abstract

Urban Rehabilitation and Building Rehabilitation are two forms of intervention in the territory enshrined in the scope of Urban Planning Law. In this dissertation we highlight the importance that these instruments reveal in the pursuit of public interest by the Public Administration.

In addition, we identify which changes were felt with the withdrawal of the Exceptional and temporary Regime of Building Rehabilitation, foreseen on the Decree-Law n.º 53/2014, of April 8, promoted by the entry of the recent Regime of Building Rehabilitation or Autonomous Fractions, enshrined in the Decree-Law n.º 95/2019, of July 18, and try to answer some questions that arose with this legislative change.

Key-words: Urban Rehabilitation; Building Rehabilitation; Decree-Law n.º 53/2014, of April 8; Decree-Law n.º 95/2019, of July 18.

Índice

Introdução	1
1. A reabilitação urbana e a reabilitação de edifícios.....	3
1.1. Conceito de reabilitação urbana	3
1.2. Conceito de Reabilitação de Edifícios	5
1.3. Diferença entre conceitos	11
2. A evolução da RU e da RE – até ao DL n.º 95/2019, de 18 de julho.....	12
2.1. Evolução Europeia	12
2.2. Evolução Nacional	14
2.3. A Reabilitação de Edifícios – do DL n.º 53/2014, de 8 de abril ao DL n.º 95/2019, de 18 de julho	19
3. O DL 95/2019, de 18 de julho.....	22
3.1. Âmbito de aplicação e análise do regime.....	23
3.2. As dúvidas que se colocam com a entrada em vigor do DL n.º 95/2019, de 18 de julho	26
3.2.1. Harmonização entre o DL n.º 95/2019, de 18 de julho e o DL n.º 307/2009, de 23 de outubro	27
3.2.2. Os Benefícios Fiscais e a sua aplicabilidade.....	28
Conclusão.....	34
Anexos	36
Bibliografia	39

GLOSSÁRIO

AL. – Alínea;

AP – Administração Pública;

Art. – Artigo;

ARU – Área de Reabilitação Urbana;

Cfr. – Conforme;

DL – Decreto-Lei;

EBF – Estatuto dos Benefícios Fiscais;

Ed. Rev. – Edição Revista;

IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana;

IMI – Imposto Municipal sobre os Imóveis;

IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões onerosas de imóveis;

IRC – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas;

IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares;

N.º - Número;

ORU – Operação de Reabilitação Urbana;

P. – Página(s);

PDM – Plano Diretor Municipal;

PRAUD - Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas;

PRID - Programa de Recuperação de Imóveis Degradados;

PRU – Programa de Reabilitação Urbana;

RE – Reabilitação de Edifícios;

RECRIA - Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados;

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

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

RERU – Regime Excepcional da Reabilitação Urbana;

RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas;

RJRU – Regime Jurídico da Reabilitação Urbana;

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação;

RU – Reabilitação Urbana;

S.d. – *Sine data*;

Vd. – *Vide*;

Introdução

A evolução da sociedade nas últimas décadas demonstrou a clara necessidade de uma intervenção planificadora por parte da Administração Pública (doravante referida como AP) no setor do ordenamento e utilização do território. Tal afirmação justifica-se pelo facto de a forma de aproveitamento do território se refletir na economia, no ambiente, no desenvolvimento social e, em suma, na qualidade de vida da população incidente no território.

É à luz do princípio da prossecução do interesse público, consagrado no n.º 1 do art. 266.º, da Constituição da República Portuguesa, que a AP tem o dever de atuar em consonância com o interesse coletivo. De acordo com uma das aceções salientadas por DIOGO FREITAS DO AMARAL o interesse público é tido como “*o interesse geral de uma determinada comunidade, o bem comum*” (Amaral, 2011, p. 43) e é neste sentido que toda a atuação da AP se deve guiar. Contudo, não de forma arbitrária, tendo em consideração o princípio da legalidade e do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares¹.

Tendo o ordenamento e a gestão do território uma vertente tão relevante na promoção da qualidade de vida da população, o Governo tem-se focado na sua otimização, através da regulamentação do regime da Reabilitação Urbana e, mais recentemente, do regime da Reabilitação de Edifícios. É neste prisma de otimização da gestão territorial que se alterou o paradigma de uma intervenção no solo movida pela vontade do particular, de forma irrefletida e dispersa, para uma intervenção contida e previamente projetada pela AP. Nesta fase do urbanismo, as autoridades competentes optaram pelo afastamento da ideia do crescimento da urbe em expansão territorial e privilegiaram a revitalização do centro das cidades como um todo, apostando no crescimento económico e da qualidade de vida habitacional e ambiental.

O Governo tem adotado políticas que prosseguem esta ideia de revitalização da cidade, tendo a promoção da Reabilitação e a habitação um papel central nestas². Neste sentido, implementou-se o Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho que estabelece, pela primeira vez, um regime regra para a Reabilitação de Edifícios. A entrada em vigor deste diploma (no dia 15 de novembro de 2019) resultou em algumas modificações nas áreas da Reabilitação Urbana e da Reabilitação de Edifícios. Por essa razão, cumpre nesta dissertação expor as modificações sentidas (não só neste momento, mas as que têm vindo a ocorrer com o curso do tempo) e intentar responder a algumas questões jurídicas que surgiram, tais como: Como harmonizar o Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho com o Regime

¹ Amaral, *Curso de Direito Administrativo - Volume II*, 2.ª ed., 2011, Coimbra, Almedina, p. 42.

² Redação da Resolução de Conselho de Ministros n.º 170/2017.

Jurídico da Reabilitação Urbana (doravante referido como RJRU)? Sendo esta harmonização possível, será admissível a aplicação dos benefícios fiscais previstos para ações de Reabilitação de Edifícios, no âmbito do RJRU, a intervenções de Reabilitação de Edifícios consagradas pelo novo Decreto-Lei (doravante referido como DL)? E, por fim, pode um benefício fiscal ser concedido a intervenções urbanísticas de demolição, construção ou reconstrução?

Para compreender plenamente a presente situação, poder sobre esta refletir e ter capacidade de desenvolvimento do conteúdo do trabalho iniciámos um processo de pesquisa de doutrina e de dissertações de mestrado. Enquanto analisámos as obras selecionadas, fomos verificando a legislação que se encontrava então em vigor, fazendo uma comparação com a legislação que vigora atualmente.

Uma vez que estamos perante um tema multidisciplinar, para além de obras jurídicas, procurámos também artigos e dissertações de mestrado noutras áreas, nomeadamente, na área de Engenharia Civil e de Arquitetura. Adicionalmente, pesquisámos informação em sítios oficiais do Governo, como o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)³, o Governo dos Açores⁴, o Turismo de Portugal⁵, a União Europeia⁶, sítio da Ordem dos Engenheiros⁷, entre outros.

A estrutura deste trabalho está dividida em 3 capítulos. Em primeiro lugar intentamos definir em que consiste o conceito de Reabilitação Urbana e Reabilitação de Edifícios, assim como a distinção entre estes. De seguida, entendemos que seria importante relatar, de forma breve, a evolução da Reabilitação, tanto urbana como de edifícios, até os dias de hoje, focando-nos no que influenciou a adoção do DL n.º 53/2014, de 8 de abril e o consecutivo DL n.º 95/2019, de 18 de julho. Por fim, como o que importa na presente análise é a alteração da legislação e as questões que esta acarreta, fazemos, no último capítulo, uma análise mais profunda ao DL n.º 95/2019, de 18 de julho e expomos as questões com as respostas que propomos.

³ Instituto da Habitação da Reabilitação Urbana, s.d..

⁴ Património Urbano dos Açores, s.d..

⁵ Turismo de Portugal - Business, s.d..

⁶ Política Regional, s.d..

⁷ Ordem dos Engenheiros, s.d..

1. A reabilitação urbana e a reabilitação de edifícios

1.1. Conceito de reabilitação urbana

A Reabilitação Urbana (doravante referida como RU) é tida como a solução ao problema que o urbanismo tem vindo a enfrentar há anos. Desde décadas passadas que a construção urbanística e o planeamento urbano têm sido efetuados de forma desorganizada – o âmago do desenvolvimento da urbe, em tempos precedentes, passava pela construção desordenada e efetuada por iniciativa dos particulares. Conforme afirma MARCELLO CAETANO estas obras estavam dependentes de licença municipal⁸, tendo os municípios apenas a função de analisar e fiscalizar se a construção poderia ser realizada e se a sua execução se encontrava dentro dos parâmetros legais e autorizados, não havendo, assim, um planeamento prévio por parte da AP, mas antes uma fiscalização posterior.⁹ Como é sabido atualmente, isto originou num crescimento urbano desorganizado, visto que a atuação da AP era efetuada ““a reboque” de iniciativas privadas” (Lopes & Paula Oliveira, 2017, p. 26) e não por organização e planeamento prévio por parte das entidades competentes. Entre várias consequências podemos destacar a fuga da população do centro das cidades (originando a degradação do edificado, das infraestruturas e dos equipamentos que apoiam a população, que resultou em consequências económicas e sociais); e a carência da preservação do meio ambiente (compreende-se que a aproveitação do solo de forma desregularizada, a constante utilização de novos materiais e a não utilização de recursos já utilizados traduz-se uma sobrecarga para o meio ambiente).

Como podemos compreender, por estas razões e, auxiliado por incentivos da União Europeia¹⁰, a AP optou por valorizar e promover a RU. Inicialmente, detinha-se o plano de consagrar a RU como objeto de um regime jurídico excecional¹¹. Contudo, a evolução do próprio regime e das necessidades da sociedade motivaram a transição para um regime regra (atualmente consagrado no DL n.º 307/2009, de 23 de outubro – RJRU). A partir desse momento, a RU passou a ser “inserida numa programação municipal, em que a prévia delimitação pelo município de áreas de reabilitação urbana

⁸ De acordo com os art. 2.º, do DL n.º 38 382, de 7 de agosto de 1951 (Regulamento Geral das Edificações Urbanas, doravante referido como RGEU) e com os art. 51.º, n.º 20 e 61.º, do DL 27 424, de 31 de dezembro de 1936 (antigo Código Administrativo), in Caetano, *Manual de Direito Administrativo - VOL. II*, 9.ª ed., 1980, Coimbra, Almedina, p. 1195-1196.

⁹ Lopes & Paula Oliveira, *Reabilitação urbana em ARU's sem ORU's: que conceito de reabilitação e que benefícios fiscais em matéria de IVA?*, in *Questões atuais do Direito Local*, ed. Rev. n.º13, janeiro/março, 2017, Braga, AEDREL, p. 26-27.

¹⁰ Atualmente encontra-se em vigor a iniciativa JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) direcionada ao “desenvolvimento urbano sustentável com incentivo às parcerias público-privadas, para projetos inseridos em Planos Integrados de Desenvolvimento Urbano”, Dias, *Apoios e Incentivos à Reabilitação Urbana*, s.d., in IHRU, p. 21; e o Programa IFRRU 2020 - Programa de Incentivo à Reabilitação Urbana, criado pelo governo português em colaboração com a UE, in Portal da Habitação, s.d..

¹¹ DL n.º 104/2004, de 7 de maio; Tomé, *O Regime Excecional da Reabilitação Urbana - Tendência ou Excecionalidade?*, Tese de Mestrado em Direito Administrativo, 2015, Porto, Universidade Católica Portuguesa, p. 36.

que necessitavam de uma estratégia municipal surgiu como de obrigatório cumprimento por parte dos respetivos proprietários” (Tomé, 2015, p. 36).

É tido, com concordância doutrinal, que a RU “visa prosseguir uma multiplicidade e uma variedade de objetivos” (Oliveira, 2018, p. 394), tais como: reabilitação arquitetónico-urbanística, económico-social e cultural, como se verifica no art. 3.º, do RJRU.

Neste sentido, ao contrário do que acontecia anteriormente¹², a AP tem direcionado os instrumentos de gestão territorial de modo a acompanhar a preferência pela reabilitação urbana que se tem vindo a apurar na legislação urbanística dos últimos anos (Oliveira, 2018, p. 394). Deste modo, os instrumentos de gestão territorial assentam na ideia de “*contenção (e consolidação) dos perímetros urbanos, no preenchimento (colmatação) de espaços vazios dentro dos perímetros existentes e no reforço e revitalização dos centros das cidades*” (Lopes & Oliveira, 2014, p. 34-35).

É em consonância com os instrumentos de gestão territorial, principalmente com o Plano Diretor Municipal (doravante referido como PDM)¹³, que o Município delimita as Áreas de Reabilitação Urbana (doravante referido como ARU) e a respetiva Operações de Reabilitação Urbana (doravante referidas como ORU). Estas são áreas identificadas e delimitadas territorialmente pelo Município por serem consideradas obsoletas, insuficientes ou degradadas nos seus edifícios, infraestruturas ou equipamentos de utilização coletiva no que diz respeito às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade e que justifiquem uma intervenção integrada¹⁴.

Se examinarmos cumulativamente as zonas de incidência das ARU, os objetivos previamente identificados da RU, a sua evolução e a al. j) do art. 2.º, do RJRU¹⁵, verificamos, em conformidade com as autoras FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, que a RU é tida como “uma política pública global (e não limitada à mera intervenção nos edifícios), abrangendo, por isso, qualquer área da cidade (não apenas os tradicionais centros históricos) e não necessariamente solo urbano (já que pode abranger aglomerados rurais ou áreas de génese ilegal)” (Lopes & Oliveira, 2014, p. 36); tendo, porém, de manter o património urbanístico e imobiliário no seu todo ou em parte substancial, mesmo que a operação de RU implique a demolição, construção ou reconstrução de

¹² Neste sentido, Lopes & Oliveira, *40 Anos de Urbanismo em Portugal: plus ça change, plus c'est la même chose?*, in *Questões Atuais de Direito Local*, ed. Rev. n.º 2, abril/junho, 2014, Braga, AEDREL, p. 32.

¹³ Sendo que o próprio PDM tem de respeitar os instrumentos de gestão territorial a si superiores.

¹⁴ Cfr. al. h), do art. 2.º, do RJRU.

¹⁵ “«Reabilitação urbana» 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.”

determinados edifícios, desde que tal seja relevante para a manutenção do património urbanístico e imobiliário dessa zona delimitada.

Todavia, apesar deste avanço significativo no urbanismo, existe um confronto entre a vontade de ação da AP e o que os proprietários desejam efetuar e quando o podem fazer. Em função disso, apesar de a legislação ainda assentar numa lógica de iniciativa por parte dos particulares (desde que esta não viole o disposto em instrumentos de gestão territorial)¹⁶, as entidades públicas envolvidas na gestão do território têm como competência a programação destas intervenções privadas, através da definição dos termos e dos momentos da sua concretização, bem como avaliam os meios financeiros para o efeito¹⁷¹⁸.

Destarte, de forma a estimular os proprietários a reabilitar as suas propriedades, as entidades gestoras do território possuem mecanismos de favorecimento ou de incitamento a estas obras, como veremos posteriormente.

1.2. Conceito de Reabilitação de Edifícios

A Reabilitação de Edifícios (doravante referida como RE) tem uma complexa aceção devido ao facto de se encontrar consagrada em diversos regimes. Contudo, de uma forma resumida, podemos defini-la “como o conjunto de operações destinadas a garantir a *possibilidade de reutilização plena do edificado existente*, adaptando-a a exigências contemporâneas, e estabelecendo um compromisso entre a sua identidade original e a que resulta da própria reabilitação”¹⁹ (itálico nosso). Quer-se com isto demonstrar a preocupação desta modalidade em promover a recuperação e o melhoramento técnico do edificado existente, cujo as suas condições de conservação justifiquem a intervenção de operações urbanísticas, principalmente no que diz respeito à “segurança, habitabilidade, conforto”²⁰.

¹⁶ Lopes & Oliveira, *op. Cit.*, 2014, p. 35.

¹⁷ Oliveira, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 3.ª ed., 2018, Braga, AEDREL, p. 393.

¹⁸ Sendo que compete à AP, como referido previamente, a prossecução do interesse público, tendo sempre em consideração o princípio da legalidade e o respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.

¹⁹ Appleton, *Reabilitação de Edifícios: princípios e práticas*, 2014, *s.l.*, in Ordem dos Engenheiros.

²⁰ Cfr. preâmbulo do DL n.º 95/2019, de 18 de julho.

Importa salientar que a reutilização do edificado demonstra-se benéfica para o ambiente²¹, para a preservação do património cultural e urbanístico²² e acarreta vantagens económicas²³, razões importantes pelas quais a RE tem ganhado protagonismo ao longo dos anos.

Como referido em parágrafo anterior, a RE consagra-se em diferentes diplomas e, de forma a conseguirmos compreender em que especificamente consiste, cumpre identificar estes diplomas, assim como os seus regimes: o DL n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (doravante referido como RJUE); o DL n.º 307/2009, de 23 de outubro, que regulamenta o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU); na extensão do RJRU, prevê-se o Regime Especial da Reabilitação Urbana, consagrado nos art. 77.º-A e 77.º-B, do RJRU²⁴; e, por fim, o recente DL n.º 95/2019, de 18 de julho, que dispõe de um regime regra aplicável a edifícios ou frações autónomas, em substituição do DL n.º 53/2014, de 8 de abril, que estabelecia o Regime Excecional da Reabilitação Urbana (doravante referido como RERU).

O conceito de *edificação* encontra-se consagrado no RJUE como “a atividade ou o resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com caráter de permanência” (art. 2.º, al. a)), concomitantemente com as definições das intervenções urbanísticas que são permitidas no edificado (art. 2.º, al. a), b), c), d), f) e g)) e que são reputadas como obras que poderão ser realizadas independentemente de se encontrarem ou não no âmbito de uma ARU e da correspondente ORU, ou mesmo se vão ao encontro das estratégias de RU adotadas pelo município.

Por sua vez, conceito de *reabilitação de edifícios* encontra-se plasmado no RJRU e é tido como “a forma de intervenção destinada a conferir determinadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva a um ou vários edifícios, às construções funcionalmente

²¹ Neste sentido, a Ordem dos Engenheiros refere: “Proteção ambiental: Reabilitar edifícios antigos significa preservar uma grande parte dos elementos construídos, reduzindo a quantidade de demolições necessárias e das correspondentes reconstruções. Por comparação com a construção nova, reabilitar significa consumir menores quantidades de energia na produção e aplicação de produtos de construção, reduzir as emissões de CO2 e limitar as quantidades de produtos de demolição a remover e destruir”, in Appleton, *op. Cit.*, 2014.

²² Promove a reabilitação de edifícios antigos que possam ser considerados como parte do património urbanístico de uma determinada zona. Património este que, apesar de preservar uma identidade cultural e tornar essa zona turisticamente atrativa (neste sentido – Património Urbano dos Açores, in Governo dos Açores, *s.d., s.l.*), não se encontra protegido por classificação de interesse público, municipal ou nacional (classificados pela Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, no seu Título IV e pelo DL n.º 309/2009, de 23 de outubro).

²³ Neste sentido, Ramos, *Reabilitação de Edifícios Sustentável de Baixo Custo - Instrumentos de Apoio à Seleção de Soluções*, Tese de mestrado em Engenharia Civil, 2015, Lisboa, Instituto Superior Técnico de Lisboa, p. 15-16: permite a “Redução dos custos de demolição; Redução dos custos com licenças e taxas; Aprovação mais fácil de projetos; Redução dos custos de estaleiro; Redução das perturbações do tráfego urbano; Colocação mais fácil de produtos de construção; Numa análise global e no ciclo de vida da construção, significa que os custos totais das intervenções de reabilitação podem ser inferiores aos de construções novas, mesmo que os preços unitários dos trabalhos sejam mais elevados”.

²⁴ Introduzido pela alteração do RJRU através da Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto.

adjacentes incorporadas no seu logradouro, bem como às frações eventualmente integradas nesse edifício, ou conceder-lhes novas aptidões funcionais, determinadas em função das opções de reabilitação urbana prosseguidas, com vista a permitir novos usos ou o mesmo uso com padrões de desempenho mais elevados, podendo compreender uma ou mais operações urbanísticas” (art. 2.º, al. i)).

Tendo em consideração que a RE no âmbito do RJRU faz parte, à partida, de uma intervenção de RU – o que, como veremos, não é uma imposição –, temos, juntamente, em apreciação o conceito de RU previsto no art. 2.º, al. j), do RJRU. É neste sentido que se considera o conceito de RE do RJRU mais abrangente do que o conceito de edificação do RJUE, uma vez que a alínea j) permite o seguinte: “obras de *construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação* ou *demolição* dos edifícios” (itálico nosso).

Verificamos, deste modo, que aquando no âmbito de uma intervenção de RU a RE poderá incluir uma ação de demolição, nova construção ou substituição de edifícios consequente da demolição, desde que estas intervenções, no seguimento do que se menciona na al. i) do mesmo art., se encontrem “em função das opções de reabilitação urbana prosseguidas” pelo município²⁵, (caso contrário, não as poderemos considerar como uma ação de RE, mas antes como uma ação de edificação no âmbito do RJUE). Além disso, alude também a mesma alínea, na sua parte final, que a ação de reabilitação de edifícios poderá implicar “uma ou mais operações urbanísticas” e, neste sentido, defende a autora FERNANDA PAULA OLIVEIRA²⁶ que tal permite intervenções no edificado menos intensas, assim como intervenções mais profundas, admitindo, destarte, as obras supra referidas, desde que tal vá ao encontro da finalidade da reabilitação – “conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva a um ou a vários edifícios (...) ou a conceder-lhes novas aptidões funcionais, determinadas em função das opções de reabilitação urbana prosseguidas, com vista a permitir novos usos ou o mesmo uso com padrões de desempenho mais elevados” (art. 2.º, al. i)).

Existe ainda um regime especial da reabilitação urbana, consagrado nos art. 77.º-A e 77.º-B, do RJRU. Este regime regula as operações urbanísticas realizadas em edifícios ou frações que tenham sido concluídos há pelo menos 30 anos e que “em virtude da sua insuficiência, degradação ou obsolescência, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética

²⁵ Neste sentido, Oliveira, *Como articular os conceitos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e do Regime Aplicável à Reabilitação de Edifícios ou Frações in* Questões Atuais do Direito Local, ed. rev. n.º 25, janeiro/março, 2020, Braga, AEDREL, p. 5.

²⁶ Oliveira, *op. cit.*, 2020, p. 5.

ou salubridade, se justifique uma intervenção de reabilitação destinada a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva” (art. 77.º-A, n.º 1, al. a) e b)).

O regime aqui em análise vem diminuir os obstáculos à RE e frações autónomas que se considerem antigos (construção legalmente existente e terminada há pelo menos 30 anos) e que, pelo seu estado de conservação, se verifique que necessitam de ser intervencionados (art. 77.º-A, n.º 1, al. a) e b)). Deste modo, o regime poderá ser aplicado a edifícios ou frações dentro ou fora de uma ARU (art. 77.º-A, n.º 1, parte final), que não se considerem “individualmente classificados ou em vias de classificação” (art. 77.º-A, n.º 3, al. a)), que não estejam “localizados em áreas urbanas de génese ilegal, salvo se estiverem incluídos em área de reabilitação urbana”(art. 77.º-A, n.º 3, al. b)) e que cumpram cumulativamente as regras impostas para as “operações urbanísticas de reabilitação abrangidas pela presente parte”, consagradas no n.º 2, do art. 77.º-A.

As consequências previstas deste regime são seguintes: de acordo com o n.º 1, do art. 77.º-B “aplica-se o procedimento simplificado de controlo prévio, nos termos estabelecidos pelos artigos 53.º-A a 53.º-G e no respetivo regime subsidiário, com as necessárias adaptações, salvo quando estiverem isentas de controlo prévio ao abrigo do presente decreto-lei e do regime jurídico da urbanização e da edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro”; e, conforme afirma FERNANDA PAULA OLIVEIRA, foi-lhes alargado os benefícios fiscais presentes no art. 45.º, do Estatuto dos Benefícios Fiscais (doravante referido como EBF), que passou a abranger situações de RE em edificado que não esteja situado em ARU, desde que tenham mais de 30 anos e cumpram com os restantes pressupostos do Regime Especial da RU²⁷.

Por fim, abordaremos o novo regime aplicável aos edifícios e frações autónomas, o DL n.º 95/2019, que veio revogar o regime excecional e temporário anteriormente aplicável em situações semelhantes, o DL n.º 53/2014, de 8 de abril²⁸.

Cumpra, antes de abordar o presente regime, analisar o que o precedeu. O RERU regulava “a reabilitação urbana de edifícios ou frações destinados ao uso habitacional total ou predominante, ainda que localizados fora de áreas de reabilitação urbana, cuja a construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos e em que se justifique uma intervenção de reabilitação destinada a conferir-lhes adequadas características de desempenho e de segurança”²⁹.

²⁷ Oliveira, *op. Cit.*, 2020, p. 6.

²⁸ Operado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto.

²⁹ Cfr. Preâmbulo do RERU.

Foi com a introdução deste regime que o legislador veio reforçar o conceito de “proteção do existente”, princípio importante no seio da RE, previamente consagrado no RJRU (art. 4.º, al. h) e 51.º) e no RJUE (art. 60.º). Este princípio permite “a não observância de normas legais ou regulamentares supervenientes à construção originária, desde que a operação de reabilitação urbana não origine ou agrave a desconformidade com essas normas ou permita mesmo a melhoria generalizada do estado do edifício”³⁰. No âmbito do RJUE, tal acontece com as licenças de obras de reconstrução ou de alteração das edificações (art. 60.º, n.º 2, do RJUE). Por sua vez, no RJRU verificamos que o mesmo conceito tem um âmbito mais abrangente do que no regime anterior, uma vez que, permite, para além das obras suprarreferidas, obras de ampliação do edificado, desde que sejam realizadas no âmbito de uma ORU e “sempre que da realização daquelas obras resulte uma melhoria das condições de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva da edificação, (...) e o sacrifício decorrente do cumprimento das normas legais e regulamentares vigentes seja desproporcionado em face da desconformidade criada ou agravada pela realização daquelas” (art. 60.º, n.º 2); e obras de nova construção, desde que, nos mesmos termos das obras de ampliação, se destinem a substituir edifícios previamente existentes (art. 60.º, n.º 3). Quer isto dizer que, no contexto da RE, são permitidas obras de alteração ou reconstrução do edificado, desde que não se agravem ou se criem desconformidades com as normas atualmente em vigor, assim como: obras de ampliação, mesmo que estas criem ou aumentem tais desconformidades, desde que haja uma clara melhoria das condições do edifício e que o sacrifício do cumprimento das regras em vigor seja superior desproporcionalmente à desconformidade criada ou agravada pelo seu não cumprimento; e, por fim, obras de nova construção, desde que preceda a um edifício já existente.

Assim, tendo em consideração que estamos perante uma situação que deva ser excepcional e devidamente fundamentada pelo requerente (art. 60.º, n.º 4, do RJRU), cumprindo o princípio jurídico da proporcionalidade³¹, conseguimos compreender que estamos perante uma “cláusula de grande valor no âmbito da reabilitação urbana” (Oliveira, 2017, p.12) reforçada pelo regime referido ao permitir a dispensa de aplicação de determinadas regras técnicas em vigor nos edifícios ou frações que se encontrassem no seu âmbito de aplicação.

Como veremos em momento oportuno, este regime excepcional demonstrou-se importante para a prossecução dos objetivos do Governo, de tal modo, que se optou por se criar um regime idêntico

³⁰ Cfr. Preâmbulo do RERU.

³¹ Cfr. Art. 7.º, do Código do Procedimento Administrativo.

que, por sua vez, fosse um regime normal (apesar de especial relativamente ao RJUE)³² – o DL n.º 95/2019, de 18 de julho.

O atual regime aplica-se a “edifícios ou frações autónomas sempre que estes se destinem a ser total ou predominantemente afetos ao uso habitacional” (art. 2.º, n.º 1, do DL n.º 95/2019) e quando preencham alguma das alíneas do n.º 1 do seu art. 2.º ou no caso do n.º 2, do mesmo art. – isto é, que os procedimentos de aprovação de construção do imóvel tenham sido construídos, consoante a especialidade do projeto, até uma determinada data –, ou seja, a “todas as situações em que se intervém num edifício, independentemente de estar ou não em ARU e de estar ou não alinhado com as estratégias de reabilitação urbana definidas pelo município” (Oliveira, 2020, p. 12), desde que enquadrado no âmbito do art. 2.º.

Com a alteração do regime e ao contrário do que ocorria no diploma anterior, alteraram-se alguns conceitos que passaram a estar em consonância com o RJUE e não com o RJRU. Presentemente, a alínea a), do art. 3.º, do DL 95/2019 apenas prevê para as intervenções de RE decorrentes deste regime as constantes no RJUE (alteração, reconstrução ou ampliação).

Consequentemente, verifica-se, como menciona a autora FERNANDA PAULA OLIVEIRA³³, que poderá acontecer que uma intervenção seja considerada RE no âmbito do presente DL, porém não o seja para efeitos do RJRU: ou por não se inserir numa ARU; ou, sendo um edifício com mais de 30 anos, o regime especial da reabilitação urbana presente no art. 77.º-A, do RJRU não se aplique ao caso concreto. Por estes motivos, podemos afirmar que “ainda que estes regimes utilizem o conceito de reabilitação de edifícios (e ambas as intervenções possam, no final, concorrer para a reabilitação urbana), a verdade é que servem finalidades distintas, não tendo, por isso, os conceitos em referência de coincidir” (Oliveira, 2020, p. 8).

Em modo conclusivo, a RE é um conceito que, por se inserir em diferentes regimes e nestes ter finalidades distintas, pode não coincidir no seu conteúdo. Porém, sendo que consideramos este conceito, normalmente, dentro de uma política mais abrangente de RU, o comum será que as intervenções realizadas neste âmbito prossigam esta política ou as estratégias urbanísticas determinadas em antemão pelo município, apesar de não ser obrigatório.

³² Oliveira, *op. Cit.*, 2020, p. 7.

³³ Oliveira, *op. Cit.*, 2020, p. 8.

1.3. Diferença entre conceitos

O facto de a RE e a RU serem conceitos distintos não parece levantar questões jurídicas. É bastante claro na legislação que a RU, consagrada na al. j), do art. 2.º, do RJRU, apresenta um conceito bastante mais abrangente do que a RE, até porque os seus objetivos são distintos. A RU encontra a razão da sua existência na revitalização da cidade como um todo – passando esta por uma revitalização económica, social e cultural; por sua vez, a RE procura responder a situações mais concretas, como a reutilização do edificado existente, através da sua recuperação – como referido em capítulo anterior, esta intervenção acarreta vantagens económicas, ambientais, culturais e patrimoniais, assim como a consequente melhoria de qualidade de vida da população que reside no local intervencionado³⁴.

Visto que a RE acarreta tais consequências positivas, o Governo adotou-a como a forma de intervenção principal nas ações de RU. Contudo, estas permanecem autónomas. Por um lado, a RE não implica automaticamente uma intervenção no âmbito da RU³⁵ - neste sentido, afirma FERNANDA PAULA OLIVEIRA que “a reconstrução de edifícios isolados não é, por si só, fator de revitalização económica, social e cultural nem de reforço de coesão social se a mesma não for devidamente integrada no âmbito de processos de reabilitação/regeneração urbanas, adequadamente programados pelos municípios, e com vista à implementação de estratégias municipais onde se articulem adequadamente as várias políticas municipais setoriais (...)”³⁶; por outro lado, uma ação de RU pode comportar outras intervenções para além da RE.

Tendo isto assente, abordaremos de seguida a evolução da RU e da RE, uma vez que, apesar de serem independentes, cresceram juntas e encontram-se conectadas.

³⁴ *Vd.* p. 6.

³⁵ Estes casos encontram-se previstos no RJUE, nos art. 77.º-A e 77.º-B, do RJRU e no DL n.º 95/2019, de 18 de julho, visto que a aplicação destas normas é independente de se o edifício alvo de reabilitação se encontra dentro de uma ARU ou não; tendo, porém, de numa intervenção de RE ao abrigo do Regime Especial da Reabilitação Urbana serem prosseguidas as opções de RU adotadas pelo município.

³⁶ Oliveira, *op.cit.*, 2018, p. 346.

2. A evolução da RU e da RE – até ao DL n.º 95/2019, de 18 de julho

Até chegarmos a este ponto legislativo em que a RE possui um regime regra e é tida como a intervenção preferencial comparativamente a outras, muitas alterações legislativas ocorreram no domínio da RU.

A ideia de conservação ou recuperação de um edifício não é recente na nossa sociedade, contudo, antigamente esta remontava-se a monumentos ou a edifícios históricos e não a apenas habitacionais. Podemos identificar alguns momentos históricos, internacionais e nacionais, que promoveram a alteração da mentalidade, demonstrando a necessidade de uma reabilitação que integrasse diversas vertentes, tais como: económica, social, cultural e ambiental.

2.1. Evolução Europeia

Internacionalmente, podemos-nos focar, principalmente, nos acontecimentos seguintes: a Revolução Industrial (1760-1840) e a II Guerra Mundial (1939-1945). Na era industrial verificamos um ponto de viragem pela positiva proporcionado pelo desenvolvimento tecnológico que permitiu a proliferação da economia, da população, a maior facilidade de mobilidade e a consequente “redistribuição populacional pelo território”, assim como o crescimento das cidades³⁷. Contudo, “a cidade foi-se expandindo ao mesmo tempo que criava no seu centro um vazio urbano sucessivamente depauperado e desvalorizado económica e socialmente” (Madeira, 2009, p. 7) – de facto, este progresso permitiu a constatação das infelizes condições de vida da população (precárias e insalubres), sobretudo no centro das cidades. De modo a permitir a contínua evolução industrial, introduziram-se propostas de planeamento urbano – estas propostas passavam, maioritariamente, pela destruição do edificado obsoleto e pela nova construção³⁸. Permanecendo, assim, a preocupação com a manutenção do edificado relativa apenas a monumentos históricos³⁹.

A evolução da sociedade europeia veio dar azo à necessidade da modernização da urbe, todavia tal demonstrava-se de difícil execução, particularmente no seio das cidades mais antigas. Em 1933 adotou-se nova Carta de Atenas (no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna), onde se

³⁷ Cabral, *Instrumentos de reabilitação urbana: as Sociedades de Reabilitação Urbana.*, Tese de mestrado em Engenharia Civil, 2013, Lisboa, Instituto Superior Técnico de Lisboa, p. 6.

³⁸ Cabral, *op. Cit.*, 2013, p. 6.

³⁹ Em 1931 foi adotada a Carta de Atenas do Restauro – “É o primeiro documento internacional sobre as questões da salvaguarda, da conservação e do restauro dos monumentos históricos.” Este diploma permitiu a “defesa e a conservação das áreas urbanas” que envolvem os monumentos históricos, apesar de não lhe ser “reconhecido um valor próprio” - Pinho, *Conceitos e Políticas Europeias de Reabilitação Urbana - Análise da experiência portuguesa dos Gabinetes Técnicos Locais – Volume I*, 2009, Lisboa, Tese de Mestrado em Planeamento Urbanístico, Universidade Técnica de Lisboa, Faculdade de Arquitetura, p. 32.

perspetivou a reestruturação completa das cidades europeias. No entanto, tal só seria possível com a demolição da urbe e nova construção, uma vez que a morfologia das cidades antigas não permitia a adaptação à cidade moderna europeia pretendida⁴⁰. Infelizmente, a II Guerra Mundial veio proporcionar essa oportunidade de reconstrução das cidades europeias.

No pós II Guerra Mundial verificou-se, por um lado, a adoção do conceito de Renovação Urbana, que consistia na demolição do remanescente das áreas urbanas semidestruídas, podendo estas ser agora adaptadas às “novas e modernas teses arquitetónicas” (Madeira, 2009, p. 7); e, por outro, a expansão urbana sem planeamento no sentido das periferias das cidades⁴¹.

Assim como enuncia a autora ISABEL GUERRA “[n]uma primeira fase, quase todos os países se preocuparam com a construção massiva de habitação, apoiando a reconstrução do pós-guerra e, posteriormente, apoiando o esforço de crescimento económico e os fluxos de fixação na cidade que o boom produtivo trazia consigo.” (Guerra, 2008, p. 54). Devido à precariedade habitacional e à destruição sentida no centro da urbe, a população migrou para as periferias, não sendo esta alteração totalmente controlada pelo Governo de cada país. Nas décadas de 60 e 70 começou, deste modo, a crescer a preocupação pela expansão desenfreada que ocorria nas periferias das cidades e, desde que se compreendeu a limitação dos bens materiais naturais, também uma preocupação ambiental nasceu. Podemos identificar como consequências relevantes do deslocamento da população: a progressiva “degradação do parque edificado”; a “degradação/desaparecimento de equipamentos e infraestruturas”; a “perda de vitalidade económica”; e a “falta de emprego”. O que culmina na criação de um círculo vicioso, promovendo a sucessiva fuga do centro das cidades e a procura de melhor qualidade de vida nas periferias⁴².

Tornou-se categórico para cada país a adoção de medidas de planeamento do território, no sentido de combater a gradual degradação das cidades e da habitação, devido, principalmente, ao excesso de edificado que foi construído no período da Renovação Urbana e ao seu posterior

⁴⁰ Pinho, *op. Cit.*, 2009, p. 32-34.

⁴¹ Madeira, *A Reabilitação Habitacional em Portugal - Avaliação dos Programas RECRUA, REHABITA, RECRIPH E SOLARH*, 2009, Lisboa, Tese de mestrado em Regeneração Urbana e Ambiental, Universidade Técnica de Lisboa, Faculdade de Arquitetura, p. 7.

⁴² Madeira, *op. Cit.*, 2009, p. 9.

abandono⁴³. É, portanto, nesta época que a Reabilitação⁴⁴ começa a ganhar campo em confronto com a Renovação Urbana, visto que no final da década de 70 “a maioria dos países europeus oferecia mais habitações do que as que eram necessárias para satisfazer a procura”⁴⁵. A estratégia adotada na Europa passou, assim, pela implementação de políticas habitacionais e urbanas que utilizassem métodos englobantes de distintos setores e que permitiam a salvaguarda de habitação digna de habitabilidade, o controlo do crescimento e da expansão das periferias, a promoção da economia e a racionalização da utilização de bens materiais.

Em suma, como determina CATARINA CUNHA PINTO, podemos identificar duas fases de evolução do Urbanismo neste século: primeiro, “a fase de explosão e expansão urbana, caracterizada por um crescimento caótico e desorganizado e uma segunda fase, por volta dos anos 70 e 80 do presente século, voltada para um direito do urbanismo atento aos problemas desencadeados pela época anterior, um urbanismo de contenção e reabilitação.”⁴⁶

2.2. Evolução Nacional

O interesse pela gestão do território em Portugal é também hodierno, porém “[a] realidade portuguesa não acompanhou a evolução internacional, devido ao tardio desenvolvimento do país”⁴⁷. Nas décadas de 60 e 70 começou-se a denotar interesse por parte da AP no uso e transformação do território, assim como a sua gestão e, por conseguinte, uma evolução nos diplomas legais que o regulavam. Contudo, este processo legislativo encontrava-se nos seus primórdios.

Impulsionado pelo retorno de cerca de meio milhão de habitantes das ex-colónias após o 25 de abril de 1974⁴⁸, reconhecemos um acréscimo na preocupação estadual em relação a este tópico. Tal situação colocou o território sob pressão urbana, devido à “concentração da população nas cidades (em especial de Lisboa e do Porto) e nas suas proximidades [criando] tendência para a urbanização

⁴³ Após a II Guerra Mundial tinha-se por objetivo proporcionar habitação às famílias que tinham ficado sem esta ou, tendo-a, quando esta não proporcionasse as condições mínimas de habitabilidade; por outro lado, perspetivou-se a renovação das cidades que tinham ficado destruídas. Contudo, esta nova intervenção no terreno culminou no excesso de habitação (acabando por ficarem devolutas), sendo que muitas destas situavam-se no centro das cidades. Deste modo, as políticas urbanísticas tiveram de olhar, novamente, para o centro das cidades.

⁴⁴ Definida, no momento, como o “novo tipo de intervenção que permitia que edifícios ou grupos de edifícios mais modestos mantivessem a sua função em condições dignas e adequadas aos requisitos actuais, preservando simultaneamente os elementos de interesse cultural.” - Cabral, *op. Cit.*, 2013, p. 8.

⁴⁵ Guerra, *Europa e Políticas Habitacionais. Mudanças em curso*, in Cidades - Comunidades e Territórios, ed. rev. n.º 17, 2008, Lisboa, ISCTE-IUL, p. 54.

⁴⁶ Pinto, *Reabilitação Urbana Low Cost eficiente e simplificada: o mote para o desenvolvimento sustentável 2020* (?), Tese de mestrado em Direito Administrativo, 2017, Braga, Universidade do Minho, Escola de Direito, p. 6.

⁴⁷ Pinto, *op. cit.*, 2017, p. 14.

⁴⁸ Lopes & Oliveira, *op.cit.*, 2014, p. 21.

difusa e dispersão da edificação, gerando uma relação mal resolvida entre campo e cidade” (Lopes & Oliveira, 2014, p. 21). Por um lado, este fenómeno permitiu o desenvolvimento do setor da construção civil, devido ao número exponencial de novas construções; todavia, por outro, veio piorar e expor as situações habitacionais desfavoráveis em que milhares de famílias viviam, tanto por razões anteriores à revolução dos cravos, como posteriores e derivantes desta, dado que a política urbanística existente não se encontrava preparada para tal afluência de situações distintas que foram brotando.

Por conseguinte, à semelhança dos demais países europeus, tornou-se imperativo para a AP criar planos e programas de planeamento e de gestão urbanística que se demonstrassem eficazes. A entrada em vigência da Constituição de 1976 veio implementar um processo de descentralização administrativa, que a isto auxiliou, pois permitiu o reforço do poder local das autarquias. Esta novidade possibilitava uma utilização mais direta dos instrumentos de ordenamento do território, utilização esta que se considerava e veio a mostrar-se mais eficaz no planeamento do território, devido à proximidade das autarquias com o zona em questão.

Podemos considerar que este avanço legislativo apenas ocorreu teoricamente, posto que na prática o desenvolvimento urbanístico permanecia aquém do necessário para que se considerasse funcional e, utopicamente, equilibrado. Durante muitos anos, por consequência das circunstâncias vividas no século XX e devido ao insucesso das medidas instituídas até então, a gestão urbanística foi sendo operada de acordo com a iniciativa dos particulares. No sentido de contrariar tal situação foram adotadas algumas novidades legislativas e políticas, como, por exemplo, em 1982 adotou-se o diploma de regulamentação da figura dos PDM, instituída em 1977⁴⁹, contudo, devido à falta de capacidade técnica e financeira dos Municípios esta nova modalidade não obteve o sucesso pretendido na época⁵⁰, sendo que somente em meados da década de 90 é que começaram a ser aprovados os primeiros PDM.

Apesar de Portugal não ter sido um país que evoluísse a par dos seus vizinhos europeus na época da Revolução Industrial e de não ter participado na II Guerra Mundial é um país que sofreu as suas próprias alterações sociais e económicas. Mais que, no seio de uma Europa que se direcionava no sentido deste novo conceito de intervenção territorial, que pressupunha a conexão de vários setores de atividade com um objetivo em comum – a melhoria da qualidade de vida da população –, é compreensível que a Reabilitação Urbana tenha progredido a passos largos e alcançado a importância

⁴⁹ O PDM foi instituído pela Lei n.º 79/77, de 25 de outubro e regulamentada pelo DL n.º 208/82, de 26 de maio. Posteriormente, o DL n.º 69/90, de 2 de março, veio unificar a regulamentação dos PDM, dos Planos de Urbanização e dos Planos de Pormenor, sendo que, numa demonstração da progressiva descentralização do poder administrativo, o PDM passou a ter um papel central no urbanismo – neste sentido Lopes & Oliveira, *op. Cit.*, 2014, p. 30.

⁵⁰ Neste sentido, Lopes & Oliveira, *op. Cit.*, 2014, p. 26.

que atualmente detém. Todavia, cumpre ter a noção de que apesar do avanço sentido na área do planeamento do território muito há ainda para corrigir. Conforme identificam as autoras DULCE LOPES e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, até recentemente (meados do século XXI) a urbanização do território ocorreu de uma forma indisciplinada e irracional, muito justificada pela ocupação efetuada de acordo com a vontade dos particulares – não obstante terem ocorrido algumas modificações legislativas que permitiram aos municípios controlo sobre o seu território, tal não significou que um verdadeiro planeamento urbanístico tenha ocorrido.⁵¹

Por estas razões, a alteração legislativa que presenciamos recentemente é ambicionada há um certo tempo. É na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo⁵² que podemos identificar o ponto de viragem na legislação referentemente a este tópico – no seu art. 3.º encontram-se enumerados os fins a serem alcançados com a instituição desta, fins estes que podemos relacionar com os objetivos da Reabilitação Urbana⁵³.

Posteriormente a esta Lei, entrou em vigor o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial⁵⁴ que teve por objetivo a reunião de legislação dispersa e a determinação do regime de coordenação de instrumentos territoriais de âmbitos nacional, regional e municipal, “o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial”⁵⁵. A importância deste diploma é notória relativamente às medidas adotadas à luz das políticas em vigor, visto que numa tentativa de combater o desequilíbrio territorial que até então se vinha a desenvolver, o presente diploma adotava uma política de “*contenção (e consolidação) dos perímetros urbanos, [de] preenchimento (colmatação) de espaços vazios dentro dos perímetros existentes (...) e revitalização dos centros das cidades*” (Lopes & Oliveira, 2014, p.34). Há, finalmente, a permissão e a efetiva realização de um planeamento local efetuado por parte dos

⁵¹ Neste sentido, Lopes & Oliveira, *op. Cit.*, 2014, p. 31-32.

⁵² Lei n.º 48/98, de 11 de agosto.

⁵³ Art. 3.º, da Lei n.º 48/98 – “Constituem fins da política de ordenamento do território e de urbanismo:

a) Reforçar a coesão nacional, organizando o território, corrigindo as assimetrias regionais e assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infra-estruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas;

b) Promover a valorização integrada das diversidades do território nacional;

c) Assegurar o aproveitamento racional dos recursos naturais, a preservação do equilíbrio ambiental, a humanização das cidades e a funcionalidade dos espaços edificados;

d) Assegurar a defesa e valorização do património cultural e natural;

e) Promover a qualidade de vida e assegurar condições favoráveis ao desenvolvimento das actividades económicas, sociais e culturais;

f) Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos e promover a coerência dos sistemas em que se inserem;

g) Salvaguardar e valorizar as potencialidades do espaço rural, contendo a desertificação e incentivando a criação de oportunidades de emprego;

h) Acautelar a protecção civil da população, prevenindo os efeitos decorrentes de catástrofes naturais ou da acção humana.”

⁵⁴ DL n.º 380/99, de 22 de setembro.

⁵⁵ Cfr. Preâmbulo do DL n.º 380/99.

municípios com o intuito de regular as intervenções efetuadas no terreno, tanto por parte dos particulares – que passaram a ter o ónus de intervir no território, quando, como e na forma que o município previamente planeou –, como das entidades públicas.

De forma simplificativa, elenco algumas medidas⁵⁶ que acompanham o desenvolvimento do Direito do Urbanismo, mais concretamente, nas vertentes da RU e da RE:

- O Regime Jurídico da Renovação Urbana (DL n.º 8/73, de 8 de janeiro) – demonstrava a preocupação relativamente aos “setores urbanos sobreocupados ou com más condições de salubridade, solidez, estética ou segurança contra risco de incêndio”, pelo que promovia a renovação destes setores, através de planos de urbanização de pormenor (art. 1.º, n.º 1);
- O Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID) (DL n.º 704/76, de 30 de setembro, relançado pelo DL n.º 449/83, de 26 de dezembro) - “O PRID foi a primeira experiência nacional de apoio sistemático à reabilitação de edifícios, especialmente, aos edifícios sitos nos centros históricos onde o avançado estado de degradação era mais evidente” (Madeira, 2009, p.20);
- A Lei dos Solos (DL n.º 794/76, de 5 de novembro) – esta lei previu a criação de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística;
- A Lei Orgânica do Instituto Português do Património Cultural (Decreto Regulamentar n.º 34/80, de 2 de agosto) e a Lei do Património Cultural Português (Lei n.º 13/85, de 6 de julho) – refletem os princípios orientadores de conservação de monumentos e edifícios históricos, assim como das suas áreas envolventes (rurais ou urbanas) previstos na Carta de Veneza de 1964;
- O Programa de Reabilitação Urbana (PRU) (Despacho n.º 4/SEHU/85, de 4 de Fevereiro de 1985); entretanto substituído pelo Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD) (Despacho n.º 1/88, Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, de 05 de Janeiro de 1988) – tinha como objetivo “a recuperação das áreas urbanas ambientalmente degradadas e a recuperação do património construído” (Pinho, 2010, p. 42);
- O Programa RECRUA (programa substituto do PRID) – Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados (DL n.º 4/88, de 14 de janeiro) –

⁵⁶ Tendo noção que existem outras, importa-nos salientar os seguintes diplomas e programas, por uma questão de objetividade.

- programa que tinha por objeto o combate à “progressiva degradação do património habitacional das nossas cidades”⁵⁷;
- O Regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território (DL n.º 69/90, de 2 de março) – reuniu a regulamentação dos PDM, dos planos de urbanização e dos planos de pormenor e instituiu o PDM como a figura central do Direito do Urbanismo⁵⁸;
 - Regime Excecional para a Reconversão Urbanística das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (Lei n.º 91/95, de 2 de setembro);
 - O Programa REHABITA (criado no âmbito do RECRIA) – Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (DL n.º 105/96, de 31 de julho) – visava incentivar a recuperação e reconversão urbanísticas de núcleos urbanos históricos declarados como áreas críticas, através da aplicação de programas de financiamento já existentes para a execução de obras de recuperação e reconversão urbanística (art. 1.º, n.º 2);
 - O Programa RECRIPH (criado no âmbito do RECRIA) – Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (DL n.º 106/96, de 31 de julho) – dispõe de financiamento para obras nas zonas comuns de condomínios e em frações autónomas de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal, quando construídos até à entrada em vigor do RGEU (1951) ou após essa data, cuja licença de utilização tenha sido emitida até 1 de Janeiro de 1970 (art. 2.º, n.º 1);
 - O Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE) (DL n.º 555/99, de 16 de dezembro) – introduzido com o propósito de simplificação legislativa na área da urbanização e da edificação;
 - O Regime Excecional da Reabilitação Urbana (DL n.º 104/2004, de 7 de maio, que veio substituir o regime jurídico da Renovação Urbana) – regime criado com o propósito de recuperação e reconversão urbanística de zonas urbanas históricas e áreas consideradas críticas e introduz a figura de Sociedades de Reabilitação Urbana⁵⁹;
 - O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (DL n.º 307/2009, de 23 de outubro) – este DL veio substituir o regime excecional previsto no DL n.º 104/2004 e criou um Regime Regra para a Reabilitação Urbana. Foi alvo de algumas alterações, sendo que a modificação mais relevante ocorreu com a entrada em vigor da Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto. Esta Lei

⁵⁷ Cfr. Preâmbulo do DL n.º 104/96, de 31 de julho.

⁵⁸ Neste sentido, Lopes & Oliveira, *op. Cit.*, 2014, p. 30.

⁵⁹ Cfr. Preâmbulo do DL n.º 104/2004, de 7 de maio.

simplificou e flexibilizou o procedimento de criação de uma ARU; criou um procedimento de controlo prévio de operações urbanísticas; e instaurou o regime especial da reabilitação urbana, presente nos art. 77.º-A e 77.º-B, do RJRU⁶⁰;

- O Regime excepcional e temporário da Reabilitação de Edifícios ou de Frações Autónomas (DL n.º 53/2014, de 8 de abril) – que permitia a dispensa do cumprimento de determinadas regras técnicas em intervenções de reabilitação, quando o edifício alvo tivesse sido construído há pelo menos 30 anos;
- E, por fim, o mais recente diploma a entrar em vigor consagra o Regime Jurídico da Reabilitação de Edifícios ou Frações Autónomas (DL n.º 95/2019, de 18 de julho).

2.3. A Reabilitação de Edifícios – do DL n.º 53/2014, de 8 de abril ao DL n.º 95/2019, de 18 de julho

Tendo neste segmento a análise focada na RE, verificamos que após estes anos de evolução legislativa, a RE não é uma ferramenta recente no nosso ordenamento, porém a tipificação do seu regime ainda se encontra numa fase algo embrionária, sendo que somente em tempos recentes é que regimes independentes começaram a surgir. Aliás, apenas em 2019 entrou em vigor um diploma que consagra o regime como regra e não excepcional ou apenas especial, como tinha vindo a acontecer até então.

Persistindo o Governo na opção de RU com foco na RE, acreditando que é desta forma que se irá combater a precariedade e o abandono dos centros das cidades (tanto a nível habitacional como económico), o aumento dos perímetros urbanos sem planeamento prévio (diminuindo a nova construção), assim como, se irá preservar o ambiente (através da “reutilização” de edifícios que pré existam, do aproveitamento dos materiais, o que se reproduz no não agravamento da pegada ambiental), o XIX Governo Constitucional introduziu um regime excepcional e temporário de reabilitação de edifícios e de frações autónomas – o DL n.º 53/2014, de 8 de abril.

Este regime demonstrou-se importante, uma vez que logrou a pretendida dinamização da RU, derivado da dispensa de determinadas regras previstas no RGEU (art. 3.º), de regras técnicas de acessibilidade (art. 4.º), de requisitos acústicos (art. 5.º), de requisitos de eficiência energética e qualidade técnica (art. 6.º), de instalações de gás (art. 7.º), de infraestruturas de telecomunicações em edifícios (art. 8.º) e permitia intervenções estruturais, desde que não diminuíssem “as condições de

⁶⁰ Cfr. Art. 1.º, da Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto.

segurança e de salubridade da edificação nem a segurança estrutural e sísmica do edifício” (art. 9º). Não obstante as críticas efetuadas à permissibilidade de obras em edifícios antigos sem o cumprimento destas regras técnicas⁶¹, o regime excepcional demonstrou a necessidade de se criar um regime semelhante que fosse definitivo – o que culminou na criação do DL n.º 95/2019, de 18 de julho.

Os diplomas são semelhantes, visto que consagram a dispensa de determinadas regras técnicas que vigoram no respetivo espaço temporal quando estão em causa certas intervenções urbanísticas em determinados edifícios ou frações autónomas. Contudo, confrontam-se em determinados pontos.

No que respeito diz à natureza do seu regime, o RERU foi um regime excepcional e temporário; enquanto que o DL n.º 95/2019 consagra um regime regra e definitivo.

Recapitulando, também diferem no que diz respeito ao conceito de reabilitação de edifícios: o legislador na criação do DL n.º 53/2014 orientou-se pelos conceitos amplos do RJRU, consagrando a reabilitação de edifícios como as operações urbanísticas que envolvam obras de *conservação, alteração, reconstrução, construção* ou *ampliação*, desde que seja comprovadamente impossível cumprir as regras técnicas em vigor, que não ultrapassem os alinhamentos e a cêrcea superior das edificações confinantes mais elevadas e não agravem condições de salubridade ou de segurança de outras edificações e *alterações de utilização*⁶²; por sua vez, no DL vigente, o legislador optou por se guiar pelo conceito consagrado no RJUE⁶⁴, isto é, o DL abrange operações de obras de *alteração, de reconstrução* ou de *ampliação*, desde que as circunstâncias primevas não permitam a aplicação da legislação técnica atual (art. 3.º, al a), do DL n.º 95/2019).

Adicionalmente, identificamos que o regime atual, ao invés do que ocorria no diploma agora revogado, permite intervenções em edifícios não com uma construção datada de pelo menos 30 anos, mas antes especifica-se uma data para cada especialidade. Assim como, se prevê para cada dispensa de norma técnica uma portaria que a regule. Além disso, podemos salientar ainda outra distinção entre estes diplomas no que diz respeito diretamente à dispensa de normas técnicas, isto porque, o DL

⁶¹ O “facilitismo”, criticado por uns, justificou-se pela possibilidade da melhoria e da recuperação do edificado degradado, mesmo que isso significasse o não cumprimento de determinadas normas técnicas que, na verdade, foram criadas e demonstravam-se obrigatórias na nova construção, além de que na época de construção do imóvel as regras técnicas vigentes teriam sido cumpridas. Cumpre também ter em atenção que o art 9.º, do RERU não permitia as intervenções no edificado que diminuíssem as condições de segurança e de salubridade, assim como a segurança estrutural e sísmica do edifício (cfr. redação da norma).

⁶² Cfr. Redação das al. a) a e) do n.º 2 do art. 2.º, do RERU.

⁶³ Conceito coincidente com as alíneas i) – confere que a reabilitação de edifícios “compreende(r) uma ou mais operações urbanísticas” – e j) – onde se consagram as operações possíveis no âmbito de uma intervenção urbanística – do art. 2.º, do RJRU.

⁶⁴ Previsto no art. 2.º, al. a), do RJUE.

anterior permitia a intervenção estrutural no edificado, desde que esta não diminuísse as “condições de segurança ou de salubridade da edificação nem a segurança estrutural e sísmica do edifício” (art. 9.º, do RERU). Ora, no diploma atual, de modo a acautelar devidamente que tais intervenções não impliquem a diminuição das condições de segurança sísmica (e que até as assegurem) obriga a que as obras de reabilitação efetuadas, independentemente da data de construção do edificado, sejam alvo de relatório de avaliação de vulnerabilidade sísmica, nos termos do disposto nos art. 2.º, n.º 2, 8.º e Portaria n.º 302/2019, de 12 de setembro.

Por esta breve exposição podemos afirmar que o atual Regime de Reabilitação de Edifícios manifesta-se mais restritivo do que o anterior. Importa, contudo, efetuar uma análise mais profunda deste regime.

3. O DL 95/2019, de 18 de julho

No contexto do novo olhar que a AP adotou sob a RU – passou de um urbanismo de expansão (focado na construção nova e impulsionado pela iniciativa do particular) para um urbanismo de contenção, colmatação e programado – a RE surgiu como meio ideal para atingir estes fins. Tal acontece, uma vez que a RE promove a reutilização do edificado existente, tendo como preocupações principais: a preservação ambiental, do património cultural e urbanístico e acarreta vantagens económicas⁶⁵. Assim e por se verificar a garantia de habitação e a melhoria da qualidade de vida da população como um tópico fulcral nas políticas adotadas pelo Governo, a revitalização das cidades, a sua competitividade e a coesão social e territorial⁶⁶, têm também tomado um lugar importante nos objetivos a atingir.

Como um dos métodos eleitos para prosseguir tais objetivos, o Governo tem vindo a implementar medidas de incentivo à RE. Destarte, como informa a Resolução de Ministros n.º 170/2017, “o Governo definiu como um dos seus objetivos estratégicos criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano”. A dar seguimento a esta medida, criou-se o “Projeto Reabilitar como Regra”, que tinha por base a “elaboração de propostas para adequar as normas técnicas da construção às exigências e especificidades da reabilitação de edifícios”, através da identificação dos “constrangimentos decorrentes da aplicação da regulamentação vigente a obras em edifícios existentes”; de uma proposta de um modelo global que permitisse a adequação das normas técnicas da construção à reabilitação; da elaboração de propostas de alteração normativa, relativamente à proposta referida previamente, e documentos de orientação destas⁶⁷. Como resultado, nasceu o DL n.º 95/2019, de 18 de julho que regula o regime aplicável à reabilitação de edifícios ou frações autónomas, juntamente com as Portarias n.º 297, 301, 302, 303, 304 e 305 que orientam a aplicação das normas técnicas a cada caso concreto.

Demonstra-se significativa para a aplicação deste diploma a especialidade do projeto, uma vez que cada especialidade comporta determinadas regras de segurança e habitabilidade e este diploma permite a não aplicação dos respetivos normativos vigentes, que no tempo da construção do edifício não existiam. Estas são normas de cumprimento importante na construção de um edifício novo, contudo por acarretarem para os edifícios mais antigos alguma dificuldade de adaptação e custos algo elevados, o Governo optou por facilitar na aplicação destas exigências técnicas e materiais –

⁶⁵ *Vd.* p.6.

⁶⁶ Cfr. Redação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 170/2017.

⁶⁷ Cfr. Redação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 170/2017.

permitindo, assim, a não adaptação destas especificidades –, dado que quando os edifícios foram construídos as regras de construção eram distintas e, naquele período, estas tinham sido cumpridas. O passar do tempo e a natural alteração da legislação motivou a adaptação de novas regras técnicas e materiais, tornando este edificado mais antigo desatualizado. De modo a que os proprietários não evitassem fazer obras no edificado, provocando assim a maior degradação deste, o que não se demonstrava favorável e não prosseguia os objetivos que se pretendiam atingir, a AP optou por facilitar este regime e incentivar este tipo de intervenções.

Portanto, as operações de reabilitação efetuadas em edifícios construídos em data posterior às que se encontram plasmadas nas alíneas do art. 2.º já não sofrem de constrangimentos que imponham a necessidade do estabelecimento da sua adequação à RE, uma vez que aquando da sua construção original já era obrigatório o cumprimento das normas técnicas correntes⁶⁸.

Cumprido, desta forma, explicitar quais as características deste novo regime, isto é, qual o seu âmbito de aplicação, as suas vantagens e, por fim, quais as questões que se levantam em seu torno.

3.1. Âmbito de aplicação e análise do regime

No art. 2.º do diploma encontramos o seu âmbito de aplicação, sendo que este engloba: *operações de reabilitação* em edifícios ou frações autónomas que se destinem a ser total ou predominantemente afetos ao uso habitacional; e que, de acordo das especialidades do projeto, tenham sido construídos ou a licença de construção tenha sido emitida antes ou até determinada data, sendo estas as seguintes:

“a) *Aos requisitos funcionais da habitação e da edificação em conjunto*, quando a respetiva licença de construção tenha sido emitida até 1 de janeiro de 1977;

b) *No âmbito da segurança contra incêndios em edifícios*, quando o procedimento de controlo prévio aplicável à sua construção tenha ocorrido em data anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro;

c) *No âmbito do comportamento térmico e eficiência energética em edifícios*, quando o procedimento de controlo prévio aplicável à sua construção tenha ocorrido em data anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 40/90, de 6 de fevereiro;

⁶⁸ Cfr. Informação do ministério de infraestruturas e habitação acerca do DL n.º 95/2019.

d) *No âmbito dos requisitos acústicos em edifícios*, quando o procedimento de controlo prévio aplicável à sua construção tenha ocorrido em data anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 129/2002, de 11 de maio;

e) *No âmbito das acessibilidades em edifícios*, quando o procedimento de controlo prévio aplicável à sua construção tenha ocorrido em data anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto, incluindo as situações previstas na norma transitória constantes no artigo 23.º do mesmo decreto-lei;

f) *No âmbito da instalação das infraestruturas de telecomunicações*, quando a licença de construção tenha sido emitida até 1 de janeiro de 1977.

2 — *A análise da vulnerabilidade sísmica*, prevista nos termos do artigo 8.º, é aplicável às operações de reabilitação, independentemente da data da construção original.”(itálico nosso) – De acordo com o art. 8.º, todos os edifícios que sejam alvo de operações de reabilitação que impliquem alteração, ampliação ou reconstrução estão sujeitas a relatório de avaliação de vulnerabilidade sísmica.

Salientamos a definição de *operações de reabilitação*, pois, de acordo com o art. 3.º do diploma, a primeira é entendida como as obras de *alteração, reconstrução ou ampliação* “na medida em que sejam condicionadas por circunstâncias preexistentes que impossibilitem o cumprimento da legislação técnica aplicável”, conforme o disposto no RJUE – afastando-se, assim do conceito consagrado no RJRU, previamente referido, o que não acontecia no RERU.

No Capítulo II prevê-se os princípios fundamentais inerentes a este regime. É nos art. 4.º, 5.º e 6.º que são consagrados, respetivamente, o Princípio da e valorização do Existente (Princípio previamente previsto no RJRU e no RJUE e Princípio subjacente do revogado RERU), o Princípio da sustentabilidade ambiental e o Princípio da melhoria proporcional e progressiva. A consagração legislativa destes princípios demonstra a clara intenção do Governo na prossecução da revitalização global das cidades, tendo assente que tal implica a recuperação do património urbanístico degradado, o aumento das condições de habitabilidade dos edifícios existentes, sabendo que tal incentiva a fixação da população no centro das cidades, o turismo e a sustentabilidade ambiental (através da diminuição da utilização de novos materiais e da não ocupação de solo não urbanizado).

Entre o art. 9.º e o 15.º estão previstas as alterações legislativas a diplomas de assuntos análogos, assim prevê-se o seguinte: alteração aos DL n.º 220/2008, de 12 de novembro, n.º 118/2013, de 20 de

agosto, n.º 129/2002, de 11 de maio, n.º 163/2006, de 8 de agosto, n.º 123/2009, de 21 de maio; e aditamentos aos DL n.º 118/2013, de 20 de agosto e n.º 163/2006, de 8 de agosto.

Para além do RERU, o presente diploma veio também revogar o Regulamento de Segurança e Ações para Estruturas de Edifícios e Pontes aprovado pelo DL n.º 235/83, de 31 de maio, o Regulamento de Estruturas de Betão Armado e Pré-Esforçado aprovado pelo DL n.º 349 -C/83, de 30 de julho, o Regulamento de Estruturas de Aço para Edifícios aprovado pelo Decreto -Lei n.º 211/86, de 31 de julho e o Regulamento de Segurança das Construções Contra os Sismos aprovado pelo Decreto n.º 41658, de 31 de maio de 1958.⁶⁹

Adicionalmente, de acordo com o disposto no art. 19.º, ripristinou o DL n.º 650/75, de 18 de novembro, pelo que o RGEU, aprovado pelo DL n.º 38382, de 7 de agosto de 1951, voltou a estar em vigor.

Cumpra ainda informar que de acordo com o disposto no art. 20.º, “os procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas de reabilitação de edifícios ou frações autónomas que se encontrem pendentes à data de entrada em vigor do presente decreto-lei é [ainda] aplicável o disposto no Decreto-Lei 53/2014, de 8 de abril”.

Por fim, nos termos do que ficou acordado na Resolução de Ministros n.º 170/2017, entraram em vigor as seguintes Portarias, como documentos orientadores da presente alteração legislativa:

- Portaria n.º 297/2019, de 9 de setembro – procede à “[q]uarta alteração à Portaria n.º 349-B/2013, de 29 de novembro, que define a metodologia de determinação da classe de desempenho energético para a tipologia de pré-certificados e certificados do SCE, bem como os requisitos de comportamento técnico e de eficiência dos sistemas técnicos dos edifícios novos e edifícios sujeitos a grande intervenção”;

- Portaria n.º 301/2019, de 12 de setembro – relativo à “melhoria da acessibilidade das pessoas com mobilidade condicionada em edifícios habitacionais existentes”;

- Portaria n.º 302/2019, de 12 de setembro – “[d]efine os termos em que obras de ampliação, alteração ou reconstrução estão sujeitas à elaboração de relatório de avaliação de vulnerabilidade sísmica, bem como as situações em que é exigível a elaboração de projeto de reforço sísmico”;

⁶⁹ Cfr. Art. 18.º, do DL n.º 95/2019.

- Portaria n.º 303/2019, de 12 de setembro – “[f]ixa os custos-padrão, definidos por tecnologia, sistema, ou elemento construtivo que permitem quantificar o custo das intervenções para operações de reabilitação”;

- Portaria n.º 304/2019, de 12 de setembro – “[d]efine os requisitos funcionais da habitação e da edificação em conjunto, aplicáveis às operações de reabilitação em edifícios ou frações com licença de construção emitida até 1 de janeiro de 1977, sempre que estes se destinem a ser total ou predominantemente afetos ao uso habitacional”;

- Portaria n.º 305/2019, de 12 de setembro – “[f]ixa as normas técnicas dos requisitos acústicos em edifícios habitacionais existentes”.

3.2. As dúvidas que se colocam com a entrada em vigor do DL n.º 95/2019, de 18 de julho

O novo regime, apesar de muito semelhante ao diploma legal que veio revogar no seu objetivo, difere do RERU no que diz respeito ao âmbito de aplicação. Enquanto que o regime excecional se baseava e remetia o seu âmbito de aplicação para o RJRU, isto é, as intervenções efetuadas à luz deste regime prosseguiam, obrigatoriamente, estratégias de RU, independentemente de se encontrarem abrangidas por uma ARU; o mesmo já não acontece com o presente regime, que, por sua vez, se aplica a todas as intervenções ocorrentes em edificado, que não sejam abrangidas por outro regime legal, podendo o imóvel objeto estar ou não dentro de uma ARU e a intervenção estar ou não alinhada com as opções de RU determinadas pelo município.

Por o atual diploma implementar um regime regra que se baseia e partilha o mesmo propósito que o anterior, leva-nos a crer que os conceitos e as características seriam idênticos, porém tal não acontece. Com a revogação do RERU, o conceito de RE presente no regime regra coincide com o conceito consagrado no RJUE – que apenas admitem obras de *alteração, reconstrução* ou *ampliação* do edificado. Ademais, outros diplomas que referenciavam expressamente o documento anterior não foram atualizados de forma a mencionar o presente diploma, o que nos leva a questionar se foi propositado ou lapso. Pelo que, o que assumiríamos que, à partida, seria semelhante entre os regimes, não o é, e, conseqüentemente, nos remete para uma situação de incerteza jurídica.

Cumpra, assim, enumerar as dúvidas que se colocam:

1. Visto que os conceitos de RE do RJRU (conceito mais amplo) e o do DL n.º 95/2019 (conceito mais restrito) não são idênticos, poderemos afirmar que existe harmonização entre o DL n.º 95/2019 e o RJRU?

2. Podem os Benefícios Fiscais previstos para as operações a realizar no âmbito do RJRU (art. 14.º, do RJRU e art. 45.º e 71.º, do EBF) e do revogado RERU ser aplicados ao presente DL? E, ainda neste âmbito, pode um benefício fiscal ser concedido a intervenções urbanísticas de demolição, construção ou reconstrução, tanto enquanto praticada à luz do RJRU como do DL n.º 95/2019?

3.2.1. Harmonização entre o DL n.º 95/2019, de 18 de julho e o DL n.º 307/2009, de 23 de outubro

Como referido, o diploma agora revogado relacionava-se com o RJRU, pelo que as intervenções realizadas numa ação de RE seriam as previstas para uma ação de RU no âmbito do RJRU, com as devidas adaptações, ou seja, “obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação de edifícios, no todo ou em parte substancial no tecido urbano existente, desde que o património urbanístico e cultural seja mantido”⁷⁰. Estas intervenções podiam ocorrer em edifícios afetos total ou predominantemente ao uso habitacional, desde que tivessem a sua construção concluída há pelo menos 30 anos ou estivessem inseridos numa ARU⁷¹. Ou seja, a ação a efetuar no imóvel beneficiaria deste regime se a localização deste se situasse numa ARU e, por isso, fosse orientada diretamente por uma ORU ou não estando abrangido por uma ARU, a intervenção no edificado com mais de 30 anos passados desde a data da conclusão da sua construção, teria de prosseguir as políticas de RU definidas pelo município.

Porém, atualmente, e à semelhança do que previamente se enunciou, a adoção deste novo regime veio responder à vontade do Governo de implementar um regime regra para a intervenção no edificado, pelo que, segundo esta ordem de ideias, o DL n.º 95/2019 aplica-se a todas as intervenções reabilitantes de edifícios quando a estas não se adequa outro regime (como é o caso do regime especial da reabilitação urbana que se impõe quando os requisitos dos art. 77.º-A e 77.º-B, do RJRU estão verificados), independentemente de os imóveis estarem compreendidos ou não numa ARU e de estas prosseguirem ou não as diretrizes de RU elegidas pelo município.

⁷⁰ Cfr. Art. 2.º, al. j), do RJRU.

⁷¹ Cfr. Art. 1.º, do RERU.

Portanto, perante este quadro entendemos que as finalidades de ambos os DL não são, verdadeiramente, coincidentes, mas apenas semelhantes, pois, não obstante a prossecução final de políticas sociais e económicas, os conceitos de RE e os regimes a que se associam são distintos. Destarte, pode uma intervenção num edifício ser considerada RU, ao abrigo do DL n.º 95/2019 e ser ou não para o RJRU, sendo que para o objetivo do primeiro, a integração da intervenção no quadro normativo do segundo é indiferente – quer-se com isto dizer que a verificação da aplicabilidade de um regime em nada interfere com a do outro. Esta afirmação é reforçada pela autora FERNANDA PAULA OLIVEIRA quando se refere às finalidades de cada diploma - “o Decreto-Lei n.º 95/2019 está preocupado com a aplicação da garantia do existente a edifícios erigidos antes da existência de certas regras, ao contrário do RJRU, que está preocupado com a reabilitação urbana como política municipal que não coincide necessariamente (ou é muito mais) que a mera reabilitação de edifícios”⁷², pelo que as ações efetuadas no edificado no âmbito do DL são independentes da sua integração numa ARU.

3.2.2. Os Benefícios Fiscais e a sua aplicabilidade

No que diz respeito aos Benefícios Fiscais, cumpre, primeiramente, explicitar em que consiste. De acordo com o Estatuto dos Benefícios Fiscais⁷³, estes são isenções, reduções de taxas, deduções à matéria coletável e à coleta, amortizações e reintegrações aceleradas e outras medidas fiscais que se caracterizam por serem excecionais e instituídas com o intuito de tutelar interesses públicos extrafiscais relevantes e que sejam superiores aos da própria tributação que impendem⁷⁴. Relevante para o nosso caso em análise são os art. 45.º e 71.º, do EBF, que se aplicam por remissão do art. 14.º, do RJRU.

O art. 45.º, nos termos do disposto no seu n.º 1, prevê benefícios fiscais às intervenções de reabilitação em “prédios urbanos ou frações autónomas concluídos há mais de 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana”, desde que cumulativamente sejam “objeto de intervenções de reabilitação de edifícios promovidas nos termos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana ou do regime excecional do Decreto-Lei n.º 53/2014” e que, por consequência destas, as condições de habitabilidade e conservação do imóvel tenham sido melhoradas, “nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro” e do “artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 194/2015, de 14 de setembro”. Como incentivo a estas

⁷² Oliveira, *op. Cit.*, 2020, p. 13.

⁷³ DL n.º 215/89, de 1 de julho.

⁷⁴ Texto cfr. o art. 2.º, n.ºs 1 e 2, do EBF.

intervenção o EBF permite, assim, que os municípios isentem os particulares do pagamento do Imposto Municipal sobre os Imóveis (doravante referido como IMI) por um período mínimo de 3 anos⁷⁵ a contar do ano da conclusão das obras, inclusive⁷⁶; assim como a isenção do pagamento do Imposto Municipal sobre as Transmissões onerosas de imóveis (doravante referido como IMT) quando ocorra na primeira transmissão após a realização de obras de reabilitação, “a afetar a arrendamento para habitação permanente ou, localizado em área de reabilitação urbana, também a habitação própria e permanente”⁷⁷ OU quando ocorra na “aquisição de imóvel destinado a intervenções de reabilitação, desde que o adquirente inicie as respetivas obras no prazo máximo de três anos a contar da data de aquisição”⁷⁸; por fim, é também permitida a “redução a metade das taxas devidas pela avaliação do estado de conservação a que se refere a alínea b) do n.º 1”⁷⁹.

Por sua vez, o art. 71.º, do EBF prevê benefícios relativos à tributação do rendimento. Precisamente atinente ao Imposto sobre o Rendimento de pessoas Coletivas (doravante referido como IRC) e o Imposto sobre o Rendimento de pessoas Singulares (doravante referido como IRS).

Tal acontece, pois apesar da decisão política de adoção da RU como forma principal de intervenção no solo, a AP não pode forçar os particulares a intervencionarem na sua propriedade como lhe convencionam. Assim, de forma a favorecer e a incentivar tais operações são criadas estratégias e situações favoráveis e apelativas aos particulares. Podemos identificar que, neste âmbito, o RJRU prevê a criação de ARU e respetivas ORU (que só por si orientam a atuação dos particulares), bem como, na delimitação das ARU, a conceção “aos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre os edifícios ou frações nela compreendidos o direito de acesso aos apoios e incentivos fiscais e financeiros à reabilitação urbana” (itálico nosso)⁸⁰.

Assim, decorrente da conexão entre o RJRU e o RERU, resultava a possibilidade de atribuição de benefícios fiscais aos proprietários que intervêm nos seus imóveis, nos termos do disposto no art. 14.º, do RJRU e 45.º e 71.º, do EBF, uma vez que apesar da permissão da aplicação do disposto no regime a atuações em edifícios localizados fora de ARU, estas tinham por base a prossecução das estratégias de RU previamente programadas.

⁷⁵ Período máximo de 5 anos, caso o particular o requeira, nos termos do disposto da al. a), do n.º 2, do art. 45.º, do EBF.

⁷⁶ Cfr. Art. 45.º, n.º 2, al. a), do EBF.

⁷⁷ Cfr. Art. 45.º, n.º 2, al. c), do EBF.

⁷⁸ Cfr. Art. 45.º, n.º 2, al. b), do EBF.

⁷⁹ Cfr. Art. 45.º, n.º 2, al. d), do EBF.

⁸⁰ Cfr. Art. 14.º, al. b), do RJRU.

Todavia, o mesmo não acontece com as operações urbanísticas efetuadas em contexto do RJUE que, por ser um regime de âmbito generalista estabelece regras de operações edificativas e urbanísticas que não se enquadrem num outro regime, como por exemplo, o da RU. Logo, conceder benefícios fiscais a todas as intervenções ocorrentes no território que não se orientem por uma estratégia política previamente delimitada seria contraprodutivo e retiraria o propósito dos mesmos. Cabe, assim sendo, perceber se quando estamos perante uma ação de RE ao abrigo do DL n.º 95/2019 se faz sentido a atribuição dos benefícios fiscais previstos no RJRU para intervenções destinadas à RU, que eram previamente aplicadas ao regime que o presente DL veio revogar (sendo até que o EBF faz uma menção expressa da sua aplicação a este).

O art. 71.º não levanta questões de difícil resposta quanto ao seu âmbito de aplicação, uma vez que se consagra explícito no n.º 1 que se encontram “isentos do IRC os rendimentos de qualquer natureza obtidos por fundos de investimento imobiliário” quando, preenchidos os restantes pressupostos determinados no art., “75% dos seus ativos sejam bens imóveis sujeitos a ações de reabilitação realizadas nas *áreas de reabilitação urbana*”(itálico nosso); e no n.º 4, alínea a) que são “dedutíveis à coleta, em sede de IRS, até ao limite de (euro) 500, 30% dos encargos suportados pelo proprietário relacionados com a reabilitação de: imóveis, localizados em ‘*áreas de reabilitação urbana*’ e recuperados nos termos das respetivas estratégias de reabilitação”(itálico nosso). Pelo que, não deixa margem para dúvidas que a atribuição destes benefícios fiscais apenas é permitida quando o imóvel se encontra numa ARU e as próprias intervenções prossigam as opções de RU adotadas previamente pelo município, tornando-se claro que este benefício se aplica independentemente de se estar no âmbito de aplicação do DL n.º 95/2019 ou não, desde que se aplique o RJRU. Como referido anteriormente, o regime do DL e o regime do RJRU são passíveis de harmonização. Quer-se com isto dizer que podemos estar perante um imóvel que preencha os pressupostos do DL n.º 95/2019 e, portanto, é por este abrangido e também esteja inserido numa ARU e as suas intervenções sejam efetuadas conforme as estratégias de RU.

Por sua vez, apesar de o art. 14.º, do RJRU prever que é com a delimitação de uma ARU que se obriga o município à definição e à atribuição destas vantagens, é permitido no art. 45.º, do EBF a sua atribuição quando estamos perante intervenções em edifícios ou frações autónomas que se enquadrem nos ditames do RJRU e do RERU, mesmo quando não se encontrem no âmbito de uma ARU, desde que concluídos há mais de 30 anos, criando, desta forma, uma abertura na atribuição de benefício fiscal a intervenção efetuada em edifício localizado fora de uma ARU.

A questão que então se coloca, decorre do facto do atual DL apresentar uma conexão com o RJUE e não com o RJRU, sendo que o primeiro regime não dispõe de normativos para concessão de

benefícios fiscais ou que façam remissão para os existentes no RJRU. Além disso, o EBF referencia implicitamente que são concedidos benefícios na tributação de intervenções que ocorram de acordo com uma estratégia de RU, ao indicar expressamente que são atribuídos às operações ocorridas no âmbito do RJRU ou do RERU. Ora, como identificamos em segmento anterior, a finalidade principal do DL n.º 95/2019 é garantir a permanência de forma segura e habitacional dos edifícios existentes e mais antigos (princípio da garantia do existente) e não a prossecução de uma estratégia de RU. Apesar de a RE ser um instrumento adequado a atingir os objetivos definidos pela RU, estas são independentes – aqui temos um exemplo perfeito dessa independência – podendo, não obstante, uma operação de RE coincidir com uma estratégia de RU sem que desta faça parte diretamente.

Deste modo, tendo em consideração que o benefício fiscal é atribuído no sentido de incentivar a RU, não nos parece absurdo que o art. 45.º, do EBF seja interpretado extensivamente⁸¹ e, por conseguinte, concedidos os benefícios fiscais aqui consagrados, quando a operação urbanística realizada à luz do DL n.º 95/2019 ocorra em edifícios que sejam parte integrante do território de uma ARU ou, se não for o caso, quando a intervenção esteja alinhada com as opções de RU determinadas pelo município e tal intervenção promova a melhoria do edificado.

Adicionalmente, podemos levantar ainda outra questão relativamente à incidência dos benefícios fiscais, pois as operações urbanísticas previstas para a RE no campo de ação da RU podem implicar uma ou mais operações⁸² (podendo estas ser de grande ou pequeno impacte)⁸³, no tecido urbano existente, no seu todo ou em parte substancial, desde que o património urbanístico e imobiliário seja mantido, porém, modernizado, através de obras que poderão ser de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição de edifícios⁸⁴. De acordo com a al. j), do art. 2.º, do RJRU, é permitida a ação de demolição de um edifício, em parte ou totalmente, com o intuito de substituir o edifício existente por uma construção nova, desde que esta operação se demonstre essencial para a melhoria das condições do imóvel e que seja mantido o património urbanístico e imobiliário. Contudo, o art. 45.º, do EBF admite a concessão de benefícios fiscais às intervenções que resultem numa melhoria do estado de conservação do edifício, o que parece excluir a demolição, a reconstrução e a construção nova, pois pressupõe que a intervenção é efetuada em edifício existente, com o qual, após a reabilitação, se irá fazer uma comparação de melhoria. Posto

⁸¹ O art. 10.º, do EBF permite a interpretação extensiva das normas que estabeleçam benefícios fiscais e determina o art. 9.º, do Código Civil em que consiste e como deverão ser interpretadas as normas, pelo que o intérprete “não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstruir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas em que é aplicada”.

⁸² Cfr. Art. 2.º, al. i), do RJRU.

⁸³ Oliveira, *op. Cit.*, 2020, p. 5.

⁸⁴ Cfr. Art. 2.º, al. j), do RJRU.

isto, cumpre perceber, por fim, se o benefício fiscal quando aplicado nos termos do disposto do RJRU poderá abranger as situações de demolição e substituição do edifício existente.

Entendemos que, apesar de na letra do art. 45.º, do EBF estar determinado que as operações dignas de benefícios são aquelas que concedem melhorias no estado de conservação do imóvel, a demolição e a nova construção em substituição do imóvel preexistente, deverão também ser consideradas para efeitos de benefícios fiscais. Tal afirmação encontra fundamento na ideia de que a RE procura o progresso das condições de habitabilidade, de segurança e de salubridade nos edifícios necessitados, sem que o património urbanístico e imobiliário seja perdido no processo, ou seja, é permitida a demolição de um edifício se este estiver em situação de tal degradação que esta operação se demonstre como a mais adequada e necessária para acautelar estas finalidades.

Defendemos esta teoria por entendermos que, nos termos do disposto no art. 45.º, n.º 1, al. b), do EBF, os 2 níveis de melhoria necessários entre o edificado anterior e o atual (calculados de acordo com o DL n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro) podem ser facilmente averiguados entre o imóvel existente antes da demolição e o imóvel existente após a construção ou a reconstrução, conforme defende a autora FERNANDA PAULA OLIVEIRA⁸⁵. Deste modo, não nos parece haver entrave há concessão dos benefícios fiscais previstos neste art. a intervenções de reabilitação de edifícios, no âmbito do RJRU, que consubstanciem obras de demolição, construção ou reconstrução.

No seguimento da ideia de que é permitida a concessão de benefícios fiscais a intervenções realizadas no âmbito do DL n.º 95/2019, previstos no art. 71.º (apenas naquelas situações específicas e restritas) e do art. 45.º, (quando o imóvel se situa em ARU ou a intervenção é realizada no sentido do cumprimento de estratégias de RU), será que faz sentido também conceder benefícios fiscais quando, à luz do mesmo DL, a ação praticada é de reconstrução de edifícios?

Esta questão coloca-se, uma vez que, como sabemos, o DL n.º 95/2019 afastou-se do conceito de RE presente no RJRU, que, devido à sua ampla acessão⁸⁶, permite a operação de demolição e a sequente construção ou reconstrução do edifício, desde que o património imobiliário e urbanístico seja mantido total ou parcialmente, pelo que entendemos que se admite a concessão de benefícios fiscais a ações de demolição efetuadas no âmbito do RJRU. Sabemos também que o conceito de RE que o presente DL consagra, é remetido para o conceito de edificação presente no RJUE e não abrange, no seu art. 3.º, obras de demolição, mas sim de alteração, reconstrução ou ampliação. Porém, determina o art. 2.º, al. c), do RJUE, que a obra de reconstrução ocorre após uma “demolição, total

⁸⁵ Oliveira, *op. Cit.*, 2020, p. 10.

⁸⁶ Oliveira, *op. Cit.*, 2020, p. 9-10.

ou parcial, de uma edificação existente, das quais resulte a reconstituição da estrutura das fachadas”, mais que, define o art. 3.º, al. a), ii), do DL n.º 95/2019 que se justifica a obra de reconstrução quando as “circunstâncias preexistentes (...) impossibilitem o cumprimento da legislação técnica aplicável”.

Nestas situações, apesar da demolição não ser parte integrante das obras permitidas pelo DL, mas estar implícita na operação de reconstrução e tendo a noção de que a própria ação de demolição acarreta divergências na concessão de benefícios fiscais à luz do regime diretamente aplicável (RJRU), propõe a autora FERNANDA PAULA OLIVEIRA a solução (com a qual concordamos) de atribuir benefícios fiscais à intervenção que se destina a substituir o edifício que justifique a operação e não à demolição, “como operação urbanística autónoma”⁸⁷, dissecando, deste modo, o conceito de reconstrução em dois – a demolição e a recuperação do edifício, sendo que apenas a recuperação é elegível para a aplicação do benefício.

Posto isto, parece-nos razoável a admissibilidade da concessão dos benefícios fiscais ao DL n.º 95/2019, quando todas intervenções efetuadas no seu seio ocorram em edifícios inseridos numa ARU ou, não sendo o caso, desde que acompanhem as estratégias adotadas de RU pelo município, visto que, no fundo, era o que acontecia na vigência do RERU.

⁸⁷ Oliveira, *op. Cit.*, 2020. p. 10.

Conclusão

Com este trabalho propusemo-nos a responder a algumas questões que surgiram com a entrada em vigor do novo regime relativo à RE, consagrado no DL n.º 95/2019, de 18 de julho. Ao longo da análise dos conceitos de cada forma de Reabilitação e a sua evolução histórica, com as devidas alterações legislativas surgiu-nos outra questão: faz sentido o presente DL ser mais restrito do que o regime anterior?

Vejamos, o atual regime de Reabilitação de Edifícios ou de Frações Autónomas remete para o RJUE, que contém um leque de intervenções urbanísticas mais diminuto do que o RJRU (para o qual remetia o anterior regime excecional e temporário). Além disso, a exceção do não cumprimento das normas não tem uma aplicabilidade tão linear como no regime anterior: por um lado, existem normas técnicas alternativas quando a execução da regra não é possível e só quando nem a regra, nem as alternativas são exequíveis é que se permite o não cumprimento por completo; por outro lado, a exceção implica termo de responsabilidade por quem afirma não a conseguir cumprir – o técnico encarregado tem o dever de avaliar a obra, verificar se o cumprimento da própria regra ou de uma alternativa não é viável e assumir a responsabilidade, sendo que à Câmara Municipal cumpre apenas a fiscalização posterior.

Apesar de o Regime atual ser um regime regra, o que facilita a sua aplicação, acreditamos que o emprego do Regime excecional e temporário era mais frequente do que o que será o atual. Defendemos tal afirmação, pois este último apresentava um leque de intervenções urbanísticas possíveis mais amplo, assim como consagrava um regime de aplicação simplificada. Por um lado, isso incentivou a RE; porém, por outro, negligenciou alguma qualidade nas edificações intervencionadas.

O mesmo prevê-se que não aconteça com o presente Regime, pois, apesar de não ser tão apelativo, por tudo o que implica, procura manter ou criar alguma qualidade no edificado após a obra – para além de prever (ao encontro do que previa o regime anterior) a garantia do existente, consagra ainda a ideia da melhoria progressiva do existente.

Posto isto, somos da opinião que sim, faz sentido que um regime regra que permite o não cumprimento de determinadas normas técnicas relativas ao conforto e à segurança dos habitantes dos edifícios intervencionados seja mais rigoroso na sua aplicação. Mesmo que tal resulte na diminuição das intervenções efetuadas, comparativamente ao que ocorria com o DL anterior.

Cumprido, por isso, o objetivo de incentivar a continuação das intervenções no edificado necessitado o que, mais uma vez, nos leva a defender a aplicabilidade dos Benefícios Fiscais às intervenções efetuadas no âmbito deste regime.

Anexos

Legislação consultada:

- DL n.º 27 424, de 31 de dezembro de 1936 – Código Administrativo. Revogado.
- DL n.º 38 382, de 7 de agosto de 1951 – Regulamento Geral das Edificações Urbanas. Alterado pela última vez pelo DL n.º 220/2008, de 12 de novembro.
- Carta de Veneza de 1964 – sobre a conservação e restauro dos monumentos e dos sítios.
- DL n.º 8/73, de 8 de janeiro - Regime Jurídico da Renovação Urbana. Revogado.
- Decreto de 10 de abril de 1976 – Constituição da República Portuguesa. Alterada pela última vez pela Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto.
- DL n.º 704/76, de 30 de setembro - Programa de Recuperação de Imóveis Degradados. Revogado.
- DL n.º 794/76, de 5 de novembro – Lei dos Solos. Revogado pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio - Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo.
- Decreto Regulamentar n.º 34/80, de 2 de agosto - Aprova a Lei Orgânica do Instituto Português do Património Cultural. Revogado pelo DL n.º 216/90, de 3 de junho.
- DL n.º 208/82, de 26 de maio - Define o quadro regulamentar dos PDM. Revogado pelo DL n.º 69/90, de 2 de março.
- Lei n.º 13/85, de 6 de julho – Lei do Património Cultural Português. Revogada pela Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro.
- DL n.º 4/88, de 14 de janeiro – Cria o programa RECRUA. Alterado pela última vez pelo DL n.º 104/96, de 31 de julho.
- DL n.º 215/89, de 1 de julho – Estatuto dos Benefícios Fiscais. Última alteração pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.
- DL n.º 69/90, de 2 de março – Regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território. Revogado.
- Lei n.º 91/95, de 2 de setembro – Processo da Reconversão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal. Alterada pela última vez pela Lei n.º 70/2015, de 16 de julho.

- DL n.º 105/96, de 31 de julho – Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas.

- DL n.º 106/96, de 31 de julho – Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal.

- Lei n.º 48/98, de 11 de agosto – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto e Revogada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

- DL n.º 380/99, de 22 de setembro - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Revogado pelo DL n.º 80/2015, de 14 de maio.

- DL n.º 555/99, de 16 de dezembro – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação. Alterado pela última vez pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro.

- Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro - Lei de Bases do Património Cultural.

- DL n.º 104/2004, de 7 de maio – Regime Excecional da Reabilitação Urbana. Revogado pelo DL n.º 307/2009, de 23 de outubro.

- DL n.º 307/2009, de 23 de outubro – Regime Jurídico da Reabilitação Urbana. Alterado pela última vez pelo DL n.º 66/2019, de 21 de maio.

- DL n.º 309/2009, de 23 de outubro – Procedimento de Classificação do Património Cultural Imóvel. Alterado pela última vez pelo DL n.º 265/2012, de 28/12.

- Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto – Procede à alteração do DL n.º 307/2009, de 23 de outubro.

- DL n.º 53/2014, de 8 de abril – Regime Excecional da Reabilitação de Edifícios. Revogado pelo DL n.º 95/2019, de 18 de julho.

- DL n.º 4/2015, de 07 de janeiro – Código do Procedimento Administrativo.

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 170/2017.

- DL n.º 95/2019, de 18 de julho.

- Portaria n.º 297/2019, de 9 de setembro.

- Portaria n.º 301/2019, de 12 de setembro.

- Portaria n.º 302/2019, de 12 de setembro.

- Portaria n.º 303/2019, de 12 de setembro.
- Portaria n.º 304/2019, de 12 de setembro.
- Portaria n.º 305/2019, de 12 de setembro.
- Informação do ministério de infraestruturas e habitação acerca do DL n.º 95/2019.

Bibliografia

(s.d.). Obtido de Ordem dos Engenheiros: <https://www.ordemengenheiros.pt/pt/centro-de-informacao/dossiers/>, consult. em 08/set/2020.

(s.d.). Obtido de Instituto da Habitação da Reabilitação Urbana: <http://www.ihru.pt/>, consult. em 22/out/2020.

(s.d.). Obtido de Turismo de Portugal - Business: http://business.turismodeportugal.pt/pt/Investir/Financiamento/Programas_incentivos/Paginas/iniciativa-JESSICA.aspx, consult. em 10/out/2020.

Amaral, Diogo Freitas (2011) – *Curso de Direito Administrativo – Volume II*. 2.^a ed. Coimbra, Almedina.

Appleton, João (30 de outubro de 2014). *Reabilitação de Edifícios: princípios e práticas*. Obtido de Ordem dos Engenheiros: https://www.ordemengenheiros.pt/fotos/dossier_artigo/jappleton_1452865970545a07405d43c.pdf, consult. em 07/set/2020.

Cabral, Sofia Ribeiro (novembro de 2013). *Instrumentos de reabilitação urbana: as Sociedades de Reabilitação Urbana*. Tese de mestrado em Engenharia Civil. Lisboa, Instituto Superior Técnico de Lisboa.

Caetano, Marcello (1980). *Manual de Direito Administrativo - Volume II*. 9.^a ed. Coimbra, Almedina.

Dias, Isabel (s.d.). *Apoios e Incentivos à Reabilitação Urbana*. Obtido de Instituto de Habitação e de Reabilitação Urbana: <http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ihru/pt/ihru/docs/IsabelDias.pdf>, consult. em 22/out/2020.

Guerra, Isabel (dezembro de 2008). *Europa e Políticas Habitacionais. Mudanças em curso*. Ed. Rev., Cidades - Comunidades e Territórios - n.º17, pp. 47-61, ISCTE-IUL, Obtido de

Repositório do ISCTE: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3386/1/Cidades2008-17_Guerra.pdf consult. em 20/out/2020.

Lopes, Dulce, & Oliveira, Fernanda Paula (abril/junho de 2014). *40 Anos de Urbanismo em Portugal: plus ça change, plus c'est la même chose?* ed. rev. *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 2, pp. 21-42, AEDREL - Associação de Estudos de Direito Regional e Local.

Lopes, Dulce, & Oliveira, Fernanda Paula (janeiro/março de 2017). *Reabilitação urbana em ARU's sem ORU's: que conceito de reabilitação e que benefícios fiscais em matéria de IVA?* ed. rev. *Questões atuais do Direito Local*, n.º13, AEDREL - Associação de Estudos de Direito Regional e Local.

Madeira, Cátia (maio de 2009). *A Reabilitação Habitacional em Portugal - Avaliação dos Programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH E SOLARH*. Tese de mestrado em Regeneração Urbana e Ambiental. Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, Faculdade de Arquitetura.

Oliveira, Fernanda Paula (2017). *Escritos práticos do Direito do Urbanismo*. Coimbra, Almedina.

Oliveira, Fernanda Paula (2018). *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão* (3ª ed.). Braga, AEDREL - Associação de Estudos de Direito Regional e Local.

Oliveira, Fernanda Paula (Janeiro/Março de 2020). *Como articular os conceitos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e do Regime Aplicável à Reabilitação de Edifícios ou Frações*. ed. rev. *Questões Atuais do Direito Local*, n.º25, AEDREL - Associação de Estudos de Direito Regional e Local.

Património Urbano dos Açores. (s.d.). Obtido de Governo dos Açores: <https://www.azores.gov.pt/Gra/srrn-cets/conteudos/livres/Patrim%C3%B3nio+urbano.htm>), consult. em 08/set/2020.

Pinho, Ana (12 de abril de 2010). *Evolução das políticas públicas de reabilitação urbana em Portugal*. Obtido de Portal da habitação - IHRU:

https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ihru/pt/ihru/docs/intervencao_Ana_Pinho_Workshop_Reabilitacao_urbana.pdf, consult. em 29/out/2020.

Pinho, Ana (maio de 2009). *Conceitos e Políticas Europeias de Reabilitação Urbana - Análise da experiência portuguesa dos Gabinetes Técnicos Locais - Volume I*. Tese de mestrado em Planeamento Urbanístico. Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, Faculdade de Arquitetura.

Pinto, Catarina Patrícia (abril de 2017). *Reabilitação Urbana Low Cost eficiente e simplificada: o mote para o desenvolvimento sustentável 2020 (?)*. Tese de mestrado em Direito Administrativo. Braga, Universidade do Minho, Escola de Direito.

Política Regional. (s.d.). Obtido de União Europeia: https://europa.eu/european-union/topics/regional-policy_pt, consult. em 10/out/2020.

Portal da Habitação. (s.d.). Obtido de IFRRU2020: https://ifrru.ihru.pt/web/guest/ifrru2020#O_QUE_%C3%89, consult. em 10/out/2020.

Ramos, Alexandre Miguel (Novembro de 2015). *Reabilitação de Edifícios Sustentável de Baixo Custo - Instrumentos de Apoio à Seleção de Soluções*. Tese de mestrado em Engenharia Civil. Lisboa, Instituto Superior Técnico de Lisboa.

Tomé, Diana Filipa (2015). *O Regime Excecional da Reabilitação Urbana - Tendência ou Excecionalidade?* Tese de Mestrado em Direito Administrativo. Porto, Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito do Porto.