

AGRADECIMENTOS

- À minha orientadora, Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, pela prontidão com que sempre me atendeu e pela dedicação demonstrada na condução da presente dissertação;

- A todos os professores que leccionaram no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses, não só pelo conhecimento que partilharam com os seus alunos mas, também, por representarem um verdadeiro exemplo de profissionalismo e amor pelo universo jurídico;

- À PORTO VIVO, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense, S.A., em especial, à Dra. Fátima Cabral, pela disponibilização de material essencial à elaboração da presente dissertação;

- A todos os colegas, pela amizade, disponibilidade e prontidão demonstradas ao longo de todo este percurso académico;

- À minha família, por todo o amor e preocupação com os quais me foram alimentando durante mais esta caminhada;

- Aos amigos, em especial, à Inês Monteiro, pelo incentivo e orientação que me foi oferecendo sempre que precisei;

- À minha querida Inês Gil, pelo amor e dedicação com que sempre caminha ao meu lado.

“Nenhuma restauração se deve empreender, nem se deve autorizar, sem que previamente se defina, precisa e bem nitidamente, qual o fim de utilidade social a que esse trabalho se consagra. (...)”

Ramalho Ortigão, 1896

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Al. - Alínea

Art. – Artigo

ARU – Área de Reabilitação Urbana

CC – Código Civil

CE – Código das Expropriações

CRP – Constituição da República Portuguesa

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

ORU – Operação de Reabilitação Urbana

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território

RJRU – Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

RJUE - Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

RU – Reabilitação Urbana

SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana

Segs. – Seguintes

ÍNDICE

Resumo	7
Abstract	9
Introdução	10
Enquadramento	10
Intervenção	13
Capítulo I – Desertificação do tecido urbano: evolução.	15
Enquadramento	15
Reabilitação Urbana: Conceito e Implicações	17
Desertificação Urbana: Causas e Consequências	20
Capítulo II – Políticas de Reabilitação Urbana	23
Enquadramento	23
Reabilitação Urbana: instrumentos e campos de aplicação	26
Reabilitação Urbana: Regime Jurídico	27
Sociedade de Reabilitação Urbana	31
Introdução do Decreto-Lei nº 306/2009 de 23 de Outubro: considerações	37
Capítulo III – Reabilitação Urbana: princípios	39
Capítulo IV – Poderes da Administração e Direitos dos Particulares	46
Principais instrumentos de Política Urbanística	46
Obrigação de reabilitar e obras coercivas	48

Empreitada Única	52
Demolição de edifícios	54
Direito de preferência	56
Arrendamento forçado	58
Servidões	60
Expropriação	62
Venda forçada	65
Reestruturação da propriedade	71
Capítulo V – Caso prático	73
Deliberação de Expropriação: percurso e comentário	73
Conclusão	81
Bibliografia	83

RESUMO

A reabilitação urbana, legalmente concebida, é uma “*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 de beneficiação dos sistemas de infra-estruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização colectiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição de edifícios*” (art. 2.º do Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de Outubro – Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana). Este é um conceito amplo de reabilitação urbana, que remete para uma disciplina integrada, coordenada e dirigida das intervenções nacional, regional e local.

Hodiernamente, a reabilitação urbana constitui um elemento essencial na intervenção da política das cidades e da habitação, resultando na intersecção de um conjunto de finalidades de requalificação e revitalização daquelas (com especial enfoque para as zonas com maior índice de degradação), com o objectivo último de, por um lado, atingir um funcionamento harmonioso e equilibrado das cidades e, por outro, garantir a todos os cidadãos uma habitação que lhes possa proporcionar um nível de vida condigno.

Um dos grandes óbices urbanísticos e do ordenamento do território é, sem dúvida, a desertificação dos centros históricos, devido à maior oferta de habitações com melhor qualidade de construção e a preços mais competitivos nas zonas periféricas das cidades. Este fenómeno conduz, inevitavelmente, à despovoação dos centros urbanos e, conseqüentemente, à degradação e falta de salubridade do edificado aí existente, pelo que se vislumbra cada vez mais urgente a intervenção da reabilitação urbana – delimitar as áreas a reabilitar, traçar o plano de intervenção nessas mesmas áreas (operação de reabilitação urbana simples ou operação de reabilitação urbana sistemática) e aplicar os

instrumentos de política urbanística de acordo com critérios de necessidade, adequação, equidade e proporcionalidade.

A presente dissertação incide sobre a intervenção da reabilitação urbana nas cidades através dos instrumentos de política urbanística, procurando-se, essencialmente, uma abordagem mais aprofundada no que concerne aos mecanismos ao dispor da administração – poderes da administração – e ao seu impacto relativamente à posição dos particulares – garantias dos particulares.

Palavras-Chave: reabilitação urbana, poderes da administração, garantias dos particulares.

ABSTRACT

The urban renewal, as stated in law, is a “*way of integrated intervention over the existing urban fabric, where the urban and real estate patrimony is kept, in the whole or in a substantial part, and modernized by means of renovation works, of urban infrastructure systems improvement, of equipments and of urban or green spaces for collective use as well as by means of buildings construction, reconstruction, enlargement, change, preservation or overthrow*” (article 2 of Decree-law no 307/2009 of 23 October – New Legal Regime of Urban Renewal). This is a broad concept of urban renewal which refers to an integrated, coordinated and directed discipline of the national, regional and local interventions.

These days, the urban renewal is a main element in intervention of towns and housing policy giving rise to the intersection of a set of requalification and revitalization purposes (being the areas presenting a bigger degradation index specially enhanced), which ultimate goal is, on the one hand, to achieve a balanced and harmonious functioning of towns and, on the other hand, to provide all the citizens with a house able to offer them a worthy life level.

One of the urban and territory organization big obstacles is, doubtlessly, the historical centres desertification, due to the bigger offer of better built houses at more competitive prices in towns surroundings. This phenomenon leads, inevitably, to urban centres depopulation and, therefore, to degradation and lack of hygiene in the existing buildings, the reason why a more and more urgent urban renewal intervention is on the horizon – to delimitate the areas to be rehabilitated, to draw the intervention plan in those areas (simple urban renewal operation or systematic urban renewal operation) and to apply the urban policy instruments according to necessity, suitability, equity and proportionality criteria.

This essay focuses on urban renewal intervention in towns by means of the urban policy instruments, in the search for, mainly, a deeper approach regarding the administration available mechanisms – powers of the administration - and to their impact in what concerns particulars` position - particulars` guarantees.

Keywords: urban renewal, powers of the administration, particulars' guarantees.

INTRODUÇÃO

ENQUADRAMENTO

Ao longo dos tempos assistimos a um aumento do fluxo de migração da população, do centro das cidades para a periferia, o que levou à desertificação dos centros históricos. Este fenómeno teve origem em vários factores, entre os quais se destacam os seguintes: melhor qualidade das habitações, melhores acessos, aumento dos serviços públicos ao dispor da comunidade e a descentralização dos polos produtivos. O abandono da população dos centros urbanos teve um significativo impacto aos níveis social e económico, sendo dignas de registo as seguintes consequências: decréscimo e envelhecimento da população aí residente, aumento do índice de degradação do parque edificado e redução acentuada da actividade económica aí existente (devido à significativa quebra nos serviços prestados e consequente perda de atractividade para a população). Foi neste contexto que surgiu a necessidade de compilar um conjunto de medidas capazes de dar resposta às situações de descontrolo urbano, na tentativa de reduzir as assimetrias verificadas entre os centros urbanos e a periferia das cidades. Em resposta a este circunstancialismo, a reabilitação urbana (RU) traçou cinco grandes metas:

- a) Atingir um equilíbrio sustentável entre o dever de reabilitação dos edifícios, imposto aos privados e, a responsabilidade assumida pela administração de habilitar e actualizar o espaço e as infra-estruturas existentes nas áreas urbanas a reabilitar;
- b) Assegurar a articulação e coordenação entre os vários intervenientes nas Operações de Reabilitação Urbana (ORU) levadas a cabo nas Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) previamente delimitadas, disponibilizando e

criando, para tal, os recursos necessários e as condições adequadas, mormente, aos níveis fiscal e financeiro;

- c) Alargar o leque de possíveis modelos de intervenção da RU, permitindo e apoiando a participação dos proprietários e outros parceiros privados;
- d) Incentivar e gizar o controlo prévio das operações urbanísticas de reabilitação a aplicar às situações concretas;
- e) Garantir os direitos conferidos aos proprietários no contexto da necessidade de intervenção pública da RU e das operações urbanísticas a por em prática.

INTERVENÇÃO

A intervenção da RU considera dois conceitos basilares: o conceito de “ARU” – delimitação, pelo município, da parcela de terreno que justifica a intervenção integrada da RU – e o conceito de “ORU” – determinação do sentido concreto da intervenção da RU e dos procedimentos a executar em determinada ARU.

Com a elaboração de um RJRU o legislador procurou definir o conjunto de procedimentos ao qual deve estar sujeita a delimitação das ARU e, como não podia deixar de ser, prever e regular o tipo e a forma das intervenções a realizar naquelas mesmas áreas.

Relativamente à delimitação das ARU pelos municípios, registamos as seguintes possibilidades: através de instrumento próprio (sujeito a parecer prévio por parte do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.) ou, através da aprovação de um plano de pormenor de RU. Uma vez delimitada a ARU, a lei exige que se definam quais os objectivos a alcançar, bem como, as estratégias de intervenção para as quais se determinará qual o tipo de ORU a considerar para aquela área e qual a entidade gestora no caso concreto.

De modo a dar uma resposta o mais adequada possível aos casos surgidos, optou-se por ter em linha de conta dois modelos dissemelhantes de ORU, a saber: a “ORU simples” e a “ORU sistemática”. Por ORU simples entendemos um tipo de intervenção fundamentalmente direccionado para a reabilitação do parque edificado, cuja principal finalidade é a RU de uma determinada área. Já quanto à ORU sistemática, verificamos uma intervenção mais preocupada em coordenar e integrar duas realidades distintas mas que estão intimamente relacionadas, ou seja, este tipo de operação não se concentra nem limita apenas à reabilitação do edificado mas tem em vista, também, a qualificação dos espaços, equipamentos e infra-estruturas utilizados pela comunidade, com a finalidade última de requalificar e revitalizar o tecido urbano.

Do acto de delimitação da ARU surge, também, a definição dos apoios e incentivos fiscais e financeiros atribuídos aos proprietários dos imóveis. No caso de se optar por uma ORU sistemática, será imediata consequência a declaração de

utilidade pública da expropriação, a venda forçada ou, ainda, a constituição de servidões.

No que concerne às entidades gestoras, estas podem ter correspondência ao município ou a quaisquer entidades de tipo empresarial local já constituídas ou a constituir. Se a estas entidades de tipo empresarial for conferido, com exclusividade, o objecto social de gestão de ORU, ser-lhes-á atribuída a denominação de Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU) e, os seus poderes, delegados pelo município. Apesar do necessário e importante papel dos intervenientes públicos na dinâmica da execução da RU, definindo-se e delineando-se as competentes estratégias, não podemos deixar de realçar o dever que incumbe aos proprietários, de reabilitar os seus edifícios ou fracções. É possível e, por vezes, até desejável, a concertação entre entes públicos e privados na prossecução dos fins a atingir com a ORU a executar *in casu*, recorrendo-se a parcerias entre entidades gestoras e entidades privadas, as quais serão pensadas e estruturadas da forma mais adequada à situação concreta, o que poderá passar por um modelo de concessão da RU baseado na administração conjunta entre a entidade gestora e os próprios proprietários.

A execução das ORU revela-se possível através da utilização de várias figuras, entre as quais realçamos os instrumentos de execução de política urbanística previstos na lei, destacando-se: a imposição da obrigação de reabilitar e obras coercivas, a empreitada única, a demolição de edifícios, o direito de preferência, o arrendamento forçado, as servidões, a expropriação, a venda forçada e a reestruturação da propriedade. Certo é que, a opção por cada um destes instrumentos está intimamente relacionada com o tipo de operação a executar, i.e., consoante se trate de uma ORU simples ou de uma ORU sistemática, assim se optará por um ou outro dos instrumentos de execução legalmente previstos. Uma última referência merece, também, a possibilidade de o próprio município gerar um regime especial de taxas, de molde a promover e incentivar a realização das operações urbanísticas.

CAPÍTULO I – DESERTIFICAÇÃO DO TECIDO URBANO: EVOLUÇÃO

ENQUADRAMENTO

Os espaços urbanos são detentores de uma dinâmica própria, sofrendo, por isso, períodos de crescimento e desenvolvimento conforme as necessidades dos seus habitantes, assim adaptando-se à própria dinâmica social e demográfica.

Nos últimos anos, no entanto, a população acentuou uma tendência de migração para as zonas periféricas, o que terá originado graves problemas nos centros históricos, o que culminou na degradação do parque edificado e, conseqüentemente, na sua desvalorização.

Os polos de produção industrial que se fixaram inicialmente no centro das cidades, o que resultou na enorme movimentação de capitais e pessoas e, bem assim, no forte crescimento urbano, levaram à necessidade de aumentar quantitativa e qualitativamente o parque edificado, tendo-se assistido a um *boom* na construção de habitações, por forma a responder às carências sociais de organização e funcionamento das cidades. Com o passar do tempo, os centros de produção industrial foram sofrendo um movimento de descentralização, irradiando a sua actividade para as zonas periféricas, uma vez que estas lhes ofereciam boas acessibilidades e espaços pensados e criados especialmente para o efeito, acabando mesmo por aqui se fixar e dar origem a zonas e parques industriais. Ora, esta reorganização do território e reestruturação do seu funcionamento levou a que os serviços e espaços de comércio que, até então, se concentravam no centro das cidades, arrastassem consigo uma considerável fatia da população (tendência que se acentuou com o passar dos tempos) que, desse modo, ficaria mais próxima dos locais de trabalho e de uma maior oferta de serviços. Surgia, assim, o fenómeno de deslocação da população dos centros históricos para as zonas periféricas das cidades e o conseqüente movimento de desertificação urbana.

Um dos factores que esteve na origem do fenómeno de abandono dos centros históricos foi a baixa qualidade das habitações, porque já bastante antigas, as quais passaram a revelar graves problemas de salubridade. Para combater a existência destes espaços degradados optou-se, numa primeira abordagem (meados dos anos 70), pela

recolocação da respectiva população em zonas cujas habitações preenchessem os requisitos de segurança e salubridade. Esta medida revelou-se inadequada e potenciou a tendência de desertificação dos centros históricos. Sucede que, preocupando-se a administração pública com os problemas de saúde, educação, emprego e actividade económica do parque habitacional e, assim, praticar a justiça social, sentiu necessidade de recorrer à construção de novas zonas urbanizáveis, localizadas na periferia, o que acabou por agravar a situação de desertificação dos centros históricos, aliciando a população a trocar aqueles por outros locais em expansão.

A esta primeira fase seguiu-se, em meados dos anos 90, uma política de planeamento e ordenamento do território, por forma a combater a desertificação dos centros históricos. Esta nova forma de governação resultou na integração e coordenação de todos os agentes intervenientes no processo de urbanização, valorando as decisões de cada um e de todos eles. O principal objectivo era combater as carências mais prementes dos centros históricos, como a pobreza e a exclusão social, assim atraindo a população activa e, conseqüentemente, atingindo o desejado fim de repovoar os centros históricos.

O crescimento de tecidos urbanos criados e, o crescente leque de serviços que os mesmos passaram a oferecer à população, contribuíram decisivamente para transformar os centros históricos em espaços amorfos, originando um grave problema urbanístico. Esta circunstância despoletou a necessidade de recuperar, dinamizar e reocupar os espaços, para o que se revelou fundamental a criação de um conjunto de mecanismos.

REABILITAÇÃO URBANA: CONCEITOS E IMPLICAÇÕES

De modo a dar resposta ao problema da desertificação dos centros urbanos, revelou-se cada vez mais patente a necessidade de promover a sua modernização e inserção no espaço envolvente, tornando aqueles espaços mais atractivos para a população. Para atingir tal fim, a intervenção desejável deve permitir que, para a recuperação dos espaços desertificados, se compatibilizem objectivos de índole social, económica e física, tornando-se estes os agentes da intervenção urbana. O aproveitamento turístico dos centros urbanos dinamiza, em parte, aqueles espaços, potenciando as suas funções culturais e, até, ajudando a enaltecer o seu património arquitectónico. Contudo, este conceito de intervenção urbanística peca por poder originar o afastamento da população local, acabando por desvirtuar a identidade dos espaços e das suas gentes. Foram, então, desenvolvidas políticas de recuperação das zonas degradadas, tendo surgido, a partir daí, diferentes conceitos de acordo com os diferentes tipos de intervenção.

A terminologia utilizada e, que designa a intervenção nos espaços públicos, vai depender do tipo de operação utilizada e dos agentes intervenientes no processo de recuperação. Não raras vezes ouvimos falar de conceitos como: requalificação urbana, renovação urbana, regeneração urbana, revitalização urbana e RU. Em Portugal, o conceito mais utilizado é o de RU, o qual tem sido relacionado à transformação dos espaços públicos, para tal fazendo intervir a execução de obras de conservação, recuperação e readaptação do edificado, com o objectivo de melhorar as condições de salubridade dos edifícios, melhorar o bem-estar e a qualidade de vida da população e, conservar a função intrínseca da cidade.

A primeira definição de RU surge com o Decreto-Lei nº 104/2004, entendendo-se por aquela “*o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e edificação, com o objectivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto e operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística*”. Por outro lado, o RJRU faz a distinção entre reabilitação do edifício, focando-se na adaptação funcional do edificado e, RU

como *“forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infra-estruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização colectiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios”*. Todos os demais conceitos de RU exaltam estes mesmos aspectos, apenas variando consoante se trate de uma intervenção de ordem física – incidindo sobre a questão da degradação dos edifícios e a desqualificação do espaço público – ou de uma intervenção de tipo funcional – incidindo sobre a reestruturação das actividades de serviços, devido a um desajuste dos usos de um determinado espaço.

Nos países anglo-saxónicos é defendido um conceito de regeneração urbana (definido pelo Royal Institution of Chatered Surveyors - Reino Unido), o qual acolhe a ideia de que o procedimento de reabilitação actua, envolvendo esforços no sentido de alcançar a inversão da decadência económica, física e social das cidades quando o próprio mercado revele manifesta insuficiência e incapacidade para tal.

Dito isto, importa salientar a importância da caracterização do espaço, o qual ditará o tipo de intervenção a levar a cabo. Como bem se compreenderá, acarreta consequências e condicionalismos completamente díspares, a definição de uma política de intervenção num espaço já em declínio ou a ocupação de um outro que se encontre livre.

A primeira fase de um processo de reabilitação passa por classificar a área urbana degradada, assim se definindo e delimitando previamente qual a área sujeita a intervenção. A área afecta ao processo de reabilitação pode ser um edifício, um quarteirão, um bairro, etc.. Dentro da ARU será, então, identificada uma determinada zona que comungue das mesmas características, permitindo a reunião de um conjunto de instrumentos aptos a dirimir cada uma das suas necessidades. A intervenção da RU pode assumir diferentes dimensões: a primeira, uma intervenção que podemos classificar como sendo de macro-escala – ao nível dos bairros, quarteirões, etc. – e, uma outra, que podemos considerar como sendo de micro-escala – o surgimento de uma situação pontual de intervenção num edifício, etc.. Do ponto de vista macroscópico, definem-se políticas urbanísticas suportadas por programas de financiamento e apoios pensados propositada e estrategicamente para as situações concretas. Já do ponto de

vista microscópico, as intervenções assentam em medidas pontuais associadas a custos de oportunidade e, por vezes, a planos de ocupação de edifícios.

Um outro factor que assume um importante papel na estratégia da reabilitação é a evidente heterogeneidade das áreas urbanas, as quais encerram, num mesmo espaço, degradação social, física e económica, o que dificulta o processo de inversão de uma zona que se caracteriza como sendo um espaço de perdas. A degradação do parque edificado transforma-o num espaço desajustado às necessidades da população, resultando numa tendencial inabitabilidade e conseqüente fuga para a periferia, tornando os centros urbanos espaços hostis. Quem ainda vai resistindo e permanecendo nestas zonas são as pessoas de classes económicas mais baixas. Perante este circunstancialismo e a ausência de medidas capazes de inverter a tendência de fuga da população dos centros históricos para a periferia, para além da deterioração do edificado, todas as actividades existentes naqueles espaços se vão retraindo, levando à desertificação de um espaço urbano com potencial para ser reaproveitado e ressuscitado urbanisticamente.

DESERTIFICAÇÃO URBANA: CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS

Ao longo dos tempos foram sendo implementadas várias políticas de RU, as quais, para cada caso específico, revelaram ser as mais adequadas. Na execução destas políticas têm um papel fundamental as SRU entretanto constituídas e regulas no nosso ordenamento jurídico.

A RU depara-se com obstáculos de ordem urbanística, social e económica, visando a definição e execução dos mecanismos adequados à sua resolução. Entre os fenómenos que motivam os problemas aos quais a RU ambiciona dar resposta, encontramos: a fuga da população dos centros históricos para a periferia, a degradação do parque edificado, a modificação da estrutura social dos centros históricos, o declínio das actividades económicas existentes nos centros históricos, a desqualificação dos espaços urbanos, a carência de infra-estruturas capazes de proporcionar uma melhor qualidade de vida à população, o envelhecimento da população residente nos centros históricos, os desajustes no mercado do arrendamento. Todos estes fenómenos são de conhecimento empírico, bastando-nos pensar por que motivos nos iríamos sentir condicionados a optar por ocupar um edifício situado num centro histórico.

A expansão das zonas urbanas, a partir dos centros urbanos já consolidados, promoveu e incentivou a população a deslocar a sua habitação para espaços que lhes podiam oferecer melhores condições de vida (habitação nova com melhores condições e mais económica, boas acessibilidades, mobilidade menos dispendiosa, etc.). As próprias unidades industriais foram sendo crescentemente aliciadas a sediar-se na periferia, uma vez que tinham um espaço que lhes oferecia melhores condições físicas, económicas e sociais para desenvolverem a sua actividade. Pode, então, entender-se bem a falta de competitividade entre os centros históricos que entraram em declínio e as novas zonas urbanizadas que sofriam uma considerável evolução.

A degradação urbana tem na sua origem vários factores de ordem económica, sócio-demográfica e do próprio espaço, as quais provocam um efeito espiral de agravamento de um problema urbanístico para o qual não existirá um mecanismo único de resolução mas, um conjunto de instrumentos definidos e adequados a cada situação concreta.

Dentro do factor económico podemos realçar: o desemprego, a exclusão de mercado de trabalho, a deslocação das estruturas produtivas e as desigualdades salariais.

Dentro do factor sócio-demográfico podemos destacar: a pobreza extrema, a marginalidade e o enfraquecimento das relações familiares e sociais.

Quanto ao próprio urbanismo evidencia-se: a reestruturação espacial das cidades, as consequências de políticas de habitação, transportes e serviços públicos, a promoção de zonas urbanas em detrimento de outras e o desajustamento do espaço urbano às exigências.

As implicações da manifestação destes factores são de vária ordem: administração pública (local e central), habitantes das zonas degradadas (proprietários e inquilinos), proprietários não residentes dos imóveis degradados, tecido empresarial das áreas degradadas (empresários e trabalhadores), investidores, etc..

As consequências da degradação urbana dentro de cada um dos factores implicados e para cada um dos seus agentes, são notórias. Deste modo, podemos agrupar esta realidade do seguinte modo:

- a) Factor económico – empresários, trabalhadores, administração pública, habitantes e proprietários – dificuldade de iniciativas empresariais, recuperação de danos provocados por acções de vandalismo e pela crescente criminalidade, custos com a RU;
- b) Factor sócio-demográfico – administração pública, habitantes e proprietários – degradação de infra-estruturas, graves problemas de segurança, problemas sociais (nomeadamente a existência de classes sociais mais desfavorecidas e em dificuldades), redução da população naquelas áreas;
- c) Factor espacial – toda a população e a administração pública (local e central) – custo/rendibilidade do investimento público e privado, definição de uma intervenção conjunta, eventual preocupação como o particular em detrimento do colectivo.

Esta exposição demonstra a complexidade e dificuldade em definir políticas de RU, as quais forçosamente envolverão, para além das despesas correctivas inerentes ao procedimento e execução, a criação de outros instrumentos compensatórios para os agentes que assumem um papel activo no processo de reabilitação, já que o nosso

mercado não tem capacidade para autorregular e regenerar estas zonas sem o auxílio de instrumentos de regulação criados e adequados para o efeito.

CAPÍTULO II – POLÍTICAS DE REABILITAÇÃO URBANA

ENQUADRAMENTO

As políticas de RU têm vindo a ser discutidas desde há alguns anos, mormente, desde o aparecimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE – 1998). Desde o surgimento da OCDE que se vem tentando definir e gizar as estratégias e os critérios de aplicação e execução das políticas de RU. Tomou-se em consideração um conjunto de questões, as quais serão ultrapassadas com a intervenção das referidas políticas: o facto de os próprios mercados não terem capacidade para resolver as dificuldades relacionadas com a degradação dos espaços urbanos, a necessidade de implementar e estabelecer condições sócio-económicas atractivas para os centros históricos em recessão, a necessidade de inverter a tendência de abandono dos centros urbanos e do recuo da sua capacidade económico-financeira, a carência de políticas urbanas que incluam e considerem a participação activa dos cidadãos, a falta de incentivos para a criação de parcerias entre entidades públicas e privadas com vista à implementação de medidas atinentes à RU.

Com vista à recuperação do bom funcionamento das zonas urbanas mais afectadas, a OCDE defendeu um conjunto de critérios orientadores: participação conjunta dos agentes da reabilitação e da comunidade na composição de soluções, elaboração de um diagnóstico correcto relativamente à ARU degradada e às suas especificidades, preocupação em prevenir e controlar os fluxos de perdas que podem condenar uma zona à estagnação, abordagem plurisectorial e integrada das questões respeitantes à degradação urbana, avaliação e gestão das intervenções realizadas e das propostas.

Aliando os aspectos a considerar na intervenção da RU e as linhas orientadoras dessa mesma intervenção, surge uma espécie de programa de desenvolvimento das políticas de RU, o qual terá em conta, entre outras, as seguintes matrizes: compatibilização dos factores social, económico e de requalificação física e funcional, apostando em cada um deles para a resolução do problema da degradação do espaço,

intervenção nas zonas degradadas de forma a integrar e abrir esses espaços ao resto da cidade, ponderação dos tipos de intervenção, por forma a não agravar a situação de outras zonas de risco e, a não transferir o problema para outro local, ao invés de o ultrapassar verdadeiramente, definição de medidas a aplicar a médio/longo prazo, por forma a reestruturar a coesão populacional e o seu desenvolvimento sustentado.

Tendo em conta todo o supra referido, não podemos deixar de entender e encarar o problema da degradação urbana como um problema que abarca diversos domínios da sociedade. É redutor achar-se que a degradação urbana é uma mera questão de urbanismo ou ordenamento do território. Assim, e, justificando-se uma intervenção conjunta, os mecanismos terão de ser transversais aos mais variados sectores da administração pública. Terá de se optar, também, por uma discriminação positiva do território e da sua população, passando pela necessidade de implementar medidas de desenvolvimento sustentado em acções de iniciativa local (v.g. subsídios, investimento na educação, etc.).

Tudo o que pretendemos demonstrar é que os critérios, as estratégias e os mecanismos de intervenção da RU, num esforço de recuperação das zonas degradadas, terão de passar pela reunião de esforços no sentido de munir aqueles espaços de uma imagem atractiva, que agrade aos cidadãos e os aproxime, o que se pretende atingir através da conjugação e harmonização de objectivos de cariz político, de sustentabilidade social, ambiental, económica e cultural, de modo a valorizar e aproveitar as potencialidades da própria zona intervencionada.

Todo este processo implica custos, tanto para o agente que impulsiona, promove e se responsabiliza pela intervenção na zona desertificada e degradada, como para a população utente dos edifícios aí sitos e, de todo o espaço público envolvente. Assim, os subsídios e subvenções atribuídos pela administração pública de modo a incentivar o investimento nas zonas desertificadas podem revelar-se insuficientes.

Numa primeira abordagem reconhecemos que o investimento privado nestas zonas estará condicionado pelo risco de fraca rendibilidade, considerando um conjunto de factores. À partida e, considerando o circunstancialismo, um projecto de RU não se apresentará favorável aos investidores. Entre os motivos para este cenário de desfavorecimento podemos destacar: a acentuada desvalorização da propriedade imobiliária e a sua valorização altamente condicionada a critérios externos de desenvolvimento do espaço, o aumento do montante das rendas e dos preços de venda dos imóveis após a intervenção de RU relativamente a outros pontos da cidade, reduzida

qualidade dos projectos e falta de boas oportunidades de investimento, morosidade e complexidade dos procedimentos relativos ao licenciamento, financiamento e reparcelamento urbano. Uma vez que os privados se deparam com todas estas condicionantes, retraindo-se o investimento por parte dos mesmos, vislumbra-se urgente a criação de medidas capazes de atenuar esta tendência: criação de subsídios estatais, criação de sistemas de incentivo fiscal, criação de fundos de financiamento, diminuição da burocracia relativa aos processos de aquisição e emparcelamento, investimento na qualidade das infra-estruturas e do espaço de uso colectivo. Estas medidas tomadas pelo Estado aparecem como garantia dos particulares de que o seu investimento terá baixos riscos, bem como, de que será um investimento controlado através de medidas reguladoras que asseguram a sua viabilidade.

REABILITAÇÃO URBANA: INSTRUMENTOS E CAMPOS DE APLICAÇÃO

Até ao momento e, de acordo com a exposição apresentada, vimos que a fuga da população dos centros históricos para a periferia se ficou a dever, na maior parte dos casos, a questões relacionadas com a fraca qualidade do parque habitacional, insegurança, falta de serviços de apoio a crianças e jovens, mau estado de conservação dos espaços públicos e, com a melhor qualidade de vida na periferia, nomeadamente, a existência de habitações com mais qualidade a preços mais reduzidos.

Relativamente à abordagem do problema e aos mecanismos a desenvolver para a sua resolução, referimos a urgência de uma intervenção conjunta e transversal a vários sectores, sendo que a reabilitação e recuperação do parque habitacional e da qualidade do mesmo se apresenta como factor essencial e basilar de todas as intervenções. Não esquecer, também, a importância da criação de incentivos fiscais e responsabilização da população nos processos de decisão.

Para levar a cabo estas medidas foram criados diversos mecanismos de sustentação de políticas de RU, entre eles, a criação das SRU. Estas entidades definem um programa, traçando objectivos e métodos de intervenção para a execução das suas políticas, numa determinada zona crítica previamente definida como zona de intervenção prioritária. A finalidade primordial é dar vida à cidade (designadamente, claro, às zonas degradadas) e atrair novos habitantes que ajudem no percurso de dinamização da mesma. Para atingir estas metas, estas sociedades elegem e promovem a criação de parcerias público-privadas. São, ainda, criados meios de incentivo à reabilitação das zonas degradadas, mormente no sector fiscal e tendo em vista a recuperação do parque edificado, promovendo benefícios fiscais em sede de Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares (IRS) e Imposto sobre o Rendimento das pessoas Colectivas (IRC), para os proprietários, bem como, linhas de crédito especiais, redução de taxas e licenças camarárias e redução do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e Imposto Municipal sobre Transacções (IMT).

REABILITAÇÃO URBANA: REGIME JURÍDICO

O RJRU foi estabelecido pelo recente Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de Outubro. Considerou-se que a criação deste regime era fundamental para a creditar a previsão e a execução das políticas de reabilitação dos espaços degradados e para promover a requalificação do parque edificado.

Assim, e, de acordo com o disposto no art. 3.º do referido diploma “*a reabilitação urbana deve contribuir, de forma articulada, para a prossecução dos seguintes objectivos: a) assegurar a reabilitação dos edifícios que se encontram degradados ou funcionalmente inadequados; b) reabilitar tecidos urbanos degradados ou em degradação; c) melhorar as condições de habitabilidade e de funcionalidade do parque imobiliário urbano e dos espaços não edificados; d) garantir a protecção e promover a valorização do património cultural; e) afirmar os valores patrimoniais, materiais e simbólicos como factores de identidade, diferenciação e competitividade urbana; f) modernizar as infra-estruturas urbanas; g) promover a sustentabilidade ambiental, cultural, social e económica dos espaços urbanos; h) fomentar a revitalização urbana, orientada por objectivos estratégicos de desenvolvimento urbano, em que as acções de natureza material são concebidas de forma integrada e activamente combinadas na sua execução com intervenções de natureza social e económica; i) assegurar a integração funcional e a diversidade económica e sócio-cultural nos tecidos urbanos existentes; j) requalificar os espaços verdes, os espaços urbanos e os equipamentos de utilização colectiva; l) qualificar e integrar as áreas urbanas especialmente vulneráveis, promovendo a inclusão social e a coesão territorial; m) assegurar a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infra-estruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas; n) desenvolver novas soluções de acesso a uma habitação condigna; o) recuperar espaços urbanos funcionalmente obsoletos, promovendo o seu potencial para atrair funções urbanas inovadoras e competitivas; p) promover a melhoria geral da mobilidade, nomeadamente através de uma melhor gestão da via pública e dos demais espaços de circulação; q) promover a criação e a melhoria das acessibilidades para cidadãos com mobilidade condicionada; r) fomentar a adopção de critérios de eficiência energética em edifícios públicos e privados”.*

As ORU podem ser de dois tipos: a) ORU simples; b) ORU sistemática. Aquando da delimitação da zona a reabilitar (ARU), é definido qual o tipo de operação a executar, seja por promoção do próprio município, seja por aprovação de um plano de RU. A ORU simples assenta, apenas, na reabilitação do edificado, ao passo que a ORU sistemática se baseia na intervenção integrada de uma determinada área, a qual se destina à recuperação do parque habitacional, à qualificação de infra-estruturas, equipamentos e espaços de utilização colectiva, associada a um programa de investimento público.

São igualmente definidos os modelos de execução a adoptar na ORU, cuja iniciativa pode provir de particulares com o apoio de entidades gestoras (através da administração conjunta) ou, das próprias entidades gestoras, podendo estas assumir a sua execução directa (através de administração conjunta – parcerias público-privadas), pelo que, neste caso, poderá existir um contrato de concessão da reabilitação urbana.

A delimitação das ARU, bem como, a definição do tipo de intervenção e a estratégia a aplicar no caso concreto, podem, também, ser decididas num Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana, o qual se encontra regulamentado no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território (RJIGT) (Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro). O município poderá assumir e ficar responsável pela gestão das ORU ou delegar essa competência numa outra entidade gestora, por exemplo, uma empresa local ou uma SRU.

A entidade gestora tem o poder de impor aos proprietários de um edifício ou de uma fracção autónoma a sua reabilitação, para tal determinando um prazo limite para a conclusão das obras ou quaisquer outros trabalhos de recuperação que se mostrem necessários e, definindo os critérios de segurança funcional, estrutural e construtiva, de acordo com os princípios da necessidade, proporcionalidade e adequação. Na circunstância de os proprietários não cumprirem a obrigação que lhes é cometida, i. e., no caso de não procederem à conclusão das obras dentro do prazo para tal estabelecido e, de acordo com os critérios definidos, a entidade gestora toma posse do edifício ou da fracção autónoma por forma a dar execução às obras previamente determinadas, a expensas do privado.

Caso o proprietário não execute as obras determinadas, seja porque ignora essa obrigação, seja porque se recusa expressamente, seja porque não tem condições financeiras para tal, a entidade gestora pode, ainda, proceder à venda forçada em hasta pública do edifício ou da fracção autónoma. Nesta situação, o arrematante ficará com o

ónus de reabilitar dentro do prazo anteriormente estabelecido para o proprietário, o qual se contará a partir da data da arrematação.

A entidade gestora poderá, ainda, proceder à realização de uma empreitada única de reabilitação de um determinado conjunto de edifícios ou, ordenar a demolição daqueles que não apresentem os requisitos de salubridade e segurança exigidos e relativamente aos quais a reabilitação se mostre inviável, quer técnica quer financeiramente.

Por outro lado, a entidade gestora terá o direito de preferência nas transmissões a título oneroso relativamente a terrenos, edifícios ou fracções autónomas sítos em ARU. O direito de reversão após a intervenção inicialmente definida ou o direito de preferência na primeira alienação do bem ficará reservado, em primeiro lugar, ao vendedor e, só depois, ao comprador.

Considerando-se uma empreitada única e a manutenção do imóvel na propriedade do privado, este ficará com o ónus de ressarcir a entidade gestora de todas as despesas em que esta incorreu, num prazo não superior a 4 meses da conclusão das obras ou, em alternativa, colocar o imóvel no mercado do arrendamento pelo prazo mínimo de 5 anos, adjudicando o montante das rendas ao ressarcimento daquelas despesas. Se o privado não respeitar estas exigências, a entidade gestora procederá, mediante concurso público, ao arrendamento do imóvel pelo período de 5 anos.

A entidade gestora procede à identificação do edificado a incluir na ORU, para isso baseando-se nos níveis de conservação previstos no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) (na sua actual redacção).

Relativamente ao financiamento das ORU, o Estado poderá conceder apoios financeiros e outro tipo de incentivos (v.g. redução de taxas e/ou impostos, concessão de empréstimos com condições mais favoráveis, criação de fundos de investimento imobiliário) aos proprietários, a terceiros que promovam aquelas operações, ou às próprias entidades gestoras.

Os municípios poderão incentivar as operações de RU através da concessão de apoios financeiros aos proprietários dos edifícios, às entidades gestoras das ORU e a terceiros que, de alguma forma, intervenham no processo, nomeadamente, promovendo as mesmas acções.

Às entidades gestoras poderão ser concedidos empréstimos com melhores condições de financiamento das ORU, autorizados pelo Ministro das Finanças.

Haverá, também, a possibilidade de constituição de fundos de investimento imobiliário, com a possibilidade de a subscrição das unidades de participação ser feita em numerário ou através da entrega de imóveis a reabilitar.

SOCIEDADES DE REABILITAÇÃO URBANA

Para promover a reabilitação das zonas históricas e a intervenção nas zonas críticas de recuperação e reconversão urbanística foi criado um regime excepcional, o qual concedeu aos municípios o poder de constituir as chamadas SRU, através do Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio. O citado diploma veio atribuir às referidas empresas municipais as seguintes competências: política administrativa, de expropriação e de licenciamento nas áreas sujeitas a intervenção.

Foram estabelecidos os seguintes princípios:

- Embora os municípios sejam os responsáveis, por excelência, pela RU, é-lhes concedido o poder de constituir SRU para o efeito;
- É exigida a criação de meios efectivos de intervenção por parte dos poderes públicos:
 - Cabe aos poderes públicos regular e controlar o procedimento de reabilitação;
 - Cabe aos proprietários, em primeira linha, promover a reabilitação dos seus imóveis;
 - Necessidade de ponderação e concertação dos direitos e das obrigações a atribuir aos proprietários dos imóveis;
 - Necessidade de ponderação das garantias de protecção dos arrendatários dos imóveis;
 - Criação de contratos de RU entre as SRU e os promotores privados, no sentido de incentivar a intervenção destes últimos;
 - Simplificação processual relativamente à decisão e aprovação de licenciamentos, de modo a cumprir uma tramitação mais célere, recorrendo, sempre que se vislumbre necessário, ao instituto do deferimento tácito.

De acordo com o disposto no art. 6.º do Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio, compete às SRU: *“a) licenciar e autorizar operações urbanísticas; b) expropriar os bens imóveis e os direitos a eles inerentes destinados à reabilitação urbana, bem como constituir servidões administrativas para os mesmos fins; c) proceder a operações de*

realojamento; d) fiscalizar as obras de reabilitação urbana, exercendo, nomeadamente, as competências previstas na secção V do capítulo III do regime jurídico da urbanização e da edificação, aprovado pelo Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro, na redacção em vigor, com excepção da competência para aplicação de sanções administrativas por infracção contra-ordenacional, a qual se mantém como competência do município; e) exercer as competências previstas na alínea b) do nº 1 do artigo 42.º, no nº 2 do artigo 44.º e no artigo 46.º, todos da Lei dos Solos.”.

As competências enunciadas nas alíneas a), b), d) e e) do referido normativo, passam, agora, a ser de exclusiva competência das SRU e já não da competência dos municípios.

As zonas de intervenção sujeitas a RU são definidas e delimitadas no próprio acto ou contrato de constituição da empresa municipal, após o qual somente se poderá atribuir novas zonas de intervenção às SRU mediante deliberação da câmara municipal. Se estas sociedades forem maioritariamente detidas pelo Estado, a introdução de novas zonas de intervenção apenas se poderá concretizar através de decisão conjunta dos Ministros das Finanças, das Obras Públicas, dos Transportes, Habitação e Cidades e, do Ordenamento do Território e Ambiente, sob proposta da câmara municipal.

As unidades de intervenção definidas nas zonas de intervenção podem corresponder a quarteirões, pátios, ruas e, em casos específicos, a edifícios.

As operações urbanísticas executadas pelas SRU estão sujeitas, apenas, a simples aprovação por parte da câmara municipal após audição das entidades exteriores ao município que devam ser consultadas, estando isentas dos procedimentos de licenciamento e autorização tal como previstos no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE).

Já quanto às operações urbanísticas levadas a cabo pelos próprios proprietários ou por parceiros privados, entende-se que estão sujeitas a autorização ou licença administrativas, consoante esteja em causa, ou não, uma área abrangida por plano de pormenor. Os prazos de pronúncia são reduzidos para metade, entendendo-se haver parecer favorável no caso de ausência de resposta. Depois de reunidos todos os elementos, a SRU decide do licenciamento. Na situação de a SRU e a câmara municipal entenderem ser necessária a elaboração de um plano de pormenor, com vista à realização das ORU, este revestirá a modalidade simplificada.

As operações urbanísticas devem ser promovidas, em primeira linha, pelos próprios proprietários e demais titulares de direitos reais sobre os imóveis objecto de

recuperação, para o que contarão com o apoio das SRU relativamente à preparação e execução do procedimento de reabilitação.

Aquando da definição das unidades de intervenção, a SRU elabora um documento estratégico no qual são definidos, entre outros, alguns dos seguintes elementos: quais os edifícios e extensões das intervenções estabelecidas, a identificação dos proprietários, arrendatários e outros titulares de direitos reais sobre os imóveis, etc.. Através das informações contidas neste documento estratégico torna-se possível traçar, com mais propriedade, um projecto de intervenção no qual se dará a conhecer a fundamentação das decisões tomadas, bem como, quais os interesses públicos a ponderar e a compatibilizar na definição das unidades de intervenção: habitação, infra-estruturas, acessibilidades, equipamentos e espaços públicos.

Seguidamente, os proprietários e os demais titulares de direitos reais sobre os imóveis a recuperar são notificados para promover o processo de reabilitação, assumindo, portanto, as responsabilidades inerentes ao mesmo. Relativamente às propriedades afectas a arruamentos e equipamentos públicos, inicia-se imediatamente o processo de negociação para a aquisição daquelas e, se necessário for, o procedimento de expropriação. Conforme o disposto no art. 18.º do Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio, caso haja acordo entre as SRU e os proprietários do edifício, aquele poderá assumir moldes distintos, sendo concedidas aos proprietários as seguintes possibilidades: *“a) assumir directamente a reabilitação do edifício, estabelecendo com a SRU um contrato em que se fixem prazos, quer para a sujeição das obras a autorização ou a licença administrativa quer para a execução das mesmas; b) acordar com a SRU os termos da reabilitação do seu edifício, encarregando aquela de proceder a essa reabilitação, mediante o compromisso de pagamento das obras acrescido de comissão de gestão a cobrar pela SRU e das demais taxas devidas nos termos da lei.”*

Se os proprietários de fracções autónomas ou, no caso de reabilitação de partes comuns, a assembleia de condóminos, não consentirem na reabilitação, a SRU assume directamente a reabilitação do edifício ou de parte dele devendo, para o efeito, expropriar os respectivos imóveis ou fracções, então considerados de utilidade pública. Segundo o disposto no art. 21.º do Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio: *“1 – Caso tal se revele necessário, a SRU procederá à expropriação dos imóveis ou fracções a reabilitar nos termos do Código das Expropriações, aprovado pela Lei nº 168/99, de 18 de Setembro, com as especificidades previstas neste diploma. 2 – Os expropriados gozam de todos os direitos e garantias consagrados no Código das Expropriações,*

salvo os que sejam expressamente afastados por este diploma. 3 – Sem prejuízo do disposto no nº 2 do artigo 13.º do Código das Expropriações, são consideradas de utilidade pública as expropriações dos imóveis e direitos a eles relativos para a execução das operações de reabilitação urbana previstas neste diploma. 4 – A propriedade dos imóveis expropriados será adquirida pela SRU.” As expropriações relativas a imóveis, fracções ou servidões de utilidade pública assumem carácter de urgência. Nestes casos, a SRU toma posse imediata do imóvel, considerando-se o valor real dos imóveis no mercado sem contemplar qualquer mais-valia ocorrida por meio da reabilitação na zona de intervenção. Se estivermos perante um caso de imóveis arrendados, considerar-se-á, para o cálculo do valor da indemnização a atribuir, as rendas praticadas no mercado e já não as rendas efectivamente recebidas pelo proprietário.

Após a reabilitação dos imóveis ou fracções, os proprietários expropriados terão direito de preferência sobre aqueles, para o que serão notificados da venda, do preço base proposto e da possibilidade de fazer valer esse mesmo direito de preferência.

A expropriação fará caducar os arrendamentos destinados à habitação, aplicando-se o disposto no art. 30.º do Código das Expropriações (CE). De acordo com o teor do nº 2 do art. 26.º do Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio, *“Para além do disposto no artigo 30.º do Código das Expropriações, e sem prejuízo de chegarem a acordo noutros termos com a SRU ou com o município, no caso de imóveis que não se destinem a ser demolidos durante a operação de reabilitação ou que, sendo demolidos, se destinem a ser reconstruídos, desde que, em ambas as situações, para eles esteja prevista a manutenção de fracções destinadas a habitação, os arrendatários têm ainda direito de: a) optar pela suspensão do contrato de arrendamento pelo período em que, por força das operações de reabilitação, não possam ocupar o imóvel, seguindo-se o regime de actualização de renda previsto no artigo seguinte; b) optar pela manutenção do contrato, com aumento de renda nos termos do artigo seguinte, no caso de não ser necessário desocupar a fracção durante as obras.* Havendo uma situação de expropriação, o contrato de arrendamento transfere-se do senhorio para a SRU ou para o município, assumindo um destes últimos, agora, aquela posição contratual.

Se as fracções reabilitadas e destinadas ao arrendamento habitacional se revelarem insuficientes para a carência existente relativamente aos arrendamentos, serão ocupadas de acordo com a seguinte hierarquia: em primeiro lugar os idosos e, só depois, os arrendatários com rendimentos mais baixos e em igualdade de circunstâncias

relativamente à antiguidade do contrato de arrendamento. No caso dos arrendamentos comerciais que, após intervenção de RU, continuem a prever uma utilidade comercial, os arrendatários poderão optar por uma indemnização por caducidade do contrato de arrendamento ou, por reocupação da fracção mas, agora, com um novo contrato de arrendamento, mediante o pagamento de uma renda calculada e tendo por base os valores praticados no mercado (sem prejuízo da indemnização pela interrupção da actividade durante o período da intervenção urbanística).

Por outro lado, as SRU podem celebrar contratos com parceiros privados, os quais ficarão responsáveis pela execução das ORU de uma ou mais unidades de intervenção ou, de parte delas. De acordo com o preceituado no art. 34.º do Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio: “1 – O parceiro privado escolhido celebrará com a SRU um contrato de reabilitação urbana, através do qual se obriga a proceder à reabilitação de unidade ou unidades de intervenção, ou de parte destas. 2 – Pode o contrato de reabilitação urbana prever a transferência para o parceiro privado dos direitos de comercialização dos imóveis reabilitados e de obtenção dos respectivos proventos, podendo, nomeadamente, ficar acordada a aquisição do direito de propriedade ou do direito de superfície dos bens a reabilitar por parte deste, ou a atribuição de um mandato para a venda destes bens por conta da SRU. 3 – A transferência do direito de propriedade ou do direito de superfície da SRU para terceiros, nomeadamente para o promotor privado, apenas será válida após processo de reabilitação do imóvel em causa estar concluído. 4 – O contrato de reabilitação urbana deverá regular, designadamente: a) a transferência, ou não, para o parceiro privado da obrigação de aquisição dos prédios existentes na área em questão, sempre que tal aquisição se possa fazer por via amigável; b) a responsabilidade pela condução dos processos expropriativos que se revelem necessários para aquisição da propriedade pela SRU ou pelo município; c) o modo de pagamento entre as partes do valor das indemnizações devidas por força das expropriações; d) a obrigação de preparar os projectos a submeter a licenciamento, de os submeter a licenciamento, de promover as obras de reabilitação urbana e de requerer as respectivas licenças de utilização; e) os prazos em que as obrigações das partes devem ser cumpridas; f) as contrapartidas a pagar por qualquer das duas partes contratantes, as quais poderão ser fixadas em espécie; g) o eventual dever do parceiro privado procurar chegar a acordo com os proprietários interessados na reabilitação da respectiva fracção sobre os termos da reabilitação da mesma e a eventual cessão da posição contratual da SRU a favor do parceiro privado,

no caso de aquela ter já chegado a acordo com os proprietários; h) o eventual dever da SRU ou do parceiro privado por conta desta de proceder ao realojamento temporário dos arrendatários que pretendam reocupar o imóvel reabilitado; i) as garantias de boa execução do contrato a prestar pelo parceiro privado.”.

INTRODUÇÃO DO DECRETO-LEI Nº 306/2009 DE 23 DE OUTUBRO: CONSIDERAÇÕES

A introdução do Decreto-Lei nº 306/2009, de 23 de Outubro permitiu a compatibilização entre o novo regime da reabilitação urbana e o regime aplicável à denúncia ou suspensão do contrato de arrendamento em caso de demolição e execução de obras de restauro profundo (nos termos do art. nº 1103.º do Código Civil - CC) e, a actualização de rendas no seguimento das intervenções realizadas no âmbito da RU (nos termos da secção II do Novo Regime do Arrendamento Urbano, aprovado pela Lei nº 6/2006, de 27 de Fevereiro, constante do Decreto-Lei nº 157/2006, de 8 de Agosto).

Passa, assim, a ser possível denunciar ou suspender o contrato de arrendamento nos casos em que se verifique a necessidade de demolir ou realizar obras de remodelação ou restauro profundos do imóvel inserido na ARU, estando o proprietário obrigado a executar as obras que se mostrem necessárias à manutenção do estado de conservação do locado, no âmbito do RJUE e do RJRU.

Se o senhorio realizar obras de remodelação ou restauro do imóvel, o arrendatário pode denunciar o contrato de arrendamento ou suspender a sua execução durante o período em que as mesmas estiverem a decorrer, suspensão que será obrigatória quando aquelas obras implicarem a inexistência de condições de habitabilidade ou, no caso de ser necessário proceder à demolição do locado.

Se houver denúncia do contrato de arrendamento, o proprietário será obrigado a indemnizar o arrendatário ou a garantir o seu realojamento por um período não inferior a 5 anos. Neste último caso, o realojamento deverá ser realizado em termos análogos (quer quanto às condições físicas da habitação, quer quanto aos encargos associados à mesma) e, dentro do mesmo concelho.

Caso haja lugar à suspensão do contrato de arrendamento o senhorio está obrigado a realojar o arrendatário enquanto durar o período de suspensão.

A actualização das rendas praticadas é, sem dúvida, a maior inovação desta alteração legislativa. Definiram-se critérios específicos para as situações em que o senhorio realiza obras de reabilitação ou participe em operações urbanísticas de reabilitação nos 3 anos que antecedem a actualização da renda anual. Passou a aplicar-se a seguinte fórmula de actualização das rendas: **R** (valor da renda anual) = **VPC** (valor

patrimonial corrigido tendo em conta a avaliação feita no âmbito do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis) x **CC** (coeficiente de conservação definido no Novo Regime do Arrendamento Urbano) x **4%**.

CAPÍTULO III – REABILITAÇÃO URBANA: PRINCÍPIOS

A referência aos princípios orientadores da política de RU assume, para a nossa exposição, considerável importância. De facto, não podemos deixar de considerar que uma actuação conforme e tendo por base os princípios que infra enunciaremos, permitirá a conservação dos direitos e garantias dos particulares na cena urbanística, bem como, a regulação e o controlo das intervenções de reabilitação levadas a cabo pelos entes públicos com os poderes que lhes são conferidos.

Será pertinente, nesta linha de raciocínio, fazer uma breve alusão aos princípios elencados no art. nº 4.º do RJRU, o qual dispõe o seguinte: *“A política de reabilitação urbana obedece aos seguintes princípios: a) Princípio da responsabilização dos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre os edifícios, conferindo-se à sua iniciativa um papel preponderante na reabilitação do edificado e sendo-lhes, nessa medida, imputados os custos inerentes a esta actividade; b) Princípio da subsidiariedade da acção pública, garantindo que as acções de reabilitação urbana relativas a espaços privados são directamente promovidas por entidades públicas apenas na medida em que os particulares, quer isoladamente quer em cooperação com aquelas, não as assegurem ou não possam assegurá-las; c) Princípio da solidariedade intergeracional, assegurando a transmissão às gerações futuras de espaços urbanos correctamente ordenados e conservados; d) Princípio da sustentabilidade, garantindo que a intervenção assente num modelo financeiramente sustentado e equilibrado e contribuindo para valorizar as áreas urbanas e os edifícios intervencionados através de soluções inovadoras e sustentáveis do ponto de vista sócio-cultural e ambiental; e) Princípio da integração, preferindo a intervenção em áreas cuja delimitação permita uma resposta adequada e articulada às componentes morfológica, económica, social, cultural e ambiental do desenvolvimento urbano; f) Princípio da coordenação, promovendo a convergência, a articulação, a compatibilização e a complementaridade entre as várias acções de iniciativa pública, entre si, e entre estas e as acções de iniciativa privada; g) Princípio da contratualização, incentivando modelos de execução e promoção de operações de reabilitação urbana e de operações urbanísticas tendentes à reabilitação urbana baseados na concertação entre a iniciativa pública e a iniciativa privada; h) Princípio da protecção do existente, permitindo a realização de*

intervenções no edificado que, embora não cumpram o disposto em todas as disposições legais e regulamentares aplicáveis à data da intervenção, não agravam a desconformidade dos edifícios relativamente a estas disposições ou têm como resultado a melhoria das condições de segurança e salubridade da edificação ou delas resulta uma melhoria das condições de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva da edificação e o sacrifício decorrente do cumprimento daquelas disposições seja desproporcionado em face da desconformidade criada ou agravada pela realização da intervenção; i) Princípio da justa ponderação, promovendo uma adequada ponderação de todos os interesses relevantes em face das operações de reabilitação urbana, designadamente os interesses dos proprietários ou de outros titulares de direitos sobre edifícios objecto de operações de reabilitação; j) Princípio da equidade, assegurando a justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes da execução das operações de reabilitação urbana.”.

Os princípios elencados no art. 4.º do RJRU têm uma função relevante na interpretação e aplicação das normas constantes daquele regime jurídico, bem como, em sede de controlo judicial das decisões tomadas no domínio da RU. No fundo, a necessidade destes princípios surge na esteira da crescente importância dos princípios do Direito Administrativo geral, pelo que representam valiosos pilares da criação, interpretação e aplicação de outras normas jurídicas, norteando a interpretação e aplicação das regras nos casos em que é conferida discricionariedade à actuação da Administração e, obstaculizando a aplicação de regras contrárias aos seus comandos, situação em que afastam a sua aplicação.

PRINCÍPIO DA RESPONSABILIZAÇÃO

Por princípio da responsabilização entende-se a obrigação, por parte dos proprietários e demais titulares de direitos reais sobre os imóveis, de suportar os custos envolvidos no processo de RU do edificado.

Associado a este princípio encontramos o princípio da solidariedade intergeracional, o qual significa a repartição no tempo dos custos inerentes à execução das ORU (v.g. criação de fundos de investimento mobiliário).

PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE DA ACÇÃO PÚBLICA

O princípio da subsidiariedade da acção pública refere-se à execução das ORU em espaço ou edificado privado (não à programação destas operações, a qual cabe aos municípios).

Os proprietários ou titulares de outros direitos reais sobre os imóveis assumem o papel principal na promoção de acções de RU, pesa embora estas tenham de respeitar os instrumentos de programação aprovados para determinada ARU, i. e., a estratégia de RU ou o programa de RU definido pelo município para a zona de intervenção.

É da articulação deste princípio com o princípio da proporcionalidade que surge o fundamento e a justificação para a intervenção supletiva da Administração sempre que os proprietários ou titulares de demais direitos reais sobre os imóveis não executem as acções de RU a que estão obrigados, de forma voluntária. Daí a necessidade de lançar mão dos expedientes da realização de obras coercivas, arrendamento forçado, expropriação e venda forçada. Prevêem o RJUE (arts. 89.º e segs.) e o Decreto-Lei nº 157/2006, de 8 de Agosto (arts. 12.º e segs.), a possibilidade de, mediante requerimento do interessado – que pode ser o inquilino – ou mesmo oficiosamente, a câmara municipal proceder à intimação do proprietário do imóvel para realização de obras coercivas, por forma a corrigir e repor as condições de segurança e salubridade do edificado, sob pena de tomar posse administrativa daquele imóvel executando, ela própria, as obras que se mostrem necessárias e, recuperando esse investimento mediante processo de execução fiscal ou através do recebimento de parte das rendas devidas ao senhorio.

Claro que, nesta situação, põe-se, não raras vezes, o problema de falta de fundos públicos disponíveis para executar, de forma sistemática, as obras necessárias à segurança e salubridade dos edifícios a reabilitar, no lugar dos proprietários incumpridores.

PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE

O princípio da sustentabilidade tem 3 diferentes dimensões: económica, ambiental e social. Relativamente à vertente económica, o enunciado princípio defende a auto-suficiência financeira das ORU. Isto significa que o investimento com as ORU deve ser recuperado dentro de um período de tempo razoável.

Na vertente ambiental este princípio reitera a importância de requalificar os espaços verdes, sensibilizar para a utilização de energias renováveis, promover a eficiência energética dos edifícios públicos e privados, etc.. No fundo, o que se pretende é uma melhoria ambiental substancial no ambiente urbano da ARU.

Por último, mas talvez com maior relevo, temos a vertente social. O objectivo primordial deste princípio, na sua vertente social, é atrair a população para os espaços reabilitados e, conseqüentemente, criar as condições necessárias ao aumento do tecido urbano desses mesmos espaços, quer num movimento de fora para dentro (procura de habitação e fixação), quer num movimento de dentro para fora (abertura desses espaços ao resto da cidade), por forma a conseguir maior coesão social.

PRINCÍPIOS DA INTEGRAÇÃO E COORDENAÇÃO

O princípio da integração preocupa-se, antes de mais, com a delimitação da ARU, defendendo a ideia de que à mesma deve corresponder uma área definida de forma integrada e articulada, pelo que, contraria uma intervenção pensada de forma separada em edifícios isolados.

Para este princípio a cidade deve ser pensada como um todo e, nessa perspectiva, a ARU a delimitar deve estar harmonizada com outras ARU já delimitadas e com as áreas restantes nas quais não se impõe a necessidade de recuperação.

Também se deve procurar respeitar a devida harmonização relativamente aos vários tipos de objectivos a atingir com a intervenção de RU e, os procedimentos

adequados a atingir os fins desejados (recuperação e modernização do edificado, salvaguarda do património cultural, equidade social e territorial, renovação e requalificação do equipamento social e infra-estruturas públicas, criação de espaços verdes, etc.).

Por RU integrada entende-se, assim, a reabilitação física do edificado, acompanhada da revitalização da economia local e acções promotoras da coesão social, conjugando e coordenando as diferentes políticas urbanísticas e os vários interesses em jogo.

PRINCÍPIOS DA CONTRATUALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Por forma a fazer convergir interesses públicos e privados, torna-se necessário celebrar contratos que garantam o respeito pelos direitos e deveres assumidos pelas partes contratantes. Desde logo, as entidades gestoras têm a possibilidade de celebrar concessões de RU (art. 42.º do RJRU) e contratos de RU (art. 43.º do RJRU) para executar operações sistemáticas (*vide* art. 11.º, nº 5 do RJRU), sempre com respeito pelo direito da concorrência (arts. 42.º, nº 3 e 43.º, nº 5 do RJRU).

Uma vez que nos encontramos perante uma tendência crescente de urbanismo de concertação, já que a RU deve envolver um processo dinâmico e com um amplo contributo dos vários agentes da operação projectada, constatamos que, associado a este princípio da contratualização está o princípio da participação. O que se espera é que haja convergência de interesses públicos e interesses privados, já que estes agentes têm um papel activo no procedimento de RU. A este propósito refira-se que, o próprio preâmbulo do RJRU prevê um reforço das garantias de participação dos proprietários e demais titulares de direitos reais sobre os imóveis, seja na definição e delimitação das ARU, seja na escolha dos instrumentos de estratégia e programação das intervenções, seja, ainda, relativamente à execução propriamente dita das operações.

PRINCÍPIO DA PROTECÇÃO DO EXISTENTE

O princípio da garantia do existente está presente, quer no RJRU (art. 51.º) quer no RJUE (art. 60.º). Admite-se, através da aplicação do referido princípio, executar no edifício operações contrárias às normas de planeamento, desde que essa intervenção não agrave as desconformidades já existentes. Ainda com respeito por este princípio, mas numa análise mais ampla do mesmo, permite-se uma intervenção contrária às normas vigentes à data da sua concretização, mesmo agravando as desconformidades preexistentes, desde que se consiga melhorar as condições de segurança, salubridade, o desempenho funcional, estrutural e construtivo do edificado (neste caso, o agravamento das normas violadas terá de ser proporcional ao resultado obtido). Este princípio admite, também, para além das obras de reconstrução, alteração e ampliação do edificado contrárias às normas vigentes, a construção de novas edificações (garantia do inexistente), desde que se destinem a substituir outras preexistentes.

Por último, apenas referir que o princípio da protecção do existente apenas pode ser admitido se devidamente fundamentado e, desde que os instrumentos de planeamento em vigor não disponham de modo diverso, pelo que corresponderá tão só à regra geral passível de aplicação em determinados casos e, já não, a um limite de discricionariedade planificadora.

PRINCÍPIOS DA JUSTA PONDERAÇÃO E DA PROPORCIONALIDADE

O princípio da justa ponderação significa que o município deve zelar pelo respeito e justo equilíbrio de todos os interesses em jogo (públicos e privados; nacionais, regionais e locais; económicos, sociais e culturais) no momento da delimitação da ARU, da escolha do tipo de operação urbanística a executar, bem como, no momento da definição do modelo de execução a levar a cabo.

O princípio da proporcionalidade alcança um significativo relevo no domínio da ponderação dos interesses em jogo, uma vez que dever-se-á aferir da importância de cada interesse no caso concreto, encontrando-se um equilíbrio entre a preferência de um e o retrocesso do outro. Podemos, inclusivamente, ter situações de anulação judicial de decisões nas quais se verificou uma desproporcionalidade injustificada e desnecessária. A ponderação de interesses deve estar garantida no procedimento de planeamento da RU.

PRINCÍPIO DA EQUIDADE

De acordo com o princípio da equidade deve estar garantida a justa repartição de encargos e benefícios, na execução de ORU. A concretização deste princípio pode ser aferida nas seguintes previsões legais: possibilidade de constituir um fundo de compensação para gerir os mecanismos de perequação compensatória no âmbito das ORU, estabelecimento de um regime especial de cálculo das compensações devidas pela falta de cedência de áreas para implantação de infra-estruturas, equipamentos, espaços verdes, no pressuposto de que essas compensações funcionam como mecanismos indirectos de perequação.

CAPÍTULO IV – PODERES DA ADMINISTRAÇÃO E DIREITOS DOS PARTICULARES

PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANÍSTICA

Os instrumentos de política urbanística estão previstos no art. 54.º do RJRU: “1 – A entidade gestora pode utilizar, consoante o tipo da respectiva operação de reabilitação urbana, os seguintes instrumentos de execução: a) imposição da obrigação de reabilitar e obras coercivas; b) empreitada única; c) demolição de edifícios; d) direito de preferência; e) arrendamento forçado; f) servidões; g) expropriação; h) venda forçada; i) reestruturação da propriedade. 2 – Quando não seja o município a assumir directamente as funções de entidade gestora da área de reabilitação urbana, a entidade gestora apenas pode utilizar os instrumentos de execução cujos poderes hajam sido expressa ou tacitamente delegados pelo município, sem prejuízo de poder requerer directamente ao órgão municipal competente, quando tal se revele necessário, o exercício dos demais. 3 – Os instrumentos de execução previstos nas alíneas f) a i) do n.º 1 apenas podem ser utilizados nas operações de reabilitação urbana sistemática.”.

O legislador pretendeu organizar e tipificar os instrumentos de intervenção ao dispor da entidade gestora, agrupando um conjunto de mecanismos até então dispersos na legislação – bem como, prever outros, v.g. a venda forçada – por forma a reunir e regular as figuras essenciais de suporte e materialização das opções em matéria de reabilitação.

Os instrumentos supra enunciados podem ser utilizados pela entidade gestora, nas ORU, assumindo o seu pleno funcionamento nas situações em que os particulares não se conformam com as operações previamente definidas e gizadas. Nestes casos, vislumbra-se de primordial importância prever e balizar as linhas de acção das figuras essencialmente restritivas ou ablativas dos direitos e deveres dos interessados, bem como, determinar e definir as suas garantias.

Estes instrumentos estão ao dispor do município, enquanto entidade gestora por excelência, podendo, no entanto, ser delegados (total ou pontualmente) a qualquer outra entidade gestora que venha a ser criada para executar as ORU.

OBRIGAÇÃO DE REABILITAR E OBRAS COERCIVAS

O instrumento de política urbanística em análise está previsto no art. 55.º do RJRU: “1 – Caso seja atribuído a um edifício ou fração um nível de conservação 1 ou 2, a entidade gestora pode impor ao respetivo proprietário a obrigação de o reabilitar, determinando a realização e o prazo para a conclusão das obras ou trabalhos necessários à restituição das suas características de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva, de acordo com critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade. 2 – Quando o proprietário, incumprindo a obrigação de reabilitar, não iniciar as operações urbanísticas compreendidas na ação de reabilitação que foi determinada, ou não as concluir dentro dos prazos que para o efeito sejam fixados, pode a entidade gestora tomar posse administrativa dos edifícios ou frações para dar execução imediata às obras determinadas, aplicando-se o disposto nos artigos 107.º e 108.º do RJUE. 3 – No âmbito de operações de reabilitação urbana sistemática, a entidade gestora pode, em alternativa à aplicação do regime de obras coercivas previsto no número anterior e na estrita medida em que tal seja necessário, adequado e proporcional, atendendo aos interesses públicos e privados em presença, recorrer aos regimes de expropriação ou de venda forçada previstos nos artigos 61.º e 62.º”.

Como bem podemos retirar do teor do n.º 1 do art. 55.º do RJRU, caso o imóvel apresente um fraco nível de conservação, o proprietário é confrontado com a obrigação de realizar, dentro de um determinado período de tempo previamente estipulado, obras de reabilitação do seu edifício ou fracção, de modo a restituir as condições de segurança e salubridade do mesmo. Após esta primeira abordagem, a entidade gestora pode logo aferir qual é a disponibilidade do proprietário para dar cumprimento à exigência de reabilitação a que está adstrito. No caso de o proprietário não cumprir a obrigação da realização de obras de reabilitação ou não as concluir dentro do prazo fixado para tal, a entidade gestora adoptará medidas de cariz impositivo e autoritário. Assim, caso se verifique o incumprimento, a entidade gestora toma posse administrativa do imóvel diligenciando, ela própria, em substituição do proprietário, a execução das obras de reabilitação, em cumprimento do disposto nos arts. 107.º e 108.º do RJUE. O

proprietário e os demais titulares de direitos reais sobre o imóvel são notificados, por carta registada com aviso de recepção, de que a câmara municipal ou, a entidade gestora com poderes delegados para o efeito, tomará posse administrativa do edifício ou fracção, assim procedendo às obras de reabilitação devidas.

De acordo com o previsto no nº 3 do art. 55.º do RJRU, a entidade gestora poderá optar, uma vez reunidos determinados pressupostos, pela expropriação ou venda forçada do imóvel (arts. 61.º e 62º do RJRU, respectivamente). Em primeiro lugar, as hipóteses de expropriação e venda forçada do imóvel só serão acolhidas se estivermos perante uma ORU sistemática. Caso se verifique este tipo de operação, deve estar verificado o respeito pelos princípios da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, na utilização dos instrumentos impositivos em questão, sob pena da anulação da decisão da entidade gestora. Mesmo que estejam reunidos os requisitos acabados de referir, os instrumentos da expropriação ou da venda forçada apenas devem intervir caso se verifique determinado tipo de situações, como, *v.g.*, o valor das obras coercivas ser demasiado elevado e, desse modo, aproximado ao valor da expropriação, não se encontrando o imóvel a ser utilizado ou, ainda, no caso de a utilização planeada para o mesmo não corresponder à ambicionada pelo proprietário.

No fundo e, sintetizando o até ao momento exposto relativamente a este instrumento de política urbanística, podemos retirar o seguinte:

1 – Imposição de obras:

hipótese a) o proprietário reabilita;

hipótese b) o proprietário não reabilita.

1.B – Se o proprietário não reabilitar – aferir qual o tipo de operação em causa:

hipótese a) ORU simples;

hipótese b) ORU sistemática.

1.B.A – Caso esteja em causa uma ORU simples: a entidade gestora toma posse administrativa do imóvel e executa as obras coercivas.

1.B.B – Caso esteja em causa uma ORU sistemática:

hipótese a) a entidade gestora toma posse administrativa do imóvel e executa as obras coercivas;

- hipótese b) a entidade gestora lança mão da expropriação;
- hipótese c) a entidade gestora lança mão da venda forçada.

Na hipótese de o proprietário não realizar as obras coercivamente impostas, a entidade gestora assume o seu lugar nessa obrigação, pelo que deverá ser ressarcida dos montantes despendidos com a intervenção de reabilitação no imóvel. Assim, concluída a execução das obras de reabilitação por parte da entidade gestora, o proprietário do imóvel terá de proceder ao ressarcimento integral das despesas em que aquela incorreu, no prazo máximo de 4 meses ou, dar o imóvel de arrendamento por um prazo mínimo de 5 anos, consignando as rendas recebidas ao ressarcimento daqueles montantes. Caso assim não suceda, a entidade gestora diligencia o arrendamento forçado do imóvel, através de concurso público e, pelo período de 5 anos (renovável nos termos do art. 1096.º do CC), tudo de acordo com o disposto no art. 59.º do RJRU.

Podemos, então, concluir em síntese:

1 – ORU simples – ressarcimento das despesas suportadas pela entidade gestora:

- hipótese a) o proprietário realiza o pagamento integral no prazo máximo de 4 meses;
- hipótese b) o proprietário dá o imóvel de arrendamento pelo período mínimo de 5 cinco anos e afecta as rendas ao ressarcimento das despesas suportadas pela entidade gestora;
- hipótese c) a entidade gestora providencia o arrendamento forçado do imóvel mediante concurso público pelo período de 5 anos.

EMPREITADA ÚNICA

A empreitada única está prevista no art. 56.º do RJRU e dispõe o seguinte: “1 – A entidade gestora de uma operação de reabilitação urbana pode promover a reabilitação de um conjunto de edifícios através de uma empreitada única. 2 – Salvo oposição dos proprietários, a entidade gestora, em representação daqueles, contrata e gere a empreitada única, a qual pode incluir a elaboração do projecto e a sua execução, podendo igualmente constituir parte de um contrato de reabilitação. 3 – No caso de os proprietários se oporem à representação pela entidade gestora, devem contratar com aquela as obrigações a que ficam adstritos no processo de reabilitação urbana, designadamente quanto à fixação de prazos para efeitos de licenciamento ou comunicação prévia e para execução das obras.”

A entidade gestora, através da empreitada única e, reunindo o consenso dos proprietários, pode promover a RU de um conjunto de edifícios. A entidade gestora, em representação dos proprietários pode, assim, elaborar o projecto de reabilitação e a sua execução, podendo a empreitada única constituir parte de um contrato de reabilitação.

A proposta de realização de uma empreitada única deve ser notificada aos proprietários e demais interessados e, incluir os seguintes elementos: tipo de obras a executar e custos estimados, período de tempo previsto para conclusão das obras e definição de questões relacionadas com o realojamento, prazo razoável para pronúncia. No caso de nos encontrarmos perante uma ORU simples, o lançamento da empreitada está dependente da aceitação da sua realização, por parte dos proprietários. Se, por outro lado, estivermos perante uma ORU sistemática, o lançamento da empreitada está dependente da aceitação da sua execução, por parte dos proprietários ou, ainda, da celebração de um contrato de RU.

Se os proprietários não aceitarem a representação pela entidade gestora, deverão estipular e contratar com a mesma quais os deveres que sobre si recairão no âmbito do processo de RU, mormente, no que diz respeito aos prazos de licenciamento ou comunicação prévia e execução de obras que terão de respeitar.

Na hipótese de os proprietários recusarem contratar os termos da reabilitação ou não respeitarem os mesmos, aplicar-se-á, no caso de se tratar de uma ORU simples, o regime das obras coercivas. Se, ao invés, estivermos perante uma situação de recusa de

contratação dos termos da reabilitação ou, inadimplemento daqueles, desta feita, no âmbito de uma ORU sistemática, aplicar-se-á o regime das obras coercivas e, em alternativa, o regime da expropriação ou o regime da venda forçada.

DEMOLIÇÃO DE EDIFÍCIOS

O regime da demolição de edifícios está prescrito no art. 57.º do RJRU: “1 – A entidade gestora pode ordenar a demolição de edifícios aos quais faltem os requisitos de segurança e salubridade indispensáveis ao fim a que se destinam e cuja reabilitação seja técnica e economicamente inviável. 2 – Aplica-se à demolição de edifícios, com as necessárias adaptações, o regime estabelecido nos artigos 89.º a 92.º do regime jurídico da urbanização e edificação, aprovado pelo Decreto-lei nº 555/99, de 16 de Dezembro. 3 – Tratando-se de património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação, não pode ser efectuada a sua demolição total ou parcial sem prévia e expressa autorização da administração do património cultural competente, aplicando-se, com as devidas adaptações, as regras constantes do artigo 49.º da Lei nº 107/2001, de 8 de Setembro. 4 – A aplicação do regime de demolição regulado nos números anteriores não prejudica, caso se trate de imóvel arrendado, a aplicação do Decreto-Lei nº 157/2006, de 8 de Agosto.”.

Nas situações em que o edifício apresente um índice de carência de requisitos de segurança e salubridade tal que a sua reabilitação se apresenta técnica e/ou economicamente inviável, poder-se-á recorrer à demolição. Quando a reabilitação técnica do edifício se apresenta tecnicamente inviável, entende-se que o mesmo se encontra em ruína técnica, i.e., os seus elementos fundamentais deixam de ser utilizados e a sua função concretizada. Por outro lado, tratando-se de uma situação de reabilitação economicamente inviável, entendemos que o edifício se apresenta em ruína económica, ou seja, os montantes estimados para realizar a reabilitação do mesmo apresentam-se demasiado elevados relativamente ao valor atribuído ao imóvel e considerado no mercado imobiliário. Claro que, para aferir do valor do imóvel, ter-se-á presente um conjunto de factores como: o tipo de edifício em causa, o seu valor cultural, a sua localização, etc..

Embora não se faça referência a este caso, parece-nos que será de integrar a situação de ruína urbanística, circunstância de evidente incompatibilidade com o teor do plano de pormenor de RU ou no instrumento próprio. Neste domínio também se porá em hipótese da demolição, nos casos em que estivermos perante uma ORU sistemática.

Relativamente ao regime aplicável à demolição, consideremos, de forma sucinta, o prescrito nos arts. 89.º a 92.º do RJUE. Antes da efectivação da decisão de demolição, a entidade gestora nomeia 3 técnicos que realizarão uma vistoria ao imóvel em questão. O proprietário do imóvel será notificado, através de carta registada com aviso de recepção e, com uma antecedência mínima de 7 dias, da data prevista para a realização da referida vistoria e dos fundamentos que a terão determinado. Desta feita, é atribuído ao proprietário o direito de acompanhar e participar na vistoria ou, eventualmente, indicar um perito para o efeito. Realizada a vistoria é lavrado auto da mesma com as seguintes informações: respostas aos quesitos, identificação do edificado, descrição do estado em que se encontra o imóvel e fundamento da necessidade de se optar pela sua demolição, subscrição dos técnicos e do perito presentes na vistoria (ou simples referência à eventualidade de algum deles não ter querido ou podido assinar o auto). No caso de se revelar necessário conferir celeridade ao procedimento, dados os riscos de desmoronamento do edifício ou de elevado perigo para a saúde pública, as formalidades supra referidas poderão ser preteridas. A decisão de demolição será, então, comunicada pela entidade gestora ao proprietário do imóvel (através de carta registada com aviso de recepção) com a indicação do prazo estipulado para executar a mesma, sob pena de a entidade gestora tomar posse do edificado e executar, ela própria, a incumprida ordem de demolição.

Relativamente às situações respeitantes à demolição de imóveis sujeitos ao regime do arrendamento urbano (art. 57.º, nº 4) há que referir algumas particularidades. Neste conspecto teremos de fazer menção às alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 306/2009, de 23 de Outubro, ao Decreto-lei nº 157/2006, de 8 de Agosto, as quais vieram alargar o leque de fundamentos para prosseguir com a demolição de imóveis dados de arrendamento, por forma a ajustar estas situações às finalidades da RU. Da análise da lei retira-se que a demolição poderá ter lugar quando, de acordo com o disposto no nº 2 do art. 7.º daquele diploma legal *“seja necessária por força da degradação do prédio, incompatível tecnicamente com a sua reabilitação e geradora de risco para os respectivos ocupantes”* e, ainda, quando o município considere como tecnicamente mais adequada a solução de demolição ou esta seja necessária à execução do plano municipal de ordenamento do território ou à aprovação de uma determinada ARU.

DIREITO DE PREFERÊNCIA

Relativamente ao direito de preferência, o art. 58.º do RJRU dispõe o seguinte: “1 – A entidade gestora tem preferência nas transmissões a título oneroso, entre particulares, de terrenos, edifícios ou fracções situadas em área de reabilitação urbana. 2 – Tratando-se de património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação ou de imóveis localizados nas respectivas zonas de protecção, o direito de preferência da entidade gestora não prevalece contra os direitos de preferência previstos no nº 1 do artigo 37.º da Lei nº 107/2001, de 8 de Setembro. 3 – O direito de preferência previsto no nº 1 apenas pode ser exercido caso a entidade gestora entenda que o imóvel deve ser objecto de intervenção no âmbito da operação de reabilitação urbana, discriminando na declaração de preferência, nomeadamente, a intervenção de que o imóvel carece e o prazo dentro do qual pretende executá-la. 4 – O direito de preferência exerce-se nos termos previstos no regime jurídico do instrumentos de gestão territorial, aprovado pelo Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, para o exercício do direito de preferência do município sobre terrenos ou edifícios situados nas áreas do plano com execução programada, podendo ser exercido com a declaração de não aceitação do preço convencionado. 5 – Nos casos previstos na parte final do número anterior, assiste às partes do contrato, primeiro ao vendedor e depois ao comprador: a) o direito de reversão do bem quando não seja promovida a intervenção constante da declaração de preferência, aplicando-se o disposto no Código das Expropriações, com as devidas adaptações; b) o direito de preferência na primeira alienação do bem.”.

Para que o direito de preferência seja exercido, a necessidade de intervenção de reabilitação no imóvel em questão, bem como, a definição dos seus contornos e o prazo para a sua execução, têm de estar devidamente especificados na declaração de preferência. Não é bastante, deste modo, delimitar a ARU e declarar a intenção de venda, permuta ou dação em pagamento do edificado ali sito, para fazer surgir a intervenção do direito de preferência.

O proprietário tem o ónus de informar a entidade gestora relativamente ao valor da transacção, às condições de pagamento e à identidade do interessado na aquisição do imóvel, devendo aquela entidade, dentro do prazo de oito dias, comunicar se pretende

exercer o seu direito de preferência, para tal indicando a intervenção a executar no imóvel, bem como, o prazo dentro do qual a pretende concluir. Caso o direito de preferência seja exercido mediante declaração de não aceitação do preço convencionado, aplicar-se-á o previsto no CE para as expropriações litigiosas quanto à determinação do preço a pagar, com as devidas adaptações, quando o particular não aceite o oferecido pela entidade gestora (*vide* art. 92.º do CE). De acordo com o art. 92.º do CE ambas as partes tem o direito de desistir do negócio, assim como o preferente pode desistir do seu direito de preferência através de notificação às partes do negócio projectado, desde que essa desistência não se faça em termos abstractos e genéricos relativamente a todos ou alguns dos imóveis que se encontrem em ARU. Da leitura do n.º 5 do art. 58.º podemos retirar o seguinte: caso o direito de preferência seja exercido, somente no caso do seu exercício mediante declaração de não aceitação por discordância do prazo convencionado, pode ser mobilizado o direito de reversão e a hipótese de recurso ao direito de preferência em benefício primeiro do devedor seguido do projectado comprador. Assim se poderá entender, já que, nesta situação, o preço a pagar será determinado de acordo com o regulado no CE e, já não, tendo em conta os preços praticados no mercado.

ARRENDAMENTO FORÇADO

O instituto do arrendamento forçado está regulado no art. 59.º do RJRU, o qual prescreve: *“Após a conclusão das obras realizadas pela entidade gestora nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 55.º, se o proprietário, no prazo máximo de quatro meses, não proceder ao ressarcimento integral das despesas incorridas pela entidade gestora, ou não der de arrendamento o edifício ou fracção por um prazo mínimo de cinco anos afectando as rendas ao ressarcimento daquelas despesas, pode a entidade gestora arrendá-lo, mediante concurso público, igualmente por um prazo de cinco anos, renovável nos termos do artigo 1096.º do Código Civil. 2 – [revogado]. 3 – O arrendamento previsto neste artigo não afasta o disposto no n.º 3 do artigo 73.º. 4 – É correspondentemente aplicável à relação entre os titulares dos contratos de arrendamento e a entidade gestora o disposto no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 306/2009, de 23 de Setembro”*.

Como se retira do artigo supra enunciado, no caso de serem realizadas obras de reabilitação pela entidade gestora, o proprietário terá a obrigação de proceder ao ressarcimento das despesas por aquela incorridas, para tal, procedendo ao seu pagamento integral dentro do prazo máximo de 4 meses ou, em alternativa, dar o imóvel de arrendamento pelo prazo mínimo de 5 anos, afectando o montante das rendas ao ressarcimento daquelas despesas. Caso assim não aconteça, a entidade gestora poderá dar o imóvel de arrendamento através de concurso público, pelo prazo de 5 anos (renovável de acordo com a legislação civil), consignando o montante das rendas ao ressarcimento das despesas em que incorreu. A partir do momento em que o proprietário afecta o montante das rendas ao ressarcimento das despesas incorridas pela entidade gestora, está a consignar rendimentos e, portanto, a proceder ao pagamento devido através dos frutos civis do bem. Apenas alertar-se para o facto de essa consignação – o valor correspondente às rendas a receber – se poder mostrar insuficiente para liquidar o montante integral das despesas assumidas pela entidade gestora, pelo que, subsistirá a parte da dívida que não foi liquidada.

O arrendamento forçado surge, aqui, como instrumento de RU, sendo já nosso conhecido, porém, no âmbito da legislação do arrendamento urbano. Este instituto releva, no regime da RU, de forma directa – uma vez que através dele se obtém o

ressarcimento da entidade gestora – e, também, de forma indirecta – já que promove e efectiva o uso das áreas de RU. Pese embora o arrendamento forçado seja resultado de um procedimento público (obtido através de concurso público e baseado em critérios de adjudicação não discriminatórios), o facto é que ele ganha forma através da celebração de um contrato de arrendamento regulado segundo premissas civis, pelo que, a legislação civil rege as relações entre as partes contratantes. O arrendamento em causa prevê-se para fins habitacionais ou não habitacionais, consoante o previsto na autorização de utilização do imóvel. A entidade gestora revela-se desprotegida relativamente ao senhorio, uma vez que, segundo o regime do arrendamento urbano (*vide* art. 18.º do Decreto-Lei nº 157/2006, de 8 de Agosto), o qual limita a efectividade do arrendamento forçado, é permitido ao senhorio levantar os depósitos feitos no montante correspondente a 50% da renda (não se impondo, aqui, qualquer limitação quanto à renda vigente aquando do início da intervenção de reabilitação) acrescida das suas actualizações anuais, pelo que, apenas reverterá para a entidade gestora o sobranço. Evidentemente que, este procedimento, tal como está gizado, vai resultar no aumento do período de tempo necessário ao ressarcimento das despesas incorridas pela entidade gestora.

SERVIDÕES

O instituto das servidões está previsto no art. 60.º do RJRU: “1 – Podem ser constituídas as servidões administrativas necessárias à reinstalação e funcionamento das actividades localizadas nas zonas de intervenção. 2 – A constituição das servidões rege-se, com as necessárias adaptações, pelo disposto no artigo seguinte.”.

As servidões administrativas representam uma restrição ao direito de propriedade, uma vez que limitam a utilidade dos prédios. Deste modo, torna-se mister fundamentar as servidões concretizando a sua utilidade pública, a qual deverá prevalecer perante o interesse do proprietário. A utilidade pública corresponderá, no caso concreto, à execução de uma ORU (*vide* art. 32.º do RJRU).

A legitimidade das servidões administrativas reveste algum cuidado de interpretação e análise, não vamos cair no engodo de violar um qualquer princípio base do regime, *v.g.* o princípio da necessidade ou da proporcionalidade. Assim, parece-nos que a constituição de servidões administrativas apenas deverá ter lugar nas situações em que sejam consideradas, em concreto, actividades com interesse público, *v.g.* para passagem de infra-estruturas, instalação de actividades económicas que se mostrem essenciais para a dinamização de uma determinada ARU, etc. – caso em que estaremos perante servidões com carácter definitivo. Por outro lado, também nos parece justificada a constituição de servidões relacionadas com o realojamento ou funcionamento de actividades durante o período de conclusão das obras de reabilitação – caso em que estaremos perante servidões com carácter temporário.

Fazendo uma análise comparativa entre os institutos da expropriação e das servidões, aquele mostra-se tendencialmente menos lesivo, já que, com a constituição de uma servidão – a qual, mesmo temporária, será mantida durante um período considerável de tempo – impõe uma relação próxima de convivência que se pode revelar indesejada e geradora de conflitos futuros.

A constituição de servidões seguirá, com as devidas e necessárias adaptações, o procedimento definido para a expropriação. Desta feita, vislumbra-se necessária, ainda que se trate de uma servidão legalmente imposta ou determinada através de regulamento administrativo, a prática de um acto administrativo que a individualize. A servidão terá de ser obrigatoriamente averbada no registo predial, não dispensando, tal como no

procedimento expropriativo, o pagamento de uma justa indemnização, a qual será fixada nos termos do disposto no art. 8.º do CE.

EXPROPRIAÇÃO

Este instrumento vem previsto e regulado no art. 61.º do RJRU: *“1 – Na estrita medida em que tal seja necessário, adequado e proporcional, atendendo aos interesses públicos e privados em presença, podem ser expropriados os terrenos, os edifícios e as fracções que sejam necessários à execução da operação de reabilitação urbana. 2 – A entidade gestora pode ainda promover a expropriação por utilidade pública de edifícios e de fracções se os respectivos proprietários não cumprirem a obrigação de promover a sua reabilitação, na sequência de notificação emitida nos termos do disposto no nº 1 do artigo 55.º, ou responderem à notificação alegando que não podem ou não querem realizar as obras e trabalhos ordenados. 3 – A expropriação por utilidade pública inerente à execução da operação de reabilitação urbana rege-se pelo disposto no Código das Expropriações, com as seguintes especificidades: a) a competência para a emissão da resolução de expropriar é da entidade gestora; b) a competência para a emissão do acto administrativo que individualize os bens a expropriar é da câmara municipal ou do órgão executivo da entidade gestora, consoante tenha havido ou não delegação do poder de expropriação; c) as expropriações abrangidas pelo presente artigo possuem carácter urgente. 4 – No caso de a expropriação se destinar a permitir a reabilitação de imóveis para a sua colocação no mercado, os expropriados têm direito de preferência sobre a alienação dos mesmos, mesmo que não haja perfeita identidade entre o imóvel expropriado e o imóvel colocado no mercado. 5 – No caso da existência de mais que um expropriado a querer exercer a preferência, abre-se a licitação entre eles, revertendo a diferença entre o preço inicial e o preço final para os expropriados, na proporção das respectivas indemnizações.”*

A expropriação representa a aquisição de determinado bem, com a finalidade última de realizar um interesse público. O que está aqui em causa, assim, é um procedimento expropriativo que tenha como causa a utilidade pública. Executar este instrumento significa retirar o direito de propriedade ou demais direitos sobre o imóvel, em virtude da utilidade pública, mediante uma justa indemnização atribuída ao seu proprietário.

Tendo em conta o disposto no art. 32.º do RJRU, podemos entender que, o que está em causa no procedimento expropriativo e, o que o justifica, é o reconhecimento da utilidade pública das ORU. A execução dos planos previamente traçados determina que, para efeitos de expropriação, a RU representa causa de utilidade pública. Aquando da determinação do programa estratégico é definido o pressuposto da expropriação, o qual se traduz na já referida utilidade pública – esta definição de utilidade pública não será concretizada, apenas, na fase do recurso concreto ao instrumento de política urbanística, sendo antes antecipada. Numa segunda fase, apenas será discutida e ponderada a eventual desproporcionalidade ou excessiva onerosidade da aplicação da medida em causa. A nosso ver, é importante analisar e discutir os pressupostos de utilidade pública das medidas a aplicar, numa fase ulterior à aprovação da delimitação da ARU.

Como já tivemos oportunidade de referir ao longo da presente exposição, a ORU sistemática implica uma intervenção integrada relativamente ao tecido urbano. Uma operação desta natureza acarreta responsabilidades para a entidade gestora, nomeadamente em relação à execução e ao financiamento. Deste modo e, gerindo de forma ponderada os poderes que a lei lhe confere, a entidade gestora deve programar convenientemente o sentido da intervenção de RU a operar e a sua dotação. A ORU sistemática implica, por regra, o auxílio de instrumentos com maior potencial lesivo, os quais, por um lado, comportam maiores garantias aos particulares e, por outro, conferem maior segurança jurídica à Administração no momento de decidir e executar o programa delineado.

Quanto às ORU simples e, mesmo que depois de uma primeira abordagem do conteúdo da lei se não retire de forma expressa essa possibilidade, entendemos que, também no âmbito daquele tipo de operação, possa ser utilizado o mecanismo da expropriação. Assim acontece, a título de exemplo, quando o proprietário interessado incumpra a obrigação de reabilitar o seu imóvel e de executar as obras coercivas ou, ainda, no caso de se revelar essencial a aquisição de um bem para atingir uma finalidade específica de interesse público, nos termos do CE.

De acordo com o prescrito no art. 61.º do RJRU, a expropriação de edifícios ou fracções pode ter lugar: a) quando o imóvel seja necessário para a execução de uma ORU; b) quando o proprietário incumprir o dever de reabilitar o seu imóvel.

A expropriação é uma medida com um elevado potencial lesivo dos interesses dos particulares, pelo que, apenas deve ser mobilizada quando se revelar necessária, proporcional e a mais adequada à situação concreta, na concretização da finalidade de

utilidade pública. Havendo lugar à expropriação, a entidade gestora – enquanto entidade beneficiária – deverá prever e diligenciar a mobilização dos meios financeiros ao seu dispor e necessários à realização daquela medida. No caso de se optar por uma parceria público-privada, assistiremos a uma repartição dos riscos inerentes à materialização do procedimento expropriativo, com a possibilidade de se vir a alienar o bem expropriado sempre que a intenção seja a sua colocação no mercado – conferindo-se o direito de preferência ao proprietário – ou, eventualmente, a sua integração num fundo de investimento imobiliário (no qual a entidade gestora tenha participação).

O procedimento expropriativo prescrito no RJRU oferece algumas especificidades, seguindo, contudo, a tramitação constante do CE em tudo o que não esteja expressa e especificamente regulado naquele. Deste modo, podemos assinalar as seguintes especificidades: a) a resolução de expropriar é da competência da entidade gestora; b) a utilidade pública é presumida, ainda que se pretenda a colocação do imóvel no mercado, competindo à entidade gestora a aprovação da ORU que resultará na causa de utilidade pública justificativa do procedimento expropriativo; c) para efeitos de RU, a expropriação tem sempre carácter urgente, prescindindo-se da fundamentação deste, pelo que se permite à entidade gestora tomar posse administrativa imediata dos bens a expropriar (ressalvamos, porém, que, de acordo com o prescrito no CE, o carácter urgente conferido à expropriação caduca se, salvo situações devidamente justificadas, as obras não tiverem sido iniciadas dentro do prazo para tal fixado em instrumento próprio).

Relativamente às garantias do expropriado, assistem-lhes todas as que estiverem previstas no CE, mormente, a impugnação judicial dos actos praticados no âmbito do procedimento expropriativo, a caducidade da declaração de utilidade pública, a indemnização e a reversão dos bens expropriados. A primeira garantia ao dispor dos particulares no âmbito do procedimento expropriativo é uma garantia de carácter geral. Deste modo, estando nós perante decisões da administração, o particular por ele lesado poderá lançar mão, tal como sucede relativamente a qualquer acto administrativo, do direito à impugnação contenciosa, com fundamento em ilegalidade (art. 268.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa - CRP). O CE prevê, ainda, as seguintes garantias específicas dos particulares face ao procedimento expropriativo: a caducidade da declaração de utilidade pública, a indemnização e o direito de reversão.

VENDA FORÇADA

A venda forçada vem regulada no art. 62.º do RJRU, do qual se retira o seguinte: “1 – Se os proprietários não cumprirem a obrigação de reabilitar nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 55.º, ou responderem à respetiva notificação alegando que não podem ou não querem realizar as obras e trabalhos indicados, a entidade gestora pode, em alternativa à expropriação a que se alude no n.º 2 do artigo anterior, proceder à venda do edifício ou fração em causa em hasta pública a quem oferecer melhor preço e se dispuser a cumprir a obrigação de reabilitação no prazo inicialmente estabelecido para o efeito, contado da data da arrematação. 2 – Caso haja que proceder à venda forçada de imóveis constituídos em propriedade horizontal, apenas podem ser objeto de venda forçada as frações autónomas, ou partes passíveis de ser constituídas em frações autónomas, necessárias à realização da obrigação de reabilitar, financiando-se as obras do imóvel com a venda forçada destas e mantendo o proprietário o direito de propriedade das demais. 3 – A entidade gestora e o município dispõem de direito de preferência na alienação do imóvel em hasta pública. 4 – Para efeitos do disposto no n.º 1, a entidade gestora emite uma resolução de promoção de venda forçada, a qual deve ser fundamentada e notificada nos termos previstos no Código das Expropriações para a resolução de expropriar e requerimento da declaração de utilidade pública, com as devidas adaptações, devendo sempre indicar o valor base do edifício ou fração resultante de avaliação promovida nos termos e de acordo com os critérios ali previstos. 5 – Ao proprietário assiste o direito de alienar o edifício ou fração em causa a terceiro no prazo previsto no n.º 5 do artigo 11.º do Código das Expropriações, bem como o de dizer o que se lhe oferecer sobre a proposta de valor base apresentada, no mesmo prazo, podendo apresentar contraproposta fundamentada em relatório elaborado por perito da sua escolha. 6 – Para efeitos do exercício do direito de alienação do bem, nos termos do número anterior: a) o proprietário informa a entidade gestora da intenção de alienação e, antes de esta ocorrer, da identidade do possível adquirente; b) a entidade gestora deve, no prazo de cinco dias contados a partir da receção da informação prevista na parte final da alínea anterior, notificar o possível adquirente da obrigação de reabilitação do edifício ou fração e do regime aplicável nos termos do presente decreto-lei; c) a alienação do bem só pode ocorrer após o possível

adquirente ter sido notificado nos termos da alínea anterior. 7 – Caso o proprietário tenha apresentado contraproposta nos termos previstos no n.º 5 com um valor superior ao valor base do edifício ou fração resultante da avaliação, é aplicável o disposto nos números 2 a 5 do artigo seguinte, passando o valor base da venda em hasta pública a ser o valor fixado nos termos das referidas disposições. 8 – A entidade gestora pode decidir iniciar o procedimento de venda em hasta pública, quando o proprietário estiver de acordo com o valor proposto pela entidade gestora ou não apresentar contraproposta nos termos previstos no n.º 5. 9 – A decisão de início do procedimento de venda em hasta pública é: a) notificada ao interessado, nos termos previstos no Código das Expropriações para a notificação da declaração de utilidade pública, com as devidas adaptações; b) publicitada, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, alterado pelas Leis números 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro, para a venda de imóveis do Estado e dos institutos públicos em hasta pública, com as devidas adaptações. 10 – A venda em hasta pública referida no n.º 8 segue o procedimento previsto nos artigos 88.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, alterado pelas Leis números 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro, com as devidas adaptações. 11 – A aquisição do bem em hasta pública, ao abrigo do disposto no presente artigo: a) é titulada pelo auto de arrematação, que constitui título bastante para a inscrição da aquisição em favor do adjudicatário no registo predial; b) obriga à inscrição, no registo predial, de um ónus de não alienação e oneração, que apenas pode ser cancelado através da exibição de certidão passada pela entidade gestora que ateste a conclusão das obras. 12 – Se o arrematante ou o adquirente, nos termos do n.º 5, não começar a reabilitação do edifício ou fração no prazo de seis meses contado da arrematação ou da aquisição, ou, começando-a, não a concluir no prazo estabelecido: a) a entidade gestora deve proceder à expropriação do edifício ou fração ou retomar o procedimento de venda forçada, dando-se conhecimento da decisão ao primitivo proprietário; b) o arrematante ou o adquirente, nos termos do n.º 5, inadimplente não tem direito a receber um valor que exceda o montante que haja dispendido na aquisição do edifício ou fração em causa, revertendo o excesso desse valor para o primitivo proprietário. 13 – Se, em qualquer das vendas em hasta pública, não comparecer licitante que arremate, a entidade gestora paga o preço em que o bem foi avaliado e reabilita-o por sua conta, no prazo inicialmente estabelecido para o efeito,

contado da data da realização da hasta pública, sob pena de reversão para o primitivo proprietário, aplicando-se, com as devidas adaptações, o Código das Expropriações.”.

Quanto à determinação do montante que o proprietário irá receber pela venda forçada do seu imóvel, regula o art. 63.º do RJRU.

O instrumento de política urbanística em análise pode ser mobilizado pela entidade gestora, nas situações em que o particular não cumpre com a obrigação de reabilitar o seu edifício ou fracção autónoma, depois de notificado para o efeito. Perante este incumprimento, é permitido à entidade gestora vender o respectivo imóvel em hasta pública.

A par com a expropriação, a venda forçada também representa uma forma de privação da propriedade privada, comungando estas figuras dos mesmos efeitos, considerando que o particular perde, sem o pretender, a propriedade do seu bem, mediante o pagamento de uma justa indemnização. O bem em causa é vendido em hasta pública, transmitindo-se de forma definitiva a propriedade do mesmo para quem fizer a melhor oferta e se obrigar a reabilitá-lo no prazo já anteriormente fixado pela entidade gestora.

Ao contrário do que acontece com a expropriação, o bem em causa não passa previamente para a esfera jurídica da entidade gestora, antes sendo directamente colocado no mercado. A venda forçada é mobilizada apenas no âmbito de ORU sistemática, representando um instrumento alternativo às obras coercivas. Deste modo, utilizar-se-á a venda forçada sempre que o proprietário, mesmo após ser notificado, não execute as obras de RU de que o seu imóvel carece e o regime das obras coercivas se vislumbre inadequado para o caso concreto. A aplicação deste regime da venda forçada terá de respeitar os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade e, o interesse público da RU terá de se sobrepor ao direito de propriedade privada¹.

¹ Cádio Monteiro, “Escrever Direito por Linhas rectas – legislação e planeamento urbanístico na Baixa de Lisboa (1755-1833)”, AAFDL, Lisboa, 2009, pp. 44-47 refere o seguinte: “o direito antigo português não configurava a expropriação como um instituto jurídico autónomo, nem previa qualquer outro acto jurídico-público capaz de, por si só, obter o efeito da extinção do direito de propriedade privada e a consequente transferência do bem para a esfera pública”. De notar que são, aqui, colocadas questões de constitucionalidade do regime, havendo doutrina que defende a transferência da propriedade através de contrato de compra e venda, obviando a um acto de abuso de poder. Refira-se que a Lei nº 6/2006, de 27 de Fevereiro, previu a possibilidade de lançar mão ao regime da venda forçada aos arrendatários, nos casos em que o senhorio não desse início às obras de reabilitação. Ademais, decidiu o nosso Tribunal Constitucional, no Ac. nº 421/2009 (publicado em Diário da República, II série, nº 170, de 2 de Setembro), pela não inconstitucionalidade do regime da venda forçada, entendendo que este não deve ser lido fora do seu contexto, o qual o legitima, oferecendo ao proprietário a garantia do valor patrimonial do imóvel. Para Fernando Alves Correia (Manual de Direito do Urbanismo, Vol. II, p. 141), a venda forçada apenas beneficia de legitimidade constitucional se considerarmos que se trata de uma expropriação em

No caso de o proprietário ser dono de um imóvel com várias fracções autónomas, a entidade gestora apenas poderá proceder à venda forçada daquelas que se mostrem necessárias para financiar a reabilitação do imóvel, pelo que, o particular continuará proprietário das restantes fracções.

A venda forçada intervém, apenas, quando o proprietário incumpra a obrigação de reabilitar o seu imóvel, sendo que, poderá travar o processo se decidir alienar o bem a terceiro. De acordo com o n.º 4 do art. 62.º do RJRU, a entidade gestora pode ter de indemnizar parcialmente o proprietário ou, ainda, de acordo com o n.º 13 daquele normativo legal, ter de reabilitar o edifício por sua conta. Este regime faz impender, desta feita, maior risco para a entidade gestora.

Com a Proposta de Lei n.º 24/XII, pretendeu-se introduzir uma alteração ao n.º 4 daquele art. 62.º, por forma a melhor salvaguardar os interesses dos particulares. Assim, a resolução de promoção de venda forçada deveria ser convenientemente fundamentada e notificada ao particular, com a indicação do valor base do imóvel, resultado de uma avaliação ponderada segundo os critérios previstos no CE. Esta seria uma forma de oferecer ao particular uma justa indemnização pela desapropriação do seu imóvel. De qualquer modo e, uma vez que o regime da venda forçada segue os termos do regime da expropriação, dever-se-á, em nossa opinião, considerar que as garantias presentes no CE – no caso, a entrega ao particular de uma justa indemnização – estão asseguradas também para a venda forçada.

Se estivermos perante uma situação de incumprimento da obrigação de reabilitar o imóvel, é conferido à entidade gestora o direito e o dever de utilizar o instrumento da expropriação ou, prosseguir o procedimento respeitante à venda forçada. Na eventualidade de não comparecer, na venda em hasta pública, licitante que arremate o bem, a entidade gestora ficará com ónus de proceder à reabilitação do imóvel por sua conta, entregando ao particular o valor base de licitação – valor pelo qual o edifício ou fracção fora avaliado. O prazo para iniciar as obras de reabilitação será o prazo inicialmente fixado pela entidade gestora, contando-se o mesmo desde a data da realização da venda em hasta pública. Se a entidade gestora não der início aos trabalhos

sentido substancial. Ainda para Luís Meneses Leitão in “O regime jurídico da reabilitação urbana e a garantia do direito de propriedade”, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.ºs 31 – 34, Jan/Dez, 2009/2010, pp. 135 – 143, não pode existir utilidade pública de um imóvel, uma vez que inexistente, também, justificação para transferir a propriedade daquele de forma forçada, apenas com base no comprometimento da execução de obras de reabilitação.

de reabilitação dentro do prazo previsto, o primitivo proprietário poderá lançar mão do direito de reversão (garantia que também tem previsão no CE).

Relacionado com o instrumento da venda forçada e representando a garantia por excelência do particular no âmbito do seu procedimento, é a atribuição ao mesmo de uma justa indenização, a qual será determinada segundo os critérios previstos no art. 63.º do RJRU: *“1 – Nos casos em que o proprietário esteja de acordo com o valor proposto pela entidade gestora ou não tenha apresentado contraproposta nos termos previstos no n.º 5 do artigo anterior, a entidade gestora entrega-lhe o produto da hasta pública, terminado o respetivo procedimento. 2 – Caso o proprietário tenha apresentado contraproposta, nos termos previstos no n.º 5 do artigo anterior, com um valor superior à proposta de valor base apresentada pela entidade gestora, esta promove uma tentativa de acordo sobre o valor base da venda em hasta pública, nos termos previstos no Código das Expropriações para a expropriação amigável, com as necessárias adaptações. 3 – Na falta de acordo, nos termos do número anterior, é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no Código das Expropriações para a expropriação litigiosa, designadamente sobre a arbitragem, a designação de árbitros, a arguição de irregularidades e o recurso da decisão arbitral. 4 – Os prazos reportados no Código das Expropriações à declaração de utilidade pública consideram-se reportados à resolução de promoção da venda forçada, prevista no n.º 4 do artigo anterior. 5 – O proprietário beneficia, relativamente ao valor do bem sujeito a venda forçada, de todas as garantias conferidas ao expropriado, pelo Código das Expropriações, relativamente à justa indenização, designadamente quanto às formas de pagamento, pagamento dos respetivos juros e atribuição desse valor aos interessados, com as necessárias adaptações. 6 – Fixado o valor base da venda, nos termos dos números anteriores, a entidade gestora pode iniciar o procedimento de venda em hasta pública e, findo este, entrega o produto da venda ao proprietário. 7 – O início das obras de reabilitação do bem não pode ocorrer antes da realização da vistoria ad perpetuum rei memoriam, nos termos previstos no Código das Expropriações, com as necessárias adaptações.”*

Se o proprietário estiver de acordo com o montante proposto pela entidade gestora ou, caso tenha apresentado contraproposta de montante inferior ao valor da arrematação, ser-lhe-á entregue a quantia que resultou da venda em hasta pública. Se, ao invés, o particular tiver apresentado uma contraproposta de valor superior ao valor da arrematação, será promovida pela entidade gestora uma tentativa de acordo

relativamente à soma pecuniária a entregar ao primitivo proprietário, seguindo o prescrito no CE para a expropriação amigável, com as devidas adaptações. Ainda que em processo de tentativa de acordo, o montante resultante da venda em hasta pública é imediatamente entregue ao particular.

Do exposto retira-se que o procedimento respeitante à venda forçada, porque baseado nas premissas do regime da expropriação, consagra garantias equivalentes às prescritas no CE, pelo que, o particular fica salvaguardado com a atribuição de uma justa indemnização pela desapropriação do seu imóvel.

REESTRUTURAÇÃO DA PROPRIEDADE

Havendo reestruturação da propriedade, esta vai seguir os termos previstos no já referido art. 61.º do RJRU para a expropriação por utilidade pública da operação de reabilitação. A regulação deste instrumento de política urbanística está prevista no art. 64.º daquele regime jurídico, o qual refere: *“1 – A entidade gestora da operação de reabilitação urbana pode promover a reestruturação da propriedade de um ou mais imóveis, expropriando por utilidade pública da operação de reabilitação urbana, ao abrigo do disposto no artigo 61.º, designadamente: a) as faixas adjacentes contínuas, com a profundidade prevista nos planos municipais de ordenamento do território, destinadas a edificações e suas dependências, nos casos de abertura, alargamento ou regularização de ruas, praças, jardins e outros lugares públicos; b) os terrenos que, após as obras que justifiquem o seu aproveitamento urbano, não sejam assim aproveitados, sem motivo legítimo, no prazo de 12 meses a contar da notificação que, para esse fim, seja feita ao respetivo proprietário; c) os terrenos destinados a construção adjacentes a vias públicas de aglomerados urbanos quando os proprietários, notificados para os aproveitarem em edificações, o não fizerem, sem motivo legítimo, no prazo de 12 meses a contar da notificação; d) os prédios urbanos que devam ser reconstruídos ou remodelados, em razão das suas pequenas dimensões, posição fora do alinhamento ou más condições de salubridade, segurança ou estética, quando o proprietário não der cumprimento, sem motivo legítimo, no prazo de 12 meses, à notificação que, para esse fim, lhe seja feita. 2 – Os prazos a que se referem as alíneas b), c) e d) do número anterior são suspensos com o início do procedimento de licenciamento ou de comunicação prévia, sempre que estes procedimentos sejam aplicáveis, cessando a suspensão caso a realização da operação urbanística não seja licenciada ou admitida. 3 – Nos procedimentos de reestruturação da propriedade que abrangem mais que um edifício ou que um terreno, o procedimento de expropriação deve ser precedido da apresentação aos proprietários de uma proposta de acordo para estruturação da compropriedade sobre o ou os edifícios que substituírem os existentes, bem como de, relativamente aos bens a expropriar que revertam para o domínio público, uma proposta de aquisição por via do direito privado, sem prejuízo do seu caráter urgente.”*

Com esta operação, a entidade gestora promove a alteração da divisão inicial do edificado. A política de RU seguida pela entidade gestora pode, nalgumas situações, tornar necessária a modificação de espaços públicos, a reconfiguração de estradas, a junção de edifícios, etc..

No fundo, este instrumento de política urbanística é utilizado nas situações em que se vislumbra necessário o reordenamento urbano em ARU.

A reestruturação da propriedade vai seguir os trâmites da expropriação, com as devidas adaptações, pelo que, também aqui, vamos encontrar as mesmas garantias prescritas no CE.

CAPÍTULO V – CASO PRÁTICO

DELIBERAÇÃO DE EXPROPRIAÇÃO: PRECURSO E COMENTÁRIO

O caso que se segue foi-nos gentilmente facultado pela Sociedade de Reabilitação Urbana *PORTO VIVO – SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense, S.A.* e diz respeito à expropriação de um prédio sito na Rua do Bonjardim, Freguesia de Santo Ildefonso – Parcela 14 da Unidade de Intervenção do Quarteirão de D. João I – Porto.

Através da acta nº 319, elaborada aos quinze dias do mês de Junho do ano de 2010, deliberou-se o seguinte:

“O prédio urbano composto (...). O prédio pertence a (...).

A 26 de Fevereiro de 2006, foi dado conhecimento público da conclusão da elaboração do projecto base de Documento Estratégico mediante a afixação de avisos em todos os edifícios integrados na Unidade de Intervenção. Simultaneamente, foram promovidas reuniões com todos os proprietários, a fim de lhes ser dado a conhecer o mesmo projecto base de Documento Estratégico.

O Documento Estratégico da Unidade de Intervenção do Quarteirão de D. João I foi aprovado por deliberação do Conselho de Administração desta Sociedade de 24 de Julho de 2007, tendo-se procedido às notificações a que se refere o artigo 17º do DL nº 104/2004, de 07.05 e ao respectivo registo, nos termos do nº 5 do artigo 17º do DL nº 104/2004, de 07.05.

Atendendo a que grande percentagem de área edificada deste quarteirão está devoluta e com desadequação funcional às necessidades actuais, que se verifica obsolescência, degradação e insalubridade do interior do quarteirão, que se constata de que, tal como se encontra, o quarteirão de D. João I é um foco de desqualificação urbanística da Baixa do Porto, o Documento Estratégico define um programa de renovação urbana que concilia a reabilitação de elementos construídos, existentes e de valor patrimonial, com a renovação do edificado, através da definição de uma nova implantação que permite a criação de espaços livres de utilização colectiva no interior

do quarteirão, o que implica a intervenção conjugada dos prédios correspondentes às parcelas (...) e permite dotar o quarteirão de condições de segurança e salubridade, através de um processo de reparcelamento que implica a realização das seguintes intervenções:

a) Renovação de todas as parcelas do conjunto, através da sua demolição e construção de edifícios novos, com cêrcea máxima de r/c + 6 andares no interior do quarteirão, e reabilitação dos edifícios ou partes de edifícios que encerrem valores arquitectónicos e urbanísticos relevantes, obedecendo a um programa misto com predominância de habitação nos pisos superiores, serviços e comércio, preferencialmente nos pisos baixos;

b) Criação de um parque de estacionamento subterrâneo, de suporte ao empreendimento e à envolvente urbana, com três pisos subterrâneos;

c) Criação, no interior do quarteirão, de uma praça de utilização pública, com a área mínima de 1350 m², e acessível, da Travessa do Bonjardim / Rua Formosa, através do espaço libertado pela demolição da parcela 11 e, da Rua Sá da Bandeira, pelo vazamento do rés-do-chão da parcela 03;

d) Manutenção do percurso pedonal correspondente à Travessa da Formosa;

e) Alargamento da Travessa do Bonjardim em toda a sua extensão, através da demolição dos edifícios (parcelas 11, 12 e 13) com ela confrontantes;

f) Reabilitação das fachadas originais das parcelas 01, 02, 03, 04, 05, 09 e 10.

Foram promovidas diversas reuniões com vista à obtenção do acordo de reabilitação do quarteirão nos termos preconizados no Documento Estratégico, designadamente para que os proprietários acordassem, entre si, a realização da mesma reabilitação.

Atendendo a que não foi obtido este acordo, nos termos dos artigos 31º, 33º e 34º do Decreto-Lei nº104/2004 de 07.05, esta sociedade abriu concurso público com vista à selecção de parceiro privado que se encarregasse da reabilitação desta Unidade de Intervenção, cujo anúncio publicado foi publicado no Diário da República, II.ª Série, de 27 de Dezembro de 2007.

Em 12 de Setembro de 2008, foi celebrado o respectivo contrato de reabilitação urbana, dele constando a obrigação do parceiro privado de chegar a acordo com os proprietários, o que não conseguiu com grande parte dos mesmos, pelo que esta sociedade encetou negociações com todos os proprietários e interessados com vista à aquisição dos respectivos prédios, não se tendo ainda obtido o respectivo acordo.

Todo o procedimento conducente à reabilitação do quarteirão, incluindo a celebração do contrato de reabilitação urbana, decorreu na vigência do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 07.05 que foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23.10, que entrou em vigor a 22 de Dezembro de 2009.

O objecto social da PORTO VIVO, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense, S.A consiste em promover a reabilitação da área crítica de recuperação e reconversão urbanística do concelho do Porto, que nos termos do n.º 1 do artigo 79º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23.10, será prosseguido até ao momento da sua extinção. Assim, nos termos do n.º 3 do citado artigo 79º, as unidades de intervenção delimitadas e com documentos estratégicos aprovados ao abrigo do Decreto -Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio equiparam-se às unidades de intervenção reguladas pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23.10 e os contratos de reabilitação celebrados, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio, são equiparados aos contratos de reabilitação reguladas pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23.10.

Conforme dispõe o n.º 4 do mesmo artigo 79º, a reabilitação é enquadrada pelos instrumentos de execução e programação aprovados de acordo com o Decreto -Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio, designadamente, os documentos estratégicos das unidades de intervenção e as sociedades de reabilitação urbana consideram-se investidas nos poderes previstos no n.º 1 do artigo 44º e n.º 1 do artigo 54º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23.10.

O prédio supra identificado é imprescindível para a execução da operação de reabilitação em que se consubstancia a estratégia de reabilitação deste quarteirão, designadamente para a criação do parque de estacionamento, pelo que, não tendo sido obtido qualquer acordo de reabilitação ou de aquisição do respectivo prédio não resta outra solução que não seja a respectiva expropriação.

A utilidade pública da expropriação deste prédio resulta, desde logo, do Decreto Regulamentar que instituiu a Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística da Cidade do Porto delimitada pelo Decreto Regulamentar n.º 54/85, de 12.08, e alargada pelos Decretos Regulamentares n.ºs 14/94, de 17.06 e 11/2000, de 24.08, n.º 3 do artigo 21º do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 07.05, representando a presente deliberação a sua concretização nos termos e para os efeitos do n.º 2 do artigo 13º do Código das Expropriações.

Conforme o estipulado no artigo 23º do DL n.º 104/2004, de 07.05, a expropriação é urgente, com possibilidade de tomada de posse administrativa imediata,

pelo que, atendendo a este facto e a que os interessados tiveram oportunidade de se pronunciar no decurso de todo o procedimento de reabilitação urbana, nos termos do artigo 103º do Código do Procedimento Administrativo, não há lugar a audiência dos interessados.

(...)

Considerando o exposto, o Conselho de Administração delibera:

1 - Nos termos e ao abrigo dos nºs 1, 3 e 4 do artigo 79º do Decreto-Lei nº 307/2009, de 23.10, nº1 do artigo 21º e artigo 23º do DL nº 104/2004, de 07.05, expropriar, com carácter de urgência e posse administrativa imediata, o prédio urbano (...).”

Como supra se referiu e analisou, o procedimento expropriativo é um instrumento de política urbanística que comporta a desapropriação de um ou mais imóveis, justificada pelo interesse público.

No caso transcrito podemos analisar a presença de várias figuras que fomos referindo ao longo da presente exposição, nomeadamente, a intervenção da SRU como entidade gestora, à qual foram delegados, pelo município, poderes para proceder à reabilitação das ARU delimitadas, com a respectiva execução dos instrumentos de política urbanística necessários para o efeito, a situação da opção por parceria público-privada, a celebração de contrato de RU, etc..

De acordo com o disposto no art. 11.º do RJRU, a ORU pode ser executada:

- a) Por iniciativa do **particular** (arts. 11.º, nº 1, al. a) e 39.º RJRU):
- Com o apoio da entidade gestora (art. 11.º, nº 2 RJRU);
 - Com administração conjunta (particular + entidade gestora) – arts. 11.º, nº 2 e 40.º RJRU;
- b) Por iniciativa da **entidade gestora** (arts. 11.º, nº 1, al. b) e 41.º RJRU):

- Com execução directa (art. 11.º, nº 3, al. a) RJRU);
- Com administração conjunta (entidade gestora + particular) – arts. 11.º, nº 3, al. b) e 40.º RJRU;
- Com parceria público-privada (arts. 11.º, nºs 3, al. c) e 4 e 41.º, nº 2 RJRU):
 - Através de concessão da reabilitação (art. 42.º RJRU);
 - Através de contrato de RU – art. 43.º RJRU – (nesta situação, tornar-se-á possível calcular a repartição – entre a entidade gestora e a entidade contratada – dos encargos relativos às indemnizações devidas aos expropriados – art. 43.º, nº 4, al. c) RJRU).

Impõe-se, chegados a este momento, verificar o regime da *obrigação de reabilitar e obras coercivas* regulado no art. 55.º do RJRU:

- O proprietário é notificado da obrigação de reabilitar o seu edifício ou fracção autónoma (caso o nível de conservação do imóvel seja 1 ou 2), do que resulta uma das seguintes situações:

- a) O proprietário **entra em acordo** com a entidade gestora relativamente à reabilitação do seu imóvel – neste caso o particular tem como garantia apoios e incentivos fiscais e financeiros (art. 14.º RJRU);
- b) O proprietário **não entra em acordo** com a entidade gestora relativamente à reabilitação do seu imóvel (ou não inicia a reabilitação – por impossibilidade económica ou por simples desacordo com a deliberação de necessidade de reabilitação da qual foi notificado – ou, não cumpre os prazos previamente fixados para a conclusão da reabilitação).

Caso o proprietário não cumpra a obrigação de reabilitar o seu imóvel, a entidade gestora tem o poder de tomar posse administrativa do mesmo, dando execução imediata às obras determinadas (arts. 55.º, nº 2 do RJRU e 107.º e 108.º RJUE)

Caso assim aconteça, o proprietário terá de respeitar o prescrito no art. 59.º do RJRU, optando por uma das seguintes modalidades:

- a) Ressarcir a entidade gestora na totalidade do montante dispendido com as obras necessárias à reabilitação, no prazo máximo de 4 meses;
- b) Dar o imóvel de arrendamento pelo prazo mínimo de 5 anos, afectando as rendas ao ressarcimento da entidade gestora.

Se o proprietário não der cumprimento a nenhuma das modalidades de ressarcimento, a entidade gestora pode, então, dar de arrendamento o imóvel afecto à reabilitação mediante concurso público e pelo prazo de 5 anos, renovável nos termos do art. 1096.º do CC.

Pode acontecer, no entanto, que estes instrumentos de política urbanística se revelem inadequados, insuficientes ou inviáveis na situação concreta, pelo que, a entidade gestora, tal como sucede no caso prático em análise, opta pela expropriação do imóvel, revelando-se esta necessária, adequada, proporcional e, a solução mais viável para atingir os objectivos de interesse público e privado em presença.

Assim, se estivermos perante uma situação de expropriação no âmbito de uma ORU, devemos ter em conta a existência de duas fases procedimentais:

- a) Procedimento pré-expropriativo;
- b) Procedimento expropriativo – fase administrativa.

O procedimento expropriativo vai seguir a tramitação do CE (em tudo o que não estiver regulado no RJRU), com as necessárias adaptações já mencionadas supra, na descrição do instrumento de política urbanística.

Deliberada a expropriação por parte da entidade gestora, o particular é notificado da mesma (art.17.º do CE).

O imóvel vai, então, ser avaliado através de peritos nomeados para o efeito, por forma a aferir qual o valor pecuniário do mesmo, para efeitos de atribuição da justa indemnização ao particular (art. 21.º do CE).

O particular e os demais interessados podem reclamar do conteúdo do relatório de peritagem (art. 21.º CE).

Os interessados são notificados da proposta do montante da indemnização (podendo fazer uma contra-proposta, nos termos do art. 35.º do CE), para efeitos de expropriação amigável (arts. 33.º, 36.º e 37.º do CE) – a ausência de resposta implica o início do processo de expropriação litigiosa.

A utilidade pública para efeitos de expropriação de imóveis abrangidos pela ARU é, desde logo, causa da aprovação de uma ORU sistemática, de acordo com o vertido no art. 32.º do RJRU.

Do referido artigo decorre que a utilidade pública apenas pode ser posta em causa aquando da determinação do programa estratégico, sendo muito difícil retirar-lhe consistência em processo contencioso.

As garantias dos particulares, em caso de expropriação, são as presentes no CE, designadamente, a impugnação judicial dos actos praticados no âmbito do procedimento expropriativo, a indemnização, a reversão dos bens expropriados.

O particular e demais interessados podem impugnar os actos que considerem lesivos dos seus direitos. Em sede de impugnação ressalva-se a situação de impugnação do montante depositado pela entidade expropriante (arts. 71.º e 72.º do CE), correspondendo esta quantia ao valor indemnizatório a entregar ao expropriado.

A expropriação deve ser acompanhada de uma justa indemnização (aliás, garantia comungada por outros instrumentos de política urbanística atribuída ao expropriado, o que, desde logo, resulta da letra do arts. 23.º e segs. do CE. A indemnização atribuída ao expropriado tem como objectivo ressarcir-lo dos prejuízos resultantes da desapropriação do seu imóvel. Para atingir esta finalidade, o montante

indemnizatório deverá corresponder ao valor real do imóvel numa situação normal de mercado, determinado de acordo com os critérios elencados no CE.

O direito de reversão dos bens expropriados (art. 5.º do CE) configura uma garantia específica. Através desta figura o proprietário tem o poder de neutralizar o efeito do acto expropriativo, caso se verifique que o bem não foi aplicado ao fim que se destinava (cuja utilidade pública justificou a expropriação), mormente, a reabilitação do mesmo no âmbito da operação definida no plano estratégico. Verifica-se, assim, a desnecessidade da expropriação, pelo que, o bem voltará à esfera jurídica do primitivo proprietário. Este direito encontra fundamento, antes de mais, no art. 62.º da CRP, o qual prescreve que: *“A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da constituição.”* Por outro lado, estamos aqui perante um afloramento do princípio da proporcionalidade, quando se constata, com elevado índice de certeza, que o fim de utilidade pública já não se revela, resultando na lesão de determinado bem particular. Para uma parte da doutrina, o direito de reversão representa um direito de preferência na reacquirição do bem expropriado. De acordo com o art. 74.º do CE, a reversão seguirá duas fases: a) a fase administrativa, no âmbito da qual se afere da existência do direito de reversão; b) a fase judicial, no âmbito da qual serão definidas e executadas as transferências patrimoniais necessárias.

Embora, a nosso ver, a expropriação configure o instrumento de política urbanística mais oneroso, a par com a venda forçada (que comunga de pontos de regime e direitos atribuídos) – já que estamos perante uma limitação do direito de propriedade – é também aquele que consagra garantias mais sólidas aos particulares.

CONCLUSÃO

A presente dissertação tem como objecto dar a conhecer a realidade, ainda tímida mas em clara ascensão, da reabilitação dos espaços urbanos, com uma abordagem mais próxima dos instrumentos de política urbanística mobilizados pela Administração e a sua repercussão relativamente aos particulares.

As estratégias da reabilitação urbana visam dar resposta aos problemas de desertificação, insegurança e degradação do parque habitacional, pelo que, quando os particulares se furtam à sua responsabilidade ou, por algum motivo, revelam incapacidade para resolver as questões urbanísticas inerentes aos seus imóveis, a Administração assume a sua posição, desempenhando um papel de gestão e execução dos programas de reabilitação necessários.

Desta feita, temos em confronto, nesta matéria, uma componente pública e uma componente privada. A componente pública implica uma actuação da entidade gestora, sempre que o privado responda negativamente à obrigação de reabilitar o seu imóvel ou para tal demonstre incapacidade. Por outro lado, a componente privada é impulsionada pelos apoios e benefícios fiscais e financeiros e, incentivos à execução das operações urbanísticas nas áreas críticas e sujeitas a programas estratégicos.

Assim, a intervenção passa, não raras vezes, pela criação de SRU – tal como sucedeu no caso prático analisado – e pela delimitação de ARU que ficam, deste modo, sujeitas às estratégias desenvolvidas por aquelas SRU e, portanto, aos instrumentos de política urbanística definidos e adequados a cada caso concreto.

A falta de capacidade económico-financeira dos proprietários residentes e dos senhorios (embora, quanto a estes, a possibilidade de actualização de rendas introduzida pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto, tenha trazido maior reforço financeiro), sobretudo na conjuntura em que vivemos actualmente, tem sido o grande entrave à recuperação do edificado em situação crítica, motivo pelo qual se revela crucial a intervenção da Administração e a criação de programas de reabilitação e recuperação do tecido urbano.

Por outro lado e, principalmente, atendendo à actual crise do imobiliário e à dificuldade em realizar liquidez com a venda de imóveis, os quais sofrem constantes desvalorizações, podemos assistir a situações em que os proprietários acabam por potenciar a intervenção de mecanismos como a expropriação, a venda forçada ou o

arrendamento forçado. Uma vez que não têm capacidade económica para reabilitar o seu imóvel, os proprietários encontram naqueles instrumentos a solução para os seus problemas financeiros, uma vez que, se por um lado ficam sem um imóvel que está inutilizado e até acarreta prejuízo, por outro, conseguem realizar o dinheiro devido pela desapropriação do mesmo.

Os particulares, embora com a imposição de instrumentos atinentes à recuperação do edificado, reúnem as garantias necessárias à defesa dos seus interesses. A Administração, quer através dos próprios municípios, quer através das entidades gestoras constituídas para o efeito, procede à análise da situação concreta, avaliando o impacto da sua actuação, quer na ARU, quer para os proprietários directamente implicados no processo. Assim, avalia: da viabilidade técnica e financeira da intervenção, da relação custo/benefício da intervenção, da metodologia a seguir e dos instrumentos a mobilizar, dos interesses da população e dos proprietários.

Deste modo, podemos concluir pela necessidade urgente de dinamizar e recuperar os espaços públicos e o parque edificado, o que, embora seja da responsabilidade inicial de cada proprietário, deve ser impulsionado e incentivado pela Administração, com a atribuição àqueles das garantias suficientes e necessárias à preservação dos direitos legalmente consagrados, mormente, o direito de propriedade.

BIBLIOGRAFIA

1. ANDRÉ FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.
2. CARLA AMADO GOMES, “Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo, Direito do Ambiente: O que os Une e o que os Separa”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLII, nº 1, 2001.
3. CLÁUDIO MONTEIRO, “Escrever Direito por linhas rectas – legislação e planeamento urbanístico na Baixa de Lisboa (1755-1833)”, AAFDL., Lisboa, 2009.
4. DULCE LOPES, “Medidas de tutela da legalidade urbanística”, *Revista do CEDOUA*, nº 14 Ano VII, 2-2004.
5. DULCE LOPES, “Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização”, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010.
6. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, “O Papel dos Privados no Planeamento: Que Formas de Intervenção?”, in *Número Comemorativo do 10º Aniversário da Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, Dezembro 2003, nº 20.
7. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, “Reabilitação Urbana: Uma Noção e uma Via de Concretização”, *Em Cima do Joelho (ECDJ)*, nº 9, 2005
8. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, “Os regulamentos municipais no âmbito da gestão urbanística”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Aníbal de Almeida*, no prelo.
9. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES e CLÁUDIA ALVES, “Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, comentado”, Coimbra, Almedina, 2011.
10. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES e FERNANDA MAÇÃS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado*, em parceria com, 3ª edição, Coimbra, Almedina, 2011.
11. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “As dúvidas e as dificuldades da comunicação prévia de operações urbanísticas”, in *Revista de Direito Regional e Local*, nº 14, Abril/Junho, 2011.

12. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial: as alterações do Decreto-Lei nº 316/2007 de 19 de Setembro”, Coimbra, Almedina, 2008.
13. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Novas tendências do direito do urbanismo. De um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação urbana e de coesão social*, Coimbra, Almedina, 2011.
14. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “Interessados na expropriação e interessados na impugnação da declaração de utilidade pública. Coincidência?”, *in Cadernos de Justiça Administrativa*, nº 89, Setembro/Outubro, 2011.
15. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “Direito do Urbanismo”, CEFA, Coimbra, 2001.
16. FERNANDO ALVES CORREIA, “As garantias do particular na expropriação por utilidade pública”, Coimbra, 1982.
17. JOÃO TORROAES VALENTE e JOSÉ COSTA PINTO, “O Novo Regime da Reabilitação Urbana”, *in Reabilitação Urbana*, Vida Económica/Uria Menendez, Proença de Carvalho, 2010.
18. LUÍS MENESES LEITÃO, “O regime jurídico da reabilitação urbana e a garantia do direito de propriedade”, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 31-34, Jan/Dez, 2009/2010.
19. LUÍS PEREIRA COUTINHO, “Controlo de Operações Urbanísticas em áreas de reabilitação urbana”, *in Revista de Direito Regional e Local*, nº 11, 2010.
20. SUZANA TAVARES DA SILVA, “Reabilitação urbana: Conceitos e Princípios”, *in O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010.
21. VÍTOR REIS, “Montagem de operações de reabilitação urbana”, *in Habitação e Reabilitação Urbana*, Urbe, 2005.
22. Código Civil (na sua actual redacção).
23. Código das Expropriações (na sua actual redacção).
24. Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio
25. Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (na sua actual redacção)
26. Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
27. Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

(Página intencionalmente deixada em branco)