

Tese de Mestrado em Direito Administrativo



**Escola de Direito da Universidade Católica Portuguesa do Porto –
Campus da Foz**

"O Regime Excecional da Reabilitação Urbana – Tendência ou Excecionalidade?"

Por:

Diana Filipa Pinheiro Tomé (aluno nº 340106047)

Orientadora: Prof. Dra. Fernanda Paula Oliveira

Porto 2015

Agradecimentos

Aos meus pais, eternos heróis que, através de muito amor e sacrifício pessoal, conseguiram oferecer a mais valiosa das heranças: a minha Educação.

À minha orientadora, Dra. Fernanda Paula Oliveira, a qual sempre admirei, pela sua disponibilidade que, mesmo a centenas de quilómetros de distância, sempre foi célere a prestar a sua ajuda.

À Escola do Porto da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, desde os funcionários aos nossos professores, pela sabedoria e preparação que me foi atribuída e por todo o acompanhamento dado, que nunca será esquecido no honroso exercício da minha profissão.

Aos meus colegas de curso, pelo espírito de entreatajuda, companheirismo, inquestionável paciência e eterna amizade, os quais me proporcionaram uma vivência académica inesquecível. Um brinde a todos vocês.

E a ti, meu porto seguro, força que me fez mover, quando julgava ser tudo impossível.

“É necessário ter um caos dentro de si para gerar uma estrela.”

Friedrich Nietzsche

Siglas e Abreviaturas

Art.	- Artigo
Cfr.	- Conferir
Vd.	- Vide
RJUE	- Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RJRU	- Regime Jurídico da Reabilitação Urbana
LBPOTU	- Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo
RJIGT	- Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
NRJRU	- Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana
RERU	- Regime Excepcional da Reabilitação Urbana
RGEU	- Regulamento Geral das Edificações Urbanas
RLA	- Regime Legal de Acessibilidades
NTA	- Normas Técnicas de Acessibilidade
BPIE	- <i>Buildings Performance Institute Europe</i>
IHRU	- Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
RRAE	- Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios
REH	- Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Habitação
RCD	- Resíduos de construção e demolição
CPCI	- Confederação Portuguesa da Construção e Imobiliário
CRP	- Constituição da República Portuguesa
CC	- Código Civil
FMI	- Fundo Monetário Internacional

Pág. - Páginas
Ss. - Seguintes

ÍNDICE

I - INTRODUÇÃO	9
II - CONCEITO DE REABILITAÇÃO URBANA – UM NOVO REGIME JURÍDICO	11
III - PRINCÍPIOS DA REABILITAÇÃO URBANA NO ÂMBITO DO RERU	15
III. A) PRINCÍPIO <i>TEMPUS REGIT ACTUM</i>	16
III. B) PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DO EXISTENTE.....	18
III. C) PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.....	22
III. D) PRINCÍPIO DA LEGALIDADE VS. FLEXIBILIDADE NORMATIVA.....	23
IV - REGIME EXCECIONAL DA REABILITAÇÃO URBANA	25
IV. A) CONCEITO.....	25
IV. B) ENQUADRAMENTO.....	28
IV. C) NO REGULAMENTO GERAL DAS EDIFICAÇÕES URBANAS	29
IV. D) NO REGIME LEGAL DE ACESSIBILIDADES	30
V - EVOLUÇÃO DO URBANISMO – TENDÊNCIAS NA REABILITAÇÃO URBANA.....	35
VII - BIBLIOGRAFIA	43

I - INTRODUÇÃO

Sabe-se que a construção de edifícios em Portugal se considerou, desde sempre, um sector de grande relevo na nossa sociedade, reflexo esse vindo de um período de impulsos económicos favoráveis que levaram a investimentos de valores avultados para a sua realização.

Todavia, com as rígidas políticas económico-financeiras que o país atravessa deu-se uma “quebra” das novas construções e, vinda de um cenário um pouco estagnado e esquecido, renasce a importância da reabilitação urbana e da sua internacionalização, como estratégia para as empresas do setor da construção adotarem alternativas às novas construções. Apesar de surgir como uma atividade ocasional, independentemente da dimensão das empresas, naquelas que se apresentam com uma maior grandeza e capacidade financeira, a reabilitação urbana surge como uma opção estratégica seguida pelas mesmas.

Atualmente, o Novo Regime de Reabilitação Urbana, assumido no Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, encontra-se direcionado, essencialmente, para a vertente da degradação do edificado nos centros urbanos das grandes cidades, sendo necessária participação ativa e financeira dos particulares para que essa reabilitação dos edifícios seja viável.

Contudo, devido à situação socioeconómica que Portugal atravessa, foi reunido um conjunto de normas estipuladas no Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, denominado por Regime Excecional de Reabilitação Urbana, o qual dispensa obras de reabilitação urbana quando se encontram reunidas normas técnicas aplicáveis à construção, já que se direcionam para a nova construção e não para a reabilitação de edifícios *per si*. Mas após esta fase menos favorável do país, será que este Regime se irá preservar após 9 de abril de 2021, data que lhe põe termo? Continuará a ser uma mais-valia do ponto de vista do proprietário, na perspetiva de um investimento menos dispendioso na sua habitação ou prejudica um dos princípios basilares do Direito Administrativo: o princípio da proporcionalidade, no âmbito do princípio do existente a ser respeitado? Ou da própria segurança e salubridade públicas?

Serão, deste modo, analisadas as vertentes do Novo Regime Jurídico de Reabilitação Urbana, juntamente com o seu Regime Excecional e, talvez, uma

continuidade ao não do mesmo, tendo em conta os seus aspetos mais viáveis para a prática correta da Reabilitação Urbana que, nos dias de hoje, se revela uma excelente solução para debelar o estado de degradação de muitas habitações, especialmente no centro das cidades portuguesas.

II - CONCEITO DE REABILITAÇÃO URBANA – UM NOVO REGIME JURÍDICO

Sabe-se que a partir da década de 70, Portugal viveu um período de extraordinário e favorável crescimento do setor da construção, o que se deveu, sobretudo, à ação de agentes públicos, como dos privados.

Quando se presenciavam situações que traduziam uma elevada carência de oferta que resultou do período do Estado Novo, adotaram-se políticas de resolução que visavam o efetivo apoio à edificação, diretas e indiretas, pela promoção de habitação de custos controlados ou pela implementação de regimes de bonificação de acesso ao crédito. E, numa outra vertente, as alterações estruturais do sistema bancário levaram a um significativo acréscimo do crédito disponível e à diminuição progressiva de taxas de juro, o que se traduziu num processo acentuado pela colisão de moedas nacionais no quadro da adesão à nova moeda única.

Deste modo, o efeito destes vários baseou-se, no seu cerne, no mercado da venda, associado à nova construção. Não só o sector da reabilitação se manteve cronicamente abaixo da média da UE, como os cidadãos foram incentivados à plena aquisição do imóvel, devido ao fenómeno que se foi gerando, relativo ao nascimento de uma corrente massiva do acesso ao crédito, em regimes cada vez mais agressivos mesmo para famílias de baixos rendimentos.

Daqui, surgiu uma repercussão de um peso extremamente elevado no setor da construção, quando ao Produto Interno Bruto do país, abarcando, conseqüentemente, o efeito redistributivo sobre indústrias produtivas que lhe são próximas e ainda sobre o emprego que se desenvolveu.

Todavia, a queda do setor da construção em Portugal começa por se manifestar antes do surgimento da crise financeira de 2008, onde iam começando por aparecer sinais de que a banca portuguesa interiorizava já todo um processo era claramente visível na implementação gradual de mecanismos versáteis de crédito, quanto à dilação de prazos de empréstimo no crédito-habitação, prorrogação parcial do crédito para o fim do empréstimo e produtos de crédito intercalar para troca de casa, em que se conseguia a aquisição de uma casa nova e vender a antiga até o prazo máximo de 3 anos. Tais

medidas apresentaram-se como as possíveis condições de sustentação do mercado numa época vulnerável na economia portuguesa.

Deste modo, importante será sublinhar que assim se originou um fenómeno que tem subjacente uma desvalorização generalizada do parque imobiliário, passando-se por uma realidade de que o país, ao encontrar-se asfíxiado por uma desmedida contração do crédito disponível, está situação revela-se de difícil e morosa resolução. Com efeito, o mercado da construção nova muito dificilmente se aproximará de um regresso próximo, relativamente aos níveis de produção que atingiu no passado, sendo esta crise de natureza estrutural.

Sendo assim, ao ter conhecimento e igual consciência quanto a esta realidade que se atravessa, o caminho aponta-se para o domínio da reabilitação urbana, onde, apesar de se encontrar num lento crescimento em Portugal em relação aos demais países da UE, na verdade encontra-se efetivamente a renascer. Todavia, como já se sabe, esta via reflete uma dificuldade perceptível através de um conjunto de fatores que importa confrontar, os quais serão posteriormente expostos.

Neste seguimento, a reabilitação urbana apresenta-se como um processo de revitalização ou regeneração urbana a longo prazo, que visa favorecer o espaço urbano em si e o bem-estar e qualidade de vida da comunidade integrada. Desta forma, esta figura jurídica surge como um projeto ou plano de desenvolvimento urbano, o qual exige uma abordagem integrada que envolva o conjunto de políticas urbanas¹.

Ao englobar-se num domínio deveras complexo, a reabilitação urbana encontra, muitas vezes, a sua resposta na esfera de diversas políticas, as quais se revelam como ramificações essenciais da mesma. Aqui, poder-se-á encontrar tanto a política urbanística², como a política habitacional³, a política de proteção e salvaguarda do

¹ Consta do texto de referência *Guidance on Urban Rehabilitation*, do Conselho da Europa, mencionado em Lopes, Dulce, “Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização”, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, Almedina, Coimbra, 2010, pág. 22.

² Vd. Art. 3.º, alíneas a), b), f) e o), do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, quanto a objetivos somente urbanísticos, relativos à sua intervenção no edifício e no espaço público.

³ Vd. Art. 3.º, alíneas c) e n), do mesmo diploma legal.

património cultural⁴, a política do ambiente⁵, a política de transporte e mobilidade⁶ e as políticas económico-sociais⁷, de apoio à juventude e terceira idade, entre outras.

Das políticas acima expostas, a política urbanística surge com uma ligação mais vigorosa à reabilitação urbana, pois nela tem vindo a adotar um especial relevo, juntamente com uma *nova lógica* de ocupação do território com a mesma, intrinsecamente com um novo e diverso *paradigma de urbanismo* que, em vez de ser de *expansão*⁸, se aponta a um urbanismo de *contenção dos perímetros*. Aqui, as necessidades urbanísticas são levadas a cabo com a mobilização dos solos expetantes dentro do perímetro urbano (*urbanismo de colmatação*) e a utilização, depois da reabilitação, do edifício unida à requalificação de espaços públicos que os servem, isto é, um urbanismo de *reabilitação urbana*⁹.

Acentua-se, assim, a *requalificação* de áreas inseridas no interior das cidades, como reforço de operações que visem a preservação do património urbano e melhorem as condições funcionais do edificado e do espaço público, paralelamente com a procura de uma dinamização dos processos económicos e a regeneração da base social de determinado local, objetivos esses que se cruzam com a essência da sustentabilidade urbana, mantendo a beleza, a utilidade e o carácter sólido do edificado reabilitado que outrora se encontrava degradado e funcionalmente inapto.

Todavia, esta sustentabilidade engloba valores que normalmente não são considerados nas novas construções, como por exemplo, no âmbito de proteção ambiental, dos consumos de energia e valorização patrimonial. Não se poderá quantificar um valor concreto quando se reabilita algo, ao usar um termo de comparação quanto aos custos de construção por m² que derivam das novas construções ou da reabilitação de edifícios. Todavia, existem claras vantagens económicas na preservação dos mesmos, quanto à redução dos custos de demolição, de licenças e taxas e de estaleiro. A aprovação de projetos ocorre de um modo mais acessível, para além redução de quantidades de novos materiais e a sua colocação mais fácil dos produtos de

⁴ Vd. Art. 3.º, alíneas g) e e), do RJRU.

⁵ Vd. Art. 3.º, alínea g), j) e r), do RJRU.

⁶ Vd. Art. 3.º, alíneas p) e q), do RJRU.

⁷ Vd. Art. 3.º, alíneas g), h), i), l) e m), do RJRU.

⁸ Alargamento excessivo e indevido de perímetros urbanos e infraestruturas em determinado território.

⁹ Oliveira, Fernanda Paula, “Novas Tendências do Direito do Urbanismo – de um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação urbana e de coesão social”, Coimbra, Almedina, 2012, pág. 79-81.

construção. E, embora os preços unitários dos trabalhos de reabilitação sejam mais elevados do que os novos propriamente ditos, o seu custo total poderá vir a ser menor do que o custo global de uma nova construção.

Deste modo, como alternativa viável essas novas construções, tendo em conta a fragilidade económica do setor da construção civil e obras públicas que o país atualmente enfrenta, a reabilitação urbana surge como potencial solução para o efetivo investimento numa intervenção do património edificado, tal como na sua esfera de atuação em espaços públicos, como meio de conservação e proteção da própria cultura, ambiente e sociedade, para além da arquitetura dos edifícios existentes.

Mesmo assim, o seu conceito mais abrangente foca-se no âmbito de uma intervenção mais aprofundada e física em edifícios que carecem de manutenção, com um elevado grau de uso, antiguidade e degradação, pelo que o alcance e relevância da atual reabilitação urbana são abordados numa perspetiva de sustentabilidade, *lato sensu*. Aqui, o verdadeiro cerne da questão surge nas áreas históricas das cidades, os quais apelam a sua urgente regeneração, tanto do edificado, como da base económico-social do local em si.

Apesar da existência de uma evidente degradação, física, social, económica e funcional das áreas históricas das nossas urbes, tal igualmente se apresenta na insignificância desta área de atuação nas nossas políticas, em comparação com os restantes países da UE. Todavia, a reabilitação urbana apresenta-se como um processo de esforço que tende a recriar as condições de utilização das áreas históricas das cidades, devolvendo-lhes a sua importância no contexto urbano, em que este processo deverá ser sustentável a prazo ao firmar os elementos urbanísticos, socioeconómicos e culturais que visem a viabilização desses espaços, tendo como referência as necessidades da sociedade atual¹⁰.

Sendo assim, o Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, o qual aprovou o Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (NRJRU), diferentemente do anterior Decreto-Lei n.º 104/2004¹¹, surge como “*A forma de intervenção integrada sobre o*

¹⁰ Boavida-Portugal, Luís, “As condições de sustentabilidade da reabilitação urbana”, disponível em <http://fcsh.unl.pt/geoinova/revistas/files/n10-10.pdf>, consultado em outubro de 2014, pág. 176-177.

¹¹ O conceito de reabilitação urbana apresentado por este diploma apresentava-se, de um modo excessivo, dependente do Direito do Urbanismo, ao apoiar-se numa conceção de reabilitação urbana como recuperação do edifício.

tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no total 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”, conceção intrínseca, de certo modo, ao conceito de requalificação, mas que não possui ainda uma capacidade de resposta eficaz aos diversos problemas que esta política tem que solucionar¹², entre os quais as questões económico-ambientais, decorrentes das especificidades da atividade do setor da construção.

Apesar de notória a carência de resoluções satisfatórias no âmbito da reabilitação urbana, o legislador, após a implementação do NRJRU, ao pretender um resultado mais direto no âmbito da revitalização da urbe e da qualidade de vida dos seus cidadãos, adotou o Regime Excepcional de Reabilitação Urbana (RERU), o qual facilita as respetivas operações urbanísticas ao dispensar o cumprimento de todo um conjunto de normas técnicas e instrutórias, através do Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril. Todavia, lápides deverão ainda ser colmatadas, as quais irão ser analisadas posteriormente, apesar da tentativa de evolução na esfera da reabilitação urbana por parte do legislador.

III - PRINCÍPIOS DA REABILITAÇÃO URBANA NO ÂMBITO DO RERU

O conjunto de princípios gerais da política de reabilitação urbana encontram-se estipulados no art.º 4.º, do NRJRU. Todavia, para o tema a ser estudado do melhor modo, relevante será desenvolver alguns dos princípios que daí constam: princípio *tempus regit actum*, o *princípio da proteção do existente*, ao qual se encontram associadas a segurança jurídica e a proteção da confiança, com uma *nuance* acentuada de *proporcionalidade*.

¹² Silva, Suzana Tavares da, “Reabilitação Urbana: conceito e princípios”, in *O Novo Regime de Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, Almedina, Coimbra, 2010, pág. 8-9.

Começando pelo seu enquadramento, importante será referir que o controlo de operações urbanísticas em área de reabilitação urbana, nos artigos 44º e seguintes, do NRJRU engloba especificidades desse regime, as quais se apresentam a três níveis distintos¹³, em que se irá mais ênfase ao último: o regime orgânico, o regime procedimental e o regime material.

Assim, no regime orgânico sublinha-se a possibilidade de delegação de competências nas empresas gestoras de área competente, nos seus respetivos órgãos executivos, em que as mesmas normas de habilitação surgem nos artigos 45º ao 48º, do RJRU (vd. Igualmente o artigo 54º, n.º 2), bem como a delegação tácita, prevista no artigo 36º, n.º 4, no caso em que empresa revista a natureza de sociedade de reabilitação urbana¹⁴.

Quanto ao regime procedimental existe uma possibilidade de constituição, pela empresa gestora da área correspondente, de uma comissão de apreciação, composta por representantes das entidades que devam pronunciar-se sobre pedidos formulados naqueles procedimentos, em que, nos termos do artigo 50º, n.º 5, do RJRU, tal competência de pronúncia, nesse âmbito, é efetivamente delegada nesses mesmos representantes.

Contudo, torna-se de especial interesse para este tema se desenvolver o regime material de controlo prévio de operações urbanísticas, o qual consta nos artigos 51º e seguintes, do RJRU e as suas exceções ao princípio *tempus regit actum*.

III. A) PRINCÍPIO *TEMPUS REGIT ACTUM*

¹³ Coutinho, Luís Pereira, “Controlo de operações urbanísticas em área de reabilitação urbana”, disponível em <http://icjp.pt/sites/default/files/media/1122-2446.pdf>, consultado em setembro de 2014, pág. 1-11.

¹⁴ Quanto à suscetibilidade de delegação de competências de controlo prévio de operações urbanísticas, não esquecer o estipulado no artigo 45º, do Regime Jurídico de Reabilitação Urbana.

Tal princípio insere-se no âmbito do Direito do Urbanismo, o qual excepciona, precisamente, o princípio geral de Direito Administrativo *tempus regit actum*¹⁵. A proteção do existente é uma das estacas demarcadoras do Direito do Urbanismo enquanto Direito Administrativo especial.

Sendo assim, o princípio *tempus regit actum* surge como regra geral de aplicação das leis no tempo, pois o seu efeito dá-se somente para o futuro. Consagrado no art.º 12º, do Código Civil (CC), como princípio geral de Direito, decorre do mencionado princípio de que *a lei nova é de aplicação imediata*, juntamente com a aplicação do *princípio da não retroatividade*. Assim, em sede de Direito Administrativo, ao princípio *tempus regit actum* é geralmente atribuído “*o sentido de que os atos administrativos se regem pelas normas em vigor no momento em que são praticados, independentemente da natureza das situações a que se reportam e das circunstâncias que precederam a respetiva adoção*”. E, como consta no Parecer n.º 43/47 do Corpo Consultivo referente ao Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-geral da República – n.º convencional - pgrp00001991: “*O momento da perfeição do ato fornece, pois, o critério temporal para a determinação da lei aplicável: aplicar-se-á a velha ou nova lei, conforme aquele momento for anterior ou posterior ao começo de vigência desta.*” Seguindo esta linha de pensamento, de facto, “*só pelo ato perfeito se concretizam as situações jurídicas abstratas, dando lugar ao nascimento, em proveito dos indivíduos, de interesses atuais e precisos que as novas leis não podem atacar sem prejuízo da harmonia social e da segurança individual*”.

Posto isto, no preceito legal *supra* referenciado, o *princípio da proteção do existente* resulta do *reconhecimento da força constitutiva dos factos sobre a força normativa dos planos*, surgindo, assim, como um *contra-princípio da legalidade em sentido amplo*. Tendo em conta a vigência do RERU, o qual irá ser descrito mais adiante, irá o mesmo por uma via contrária a essa legalidade ao ser posterior a construção no edificado pré-existente à alteração legislativa, mesmo representando uma *suposta* vantagem no âmbito da reabilitação urbana?

¹⁵ Por exemplo, quando se admite a ampliação de determinada construção, independentemente do cumprimento de normas legais ou regulamentares supervenientes, face ao exposto do art.º 4º, alínea h), do RJRU.

III. B) PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DO EXISTENTE

Primeiramente, essencial será de se referir que o *princípio da proteção do existente*, consagrado no art.º 51º, do NRJRU, distingue-se da regra geral de aplicação de normas no tempo devido ao seu caráter passivo, apesar de tal vertente não se encontrar tipificada neste preceito normativo, ela tem força através dos princípios e com o caráter geral do art.º 60º, do RJUE., encontrando-se igualmente patente a sua vertente *ativa*, para além da *passiva*.

Começando pela última, consagrada no n.º 1 do mesmo preceito legal, tal se traduz no princípio *tempus regit actum*, o qual se encontra estipulado no art.º 62, do RJUE, em que determina que a *validade das licenças ou autorizações depende da sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis em vigor à data da sua prática*. Pelo que, o edificado construído durante a vigência do direito anterior e as suas utilizações não serão afetadas pelas normas legais e regulamentares posteriores. Com efeito, essas edificações realizadas ao abrigo do direito anterior referem-se àquelas em que, no preciso momento da sua construção, cumpriram efetivamente todos os requisitos formais e materiais exigíveis. Todavia, quando uma edificação, até à respetiva data de construção, apesar de obedecer às normas materiais na íntegra, mas o interessado não conseguiu obter a sua licença ou autorização, não se poderá considerar “*erigida ao direito anterior*”, no que diz respeito à aplicação do presente regime em análise¹⁶. Deste modo, se somente no momento em que se encontra um novo instrumento de planeamento que não admita a edificação seja feito o pedido para obter a licença que regularizará a ilegalidade da situação, não se irá aplicar o mais recente regime de garantia¹⁷.

¹⁶ Anotação aos artigos em análise in Oliveira, Fernanda Paula, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, Fernanda Maças, “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado”, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2012.

¹⁷ Importância prática quando se refere à comprovação e certificação de que um edificado é efetivamente anterior à aplicação do RGEU (ou à data do começo da vigência do regulamento de extensão da aplicação do mesmo diploma legal à área do concelho que não faz parte na sede do município), para que se deva considerar legal o edifício em si, mesmo não possuindo todos os atos autorizativos para o efeito. Mais. Já

Tendo em conta o RERU e a posição seguida por FERNANDA PAULA OLIVEIRA, não é de se concordar que o art.º 60º, do RJUE impeça, na sua totalidade, a aplicação de um regime especial para edifícios pré-existentes. O n.º 2 do mesmo preceito legal relativamente a esses edificados permite obras de reconstrução e de alteração *que não cumpram as novas normas entretanto entradas em vigor*, o mesmo se sucedendo com as ampliações, já que os instrumentos de planeamento *admitem expressamente ampliações* ou outro género de intervenções urbanísticas, que consistam em variações à implantação do respetivo edificado.

Para além disso, o princípio da proteção do existente tem um cariz ativo ou positivo, o qual se encontra estipulado no n.º 1, do mesmo art.º 51, do NRJRU, juntamente com o art.º 60.º, n.º2, do RJUE. Ao contrário da vertente anterior, este seu lado desvia-se do *princípio do tempus regit actum*. Aqui, caso o interessado queira reconstruir ou alterar o edificado existente poderá não ser obrigatório, quando não seja possível, o cumprimento das exigências legais e regulamentares que sejam posteriores a essa construção. Assim, podem ser permitidas obras de reconstrução ou de alteração *que não cumpram as regras em vigor no momento da decisão*, logo que o edificado seja efetivamente anterior à entrada da norma vigente e que tais operações não façam surgir ou agravar a desconformidade com a mesma e que haja uma melhoria das condições de salubridade ou segurança da edificação¹⁸. Com efeito, torna-se visível a vontade de recuperar o património construído e consolidado, quando a sua finalidade seja favorável à construção, caso contrário tal não poderia ser aceite.

Todavia, deste âmbito do princípio do existente não serão admissíveis, em princípio, como consta de forma expressa do preâmbulo do RJUE, as *obras de ampliação*, mas do que se poderá retirar do disposto do art.º 60º quanto às obras devidamente fundamentadas que são, assim, permitidas e juntamente com a previsão de

que a existência da construção é pressuposto constitutivo da possibilidade de manutenção, alteração e reconstrução do edificado, seguindo a posição adotada por FERNANDA PAULA OLIVEIRA e FERNANDO ALVES CORREIA, *àquele a quem aproveitar a cláusula da garantia do existente cabe o ónus da prova dos seus pressupostos* (Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 4ª ed., 2009, pág. 678). Assim, analisando o disposto do art.º 88º, n.º1, do Código do Procedimento Administrativo, os interessados deverão reunir elementos claros e bem fundamentados de tal situação pré-existente, ligados às características da respetiva obra. Todavia, ao município também cabe cumprir tarefas instrutórias relativas ao apuramento do conteúdo das obras edificadas aquando o direito anterior, através do princípio do inquisitório, ao ajudar os interessados a reunir as provas que dizem respeito a cada obra pré-existente concreta, especialmente quando tenha conhecimento oficial e direto do caso, porém sem se fazer substituir pelo papel do interessado.

¹⁸ Anotação aos artigos em análise in Oliveira, Fernanda Paula, Dulce Lopes e Cláudia Alves, “Regime Jurídico da Reabilitação Urbana comentado”, Almedina, Coimbra, 2011.

melhoria das condições de segurança e salubridade da edificação a elas conexas, cuja finalidade torna-se difícil de atingir, variadas vezes, através de obras de reconstrução ou alteração, tal deverá levar a alguma ampliação¹⁹. Onde se encontra pertinência do sentido de uma recusa mais acentuada em alguns casos de ampliação, quando é admitida, muitas das vezes, a reconstrução de edifícios completamente degradados? Seguindo o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 1 de março de 2005, “*O preceito não textualizou a possibilidade de obras de ampliação. Mas podem existir obras de ampliação (necessariamente limitadas), no sentido do artigo 2º, que não originem nem agravem a desconformidade com as normas em vigor. Nessas circunstâncias, e perante os interesses que o preceito visa assegurar, não há razão que justifique tratamento diverso do tratamento das obras de alteração ou reconstrução, no sentido do mesmo artigo 2º. Uma interpretação adequada da lei deve levar-nos a concluir que o legislador disse menos do que queria.*”.

No mesmo sentido, não são admitidas nesta vertente do princípio do existente as situações de alteração da utilização, quando esta última agrave o impacto urbanístico da sua área envolvente.

Com efeito, com um sentido mais amplo que o perceptível no art.º 60º, do RJUE, o princípio da garantia do existente do RJRU permite intervenções no edificado que não respeitem os planos vigentes à data das mesmas, logo que não piorem as desconformidades que já existiam ou visem melhorar as condições de salubridade da edificação ou desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva da edificação. Assim, o sacrifício proveniente do cumprimento das normas violadas deverá ser desproporcionado em relação à desconformidade criada ou agravada pela realização da intervenção. Tendo em conta o facilitismo e redução das operações de reabilitação nos edifícios cobertos pelo RERU, apesar de se encontrar patente a importância de segurança e desempenho funcionais do mesmo, até onde serão cumpridos quando as necessidades de construção são claramente diminuídas pelo regime?

Quando as intervenções, apesar do agravamento das desconformidades existentes com as propostas do plano vigente, no juízo de ponderação final, se revelem como uma melhoria das condições de segurança, salubridade e desempenho do

¹⁹ Esta situação deveria constar nos instrumentos de planeamento aplicáveis.

edificado, de acordo com o art.º 51.º, do NRJRU²⁰, embora o legislador não seja, *in casu*, deveras exigente com o procedimento que diga respeito à preservação, consolidação ou ampliação do edifício existente em desconformidade com as normas legais posteriores²¹, tal deverá englobar uma articulação com o *princípio da coerência do sistema*, tendo em conta o art.º 60º, do RJUE. Desta forma, terá que se apresentar uma fundamentação exigente, como meio de evitar que o instituto de reabilitação urbana aceite situações claramente injustas, como por exemplo a dispensa de cumprimento de normas técnicas sobre acessibilidades no caso de obras de reconstrução de habitações privadas, caso previsto no art.º 3º, do Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto²².

Paralelamente, surge a necessidade de seguir a jurisprudência dos tribunais administrativos quanto à *salvaguarda de direitos adquiridos* relativamente à manutenção da “identidade do edifício originário”²³, e que o julgador consiga aceder aos critérios patentes na avaliação ambiental estratégica, a qual se eleva a principal instrumento de limitação da *discricionariedade do planeamento*.

Mas, apesar de se tentar colmatar uma discricionariedade injusta, analisando o *supra* descrito, a jurisprudência alemã denomina esta garantia do existente como sendo *garantia excepcional* ou *extensiva*, pois nada mais é exigido que uma *melhoria dessa funcionalidade* para que o princípio funcione. E, visível é uma *garantia do inexistente* no disposto do art.º 51º, n.º 3, do RJRU, pois permite o incumprimento das normas em vigor por parte de *novas edificações* desde substituam as pré-existentes.

Para que o princípio da legalidade não seja esquecido, dever-se-á ter um especial cuidado na aplicação, por exemplo, do RERU, o qual atrai uma fundamentação técnica e jurídica necessária e mais exigente, apelando ao *princípio da proporcionalidade*, pelo que além da explicação a dar quanto às *normas não cumpridas*, o *prejuízo que resulta do seu cumprimento para o respetivo promotor* terá que ser exposto, sem se debruçar no encargo económico superior relativo ao cumprimento daquelas normas. Mais. Se a *nova edificação traduzir uma melhoria das condições de desempenho, segurança funcional*,

²⁰ Tal preceito legal não protege somente o *existente*, mas também poderá garantir *situações de consolidação e/ou reforço do existente*.

²¹ Vd. Art.º 54º, n.º 4, do NRJRU.

²² Silva, Suzana Tavares da, “Reabilitação Urbana: Conceito e princípios”, in *O Novo Regime de Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, Almedina, Coimbra, 2010, pág. 18.

²³ Vd. Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 13.03.3009, Processo n.º 03667/08.

estrutural e construtiva da edificação, o que deverá ser sempre o objetivo e como já foi anteriormente dito, e a demonstração de que existe favorável ligação entre a *desconformidade criada ou agravada com essas obras e o sacrifício que o seu cumprimento acarreta para o interessado* (prejuízo para os interesses público e privado), em que este seja claramente superior, a legalidade considerar-se-á presente na aplicação *in casu*.

III. C) PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

O *princípio da proporcionalidade* surge, assim, como uma necessidade de defesa da esfera da liberdade dos cidadãos devido a possíveis condutas injustificadas dos poderes públicos²⁴ e, além do mais, surge como dever de equilíbrio da medida da satisfação desses interesses e direitos de cada um com os dos demais, nomeadamente os que se identificam com a comunidade política, isto é, com os interesses públicos, relevando-se, aqui, a sua dimensão positiva²⁵.

Como não é um princípio que aparece como mera limitação de direitos, liberdades e garantias, mas sim como critério orientador de todas as atuações da Administração, apesar da sua margem de elevada discricionariedade, apresenta especial relevo para a matéria em questão através da controversa caracterização das faculdades urbanísticas no âmbito do direito de propriedade²⁶, o que não torna possível um conceito mais concreto quanto ao enquadramento constitucional dessas faculdades.

²⁴ Âmbito da sua aplicação preferencial, caracterizando-se pela sua dimensão negativa ou de defesa.

²⁵ Lopes, Dulce, “Proporcionalidade, um instrumento fraco ou forte ao serviço do direito do urbanismo?”, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, pág. 309-310.

²⁶ Vd. Art.º 62º, da Constituição da República Portuguesa, em que este direito é efetivamente análogo aos direitos, liberdades e garantias previstos constitucionalmente. Tal direito apresenta uma grande problemática constitucional, intrínseca à garantia do direito da propriedade privada e do reconhecimento ao poder público administrativo na sua intervenção dos solos, mais precisamente através do poder da expropriação. Deste modo, a expropriação, apropriação e outras formas de limitação à respetiva propriedade constitucionalmente consagradas surgem como limitações a esse direito, quando se encontre patente um interesse público, de natureza urbanística, favorável. Adicionalmente, a CRP estabelece o princípio da indemnização como garantia da afetação da propriedade e, para além da garantia específica associada ao direito de propriedade, os particulares poderão lançar mão de direitos e garantias face às operações urbanísticas. Surge, aqui, como exemplo disso o direito à informação em sentido amplo (vd. Art.º 268º, n.º 1 e 2, da CRP e 5.º e 150.º, n.º 2 e 3, do RJIGT), o poder de usar os meios de notificação e fundamentação (vd. Art.º 268º, n.º 3, da CRP).

Torna-se, aqui, relevante sublinhar que o *ius aedificandi* tem vindo a oscilar, mediante a doutrina nacional, entre de o englobar na esfera do direito da propriedade ou de o conceber como uma concessão jurídico-pública, o que reflete uma divergência doutrinal acentuada²⁷. Mas, consta na jurisprudência administrativa e constitucional que o *ius aedificandi* não segue uma vertente incluída num conteúdo substancial do direito de propriedade privada, mas tem em si uma natureza jurídico-pública, sendo que, assim, o uso da propriedade privada para fins urbanísticos não pré-existe na esfera do seu proprietário, consistindo numa *faculdade juspubliscitamente enquadrada*, relativa à função social do solo²⁸.

III. D) PRINCÍPIO DA LEGALIDADE VS. FLEXIBILIDADE NORMATIVA

Todavia, este caminho da relativização da legalidade como padrão de conformidade da atuação no Direito Administrativo²⁹, apesar da sua leviandade, não previam este excesso. Em sede de constitucionalidade, será toda esta situação aceite no âmbito do art.º 266º, da Constituição da República Portuguesa, em que seja aceite esta relativização do princípio da legalidade quando o cumprimento das normas legais e

²⁷ Cfr. Ascensão, José Oliveira, “O Urbanismo e o Direito de Propriedade”, *Direito do Urbanismo*, Oeiras: INA 1989, pág. 319-344; numa via diferente, Correia, Fernando Alves, “O plano urbanístico e o princípio da igualdade”, Coimbra, 1989, pág. 372-382, em que por seu lado Canotilho, J. J. Gomes e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pág. 804, em que a “constituição urbanística” insere-se na radicação do *ius aedificandi* no ato administrativo autorizativo; juntando estas posições, cfr. Oliveira, Mário Esteves, “O direito de propriedade e o *ius aedificandi* no direito português”, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 3, 1995, pág. 187-198. Apesar da aproximação prática de todas estas teorias que foram expostas, não aparece como esgotado, agora que vão surgindo novas propostas e com uma tendência unificada, como por exemplo em Novais, Jorge Reis, “Ainda sobre o *Jus Aedificandi (...Mas Agora como Problema de Direitos Fundamentais)*”, *Direitos Fundamentais – Trunfos contra a Maioria*, Coimbra: Coimbra Editora, Coimbra, 2006 – toda esta pesquisa constante em Lopes, Dulce, “Proporcionalidade, um instrumento fraco ou forte ao serviço do direito do urbanismo?”, *in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, pág. 310.

²⁸ Lopes, Dulce, “Proporcionalidade, um instrumento fraco ou forte ao serviço do direito do urbanismo?”, *in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, pág. 310 e, vd. para o efeito, um dos Acórdãos sobre esta matéria, Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 329/99, publicado no *Diário da República*, II Série, de 20 de julho de 1999.

²⁹ Cfr. Otero, Paulo, “Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade”, Almedina, Coimbra, 2003.

regulamentares vigentes representem um sacrifício a ser suportado na colação com a suposta vantagem no seu incumprimento?

Apesar da resposta de afigurar negativa, ao não se afirmar que o princípio da legalidade contrabalançado, na sua relação, com o princípio da proporcionalidade no “balanço custos-vantagens”, mesmo que se permita que este último princípio esteja relacionado nesse prisma, *não se poderá admitir que a mesma consubstancie um verdadeiro “cavalo de Tróia”, em cujo quadro o desrespeito pelas normas que vinculam a Administração passa a ser encarado como uma “vantagem” sopesável*³⁰... Assim, qualquer que seja a vertente a seguir, a verdade reflete-se na margem livre de decisão que as normas constantes do art.º 51º apresentam, ao representar uma atuação além do princípio *tempus regit actum* e do princípio da proteção do existente, podendo o decisor representar tanto um órgão do Município, como um órgão de uma empresa municipal quando haja delegação de poderes³¹.

Relativamente ao *não* estarem *sujeitas ao cumprimento integral das novas exigências entretanto entradas em vigor*, relativamente ao n.º 3, do art.º 60º, do RJUE, aqui o legislador poderá instituir regimes particulares para este género de edificados, tendo em conta meios em concreto para o exercício de certas atividades em edificações já afetas às mesmas aquando a lei anteriormente em vigor, tal como limitar a concessão de licença ou autorização para a execução de obras que constam no n.º 2 do referido preceito legal à realização de operações acessórias que sejam consideradas precisas para melhorar as condições de segurança e salubridade do edificado³².

Atualmente, o princípio do existente, até plasmado em legislação especial, tem ido além de uma garantia da existência excepcional³³, em que seguindo a jurisprudência alemã, a garantia da existência excepcional ou extensiva surge como garantia da capacidade funcional do edifício, quando se encontre uma inseparável união funcional

³⁰ Coutinho, Luís Pereira, “Controlo de operações urbanísticas em área de reabilitação urbana”, disponível em <http://icjp.pt/sites/default/files/media/1122-2446.pdf>, consultado em setembro de 2014, pág. 9.

³¹ Vd. Art.º 45º, n.º 2, do RJRU, a qual não exceciona as situações em que as competências de controlo prévio sejam exercidas pelo art.º 51º, do mesmo diploma legal.

³² Vd. Portaria n.º 243/84, de 17 de abril, a qual estabelece os requisitos de direito de construção para edifícios que necessitem de operações de reabilitação, embora menos exigentes do que é estabelecido do âmbito geral, mas que têm como finalidade a adequação dos interesses essenciais que refletem os valores salvaguardados pela reabilitação urbana. Intrinsecamente, poder-se-á constar de legislação específica, usualmente relativa à proteção contra riscos ou de adaptação das barreiras arquitetónicas que se apliquem a edificados legalmente construídos, antes da entrada em vigor da nova lei.

³³ Correia, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, vol. I, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2008.

no caso em concreto, para que a construção não fique sem objeto quando não haja o respetivo alargamento ou modificação. No nosso ordenamento jurídico, tendo em conta o art.º 51º, n.º 4, alínea h), do RJRU, aceitando as operações de ampliação quando tal garanta a efetiva melhoria de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva da edificação, poderá ser aceite a aplicação quanto a obras de construção que tenham como finalidade a substituição de edifícios pré-existentes, mas com consequentes efeitos imprevisíveis³⁴.

Onde não se afigura pertinente a aplicação do princípio do existente, apesar de toda a flexibilidade normativa que se veio a constar da análise *supra* descrita dos preceitos normativos que o refletem, será em obra de reconstrução que se dê após a *demolição total* do edificado, sobretudo nas situações em que a demolição não se encontre num procedimento prévio direcionado para isso. Aqui, ao deixar de existir a construção de origem, justifica-se o cumprimento da lei posterior a essa edificação originária, pois o regime especial previsto para edifícios pré-existentes à entrada da lei posterior parte do princípio de uma impossibilidade fática de seguir obrigatoriamente as novas exigências, o que não acontece *in casu*. Para além disso, as obras de reconstrução com preservação de fachadas, sobretudo quando hajam grandes ampliações, deverão ser postas de parte neste normativo, pois será de árduo cumprimento a exigência de não darem origem ou agravarem as desconformidades com normas em vigor que, como já foi previamente referido, tal não se poderá ocorrer.

IV - REGIME EXCECIONAL DA REABILITAÇÃO URBANA³⁵

IV. A) CONCEITO

³⁴ Anotação aos artigos em análise *in* Oliveira, Fernanda Paula, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, Fernanda Maçãs, “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado”, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2012.

³⁵ Análise retirada do Portal da Habitação, disponível em http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/reabilitacao/RERU/RERU_0_Indice.pdf, consultado em 24 de abril de 2015.

O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana consagrado no Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto já consagrou em si um conjunto de reformas nos procedimentos administrativos, que visa a agilização, flexibilização e simplificação das operações urbanísticas em áreas de reabilitação urbana, tal como de edifícios ou frações, mesmo estando fora de áreas de reabilitação urbana, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos e em que se justifique essa intervenção como um modo a conceder-lhe características apropriadas que salvaguardem o seu desempenho e segurança.

Com efeito, tal como o *supra* analisado, o regime aí estabelecido para a “*proteção do existente*”, no âmbito do qual se permite a não observância de determinadas normas legais ou regulamentares supervenientes à construção de origem, consiste somente numa passagem de responsabilidade para o técnico que se apresenta como passível autor do respetivo projeto de reabilitação, sem que contemplasse todas as necessidades de intervenção no edificado, tendo em conta o género de construção no caso concreto. Aqui, o mesmo deverá garantir, através da responsabilidade que lhe foi atribuída, de um modo claro e fundamentado, que a dispensa de cumprimento de determinados preceitos legais que o RERU tipificou, não originará ou agravará a desconformidade com essas normas, ou deverá permitir a melhoria generalizada do estado do edificado.

Sendo assim, ao sublinhar a importância da reabilitação urbana como fator de desenvolvimento das urbes e da economia no nosso país³⁶, o atual Governo Constitucional, através do Despacho n.º 14574/2012, de 5 de Novembro, confiou à comissão, por si criada, a elaboração um estudo sobre as «*Exigências Técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos*», em que a sua verdadeira meta foi a de dispensar as obras de reabilitação urbana da sujeição a determinadas normas técnicas aplicáveis à construção em geral. Sabe-se que a complexidade e exigências de ordem técnica do Regime Geral da Edificação e Urbanização sempre surgiram num âmbito simplesmente de limitação, quanto ao modo como as operações de reabilitação urbana deveriam ser efetuadas, na perspetiva dos técnicos e profissionais deste setor.

Desta forma, com a publicação do Decreto-Lei n.º 53/2014 de 8 de Abril, nasceu um Regime Excecional que se debruça na matéria de reabilitação de edifícios ou de

³⁶ O carácter de excecionalidade do RERU relaciona-se com a situação socioeconómica que Portugal atravessa, sobretudo no âmbito do FMI, vigorando até 9 de abril de 2021.

frações, cuja construção tenha sido concluída há, pelo menos, 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana. Então, as operações de reabilitação que constam validadas pelo respetivo diploma legal são as obras de conservação, de alteração, de reconstrução e de construção e ampliação, quando estas últimas sejam condicionadas por certas características pré-existentes, juntamente com as alterações de utilização³⁷.

Neste seguimento, o RERU prevê a dispensa do cumprimento de algumas normas previstas quer no Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), aprovado pelo Decreto-lei n.º 38 382 de 7 de Agosto de 1951³⁸, bem como noutros regimes especiais aplicáveis à construção, tais como as acessibilidades, requisitos acústicos, eficiência energética e qualidade térmica, gás e telecomunicações, que será posteriormente analisado de um modo mais detalhado, desde que a operação de reabilitação não dê origem a desconformidades ou um agravamento das existentes ou que contribua para a melhoria das condições de segurança e salubridade existentes³⁹.

Aqui reflete-se a pretensão do legislador no âmbito de uma melhoria das condições dos edifícios, pelo que surge como carenciado de conteúdo o disposto no art.º 9.º, do RERU, ao estipular que: “*As intervenções em edifícios existentes não podem diminuir as condições de segurança e de salubridade da edificação nem a segurança estrutural e sísmica do edifício.*”

Todavia, cabe ainda referir que este regime tem um âmbito de aplicação restrito, assim como um período de vigência temporário, o qual se irá criticar quanto às vantagens ou desvantagens de um possível futuro carácter definitivo, sem que se tenham descrito quais os motivos que originaram essas duas especificidades do mesmo, pois, para além do mais, o regime excepcional é apenas aplicável para edifícios ou frações que se destinem a ser afetos, de um modo total ou predominante, ao uso habitacional, sendo que para este efeito, se considera afeto quando, pelo menos, 50% da sua área se destine a habitação e a usos complementares, designadamente estacionamento, arrecadação ou usos sociais.

Deste modo, o RERU direciona-se para nova construção e não para a reabilitação de edifícios propriamente dita, em que o seu surgimento liga-se com a

³⁷ Vd. Art.º 2º, n.º 2, do RERU.

³⁸ Vd. Art.º 45º a 52º e 59º a 70º, 71º (sem prejuízo da existência de um vão em cada compartimento de habitação), 72º, 73º, 75º a 80º, 84º a 88º e 97º do RJEU.

³⁹ Vd. Art.º 2º, n.º 1, do RERU.

necessidade de obras de reabilitação em Portugal, em aproximadamente 1 milhão de edifícios. Para além disso, os atuais regulamentos técnicos encontram-se direcionados para novas construções, pois essas revelaram-se a tendência até ao presente, e os mesmos não abarcaram as realidades atinentes a edifícios antigos e de diversas épocas de construção, sobretudo das áreas mais históricas das cidades. Mais. A necessidade do cumprimento desses regulamentos na sua íntegra tem despoletado inúmeras dificuldades técnicas e económicas, de difícil resolução, constituindo assim um forte entrave à recuperação dos edifícios antigos e dessa forma à regeneração do tecido urbano. E, mesmo quando o cumprimento seja tecnicamente possível, gera encargos muito elevados no processo construtivo, o que se reflete no custo final do edifício ou da fração, ou, se for o caso, na respetiva renda.

Em suma, torna-se urgente recuperar o parque habitacional do país e trazer a comunidade novamente para os centros das cidades e vilas do país.

IV. B) ENQUADRAMENTO

Deste modo, o RERU oferece um leque de obras de reabilitação urbana que estão abrangidas pelo mesmo, entre as quais obras de conservação, de alteração, de reconstrução, de construção ou de ampliação, na medida em que sejam condicionadas por circunstâncias pré-existentes, quando não ultrapassem os alinhamentos e a cêrcea superior das edificações confinantes mais elevadas e/ou não agravem as condições de salubridade ou segurança de edificações alheias. Todavia, só é permitida a aplicação do RERU em edifícios ou frações concluídos há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso meramente habitacional.

Mas, tal leviandade do RERU, a qual foi mencionada anteriormente no âmbito do princípio da legalidade e proteção do existente, poderá ser considerada como contribuição para a degradação do edifício?

A resposta surge como negativa. Pois, apesar da dispensa de aplicação de determinadas normas técnicas, o RERU estabelece expressamente que as intervenções não podem diminuir as condições de segurança e salubridade da edificação, nem a sua segurança estrutural, nomeadamente a segurança sísmica do edifício, não pondo em causa, de todo, a segurança pública.

IV. C) NO REGULAMENTO GERAL DAS EDIFICAÇÕES URBANAS

Existem normas do RGEU dispensadas de serem cumpridas, abrangidas pelo âmbito de aplicação do RERU, especialmente as que preenchem os seguintes requisitos, quanto à largura mínima dos lanços das escadas, dos patamares para onde se dá a abertura das portas de acesso às habitações, a largura mínima e altura máxima dos degraus das escadas, juntamente com a existência de iluminação e ventilação por meio de aberturas nas paredes em comunicação direta com o exterior nas escadas de acesso comum em edifícios com mais de 3 pisos, a obrigatoriedade em instalar elevadores em edifícios de habitação coletiva quando a altura do último piso exceder 11,5 m, a distância mínima entre fachadas de edificações estabelecida em 10m), a existência de logradouro próprio quando não exista logradouro comum e a altura mínima, piso a piso, e pé-direito livre mínimo. Contudo, a dispensa acima identificada não se aplica, com a mesma amplitude, às obras de construção e de ampliação.

Para além destas normas do RGEU que poderão não ser cumpridas, também as referentes ao número mínimo de compartimentos e as respetivas áreas mínimas de habitação, limite mínimo das áreas brutas dos fogos, requisitos mínimos das instalações sanitárias, larguras mínimas dos corredores das habitações, iluminação e ventilação dos compartimentos das habitações através de vãos nas paredes em comunicação direta com o exterior, normas sobre a disposição das janelas, normas relativas à construção de caves, sótãos, águas-furtadas e mansardas destinadas a habitação e requisitos mínimos das instalações sanitárias e das cozinhas, poderão ser igualmente eximidas do seu cumprimento.

Relativamente à organização interior da habitação, antes da aprovação do RERU, as obras de alteração de uma habitação situada no edificado antigo tinham geralmente de cumprir o disposto no RGEU em todas as partes alteradas. Porém, as

características do edifício podem dificultar o cumprimento integral do disposto no RGEU, pelo que o RERU torna a respetiva operação mais acessível, pois para cumprir o disposto no RGEU poderia ser necessário realizar uma alteração profunda da organização interna da habitação... Neste caso, uma habitação com dois quartos (T2) seria transformada em estúdio (T0)⁴⁰. Assim, com o RERU é possível projetar uma habitação com um quarto (t1), que apesar de não cumprir integralmente o RGEU tem diversas melhorias na organização espacial.

Todavia, quando não for possível satisfazer as exigências de dimensionamento do RGEU, o RERU recomenda que sejam utilizadas, como referência, sempre que for tecnicamente viável, as condições mínimas de habitabilidade previstas na portaria n.º 243/84, de 17 de julho, definidas para efeitos de reabilitação de edifícios.

IV. D) NO REGIME LEGAL DE ACESSIBILIDADES

Relativamente ao regime das acessibilidades, o RERU dispensa as operações urbanísticas, que por ele são abrangidas, quanto à aplicação do Regime Legal de Acessibilidades. O RLA foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto, e contém as Normas Técnicas de Acessibilidade (NTA) a cumprir no projeto e na construção de espaços públicos e equipamentos coletivos e edifícios públicos e habitacionais. Então, quais os requisitos impostos pelas normas técnicas de acessibilidade aos edifícios de habitação? As portas de entrada/saída dos edifícios devem ter uma largura útil não inferior a 0,87 m, os patamares, galerias, corredores e escadas devem ter uma largura não inferior a 1,2 m, os degraus das escadas devem ter uma profundidade não inferior a 0,28 m e uma altura não superior a 0,18 m, os elevadores deverão ter cabinas com dimensões interiores, entre painéis, não inferiores a 1,1 m de largura por 1,4 m de profundidade, enquanto os patamares que dão passagem às portas dos fogos deverão permitir inscrever uma zona de manobra para rotação a

⁴⁰ A solução apresentada surge na ausência de dificuldades e impedimentos estruturais à respetiva reorganização interna da habitação.

180° e cozinhas, depois da instalação das bancadas, terão que possuir um espaço livre que permita inscrever uma zona de manobra para rotação a 360°.

Exemplo da simplificação das operações através do RERU surge, por exemplo, no âmbito da acessibilidade nos espaços comuns de circulação, em que no caso de um edifício antigo com 5 pisos sobrepostos inseridos num prédio urbano com escassa largura, em que os espaços de circulação comuns são estreitos e não se encontra no mesmo um elevador, antes do RERU, se se optasse por reconstruir o edifício, seria necessário cumprir as NTA, o que implicaria instalar um elevador, reduzindo assim, de um modo excessivo, a área das frações habitacionais. Contudo, contribuindo a obra de reconstrução para melhorar as condições de segurança e salubridade, o RERU permite não cumprir integralmente o disposto nas NTA, não se revelando necessária essa operação tão desfavorável ao espaço que restaria do edificado, tal como acontece na acessibilidade nas instalações sanitárias, em que poderá não ter o espaço para a zona de manobra que permita uma rotação de 360.º.

Para além disso, existem também requisitos acústicos dispensados de serem cumpridos, em que o RERU dispensa as operações urbanísticas nele previstas da aplicação do Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios (RRAE), salvo quando se trate de operações urbanísticas cujo objeto sejam as partes do edifício ou frações autónomas destinadas a usos não habitacionais. O RRAE foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/2002, de 11 de maio (alterado pelo Decreto-Lei n.º 96/2008, de 9 de junho). Todavia, essa dispensa não se aplica, com a mesma amplitude, às obras de construção e de ampliação.

Quanto aos requisitos de eficiência energética e qualidade térmica, o RERU dispensa igualmente as operações urbanísticas nele mencionadas da aplicação dos requisitos mínimos nesta matéria, sempre que hajam incompatibilidades de ordem técnica, funcional ou de valor arquitetónico, devendo estas ser confirmadas e fundamentadas pelo técnico autor do projeto. Estes requisitos encontram-se atualmente regulados no Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Habitação (REH), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto. Em relação aos requisitos mínimos de qualidade térmica, estes estão previstos na Portaria n.º 349-B/2013, de 29 de novembro.

Quando se estiver perante uma reconstrução total de um edifício e/ou uma intervenção de grande dimensão, o RERU dispensa a instalação de coletores solares, a partir do momento em que sejam detetadas incompatibilidades de viabilidade económica ou motivadas pelas características do edifício pré-existentes. Novamente, nas grandes intervenções⁴¹ o RERU dispensa o cumprimento das exigências do REH, permitindo manter o nível de qualidade térmica do edifício existente e, nas operações reguladas pelo Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto, art.º 2.º, o RERU isenta a correção das pontes térmicas, sendo viável a conservação das cantarias em torno dos vãos. Como meio de facilitar, mais uma vez, as obras no edificado, o RERU nessas intervenções, quando se trate do sistema solar de AQS, poderá não ser aplicado isolamento térmico nas tubagens, facilitando as obras em edifícios com paredes interiores delgadas. E mais, no âmbito desta vertente de construção, o RERU permite a reutilização ou melhoria das janelas existentes, não sendo necessário aplicar janelas novas e, caso se apliquem janelas novas, o RERU permite que estas sejam de qualquer tipo. Assim, o REH não obriga a aplicar janelas novas e de elevado desempenho. Esta obrigação pode decorrer do balanço térmico da fração. No entanto, importa ter em consideração o disposto nos Instrumentos de Gestão Territorial, aplicáveis a cada caso em concreto.

Desta forma, o RERU, apesar de simplificar as exigências consagradas nos diplomas legais anteriores a si, ainda estipula normas que visem assegurar a qualidade e comportamento térmicos dos vãos envidraçados, a qualidade de ventilação nas janelas e suas infiltrações de ar, a qualidade térmica de coberturas em terraço e inclinadas e estanquidade à água de coberturas em terraço, entre outras operações, as quais têm em conta um custo aceitável, em que o processo de reabilitação se revela um leque de soluções igualmente simples, de rápida execução e sempre favoráveis ao edificado em questão.

Passando para as instalações de gás, bastante comuns ainda no centro histórico das cidades, encontram-se reguladas pelo Decreto-Lei n.º 521/99, de 10 de dezembro, e pela Portaria n.º 361/98, de 26 de junho⁴². Aqui, o RERU dispensa, quanto às operações urbanísticas nele previstas, quer a instalação de rede de gás, quer a apresentação do

⁴¹ Obras de alteração, reconstrução ou ampliação com custo superior a 25% do valor da totalidade do edifício.

⁴² Alterada pela Portaria n.º 690/2001, de 10 de julho.

respetivo projeto, no pressuposto de que serão utilizadas outras fontes de energia. Desta forma, em edifícios antigos que não possuam rede de gás e não seja técnica ou economicamente viável a sua instalação, poder-se-á optar, por não se prever efetivamente essa rede de gás, como alternativa, por exemplo, fogões com placas elétricas.

Quanto às infraestruturas de telecomunicações do respetivo edificado, as normas que poderão não ser cumpridas nesta matéria, resumem-se à construção de infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas, à instalação de redes de comunicações eletrónicas e à construção de infraestruturas de telecomunicações em loteamentos, urbanizações, conjuntos de edifícios e edifícios encontra-se regulada pelo Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio⁴³. Além do mais, o RERU dispensa alguns requisitos técnicos aplicáveis às redes individuais de edifícios reabilitados, mas estabelece exigências mínimas a cumprir, tais como a instalação de redes coletivas de tubagens⁴⁴ e cablagens de acordo com os requisitos técnicos, que se encontram no Manual ITED em vigor. Mais. Antes do RERU era obrigatório aplicar tomadas de telecomunicações em todas as divisões da habitação, agora, de acordo com o mesmo diploma legal, apenas é obrigatório aplicar tomadas de telecomunicações numa divisão seca da habitação.

Mas, será que o RERU considera que a segurança estrutural está em causa, devido ao leque vasto de normas técnicas que são dispensadas do seu cumprimento? *In casu*, tal não deverá ser adotado, pois qualquer que seja a solução escolhida, efetivamente fundamentada, não deverá conduzir à redução da resistência estrutural, nem tão pouco ao aumento da vulnerabilidade sísmica da construção no edificado. Assim, deverão ser sempre avaliadas as condições de segurança das fundações e, caso se revele necessário, sobre as mesmas, sobre o solo de fundação ou adotando medidas corretivas. Numa intervenção, as medidas a ter em conta apelam ao ser caráter simples, desde que efetuem uma melhoria no comportamento estrutural do edifício, nomeadamente no seu comportamento sísmico. Para além disso, dever-se-á ter especial atenção à segurança estrutural nas intervenções de reabilitação, quanto às alterações da

⁴³ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 258/2009, de 25 de setembro.

⁴⁴ Caso não existam partes comuns aptas à instalação da rede coletiva de tubagens, poderá ser aceite a sua instalação com recurso às paredes exteriores do edifício. Porém, não é permitida a instalação em fachadas principais, devendo recorrer-se a outras paredes externas que se encontrem no edifício, como por exemplo, os saguões.

estrutura, as quais podem resultar do acréscimo de pisos, aumentando as cargas na fundação que leva ao enfraquecimento ao nível da base do edifício, ou da abertura de montras para comércio, que elimina a continuidade dos nembos de alvenaria ao nível do piso térreo.

Desta forma, para aumentar a resistência dos edifícios existem variadas intervenções a ter em consideração, ao nível de operações de reforço, consolidação e solidarização ao longo do edificado em questão.

Relativamente à gestão de resíduos de construção e demolição, encontra-se visível a necessidade da criação de condições legais para a correta gestão dos Resíduos de Construção e Demolição, foi publicado o Decreto-Lei n.º 46/2008, de 12 de março⁴⁵, que estabelece o regime das operações de gestão de resíduos provenientes de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação e demolição e da derrocada de edificações, que sublinha a sua natureza preventiva e de reutilização e as suas operações de recolha, transporte, armazenagem, triagem, tratamento, valorização e eliminação. No âmbito do RERU torna-se importante a integração desta matéria, com um especial relevo quanto às boas práticas de gestão dos resíduos de construção e demolição (RCD), de acordo com o Decreto-Lei n.º 46/2008, de 12 de março. Com efeito, os RCD foram considerados como um fluxo prioritário pela União Europeia, o que se reflete nas estratégias emanadas para a competitividade sustentável do setor da construção e resíduos inerentes.

Desta forma, aparece com especial relevo a Diretiva 2008/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro, a qual diz respeito aos resíduos, com o objetivo de implementar valores ambientalistas na comunidade europeia, nomeadamente através da reciclagem, tendo um nível significativo de eficiência dos recursos estabeleceu, nomeadamente para os RCD, onde o objetivo, apesar de ambicioso, se quantifica nos 70% até 2020. Paralelamente, o Compromisso assinado entre o Governo e a Confederação Portuguesa da Construção e Imobiliário (CPCI), “*Compromisso para a Competitividade Sustentável do Setor da Construção e do Imobiliário*”, na esfera desta matéria tem como finalidade a aplicação de um conjunto de ações metodizadas em sete domínios prioritários, sendo um deles a promoção da sustentabilidade no setor da construção.

⁴⁵ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho.

Quando a normas mais específicas relativas a materiais que contêm amianto, assunto que tem gerado uma preocupação bastante atual em Portugal devido a todos os problemas de saúde pública que tem causado, para a sua correta gestão, foi publicada a Portaria n.º 40/2014, de 17 de fevereiro, que estabelece as normas para a remoção dos materiais contendo amianto, e para o acondicionamento, transporte e gestão dos respetivos resíduos de construção e demolição gerados, que visa a efetiva proteção ambiental e a saúde da sociedade. Assim, na gestão dos RCD deverão ser adotadas metodologias e práticas nas fases de projeto e de execução da obra que favoreçam a aplicação do princípio da hierarquia das operações de gestão de resíduos⁴⁶.

Em suma, para o RERU encontram-se garantidas as necessárias condições de salubridade e qualidade da reabilitação do edificado, através das dispensas tidas em conta no respetivo diploma legal, não podendo as operações urbanísticas, como já foi anteriormente referido, originar desconformidades ou agravar as existentes. Para além disso, as intervenções que foram descritas deverão assegurar uma efetiva melhoria das condições de segurança e salubridade do edifício ou fração, tendo sempre em atenção a não redução da sua resistência estrutural, nunca pondo-a em causa, com a finalidade de salvaguardar a estrutura dos edifícios existentes.

V - EVOLUÇÃO DO URBANISMO – TENDÊNCIAS NA REABILITAÇÃO URBANA

A história do urbanismo traduz-se num passado de natureza recente, onde o seu âmbito atual reflete ainda traços que surgem como evidentes, mesmo tendo em conta a sua antiguidade.

Dada a vasta complexidade que se faz sentir com a concentração populacional nos centros da urbes e nas suas proximidades, intrinsecamente com uma tendência para a urbanização disseminada e de uma construção de edifícios deveras dispersa, gerando

⁴⁶ Metodologias que favoreçam a prevenção e a redução da produção de resíduos, tal como a sua reciclagem ou outras formas de valorização, diminuindo o recurso à deposição em aterro.

uma acentuada diferença entre o litoral e interior de Portugal, o nosso ordenamento jurídico no âmbito do Direito do Urbanismo não tem conseguido apresentar soluções eficazes para o colmatar destes problemas, devido à sua sofisticação, mutabilidade e natureza normalmente restritiva e desigualitária⁴⁷. Todavia, não se pode deixar de frisar que ocorreu uma evolução significativa, sobretudo ao longo dos últimos 40 anos, sublinhando uma tendência específica que se irá analisar de seguida⁴⁸.

Ao lado da *Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo* (LBOTU)⁴⁹ e do *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial* (RJIGT)⁵⁰, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, um novo regime jurídico dos licenciamentos urbanísticos municipais, ou seja, o *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação* (RJUE). Tal tem vindo a marcar a regulação das atividades quer públicas, quer privadas nos últimos anos, ao se ter erguido num reflexo expressamente demonstrado de parcial codificação do Direito do Urbanismo português.

Deste modo, numa perspetiva de política da urbe, a reabilitação e revitalização urbanas entraram num patamar evolutivo, em que a primeira começou por ser objeto de regimes jurídicos *especiais, territorialmente delimitados*⁵¹ e, após este momento passou por uma regulamentação geral, mesmo sendo excecional e que se debruçava nas sociedades de reabilitação urbana⁵². A partir de 2009, o regime de reabilitação urbana tornou-se normal, deixando de ser excecional, de gestão urbanística municipal, direcionada para operações no existente, ao ser igualmente inserida numa programação municipal, em que a prévia delimitação pelo município de áreas de reabilitação urbana que necessitavam de uma estratégia municipal surgiu como de obrigatório cumprimento por parte dos respetivos proprietários.

Sendo assim, a reabilitação urbana passou a ser inserida numa esfera jurídica mais ampla, como política pública global, sem que se referisse somente à intervenção no edificado, aplicando a sua força normativa em qualquer parte da cidade, englobando não só o solo urbano, como aglomerados rurais ou áreas efetivamente clandestinas.

⁴⁷ Correia, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, vol. I, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2008.

⁴⁸ Oliveira, Fernanda Paula e Dulce Lopes, “40 anos de urbanismo em Portugal: *plus ça change, plus c’est la même chose?*”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 2, Abril/Junho, 2014.

⁴⁹ Nasceu na Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, que consistiu nas bases gerais de um sistema que se veio a denominar de *gestão territorial*.

⁵⁰ Surgiu no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro.

⁵¹ Por exemplo, quanto à Expo 98 e aos Programas Polis.

⁵² Vd. Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio.

Após este ciclo, o *Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território*⁵³ foi aprovado em 2008, pelo que se revelou o instrumento com mais ênfase no âmbito do sistema de gestão territorial, o qual delinea o *quadro estratégico* para o ordenamento do espaço nacional, direciona as matérias de ordenamento regional e municipal e define como se irão unir os mais variados instrumentos de política setorial com incidência territorial⁵⁴.

Todavia, em matéria de reabilitação urbana propriamente dita, a sua evolução tem sido deveras morosa, comparado com os restantes países integrados na União Europeia. Contudo, o procedimento de delimitação de áreas de reabilitação urbana, de aprovação de estratégias e programas inerentes e de operações de reabilitação urbana simples e sistemáticos, a responsabilidade na íntegra do município,... Não são procedimentos de fácil manuseamento. Com a intenção de facilitar esta situação, surgiu o *regime especial de reabilitação urbana*, com a Lei n.º 32/2012, mais precisamente no seu art.º 77º-B, quanto a edifícios com uma antiguidade superior a 30 anos, situados ou não na área de reabilitação urbana⁵⁵.

Seguindo e concordando com a opinião de FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, a solução que aqui surgiu apoia-se em edifícios isolados, nos quais não aparece como relevante se se encontram integrados ou não em zona de reabilitação urbana, os quais necessitam de intervenções integradas e que se afiguram como um conjunto por via dos “instrumentos” estratégicos que para o mesmo devem de ser concretizados, não esquecendo a programação municipal. Aqui, tal resolução deverá ser convenientemente pensada, pois a reabilitação do edifício não corresponde à ideia de uma reabilitação da cidade ou de áreas urbanas inseridas na respetiva urbe. Assim, esse conjunto de edificados não surge como a reabilitação de uma cidade como resultado direto e a consequente qualidade de vida dos cidadãos. Todavia, o legislador assim o entende e, deste modo, surgiu o RERU que, como já foi anteriormente explicado, se refere à reabilitação de edifícios ou de frações, em que a sua construção deverá ter sido

⁵³ Vd. Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro.

⁵⁴ Nasce, assim, um instrumento legislativo que se apoia no ordenamento do território enquanto política pública global, intrínseca às diversas políticas setoriais com influência no território, tendo em conta o favorável manuseamento das suas relações conjuntas.

⁵⁵ Cfr. Art. 77º-A, da Lei n.º 32/2012.

finalizada há, pelo menos, 30 anos, a qual dispensa do cumprimento de um conjunto de normas técnicas e instrutórias⁵⁶.

VI - CONCLUSÃO

Sabe-se que, com a queda do setor da construção civil, relativamente às novas construções, se refletiu um fenómeno extremamente desfavorável para esse mercado, o que levou a um caminho evolutivo no domínio da reabilitação urbana tanto em Portugal, como na União Europeia.

Todavia, tendo em conta o que foi aqui exposto, ainda existe uma longa jornada para colmatar variadas falhas que o nosso regime jurídico apresenta nesta matéria, sobretudo porque o mesmo foi estabelecido para o paradigma de construções efetivamente novas. Em muitos casos, as suas normas e regulamentos refletem exigências que abrem mão dos parâmetros mínimos racionalmente exigíveis para passarem a impor critérios técnicos de duvidosa racionalidade. Relativamente aos custos deste desencaixe, entre as normas, a qualificação da obra e tendo em conta a própria economia atual, são desfasados da realidade. Além do mais, o exagero encontrado relativamente a agentes intermédios, instituições certificadoras e custos impostos pelo Estado português continuam a operar nos mesmos termos do passado.

Neste seguimento, todo este conjunto de fatores surgem como inimigos da recuperação do setor da construção e particularmente pesados sobre esse domínio ainda mais frágil que é a reabilitação do edificado, tendo em conta o seu elevado grau de antiguidade. Deste modo, se o RERU entretanto criado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 53/2014 constitui uma forma de ganhar tempo, ainda que de âmbito parcial, importa levar a cabo uma profunda reforma do quadro normativo da edificação que tenha por base esta alteração do paradigma do mercado de construção.

O respetivo diploma legal faz efetivamente ainda uma breve alusão da situação do país, expondo que a reabilitação do edificado existente representa apenas cerca de

⁵⁶ Oliveira, Fernanda Paula e Dulce Lopes, “40 anos de urbanismo em Portugal: *plus ça change, plus c’est la même chose?*”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 2, Abril/Junho, 2014, pág. 40.

6,5 % do total da atividade do sector da construção, “*bastante aquém da média europeia, situada nos 37%*” e, de acordo com o *Census 2011*, existem cerca de dois milhões de fogos a necessitar de recuperação, “*o que representa cerca de 34% do parque habitacional nacional*”. Deste modo, um dos principais objetivos para potencializar o crescimento da reabilitação urbana em Portugal, surge, na altura, através das palavras do ministro do Ambiente, JORGE MOREIRA DA SILVA, que o RERU “*permite reduzir o custo da reabilitação dos edifícios em 30% a 40%*”. E, “*de acordo com as simulações que fizemos, em alguns casos as poupanças com as isenções [de obrigações] podem mesmo ultrapassar estes valores e ser muito superiores*”, disse o ministro, considerando até as percentagens apresentadas como “*uma previsão prudente*”⁵⁷.

Assim, a recente aprovação em Conselho de Ministros do diploma que estabelece o RERU surge como resultado da necessidade de impulsionar as obras de reabilitação de edifícios. Contudo, tendo analisado o regime de um modo mais aprofundado, será que o mesmo surge como um verdadeiro incentivo positivo quanto ao apostar na reabilitação e será se revela a solução mais viável para as necessidades a serem supridas pelo regime jurídico vigente que regula a reabilitação urbana?

Já que se revela fundamental a aposta na reabilitação, já a medida de isentar as obras de reabilitação de medidas que contribuam para o conforto e a eficiência energética é um astronómico retrocesso, pois o setor energético, atualmente, reveste uma enorme importância no setor da construção e reabilitação, ao se analisar esse caminho adotado pelos restantes países da UE. O objetivo da redução do custo da construção em 30% a 40% não reflete qualquer tipo de preocupação com os custos de operação no ciclo de vida, nem tão pouco com o conforto e qualidade do parque edificado. Por exemplo, de acordo com dados do *Buildings Performance Institute Europe*, o parque edificado com 30 ou mais anos apresenta um perfil de desempenho com necessidades de climatização (aquecimento e arrefecimento) superiores a 150 kWh/(m²a), o que não é exigido no RERU. Isto é, deveria ser este o alvo preferencial para implementar medidas de eficiência energética, já que se encontra plasmado neste setor o âmbito da verdadeira evolução. Sabendo que Portugal é o país da Europa com os

⁵⁷ Deste modo, num edifício de três pisos do Instituto Nacional de Reabilitação Urbana, a aplicação das isenções agora aprovadas permitia baixar o custo da intervenção de 300 mil para 160 mil euros, descreveu o ministro JORGE MOREIRA DA SILVA.

edificados mais desconfortáveis e antigos e, paralelamente, a maior parte da população⁵⁸ não tem possibilidades para obter meios para climatizar as suas casas e, conseqüentemente, este diploma contribuirá para acentuar e propagar esta situação.

Tendo em conta o restante desempenho europeu no âmbito desta matéria, a Diretiva Europeia relativa ao Desempenho Energético dos Edifícios 2010/31/UE (EPBD) e a mais recente Diretiva Europeia para a Eficiência Energética 2012/27/EU encorajam a definição de metas ambiciosas de reabilitação energética do parque edificado. Este, sim, revela-se o sólido conceito de desenvolvimento no caminho da reabilitação urbana. Assim, diversas instituições como o BPIE, a Agência Internacional de Energia ou o manifesto *Renovate Europe* defendem a aposta na efetiva melhoria do desempenho dos edifícios existentes⁵⁹.

O Estado português ao não fomentar este tipo de medidas que levam à clara evolução do regime de reabilitação urbana, encontra-se a abrir mão de uma favorável oportunidade relativamente à criação de riqueza pelas poupanças geradas e pelo *input* dado à economia verde, à criação de emprego qualificado, à erradicação da pobreza energética e à melhoria das condições de conforto nos edifícios e à subsequente melhoria da qualidade de vida de todos os seus cidadãos.

Além da política energética que não se encontra a ter a devida atenção por parte do RERU, não se compreende igualmente o preceito relativo à dispensa de aplicação dos requisitos acústicos, o qual refere que a dispensa do cumprimento destes não se aplicar às operações urbanísticas que tenham por objeto partes de edifício ou frações autónomas destinados a usos não habitacionais. Então, se o âmbito de aplicação do regime excepcional é restrito às operações reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional, não se vislumbra o alcance daquela exceção.

⁵⁸ Ou seja, 28% da população portuguesa em 2012, segundo a Organização Mundial da Saúde.

⁵⁹ Estes níveis de desempenho dos edifícios reabilitados, redução das necessidades de energia para a climatização em 80% a 90%, já são uma realidade entranhada na Europa e, para esse feito, há inúmeros exemplos de edifícios reabilitados de acordo com os padrões *Passive House* pelos restantes países da comunidade europeia. De acordo com o presidente do Conselho Europeu, Herman van Rompuy, “A eficiência energética é a medida de mais alto impacto que os governantes podem tomar para poupar energia. E os edifícios são o sector com maior potencial de poupança na União Europeia.”.

Para além disso, outro “antagonismo” do regime instituído é o prazo de vigência que o mesmo apresenta. Tal faz transparecer que somente poderão usufruir da não observância de determinados requisitos ou regimes aplicáveis à construção, os agentes que se envolvam numa operação de reabilitação urbana aqui prevista, nos próximos sete anos. Prevê-se, assim, que o regime se aplique aos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas de reabilitação de edifícios ou frações à data da sua entrada em vigor, tal como aos pendentes à data da cessação da vigência do RERU. Se se estiver perante uma operação urbanística de reabilitação urbana que não necessite de controlo prévio, o regime excepcional aplica-se ainda às obras pendentes à data da cessação de vigência do mesmo. Com este sucedido, expande-se, de certo modo, o período de vigência acima referido. Sendo assim, a norma que regula o período de vigência determina ainda que as operações realizadas ao abrigo do presente regime não são afetadas pela cessação da sua vigência, logo que o edificado ou frações do mesmo mantiverem um uso predominantemente habitacional. Com efeito, tal período de vigência apenas se encontra inserido numa medida de incentivo às operações de reabilitação urbana para os próximos anos, já que não se consegue encontrar um outro fundamento para o estabelecimento de um período de vigência relativamente a um regime que se remete a exigências técnicas mínimas.

Após o que foi analisado relativamente a todos os princípios que se julgam relevantes na matéria em apreço, resulta assim que o novo regime excepcional e temporário vem aprofundar o *princípio da proteção do existente*, previsto no art.º 51º, do RJRU, ao especificar quais os requisitos que passam a ser dispensáveis de observar e, ao mesmo tempo, restringindo apenas esse regime a edifícios e frações para uso predominantemente habitacional.

Com efeito, os técnicos autores dos projetos em questão surgem como os verdadeiros protagonistas de toda esta esfera, pelo que deverão ter em mente todo um processo devidamente fundamentado, ao identificar quais os requisitos passíveis de serem dispensados, responsabilizando-se por essa interpretação e fundamentação com a entrega do termo de responsabilidade. Desta forma, todo este entendimento surge como uma salvaguarda quanto a essa identificação, uma vez que passaram a ser especificamente tipificados.

Todavia, após se referir o lado menos favorável do RERU, numa outra perspectiva, as rendas das casas sociais aumentaram 120% em três anos e, devido a isso, o presidente do IHRU, VITOR REIS, afirma que surge como “*normal e natural*” o espírito indignado em torno dos aumentos das rendas apoiadas “*depois de um imobilismo de 30 ou 40 anos*” e, que, neste seguimento, o RERU é defendido, pois o mesmo foi concebido para aligeirar os custos na reabilitação urbana e em vigor até 2020, deve tornar-se definitivo, ao ter em conta o decréscimo dos valores atuais neste setor.

Contudo, como se veio a constatar, quer do seu prisma de atuação mais positivo ou negativo, a tendência da reabilitação urbana deverá ter em conta uma constante evolução e, se se considerar que efetivamente o RERU dispõe de um cariz de desenvolvimento e efetiva melhoria das condições de segurança e salubridade do edificado antigo, tal deverá ser o caminho quanto a essa tendência evolutiva. No âmbito do regime jurídico de reabilitação urbana, tal se revela num processo moroso e de difícil resolução, tendo que cair no âmbito da esfera pública, aberta e participada, convocando o melhor dos saberes nas áreas do urbanismo, arquiteturas, engenharia e demais áreas interessadas nesta efetiva melhoria.

Assim, apela-se a participação de todos os agentes interessados e envolvidos, para se colaborar rumo à concretização de uma política de reabilitação urbana em pé de igualdade, relativamente à comunidade europeia.

VII - BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, Luís Filipe Colaço, “Direito urbanístico um outro paradigma: a planificação modesto-situacional”, Almedina, Coimbra, 2012.

BOAVIDA-PORTUGAL, Luís, “As condições de sustentabilidade da reabilitação urbana”, disponível em <http://fsh.unl.pt/geoinova/revistas/files/n10-10.pdf>, consultado em outubro de 2014.

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

CORREIA, Fernando Alves “Manual de Direito do Urbanismo”, volume I, 4.^a edição, Almedina, Coimbra, 2008.

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

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

LEITÃO, Luís Menezes, “O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e a garantia do direito de propriedade”, *in* Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.º 31 – 34, outubro 2011, Almedina.

LOPES, Daniel Oliveira, “A Reabilitação Urbana em Portugal. Importância Estratégica para as Empresas do Setor da Construção Civil e Obras Públicas”, Porto, 2011, disponível em http://sigarra.up.pt/fep/pt/publs_pesquisa.FormView?p_id=13518, consultado em novembro de 2014.

LOPES, Dulce, “Proporcionalidade, um instrumento fraco ou forte ao serviço do Direito do Urbanismo?”, *in* Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, Coimbra, Coimbra Editora, 2012.

LOPES, Dulce, “Reabilitação Urbana em Portugal: Evolução e caracterização”, *in* *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, Almedina, Coimbra, 2010.

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

OLIVEIRA, Fernanda Paula e Dulce Lopes, “40 anos de urbanismo em Portugal: *plus ça change, plus c’est la même chose?*” *in* Questões Atuais de Direito Local, n.º 2, abril/junho, 2014.

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

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Novas Tendências do Direito do Urbanismo – de um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação urbana e de coesão social”, Coimbra, Almedina, 2012.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, Dulce Lopes e Cláudia Alves, “Regime Jurídico da Reabilitação Urbana comentado”, Almedina, Coimbra, 2011.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, Fernanda Maçãs, “Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado”, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2012.

SILVA, Suzana Tavares da, “O novo direito do urbanismo”, Revista de Direito Público e Regulação n.º 1, Coimbra, 2009, disponível em http://www.fd.uc.pt/cedipre/publicacoes/revista_1.pdf, consultada em outubro de 2014.

TERRA, Diana Maria dos Santos, “O Novo Paradigma da Reabilitação Urbana em Portugal”, Porto, 2012, disponível em <http://repositorioaberto.up.pt/bitstream/10216/66199/2/12871.pdf>, consultado em setembro de 2014, in Temas CEDOUA, *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Almedina, Coimbra, 2010.