



Maria Teresa Dias Simão

DAS ESPECIFICIDADES DO REGIME JURÍDICO DO ARRENDAMENTO DE IMÓVEIS OBJECTO DE OPERAÇÕES DE REABILITAÇÃO URBANA

Dissertação de Mestrado em Direito, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo, orientada pelo Senhor Doutor Pedro Costa Gonçalves e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Coimbra, 2014



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Maria Teresa Dias Simão

Das Especificidades do Regime Jurídico do Arrendamento de Imóveis Objecto de Operações de Reabilitação Urbana

Dissertação de Mestrado em Direito, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo, orientada pelo Senhor Doutor Pedro Costa Gonçalves e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Coimbra, 2014

Agradecimento

Ao Senhor Doutor Pedro Gonçalves,
Aos meus Pais,
Ao António,

Pela preciosa ajuda, para conseguir alcançar este grau académico na minha Faculdade.

Abreviaturas

ACRRU – Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística

ARU – Área de Reabilitação Urbana

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

CC – Código Civil

CCP – Código dos Contratos Públicos

CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

FDUC – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal de Transmissões

IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LBPC – Lei de Bases do Património Cultural

NRAU – Novo Regime do Arrendamento Urbano

RAU – Regime do Arrendamento Urbano

RJGIT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJRU – Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

RJOPA – Regime Jurídico das Obras em Prédios Arrendados

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana

Índice

Introdução	6
Parte I – O Regime Jurídico-Público da Reabilitação Urbana no Direito Português	
1 – Génese e Evolução do Conceito Normativo de Reabilitação Urbana	10
1.1 – Génese do Conceito Normativo de Reabilitação Urbana	10
1.2 – Evolução do Conceito Normativo e dos Regimes Legislativos, em Portugal	12
2 – O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana enquanto «capítulo especial» do Direito do Urbanismo – Relações com o Direito do Património Cultural e com o direito à habitação	15
2.1 – O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana como um Capítulo Especial do Direito Administrativo	15
2.2 – O Direito da Reabilitação Urbana e o Direito do Património Cultural	18
2.3 – A Reabilitação Urbana e o Direito Fundamental à Habitação	20
3 – Do Relevo dos Municípios como Actores Principais da Política de Reabilitação Urbana, entendida como Interesse Público Autárquico	22
3.1 – Princípio da Responsabilização dos Privados e Actuação Pública	22
3.2 – A Reabilitação Urbana enquanto Interesse Público	23
3.2.1. – A Reabilitação Urbana como Tarefa Fundamental do Estado	25
3.2.2. – A Reabilitação Urbana como Atribuição dos Municípios	26
4 – Do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana: Evolução legislativa e traços fundamentais	28
4.1 – Âmbito da Reabilitação Urbana	28
4.2 – O Regime «Originário» do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio	28
4.3 – O Regime Jurídico Vigente – Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto	29
4.4 – O Regime Jurídico Excepcional e Transitório da Reabilitação Urbana – Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de Abril	30
4.4.1 – Exposição de motivos	31
4.4.2 – Objecto, Âmbito de Aplicação e Prazo de Vigência	32
4.5 – Objectivos do Regime Jurídico Geral	34
4.6 – Princípios Legais da Actividade de Reabilitação Urbana	34
5 – Da competência dos órgãos municipais, em geral, e da Câmara Municipal, em particular, no âmbito da prossecução do interesse público autárquico da reabilitação urbana	37
5.1 – Áreas e Operações de Reabilitação Urbana	37
5.2 – Áreas de reabilitação Urbana	38
5.3 – Operações de Reabilitação Urbana: Simples e Sistemáticas	39

5.4 – Aprovação das Operações de Reabilitação Urbana: Instrumento Próprio ou Plano de pormenor	40
6 – Entidades Gestoras: Municípios e Empresas Locais	42
6.1 – O Município	42
6.2 – Entidades Gestoras de Tipo Empresarial – As Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU)	42
6.3 – Entidades Gestoras: da Lei do Sector Empresarial Local (2006) à Lei da Actividade Empresarial Local e das Participações Locais (2012)	43
6.4 – Competências dos Órgãos Municipais na criação de Empresas Locais	45
6.5 – Entidades Gestoras como Empresas Locais de Promoção do Desenvolvimento Local e Regional	46
7 – Modelos e Instrumentos de Execução das Operações de Reabilitação Urbana	48
7.1 – Modelos de Execução das Operações de Reabilitação Urbana	48
7.2 – Execução das Operações de Reabilitação Urbana	51
7.3 – Os Benefícios Fiscais no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana	52
Parte II – O Regime Jurídico Específico do Arrendamento de Imóveis Reabilitados	
8 – Causas Remotas das Especificidades do Arrendamento de Edifícios Reabilitados	53
9 – Do Conceito de Arrendamento – breve alusão	55
10 – A Dinamização da Reabilitação Urbana e Correção do Sistema de Arrendamento como Metas do Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU)	56
11 – «Especificidades» do Regime Jurídico do Arrendamento de Imóveis Objecto de «Obras de Remodelação ou Restauro Profundos»	57
11.1 – O artigo 73.º do Decreto-lei 307/2009, de 23 de Outubro (RJRU)	58
11.2 – O «Regime» da Denúncia Justificada constante do artigo 1103.º do Código Civil	60
11.3 – Remissão para «legislação especial»: o Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, alterado pela Lei n.º 31/2012, de 14 de Agosto	67
12 – O Regime Jurídico de Obras em Prédios Arrendados	67
12.1 – Âmbito, Obras pelo Senhorio, Obras Coercivas	68
12.2 – Regime «Geral»: Iniciativa do Senhorio e Denúncia do Contrato de Arrendamento e Direitos dos Arrendatários	69
12.3 – Regime «Geral»: Iniciativa do Município ou da Entidade Gestora, Despejo Administrativo e Direitos dos Arrendatários	71
12.4 – O Regime Especial Transitório	74
Conclusão	76
Bibliografia	77

Introdução

Em jeito introdutório deste nosso trabalho, impõe-se sublinhar que, quase até aos nossos dias, a *reabilitação urbana* foi vista como um «parente pobre» das demais tendências de ocupação do território. A preferência pela «construção nova», muitas vezes de maior qualidade e a mais baixo preço, bem como a crença numa inesgotável capacidade de expansão urbana das cidades, fizeram com que, durante muito tempo, a reabilitação urbana fosse concebida e sentida como «uma opção pouco atractiva para os investidores e para os proprietários»¹.

Porém, actualmente, *as políticas de reabilitação urbana são entendidas como uma das melhores tendências de ocupação do território*, na medida em que permitem e contribuem para um aproveitamento de áreas urbanizadas e edificadas, evitando-se, assim, os desperdícios territoriais, financeiros, sociais e ambientais caracterizados por uma expansão urbana desenfreada e insuficientemente planeada.

Importa salientar que, nos anos **60 e 70 do século XX**, passou a colocar-se o acento tónico na *reabilitação dos centros históricos*, sendo que a partir **anos 80** foi a vez de se afirmar a *reabilitação urbana como política urbana e de desenvolvimento local*. Já nos **anos 90** assistiu-se à acentuação do papel dos *planos territoriais*, bem como do *desafio do desenvolvimento sustentável*. Por fim, no dealbar do século XXI, passou a conferir-se especial relevo à *cultura urbana e ao reconhecimento da diversidade cultural*².

¹ Cfr. Dulce Lopes, *Reabilitação Urbana em Portugal: Evolução e Caracterização*, in O Novo Regime da Reabilitação Urbana, CEDOUA, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Almedina, 2010, p. 21.

² *Ibidem*, p. 22.

Ora, prestando homenagem a esta *tendência evolutiva*, desde o século XIX, Alves Correia, chama a atenção para a passagem de testemunho, em sede de gestão urbanística da Cidade, do patamar da **«expansão urbana»** que consiste a **«adição de novos bairros ao sector antigo da cidade, os quais são planeados de um modo abstracto, em regra por quadrículos regulares»**, passando pela fase inicial da designada **«renovação urbana que significa, de um modo geral, o derrube de bairros antigos para abrir novas ruas e construir edifícios mais higiénicos e de melhor qualidade arquitectónica»**, **para culminar num novo sentido e alcance que hoje é conferido a esta segunda «técnica de desenvolvimento e reestruturação urbanas», o qual corresponde, no fundo, ao conceito normativo vigente de reabilitação urbana.**

Ora, nas palavras do Autor, actualmente, verifica-se uma «maior sensibilidade para a conservação e valorização do património arquitectónico histórico e cultural, pelo que as operações de renovação de reabilitação e de reestruturação urbanas devem preservar, na medida do possível, as características dos bairros e edifícios antigos»³.

Em bom rigor, como muito recentemente sublinhou Corinne Mendes Dias⁴, a *expansão urbana levou ao «apodrecimento» do seu núcleo*, criando um vazio deteriorado nos seus diversos aspectos (físico, económico e social). É certo que, desde **finais do século XIX**, foram desenvolvidas enormes intervenções urbanísticas em grandes cidades europeias, se bem que, posteriormente, em consequência da II Guerra Mundial, muitas delas acabaram atingidas e destruídas, **razão pela qual se tornou impreterível reconstruir**. Foi, então, quando, no entender de Corinne Mendes Dias, teve início o fenómeno da **renovação urbana**.

Obviamente que esta *política ancestral de reabilitação* não se viu isenta de diversas *críticas*, muito em particular pelo facto de, no plano social, se «responsabilizar» a *renovação* de desfazer os laços criados pelos respectivos habitantes, não só com o local, mas também com a vizinhança, assim como por romper, de modo brusco, com as características históricas do tecido urbano anterior.

³ Cfr. Cfr. Fernando Alves Correia, *Manual de Direito de Urbanismo*, Vol. I, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 39 e 40..

⁴ Corinne Mendes Dias, *Tese de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses, A Reabilitação Urbana potenciada pela Nova Lei do Arrendamento, Breve Apontamento sobre Direito Comparado*, 2013, FDUC (policopiado), pp. 24 e 25.

Tais apreciações menos favoráveis pretenderam denunciar, em especial, que para os defensores contexto «renovador» o tecido urbano antigo era, tão só, considerado caduco, insalubre, sem valor patrimonial e impeditivo de modernização, colocando-se apenas o acento tónico a máxima «demolir para renovar». Por outro lado, este tipo de intervenção era sobretudo de iniciativa estatal, como que insensível à preocupação de integrar iniciativas particulares ou interesses locais.

Mesmo assim, continuando a acompanhar de perto Corinne Mendes Dias, pode concluir-se que *a reabilitação urbana surge no Pós-Segunda Guerra Mundial, mau grado na veste de «renovação urbana»*, por via da «aplicação prática» da **Carta de Atenas de 1933**, redigida por Le Corbusier (no IV Congresso Internacional de Arquitectura Moderna), em cujo texto ressalta uma *concepção defensora de que a cidade deveria dar resposta a quatro funções essenciais: habitar, trabalhar, circular e recrear, a qual tem vindo a ser identificada com a génese do Urbanismo Moderno*.

Os **anos de 50 e 60 do século passado** afirmaram-se como um *período de «transição»* que ficou marcada por uma «alteração de mentalidades, traduzida na vontade de restabelecer a identidade urbana. Desta forma, pela primeira vez na história do Urbanismo, *passa a dar-se relevo ao valor patrimonial*, nomeadamente, através da protecção de monumentos antigos, «os quais já não são vistos como estruturas a demolir, mas sim, como testemunhas vivas do passar de várias gerações».

Por seu turno, a **Carta de Veneza de 1964** pretendeu responsabilizar a colectividade internacional pela salvaguarda dos monumentos antigos, «para que esses mesmos monumentos sejam transmitidos às gerações futuras com toda a sua riqueza e autenticidade». Surgia, assim, em 1960, a *operação urbanística denominada «revitalização»* viria a dar lugar à reabilitação urbana *proprio sensu, centrada na preservação do interesse histórico e cultural de cada imóvel histórico, ao invés do que acontecera com o primeiro degrau em que se traduziu a «renovação»*.

Já na **década de 70** passa a tomar-se consciência de que o crescimento urbano associado ao progresso não é sustentável, atendendo à «*escassez do recurso utilizado*», ou seja, o **solo**. Com efeito, passam a emergir «preocupações de âmbito ambiental e cultural», constatando-se, simultaneamente, que a «expansão suburbana e a renovação urbana levaram ao despovoamento das cidades». É, então, que a **reabilitação urbana ganha foros de cidade**, imbrincada com as novas políticas habitacionais e urbanas, cujas operações também inovadoras, **ultrapassando mesmo os objectivos da renovação e da revitalização, visaram concretizar, para além desses, «a recuperação de áreas degradadas, históricas ou não, nas suas diversas dimensões física, social, económica e ambiental»**⁵.

⁵ *Ibidem*, p. 26.

Parte I

O Regime Jurídico-Público da Reabilitação Urbana no Direito Português

1 – Gênese e Evolução do Conceito Normativo de Reabilitação Urbana

1.1 - Gênese do Conceito Normativo de Reabilitação Urbana

Ora, nesta mesma ordem de ideias, na esteira de Dulce Lopes impõe-se ter presente que o conceito normativo de reabilitação urbana mergulha as suas raízes na Resolução (76) 28 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, de 14 de Abril de 1976, a qual tem por objecto a adaptação de leis e regulamentos dos Estados-Membros às exigências da conservação integrada do património arquitectónico.

O teor deste documento, comprovativo de uma inevitável «ligação genética» entre reabilitação urbana e património cultural (em sentido amplo), como mais abaixo se frisarà, centra-se numa dimensão da *política de conservação* integrada dos monumentos, cuja implementação passa pela sua *revitalização*, entendida como uma *possível alteração de uso ou de objectivo, mas conservando a dignidade do imóvel*, bem como pela *reabilitação*, definida como a forma pela qual se procede à integração dos monumentos e edifícios antigos, em especial os habitacionais, no ambiente físico da sociedade actual «(...) através da renovação da sua estrutura interna e adaptação às necessidades da vida contemporânea, preservando, ao mesmo tempo, cuidadosamente, os elementos de interesse cultural»⁶.

Também não deve ser olvidado que, para Alves Correia, nos seus ensinamentos, tão essenciais em matéria de Direito do Urbanismo, o conceito de «renovação urbano» parece-lhe «mais amplo e mais adequado do que as noções de "recuperação",

⁶ Cfr. Dulce Lopes, *Reabilitação Urbana em Portugal...*, cit., loc. cit., pp. 28 e 29. A Autora salienta que *o conceito amplo de património cultural* significa que este «não abrange apenas os bens individualmente considerados, mas também o contexto que os envolve» que se encontra subjacente à Carta de Veneza sobre a Conservação e o Restauro de Monumentos e Lugares, de 1964.

"reabilitação", "reconversão", "requalificação" ou "revitalização" urbanas, que apelam, por vezes, para actuações pontuais centradas no imóvel e que nem sempre dão o devido relevo à criação ou à valorização de infra-estruturas, equipamentos e espaços envolventes».

O Autor admite, aliás como temos vindo a afirmar, que «nem sempre a expressão renovação urbana é utilizada pelo nosso legislador, preferido este, a diversos propósitos, lançar mão de outras, tais como reabilitação, recuperação, reconversão, requalificação ou revitalização do espaço urbano», o que não obsta a que, em sua opinião, deva entender-se por «renovação urbana» o «conjunto das acções estruturadas, objecto de planificação global, de iniciativa dos poderes públicos, com ou sem a cooperação dos particulares (não englobando as actuações ainda que desejáveis de iniciativa e responsabilidade privadas) que visam a requalificação de zonas urbanas, de modo a adaptar o "existente" carecido de intervenção aos objectivos urbanísticos de melhoria das condições de vida e multifuncionalidade dos espaços urbanos, nem como aos fins ambientais de melhoria da qualidade do ambiente urbano e sociais de disponibilização de habitações em condições condignas e luta contra a exclusão social»⁷.

No que respeita ao germinar e ao desenvolvimento do interesse político, jurídico e económico pelo fenómeno da reabilitação urbana em Portugal, mau grado o despertar para a sua relevância se prefigurasse apenas latente, quando se entrasse em comparação com «os países pioneiros nesta aventura – Espanha, França, Itália e Reino Unido», devemos confessar-se que durante anos, senão décadas, continuou-se a menosprezar as suas virtualidades», mantendo-se uma opção pela «construção nova». Contudo, nos nossos dias já assim não é, tendo-se a realidade por completamente alterada, neste domínio⁸.

De facto, a reabilitação urbana em Portugal vem a ganhar um impacto cada vez maior, até porque, ao invés do que se passava anteriormente, aquando do *boom* da construção no nosso país, hoje é a reabilitação de casas degradadas que está na ordem do dia, sendo diminuto - quase que tocando as raias da paralisação - o interesse pela

⁷ Cfr. Fernando Alves Correia, *Manual de Direito de Urbanismo*, Vol. I, cit., pp. 42 e 43.

⁸ Cfr. Carlos Pinto Lopes e Jorge Silva Sampaio, *A Reabilitação Urbana e o Património Cultural – Reconciliação após uma Relação Problemática*, in Revista CEDOUA, N.º 26, Ano XIII, 2.2010, p 22.

edificação urbana de raiz, com a conseqüente paralisia da actividade económica da construção civil em Portugal e a fuga da maioria das empresas deste sector para o estrangeiro.

Na verdade, no entender Carlos Pinto Lopes e Jorge Silva Sampaio, em Portugal, a reabilitação urbana corresponde hoje a um «conceito amplo e complexo que envolve um **duplo intuito de melhoria urbanística e valorização do património cultural**, através da correcção da degradação das condições de habitabilidade, salubridade, estética e segurança de imensas áreas espalhadas pelo país. O mesmo será dizer que, a opinião dos Autores, em aproximação da linha evolutiva de que temos vindo a dar nota, para lá do objectivo de «recuperação do edificado, procura-se requalificar e revitalizar as cidades, trazendo os seus moradores de volta para o centro», não obstante esta tarefa se afigure assaz difícil de concretizar, em grande parte devido à «especulação imobiliária» que afectou as famílias nos últimos anos⁹.

1.2 – Evolução do Conceito Normativo e dos Regimes Legislativos, em Portugal

Ao nível legislativo, a *primeira definição de reabilitação urbana* surge com o **Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio**, mais propriamente no n.º 2 do seu artigo 1.º, em cujos termos se entende por reabilitação urbana 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 da edificação, com o objectivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamentos e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística*».

E a verdade é que, já nesta noção legal, se confere especial relevo à «*imprescindibilidade “da conservação do carácter fundamental” da área a reabilitar*»¹⁰.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Cfr. Dulce Lopes, *Reabilitação Urbana em Portugal...cit.*, loc. cit., p. 34, em especial, nota 27, fazendo referência ao *conceito amplo de renovação urbana* proposto por Fernando Alves Correia, in *Principais Instrumentos de Tutela do Ambiente Urbano em Portugal, A Tutela Jurídica do Meio Ambiente – Presente e Futuro*, Coimbra Editora, 2005, p. 96.

Presentemente rege nesta matéria o **Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro**, com a redacção que lhe foi conferida pela **Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto**, sendo que de acordo com o disposto alínea j) do seu artigo 2.º **«reabilitação urbana é a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização colectiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios»**.

Desta forma, não se afigura despidendo lembrar, *hic et nunc*, alguns dos traços fundamentais do **Preâmbulo** deste Diploma nuclear, tais como aquele onde se evidencia o regime jurídico da reabilitação urbana surgiu da necessidade de encontrar soluções para *cinco grandes desafios que se colocam à reabilitação urbana*.

«São eles: **a)** Articular o dever de reabilitação dos edifícios que incumbe aos privados com a responsabilidade pública de qualificar e modernizar o espaço, os equipamentos e as infra-estruturas das áreas urbanas a reabilitar; **b)** Garantir a complementaridade e coordenação entre os diversos actores, concentrando recursos em operações integradas de reabilitação urbana nas “áreas de reabilitação urbana”, cuja delimitação incumbe aos municípios e nas quais se intensificam os apoios fiscais e financeiros; **c)** Diversificar os modelos de gestão das intervenções de reabilitação urbana, abrindo novas possibilidades de intervenção dos proprietários e outros parceiros privados; **d)** Criar mecanismos que permitam agilizar os procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas de reabilitação; **e)** Desenvolver novos instrumentos que permitam equilibrar os direitos dos proprietários com a necessidade de remover os obstáculos à reabilitação associados à estrutura de propriedade nestas áreas».

Lê-se também no referido **Preâmbulo** que se considera como «objectivo central» do Decreto-Lei em presença, «substituir um regime que regula essencialmente um modelo de gestão das intervenções de reabilitação urbana, centrado na constituição, funcionamento, atribuições e poderes das sociedades de reabilitação urbana, por outro regime que proceda ao enquadramento normativo da reabilitação urbana ao nível programático, procedimental e de execução» e a título complementar, se bem que «menos importante, associa-se à delimitação das áreas de intervenção (as "áreas de reabilitação urbana") a definição, pelo município, dos objectivos da reabilitação urbana da área delimitada e dos meios adequados para a sua prossecução».

Deve frisar-se, ainda, que este regime legal «parte de um conceito amplo de reabilitação urbana e confere-se especial relevo não apenas à vertente imobiliária ou patrimonial da reabilitação mas à integração e coordenação da intervenção, salientando-se a necessidade de atingir soluções coerentes entre os aspectos funcionais, económicos, sociais, culturais e ambientais das áreas a reabilitar».

Por último, em jeito de síntese desta nota introdutória do nosso trabalho e como se explanará mais adiante, estamos certos de poder afirmar, desde já, que traduzindo-se a reabilitação urbana numa atribuição, concomitantemente, posta a cargo do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, como decorre do artigo 5.º do Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, com a alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto, não será rigoroso afirmar que se trata de um interesse público exclusivamente municipal. Porém, atendendo ao respectivo Regime legal deve aceitar-se que já não se afigurará muito arrojado defender que a reabilitação urbana se apresenta como um interesse público essencialmente municipal.

2 - O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana enquanto «capítulo especial» do Direito do Urbanismo – Relações com o Direito do Património Cultural e com o direito à habitação

2.1 – O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana como um Capítulo Especial do Direito Administrativo

Tem-se gerado controvérsia na Doutrina acerca de saber, antes de mais, se o regime jurídico da reabilitação urbana deve ser qualificado como um capítulo especial do direito do urbanismo ou se é um ramo de direito autónomo, mau grado a sua ligação incindível ao Direito do Urbanismo.

Assim, a tendência que defende a qualificação do regime jurídico da urbana como parte especial do direito do urbanismo assenta nos seguintes vectores: a) a consideração da reabilitação como função pública incluída no âmbito material dos direitos do ordenamento do território e do direito do urbanismo, como resulta da Lei das Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo; b) o recurso a instrumentos urbanísticos; c) a comunhão de interesses em relação ao direito do urbanismo geral; d) a partilha de princípios que enformam o direito do ordenamento do território e do urbanismo, tais como os princípios da ponderação, da compatibilidade de usos e da separação de usos incompatíveis.

De qualquer modo, a reabilitação urbana, apesar de se integrar no âmbito do direito do urbanismo, reveste-se de especificidades: a sua natureza especial prende-se sobretudo com o facto de o seu objecto (o seu chão) se encontrar já física e humanamente comprometido. Daí que exista uma necessidade de articular a reabilitação com a expansão urbana, visto que existem princípios que adquirem, com a reabilitação urbana, uma «força normativa especial», como acontece com o princípio da protecção do existente¹¹.

Também por isso, têm pleno cabimento no âmbito do regime jurídico da reabilitação urbana, as considerações de Jorge Alves Correia, segundo as quais «a

¹¹ Cfr. Dulce Lopes, *Reabilitação Urbana em Portugal...*, cit., loc. cit., pp.22-24.

evolução que se tem vindo a verificar nos sistemas de Administração executiva europeus para a introdução do consenso e da concertação no agir administrativo tem o universo do Direito do Urbanismo como um dos seus domínios mais férteis».

De facto, «a contratação urbanística constitui um dos primeiros domínios em que se afirmou a *contratualização* da actividade administrativa. Desde a segunda metade do século XIX que o contrato urbanístico era utilizado na praxis no âmbito da expropriação por utilidade pública». Para prosseguir essas tarefas o Estado precisava de adquirir vários bens dos particulares, sobretudo, terrenos, «o que criou condições favoráveis para a aplicação do contrato como alternativa ao acto ablativo da propriedade».

Por outro lado, citando Cano Murcia, Jorge Alves Correia adverte que «o contrato urbanístico foi uma realidade sempre presente na história do Direito do Urbanismo». Ao longo das últimas décadas do século XX, um pouco por toda a Europa, a expansão da contratação urbanística assentou no desenvolvimento de esquemas de flexibilização destinados a alargar as possibilidades de configuração jurídica ao dispor da Administração quando esta exerce o seu poder, bem como na necessidade de conferir maior eficácia e eficiência à actividade administrativa»¹².

Ora, no que ao tema específico deste estudo diz respeito, devem ser considerados, muito em particular, os contratos administrativos celebrados no domínio da reabilitação urbana, como é o caso dos contratos de concessão de reabilitação urbana e os contratos de reabilitação urbana¹³.

Ainda a propósito da estreita relação entre Direito do Urbanismo e reabilitação urbana, Fernanda Paula Oliveira pronuncia-se, de um modo particular, evidenciando que «as operações de reabilitação urbana configuram-se como um conjunto articulado de operações urbanísticas integradas correspondendo a intervenções directas no território e no edificado (...). Podemos afirmar que esta dimensão da reabilitação urbana se integra na noção genérica de gestão urbanística, pelo que, aquelas operações devem ser devidamente integradas nos instrumentos de planeamento em vigor.

Ou seja, as operações de reabilitação urbana devem respeitar os instrumentos desta natureza, embora o nível de desconformidade dos projectos deste tipo de operações com os planos dependa da escala destes – uma coisa há-de ser a

¹² Cfr. Jorge André Alves Correia, *Concertação, Contrato e Instrumentos Financeiros*, in O Novo Regime da Reabilitação Urbana, CEDOUA, FDUC, Almedina, Coimbra, 2010, pp 96 e 97.

¹³ Cfr. artigos 42.º e 43.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, com as alterações operadas pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto. *Vide, infra*, Instrumentos de Execução (6.2)

concretização de uma operação de reabilitação urbana numa área de reabilitação urbana delimitada a partir de um plano director municipal, outra a sua concretização em área abrangida por plano de urbanização e outra, ainda, a sua realização em área inserida em plano de pormenor»¹⁴.

Nesta medida, para Jorge Alves Correia, «é hoje inequívoco que a reabilitação urbana constitui um dos temas de Direito do Urbanismo que maior destaque tem merecido por parte da doutrina. Assumindo-se a reabilitação urbana como «uma componente indispensável da política das cidades e da política de habitação, verifica-se que nela convergem os objectivos de requalificação e revitalização das cidades, em particular das suas áreas mais degradadas, e de qualificação do parque habitacional. Assim, a reabilitação urbana não constitui apenas uma mera expressão de ideais, intenções ou compromissos informais da Administração, antes se apresenta como uma autêntica ambição política que se apoia em diversos instrumentos legislativos, normativos, contratuais e financeiros»¹⁵.

Já Fernando Alves Correia vinha de salientar que «são vários os testemunhos que comprovam, a atenção crescente do direito do urbanismo português pelas políticas de "renovação urbana". Ora, não deixa de ser verdade que a recente Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, aliás, no alinhamento do que já acontecia com a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, que a antecedeu, no tratamento desta matéria, estabelece, entre outros, como fins da «política de solos, de ordenamento do território e urbanismo», no seu artigo 2.º alínea g) «Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos, os aglomerados rurais e a coerência dos sistemas em que se inserem» e alínea m) «Regenerar o território, promovendo a requalificação de áreas degradadas e a reconversão de áreas urbanas de génese ilegal».

Vivemos, assim, num momento histórico em que se assiste a um «retrocesso das políticas urbanísticas de expansão urbana», ao florescimento de uma retórica de «racionalização e contenção do crescimento urbanístico» e a uma imposição de

¹⁴Cfr. Fernanda Paula Oliveira, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2012, 2ª edição, Almedina, p. 84 e 85.

¹⁵ Cfr. Jorge André Alves Correia, *Concertação, Contrato e Instrumentos Financeiros*, cit., loc. cit., pp 96 e 97.

«protecção do património histórico-cultural». Entendida como uma «ardente obrigação para que cada cidade «conserva a sua alma», *a reabilitação urbana não pode, assim, ser considerada como uma função exclusivamente pública, alheia à participação dos cidadãos no procedimento reabilitador*»¹⁶.

2.2 – O Direito da Reabilitação Urbana e o Direito do Património Cultural

Por outro lado, como se aludiu *supra*, desde sempre houve lugar a uma *forte ligação entre a reabilitação urbana e o direito do património cultural*, o que resulta, desde logo, de uma *compreensão ampla do conceito de património cultural*, sabendo-se que, nos termos do n.º 1, do artigo 2.º da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, ou (auto)designada **Lei de Bases do Património Cultural** ou Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural (LBPC), «*integram o património cultural todos os bens que, sendo testemunhos com valor de civilização ou de cultura portadores de interesse cultural relevante, devam ser objecto de especial protecção e valorização*».

Todavia, apesar de se apresentar incontestável, como defende Carla Amado Gomes, que «a maior tangente entre disciplinas que almejam regular o uso e protecção do solo acontecer quando há normas que simultaneamente almejam à correcção do ordenamento urbanístico e à integração nesse espaço de um imóvel classificado», é imperioso continuar a separar (algumas) águas, tais como «a reabilitação urbana de uma área da tutela dos bens classificados ou em vias de classificação que ela integra». Por isso, de acordo com a opinião de Dulce Lopes, *se a «tutela do património cultural assenta nas ideias força de protecção e valorização», já a reabilitação urbana «apela, a mais das vezes, para a adaptação física e funcional dos imóveis*»¹⁷.

Logo, a diferença entre reabilitação e património cultural não reside somente no regime jurídico aplicável, mas *também no bem jurídico é distinto*. Santiago González-Varas Ibáñez «*distingue a este respeito entre o bem cultural, como o bem tutelado pela reabilitação urbana, que é o que não pode ou deve ser agraciado pelo nível de*

¹⁶ Cfr. Jorge André Alves Correia, *Concertação, Contrato...*, cit., loc. cit., pp. 93-95.

¹⁷ Cfr. Dulce Lopes, *Reabilitação Urbana em Portugal...*, cit. loc. cit., p. 29 e Carla Amado Gomes, *Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo, Direito do Ambiente: O que os Une e o que os Separa*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Volume XLII, N.º 1, 2001, p. 358.

protecção elevado conferido pela legislação do património cultural aos bens de interesse cultural»¹⁸.

Mesmo assim, em nosso entender, *é incontornável esta aproximação entre os respectivos regimes jurídicos de protecção destes interesses públicos, autónomos, é certo, mormente de ordem constitucional e legal, posto que a «interconexão» entre os dois âmbitos, muitas das vezes, impõe-se necessariamente, visto que uma operação de reabilitação urbana em determinada área delimitada, exigirá a «recuperação» de certos «bens culturais», do mesmo modo que a protecção, mesmo que individualmente reconhecida e concretizada destes bens contribuem para a «reabilitação» da Cidade, no sentido amplo e actual que temos vindo a defender¹⁹.*

A este propósito, não é despidendo sublinhar, ainda, que entre os *«princípios gerais»* a que obedece a *política do património cultural*, constantes no artigo 6.º da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, figura, na sua alínea c), a *«Coordenação, articulando e compatibilizando o património cultural com as restantes políticas que se dirigem a idênticos ou conexos interesses públicos e privados, em especial as políticas de ordenamento do território, de ambiente, de educação e formação, de apoio à criação cultural e de turismo»*, o que supõe a *inevitável «intersecção» com as políticas estaduais, regionais e municipais de reabilitação urbana*, na medida em que também é ao Estado, às Regiões Autónomas e aos Municípios a quem, legalmente, se encontra definida (conjuntamente) essa atribuição de «protecção e preservação» do património cultural e cometidas as respectivas competências²⁰

¹⁸ Cfr. Santiago González-Varas Ibañez, *La Rehabilitación Urbanística*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1998, pp. 30 e 84.

¹⁹ Neste contexto, não deixa de ser interessante aludir que, para Casalta Nabais, ao lado dos «instrumentos ou mecanismos de intervenção administrativa na esfera dos proprietários e demais titulares de bens culturais, dirigidos basicamente à preservação e defesa dos mesmos», aliás, mais conhecidos, como são a «inventariação e classificação», há outros não menos importantes, como o da «gestão do património cultural, sobretudo numa gestão orientada para a sustentabilidade económica e cultural dos bens culturais». Cfr. José Casalta Nabais, *Considerações sobre o Quadro Jurídico do Património Cultural*, Separata de Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano, no centenário do seu nascimento, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2006, pp. 743 e 744.

²⁰ Note-se que, segundo o disposto no n.º 3 do artigo 6.º da Lei de Bases do Património Cultural, *«O conhecimento, estudo, protecção, valorização e divulgação do património cultural constituem um dever do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais»*, e que nos termos n.º 1 do seu artigo 93.º, *«Sem prejuízo das reservas das atribuições e competências próprias, o Estado, as Regiões Autónomas e os municípios articularão entre si a adopção e execução das providências necessárias à realização de fins estabelecidos na presente lei e os respectivos órgãos assegurarão a prestação recíproca de auxílio entre os serviços e instituições deles dependentes no tocante à circulação de informação e à prática de actos materiais que requeiram conhecimentos ou utensilagem especializados»*.

2.3 - A Reabilitação Urbana e o Direito Fundamental à Habitação

No que respeita à *problemática que se gerou entre o direito à habitação e à reabilitação urbana*, esta traduz-se no facto de o direito à habitação e as políticas públicas adoptadas em casos de pobreza e de exclusão social não terem sido sempre promotoras de um direito à cidade e da qualidade da vida urbana.

Um dos factores fundamentais de degradação do parque habitacional residiu no não investimento pelos proprietários, devido ao congelamento das rendas e à sua reduzida actualização. Por seu turno, a construção de habitação pública e subsidiada constitui, as mais das vezes, um factor de agravamento dos problemas sociais e urbanísticos de pobreza, exclusão social e segregação urbana.

Podem observar-se diversos fenómenos de degradação física, económica e humana das áreas de renovação urbana, tais como, a substituição de construções antigas por novas dissonantes, a degradação de edifícios de interesse cultural e patrimonial, a falta de adequação do parque habitacional às actuais exigências funcionais, a inexistência de equipamentos e de espaços de uso público, a desqualificação do comércio tradicional e a deslocalização de actividades económicas dos centros urbanos para outros centros e a desertificação e envelhecimento dos centros.

A reabilitação urbana pode e deve, portanto, desempenhar um papel relevante, de garantia, na disponibilização de habitação de qualidade, dado que a ocupação das áreas de reabilitação urbana deverá ser permeada por imperativos de equidade social.

Esta «aproximação» entre o direito fundamental à habitação e a reabilitação urbana, decorre também, a nosso ver, do previsto o artigo 65.º, n.º 1 e n.º 4 da Constituição da República Portuguesa²¹, nos quase se consagra, respectivamente o direito à habitação como direito social, e o interesses públicos do urbanismo e ordenamento do território entendimento este, apresenta-se em consonância com o que acima defendemos acerca da qualificação do regime jurídico da reabilitação urbana como um «capítulo especial» do Direito do Urbanismo.

Neste sentido, ensina Fernando Alves Correia que **«um dos princípios constitucionais do direito do urbanismo, no qual integramos a reabilitação urbana, é o da sua consideração como garantia da efectivação do direito à habitação.** A contribuição do direito do urbanismo para a garantia da efectivação do direito à habitação é feita essencialmente por duas vias: pela via da planificação urbanística, já que é através dela que se reservam terrenos destinados à implementação de habitações, incluindo habitações sociais; e pela via da definição pelo direito administrativo da construção (que é um capítulo do direito do urbanismo) das regras técnicas e jurídicas a que deve obedecer a construção de edifícios destinados à habitação»²².

²¹ Preceitua o n.º 1 do artigo 65.º da CRP que «*Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar*», ao passo que segundo o disposto o n.º 4 deste artigo «*O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística*».

²² Cfr. Fernando Alves Correia, *Manual de Direito de Urbanismo*, Vol. I, cit., p. 138.

3 - Do Relevo dos *Municípios* como *Actores Principais* da Política de Reabilitação Urbana, entendida como Interesse Público Autárquico

Afigura-se fundamental salientar quem são os *principais actores, públicos e privados*, da política de reabilitação urbana. Ora, continuando a seguir de perto o entendimento de Dulce Lopes, dizemos que a reabilitação urbana é uma *função pública*, compartilhada pelo Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, tal como resulta do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro.

3.1 – Princípio da Responsabilização dos Privados e Actuação Pública

No entanto, esta actividade «publicizada» assenta, de base, no *princípio da responsabilização dos privados*. Na verdade, de acordo com o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, que no seu artigo 89.º estatui deveres de conservação ordinária e extraordinária dos imóveis, é imputado aos proprietários o dever legal de assegurar e custear a reabilitação do edifício (artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 307/2009).

Além disso, de acordo com o RJUE, os proprietários e titulares de outros direitos ou encargos sobre edifícios e fracções têm a obrigação de se absterem de provocar situações que sejam contrárias à reabilitação dos edifícios. Efectivamente, à luz do *princípio da subsidiariedade da acção pública relativamente à acção privada e do princípio da proporcionalidade* sempre que esteja em causa a intervenção no edificado, *deve reservar-se a maior margem de actuação possível aos proprietários*.

A *responsabilidade privada* respeita sobretudo às operações que incidam sobre cada imóvel, se estes necessitarem de obras de conservação ou de outras intervenções urbanísticas. Também se deve ter em consideração a necessidade de previsão de parâmetros de dimensionamento, de realização de cedências e de pagamento de compensações pelos proprietários que, devido às acções de reabilitação, tenham algum ganho edificativo. Deve recorrer-se a mecanismos institucionais ou devidamente concertados, seja da Administração com os proprietários, seja dos proprietários e demais interessados entre si.

Na verdade, *a importância da assunção da responsabilidade de reabilitação pelos privados não invalida, pelo contrário, até confirma a necessidade de haver complementaridade e compatibilização entre a acção pública e a acção privada em matéria de renovação urbana*. O fundamental da actuação das entidades com responsabilidade em matéria de reabilitação urbana guia-se pelos vectores da definição das estratégias e programa de intervenção, do apoio à iniciativa privada e seu controlo, e da intervenção supletiva, sempre que os obrigados iniciais, ou seja, os proprietários não possam ou não queiram dar cumprimento àquela estratégia e àquele programa.

Já a tarefa de gestão das áreas de reabilitação urbana pode ser assegurada tanto pelo Município como por empresas do sector empresarial local ou conjuntamente por ambas, sempre que a amplitude dos poderes delegados nestas empresas não seja de monta a excluir uma intervenção a título principal e directo do Município. Acresce que esta delegação não obsta que as entidades empresariais em concreto possam não ser totalmente participadas pelo Município ou, em situações de excepcional interesse público, também pelo Estado.

Neste domínio da gestão das áreas de reabilitação urbana coloca-se a necessidade de criação de uma *entidade de ligação* para que haja entendimento com os interessados e para centralizar as actuações de renovação urbana. Nesta gestão das operações de reabilitação urbana em parceria com entidades privadas devem ser asseguradas as regras da contratação pública na escolha do adjudicatário ou parceiro da Administração, devendo ser repartido de maneira equilibrada o risco inerente à execução das operações de reabilitação urbana²³.

3.2 - A Reabilitação Urbana enquanto Interesse Público

Em face de tudo o que temos vindo a defender, afigura-se *indiscutível que a reabilitação urbana se traduz, legalmente, num interesse público*, ou seja, numa *atribuição a prosseguir em concreto por vários sujeitos públicos, seja Estado, sejam as Regiões Autónomas, ou sejam as autarquias locais, heterónomamente definido pelo legislador (Rogério Soares), se bem que já se encontre elevado a essa qualidade ao nível constitucional*.

²³ Cfr. Dulce Lopes, *Reabilitação Urbana em Portugal...cit.*, loc. cit., pp. 45-51.

Ora, como ensina Vieira de Andrade, «a administração pública implica a existência necessária de fins públicos, isto é, visa directamente a satisfação daquelas necessidades colectivas que sejam qualificadas como interesses públicos por referência ao entendimento, em cada época, do que é indispensável ou adequado à realização das finalidades últimas da comunidade política». Tal como aduz este Autor, «actualmente, as finalidades reconhecidas à comunidade política são a Segurança, a Justiça e o Bem-estar, que constituem, assim, o que se designa tradicionalmente por interesse público primário». Acresce que, continuando com Vieira de Andrade, **«a lei define os “interesses públicos secundários”, que correspondem às necessidades colectivas instrumentais dessas finalidades últimas, determinando as actividades que qualifica como tarefas públicas, cuja realização atribui e impõe às entidades públicas»**²⁴.

E a verdade é que, nos termos do n.º 1 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa, «A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos». Este preceito constitucional surge concretizado, como que praticamente reproduzido, em sede de legislação ordinária, no artigo 4.º do Código do Procedimento Administrativo que tendo por epígrafe «Princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos», vem estatuir que «Compete aos órgãos administrativos prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos».

Sobre tal propósito, Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim referem que são dois os princípios aqui formulados: o da prossecução do interesse público e o do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Estes Autores aduzem que «a ligação da Administração Pública ao interesse público, por um lado, é uma manifestação da sujeição da Administração em relação à lei, na medida em que não se concebe que existam interesses sociais qualificáveis como públicos que não tenham sido elegidos, como tais, pelo legislador ou sob sua habilitação.

²⁴ Cfr. José Carlos Vieira de Andrade, *Lições de Direito Administrativo*, 2.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011, p.10.

Por outro lado, *ela significa também que em toda a actuação administrativa há-de ser considerada e valorizada juridicamente uma dimensão teleológica, finalística, seja para invalidar juridicamente (por desvio de poder) seja para “condenar” aquele que, actuando como Administração, se decidiu “com intuítos diversos da prossecução do interesse público”*»²⁵.

3.2.1 – A Reabilitação Urbana como Tarefa Fundamental do Estado

Na verdade, de acordo com o preceituado na alínea e) do artigo 9.º da Constituição da República Portuguesa, entre as «*tarefas fundamentais do Estado*», destaca-se a de «*proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território*».

Segue-se que, como já foi referido *supra*, segundo o disposto no n.º 4, do artigo 65.º, da Lei Fundamental «*O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística*». Aliás, como sabemos, todo este artigo 65º, da Constituição da República Portuguesa é dedicado à «Habituação e Urbanismo».

²⁵ Cfr. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1997, 2.ª edição, actualizada, revista e aumentada, p. 96 e 97.

3.2.2 – A Reabilitação Urbana como Atribuição dos Municípios

Ora, na opinião de Alves Correia, «Os municípios detêm importantes atribuições nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo»²⁶. É o que, resulta, hoje, da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, que «*estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico*»²⁷. Aliás, tal como já acontecia com artigo 13.º, n.º 1, alínea o), da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, entretanto revogada por aquele Diploma.

Desde logo, estabelece o seu artigo 2.º que «constituem atribuições das autarquias locais a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respectivas populações, designadamente nos domínios referidos no n.º 2 do artigo 7º e no n.º 2 do artigo 23.º da presente lei», sendo que, em sede de enumeração exemplificativa das atribuições municipais (sistema misto), assume inquestionável relevância disposto no artigo 23.º, em cujos termos «*Constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respectivas populações, em articulação com as freguesias*» (n.º 1), e (n.º 2) «*Os municípios dispõem de atribuições, designadamente, nos seguintes domínios:*

e) Património, cultura e ciência;

i) Habitação;

m) Promoção do desenvolvimento;

n) Ordenamento do território e urbanismo»²⁸.

²⁶ Cfr. Fernando Alves Correia, *Manual do Direito do Urbanismo*, Vol. I, ci., p. 238.

²⁷ Estatui a alínea a) do n.º 1, do artigo 1.º, desta Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro que «a presente lei estabelece o regime jurídico das autarquias locais». Note-se ainda que esta Lei revoga a maior parte dos preceitos da Lei 169/99, de 18 de Setembro.

²⁸ Sobre a noção de atribuições dos sujeitos públicos e competências dos respectivos órgãos vide, Rogério Ehrhardt Soares, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1978, pp. 239 e 240. Segundo o Autor, «as pessoas colectivas actuam por meio de órgãos (...) Torna-se necessário identificar esquemas de actos que sejam capazes de contribuir para realizar a função (...) Temos assim um complexo de instrumentos de integração de atribuições porque as atribuições cobrem tipos de interesses muito variados, tem de repartir-se a satisfação das atribuições por vários centros». Assim, «as pessoas colectivas se apetrecham com um número maior ou menor de órgãos. Órgãos são cada uma das repartições organizatórias dum ente dirigidas a uma certa forma de realização das funções, através da prática de actos típicos. O conjunto de poderes que se afectam a uma repartição organizatória designa-se por competência. Podemos então dizer que o órgão é uma figura organizatória dotada duma competência».

Desta forma, é indiscutível que estamos perante *interesses públicos ou de atribuições das autarquias locais, concebidas estas enquanto sujeitos públicos, tal como decorre expressamente da referida Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro*, que, como se disse, enuncia, se bem que a título meramente exemplificativo, e não só de cláusula geral, a panóplia de atribuições dos Municípios, o que, no campo de uma interpretação sistemática e teleológica, *acaba por ser declarativamente confirmado pelas disposições do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, com as alterações operadas pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto*, que, neste domínio, se reportam expressamente às atribuições do Município, bem como às competências cometidas aos respectivos órgãos²⁹.

²⁹ A nosso ver, *neste domínio material de atribuições e competência municipais no âmbito específico da «reabilitação urbana», estamos em crer que a Lei n.º 159/99, de 18 de Setembro, era um pouco mais pormenorizada*. Assim, desde logo, nos termos das alíneas e), i) e o) do n.º 1 do seu artigo 13.º, *os municípios preceituava-se, respectivamente, de atribuições tanto no domínio do «património», como no da «habitação» e como no do «ordenamento do território e do urbanismo»*.

Seguia-se que, logo, na alínea b) n.º 1 do artigo 20.º, da referida Lei n.º 159/99, se referia que «É da competência dos órgãos municipais o planeamento, a gestão e a realização de investimentos públicos nos domínios do património cultural, paisagístico e urbanístico do município».

Depois, nos termos do artigo 24.º, alínea e), aduzia-se que «compete aos órgãos municipais propor e participar na viabilização de programas de recuperação ou substituição de habitações degradadas, habitadas pelos proprietários ou por arrendatários».

Por fim, também o artigo 29.º estabelecia que competia aos órgãos municipais, «em matéria de ordenamento do território e urbanismo: a) Elaborar e aprovar os planos municipais de ordenamento do território, b) Delimitar as áreas de desenvolvimento urbano e construção prioritárias com respeito pelos planos nacionais e regionais e pelas políticas sectoriais; c) *Delimitar as zonas de defesa e controlo urbano, de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, dos planos de renovação de áreas degradadas e de recuperação dos centros históricos*».

4 - Do regime Jurídico da Reabilitação Urbana: Evolução legislativa e traços fundamentais

4.1 – Âmbito da Reabilitação Urbana

No texto *Guidance on Urban Rehabilitation*, do Conselho da Europa, «A reabilitação urbana é olhada como um processo de revitalização ou regeneração urbana a longo prazo e tem como objectivo a melhoria de componentes do espaço urbano e a qualidade de vida da população em geral».

Trata-se, pois, como temos vindo a defender, de uma *política de fusão em que se misturam interesses públicos e privados*, tais como, a conservação integrada do património cultural, o acesso a uma habitação adequada, a contribuição para o desenvolvimento sustentável das cidades por meio de uma gestão cautelosa a nível ambiental.

4.2 – O Regime «Originário» do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio

Por imperativos de discurso, recordamos que a *primeira definição de reabilitação urbana*, no plano legislativo, consta do **artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio**, no qual se encontrava vertido o «*regime excepcional de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística*».

Sobre o conteúdo daquele regime, muito em particular em face do *conceito de reabilitação urbana* aí presente, debruçou-se Alves Correia, concluindo que tal conceito «aponta para um *nível primário de intervenção*, meramente urbanístico, que incide sobre o edificado (a mera transformação do edificado), e para um *nível secundário de intervenção* (que pode existir ou não), *de âmbito urbanístico-cultural*, quando se trate de intervir em zonas históricas, de âmbito urbanístico-social, quando a intervenção incide sobre áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, ou urbanístico-sócio-cultural, quando a mesma abrange áreas simultaneamente qualificadas como zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística»³⁰.

³⁰ Cfr. Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, VOL I, cit., p. 47.

Porém, este *regime «originário»*, não se apresentou isento de críticas, algumas das quais encontram-se expressas no próprio Preâmbulo do Diploma que lhe sucedeu e o revogou, ou seja, do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, onde se alude ao «carácter disperso e assistemático» desse «quadro legislativo», ao qual correspondia, sobretudo, a *disciplina áreas de intervenção das sociedades de reabilitação urbana (SRU) e das áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística (ACRRU)*, estas últimas previstas e reguladas na Lei dos Solos, então aprovada pelo Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro.

4.3 – O Regime Jurídico Vigente – Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto

Por outra via, lembramos ainda que o **Decreto-Lei n.º 307/2009**, de 23 de Outubro, define, no seu artigo 2.º, alínea j), este *modelo de gestão urbana e urbanística* como aquela «*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*».

Não admira, pois, que logo no início do respectivo Preâmbulo se afirme que «*a reabilitação urbana assume-se já como uma componente indispensável da política das cidades e da política da habitação*, pois nela convergem os objectivos de requalificação e revitalização das cidades, em particular das suas áreas mais degradadas, e de qualificação do parque habitacional, procurando-se um funcionamento mais harmonioso e sustentável das cidades e a garantia, para todos de uma habitação condigna».

Do mesmo modo, tal como se analisará mais à frente, adverte-se aí que este regime jurídico da reabilitação urbana «*estrutura as intervenções de reabilitação com base em dois conceitos fundamentais: o conceito de **área de reabilitação urbana**, cuja delimitação pelo município tem como efeito determinar a parcela territorial que justifica uma intervenção integrada no âmbito deste diploma, e o conceito de **operação de reabilitação urbana** correspondente à estruturação concreta das intervenções a efectuar no interior da respectiva área de reabilitação urbana*».

A delimitação de área de reabilitação urbana, pelos municípios, pode ser feita através de instrumento próprio, precedida de parecer do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., ou por via da aprovação de um plano de pormenor de reabilitação urbana, correspondendo à respectiva área de intervenção».

Posteriormente, a **Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto** procedeu à primeira alteração deste Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro e à 54.ª alteração ao Código Civil, aprovando medidas destinadas a «Agilizar e a dinamizar a reabilitação urbana, nomeadamente: a) Flexibilizando e simplificando os procedimentos de criação de áreas de reabilitação urbana; b) Criando um procedimento simplificado de controlo prévio de operações urbanísticas; c) Regulando a reabilitação urbana de edifícios e fracções, ainda que localizados fora das áreas de reabilitação urbana, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos e em que se justifique uma intervenção de reabilitação destinada a conferir-lhes adequadas características de desempenho e de segurança».

4.4 – O Regime Jurídico Excepcional e Transitório da Reabilitação Urbana – Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de Abril

Acresce que, já no corrente ano, acabou de entrar em vigor o **Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de Abril**, em cujo Preâmbulo começa por ser salientado que o *regime nele vertido visa adoptar «medidas excepcionais e temporárias de simplificação administrativa, que reforçam o objectivo de dinamização, de forma efectiva, dos processos administrativos de reabilitação urbana»*, referindo concomitantemente que «a política do ordenamento do território do Governo dá prioridade a uma aposta num paradigma de cidades com sistemas coerentes a bairros vividos».

4.4.1 – Exposição de Motivos

Em boa verdade, confessa o Legislador que «a reabilitação do edificado existente em Portugal representa apenas cerca de 6,5% do total da actividade do sector da construção, bastante aquém da média europeia, situada nos 37%. Acresce que, de acordo com os Censos 2011, existem cerca de dois milhões de fogos a necessitar de recuperação, o que representa cerca de 34% do parque habitacional nacional». Consequentemente «a alteração do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana, operada pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto, constitui um passo decisivo no sentido da sua agilização e dinamização».

Desta forma, «a revisão do regime jurídico da reabilitação urbana ali preconizada reforçou o conceito de “protecção do existente”, já previsto no Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro. A revisão operada na referida Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto, inscreve-se num amplo e profundo conjunto de reformas centrado na aposta clara do Governo na redução do endividamento das famílias e do desemprego, na promoção da mobilidade das pessoas, na requalificação e revitalização das cidades e na dinamização das actividades económicas associadas ao sector da construção».

Ora, como efeito necessário, decorre desta argumentação ser evidente que, «a reabilitação urbana e o mercado de arrendamento constituem domínios estratégicos e essenciais, cuja estreita conexão se afigura indispensável e que, por isso, foram objecto de um tratamento integrado, articulando-se a referida alteração ao regime jurídico da reabilitação urbana com a reforma do arrendamento urbano operada pelas Leis n.º 30/2012 e n.º 31/2012, ambas de 14 de Agosto».

Neste âmbito, «foi criada uma comissão redactora, de natureza multidisciplinar (Comissão) que assumiu a missão de elaborar um projecto de diploma que estabelecesse as “Exigências Técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos”, regime excepcional e temporário que visa dispensar as obras de reabilitação urbana da sujeição a determinadas normas técnicas aplicáveis à construção, quando as mesmas, por terem sido orientadas para a construção nova e não para a reabilitação de edifícios existentes, possam constituir um entrave à dinamização da reabilitação urbana»³¹.

³¹ Esta Comissão foi criada através do despacho n.º 14574/2012, de 5 de Novembro, pelos Ministros da Economia e do Emprego e da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 218, de 12 de Novembro de 2012.

Por um lado, «a reabilitação urbana deve assumir-se como uma realidade economicamente viável em todas as áreas consolidadas, garantindo-se a sua execução para todas as populações e para a habitação já existente, e não só para nichos de mercado».

Por outro, este modelo é diverso «da construção nova e, nesse sentido, deve ser olhada e regulada de acordo com a sua diversidade». Adopta-se, assim, «uma nova visão, optando-se por uma reabilitação evolutiva que permita a melhoria das condições de habitabilidade, em equilíbrio com o edificado existente e a capacidade económica do proprietário», sendo que «ao invés de uma aposta em novas construções, a política do ordenamento do território desenvolvida pelo Governo privilegia a reabilitação através de operações urbanísticas de conservação, alteração, reconstrução e ampliação, enquanto soluções mais adequadas à actual realidade do país. Nesta medida e consequentemente, «promove-se o regresso das populações aos centros históricos dos aglomerados urbanos, que se encontram hoje despovoados e envelhecidos».

Para atingir tais desideratos, estes «regime excepcional e temporário» *prevê a dispensa temporária do cumprimento de algumas normas previstas em regimes especiais relativos à construção, desde que as operações urbanísticas não originem desconformidades, nem agravem as existentes, ou contribuam para a melhoria das condições de segurança e salubridade do edifício ou fracção*. *Por fim, «salvaguarda-se que as operações de reabilitação que venham a ser realizadas com dispensa dos requisitos nele previstos, não são afectadas pela cessação de vigência do regime excepcional, desde que seja mantido um uso habitacional predominante*».

4.4.2 – Objecto, Âmbito e Aplicação e Prazo de Vigência

No seu artigo 1.º, deste Decreto-Lei que tem por epígrafe o «*Objecto*» estatui que «O presente decreto-lei *estabelece um regime excepcional e temporário aplicável à reabilitação de edifícios ou fracções, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que se destinem a ser afectos total ou predominantemente ao uso habitacional*».

O artigo 2.º define o respectivo *âmbito de aplicação*. Assim, de acordo com o seu n.º 1, «O presente decreto-lei *aplica-se à reabilitação de edifícios ou de fracções, concluídos há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que se destinem a ser afectos total ou predominantemente ao uso habitacional e*

desde que a operação urbanística não origine desconformidades nem agrave as existentes, ou contribua para a melhoria das condições de segurança e salubridade do edifício ou fracção».

O n.º 2 deste artigo estabelece que se consideram «operações de reabilitação, para efeitos do número anterior, as seguintes operações urbanísticas:

a) Obras de conservação;

b) Obras de alteração;

c) Obras de reconstrução;

d) Obras de construção ou de ampliação, na medida em que sejam condicionadas por circunstâncias preexistentes que impossibilitem o cumprimento da legislação técnica aplicável, desde que não ultrapassem os alinhamentos e a cêrcea superior das edificações confinantes mais elevadas e não agravem as condições de salubridade ou segurança de outras edificações;

e) Alterações de utilização».

Por conseguinte, a «excepcionalidade» deste regime temporário faz-se sentir, essencialmente, ao nível da simplificação procedimental e da dispensa de determinados «requisitos técnicos», normativamente consagrados, cuja formalização e observância são exigidas, em geral, na realização das «operações urbanísticas» elencadas no artigo 2.º. É o que acontece com o previsto nos artigos 4.º, 5.º, 6.º, 7.º e 8.º, nos quais é dispensada, respectivamente, a aplicação do «Regulamento Geral das Edificações Urbanas», do «regime legal das acessibilidades», «de «requisitos acústicos», de «requisitos de eficiência energética e qualidade térmica», de «instalação de gás em edifícios» e ao nível de «infraestruturas de telecomunicações».

Por último, não é despiciendo referir que o artigo 11.º deste Decreto-Lei consagra o respectivo período de vigência, dispondo no seu n.º 1 que «O regime previsto no presente decreto-lei vigora pelo período de sete anos contados da sua entrada em vigor, sem prejuízo do disposto nos números seguintes». O n.º 2 deste artigo indicia claramente a finalidade normativa de facilitar os procedimentos administrativos e acelerar as «operações urbanísticas» respeitantes a imóveis objecto operações de reabilitação urbana.

Assim, prescreve-se aqui que o regime jurídico vertido neste Decreto-Lei ainda se aplica «aos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas de reabilitação de edifícios ou de fracções pendentes à data da sua entrada em vigor, bem

como aos pendentes à data da cessação da vigência do presente decreto-lei». Sendo que, segundo o preceituado no n.º 3, «Quando se trate de operação urbanística de reabilitação isenta de controlo prévio, o disposto no presente decreto-lei aplica-se ainda às obras pendentes à data da cessação da vigência do presente decreto-lei». Finalmente, o n.º 4 aduz que «As operações realizadas ao abrigo do presente regime não são afectadas pela cessação de vigência do presente decreto-lei, enquanto os edifícios ou fracções mantiverem um uso habitacional predominante».

4.5 – Objectivos do Regime Jurídico Geral

De qualquer modo, entre os «objectivos» da reabilitação urbana legalmente propostos, no artigo 3.º do Decreto-lei n.º 307/2009, alterado pela Lei.º 32/2012, de 14 de Agosto, impõe-se evidenciar, desde já, os que se traduzem em «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».

4.6 – Princípios Legais da Actividade de Reabilitação Urbana

No que concerne aos *princípios* que devem presidir a esta actividade de reabilitação urbana, deve atender-se, antes de mais, ao elencado no artigo 4.º do (N) RJRU, seguindo de perto o pensamento de Susana Tavares da Silva³².

- a) Em primeiro lugar, o *princípio da responsabilização* constitui os proprietários e demais titulares de direitos sobre os edifícios no dever de promover e suportar financeiramente a reabilitação do edificado.
- b) Seguidamente consagra-se o *princípio da subsidiariedade da acção pública* que salvaguarda o direito à primeira palavra dos proprietários e demais titulares de direitos sobre os imóveis nas operações de reabilitação urbana.

³² Cfr. Suzana Tavares da Silva, *Reabilitação urbana: conceitos e princípios*, in O Novo Regime da Reabilitação Urbana, cit., pp. 12 a 20.

- c) Segue-se o *princípio da solidariedade intergeracional*. Trata-se de uma dimensão do princípio da sustentabilidade. Permite-nos inferir a existência de diversas normas que incorporam verdadeiras soluções de solidariedade intergeracional, é o caso da instituição de fundos de investimento imobiliário, que respondendo a exigências imediatas de natureza financeira permitem diluir a conta das operações de renovação urbana pelas gerações vindouras.
- d) Logo após, atende-se ao *princípio da sustentabilidade*, sendo definido pelo legislador como uma sustentabilidade sócio-cultural e ambiental. Trata-se da verificação conjunta de três requisitos para a aprovação de uma operação de reabilitação: a sustentabilidade social, a sustentabilidade cultural e a sustentabilidade financeira. Estas componentes devem ter expressão na estratégia da renovação urbana, isto significa que cada área a reabilitar deve obedecer a linhas estratégias diferentes, apesar da necessária articulação e coerência entre essas mesmas estratégias, para poderem responder às exigências deste princípio.
- e) Depois, o *princípio da integração* tem por objectivo a delimitação das áreas de reabilitação urbana e a elaboração do programa da unidade de intervenção no contexto de acção territorial. Já com o princípio da coordenação se pretende mostrar que a renovação urbana é uma actividade que exige o envolvimento de todos os interessados, tais como, as entidades públicas estaduais e municipais, os privados proprietários e os privados financiadores. As orientações traçadas pelo legislador para que haja consenso são as seguintes: a prevalência do interesse público municipal na delimitação da área de reabilitação estabelecido na sequência de um procedimento onde é garantida a participação estadual e dos interessados e a prevalência da decisão municipal. Trata-se, pois, de uma política que apesar de extravasar o nível municipal, é legalmente orientada para a prevalência do interesse público municipal.

- f)* Acresce o ***princípio da contratualização*** que visa a possibilidade de as entidades gestoras lançarem mão de concessões de reabilitação urbana ou de contratos de reabilitação urbana como formas de execução das operações de reabilitação urbana a cargo da entidade gestora.
- g)* Quanto ao ***princípio da protecção do já existente*** é relevante em sede de segurança jurídica e da protecção da confiança, condimentada com uma dose de proporcionalidade. É como que um contra-princípio da legalidade em sentido amplo. Assim, são permitidas intervenções nos edifícios que não respeitem os planos em vigor à data das mesmas, desde que estas não agravem as desconformidades já existentes ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação e desde que o sacrifício que decorra do cumprimento das normas violadas se revele desproporcionado em face da desconformidade criada ou agravada através da realização da intervenção.
- h)* Temos, ainda, o ***princípio da justa ponderação*** que faz apelo à justa ponderação dos interesses em presença. Encontra-se a melhor solução quando se ponderam devidamente todos os interesses em presença. Este princípio, apesar de consagrado na lei, por derivar directamente do princípio da proporcionalidade, que tem foro de princípio constitucional como subprincípio do princípio do Estado de direito, consagrado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, permite aos juízes avaliar da juridicidade do acto de aplicação da medida e também a interpretação normativa que venha a ser feita dos preceitos legais na aplicação do caso concreto.
- i)* Finalmente, o ***princípio da equidade*** tem como finalidade assegurar a justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes da execução das operações de reabilitação urbana.

5 - Da competência dos órgãos municipais, em geral, e da Câmara Municipal, em particular, no âmbito da prossecução do interesse público autárquico da reabilitação urbana

Nos termos da alínea *h)* do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, onde se encontra vertido o regime jurídico da reabilitação urbana, uma ***operação de reabilitação urbana*** «é o conjunto articulado de intervenções visando, de forma integrada, a reabilitação urbana de uma determinada área».

5.1 – Áreas e Operações de Reabilitação Urbana

Ora, como tem vindo a ser referido, segundo o estatuído no n.º 1, do artigo 7.º, daquele Decreto-Lei, «A reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana é promovida pelos municípios, resultando da aprovação: ***a) Da delimitação de áreas de reabilitação urbana; e b) Da operação de reabilitação urbana a desenvolver nas áreas delimitadas*** de acordo com a alínea anterior, através de instrumento próprio ou de plano de pormenor de reabilitação urbana». Resultando pois, do disposto n.º 4, deste artigo, que «A cada área de reabilitação urbana corresponde uma operação de reabilitação urbana», se bem que a aprovação da delimitação da área e aprovação da operação podem ocorrer em simultâneo ou, então, o acto de aprovação daquela pode ter lugar em momento anterior ao acto de aprovação desta (n.º 3).

5.2 – Áreas de Reabilitação Urbana

Antes de mais, no artigo 2.º, alínea *b*), do Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, define-se a «**área de reabilitação urbana**» como sendo uma «Área territorialmente de limitada que, em virtude de insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infra-estruturas, dos equipamentos de utilização colectiva (...) justifique uma intervenção integrada, através de uma operação de reabilitação urbana aprovada em instrumento próprio ou em plano de pormenor de reabilitação urbana».

Acresce que segundo na, alínea *k*), do mesmo artigo, encontra-se vertida a noção de «**unidade de intervenção**» como aquela «área geograficamente de limitada a sujeitar a uma intervenção específica de reabilitação urbana, no âmbito de uma operação de reabilitação urbana sistemática aprovada através de instrumento próprio, com identificação de todos os prédios abrangidos, podendo corresponder à totalidade ou parte da área abrangida por aquela operação ou, em casos de particular interesse público, a um edifício».

Assim sendo, encontra-se regulado no artigo 12.º, n.º 1, do Diploma em apreço, o qual versa sobre o objecto das áreas de reabilitação urbana, que estas áreas «Incidem sobre espaços urbanos que, em virtude da insuficiência, degradação, ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas urbanas, dos equipamentos ou dos espaços urbanos e verdes de utilização colectiva, justifiquem uma intervenção integrada», podendo abranger, «designadamente, áreas e centros históricos, património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação, e respectivas zonas de protecção, áreas urbanas degradadas ou zonas urbanas consolidadas» (n.º 2).

Desta forma, antes de tudo, é determinante a **delimitação destas áreas de reabilitação urbana**, cuja **competência**, de acordo com o prescrito no n.º 1, do artigo 13.º, do Decreto-Lei n.º 307/2009, **pertence à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal**, sabendo-se que aquele órgão deliberativo goza ainda da competência para uma eventual **alteração** (n.º 6). O respectivo acto de aprovação está sujeito a publicação através de aviso na II Série do Diário da república e deve ser divulgado na página electrónica do Município (n.º 4).

Resta dizer, a este propósito, que «No caso da aprovação da delimitação de uma área não ter lugar em simultâneo com a aprovação da operação de reabilitação urbana a

desenvolver nessa área, aquela delimitação caduca se, no prazo de três anos, não for aprovada a correspondente operação de reabilitação» (artigo 15.º).

5.3 – Operações de Reabilitação Urbana: Simples e Sistemáticas

Em segundo lugar, assiste-se à consagração legal de *dois tipos diferentes de operação de reabilitação urbana: a operação de reabilitação urbana simples e a operação de reabilitação urbana sistemática*. Assim, o artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto, estatui, no seu n.º 1, que «Os municípios podem optar pela realização de uma operação de reabilitação urbana: a) Simples; ou b) Sistemática»³³. No n.º 2, deste artigo refere-se que «A *operação de reabilitação urbana simples* consiste numa *intervenção integrada de reabilitação urbana numa área, dirigindo-se primordialmente à reabilitação do edificado, num quadro articulado de coordenação e apoio da respectiva execução*».

Por sua vez, prescreve-se no n.º 3 que «A *operação de reabilitação urbana sistemática* consiste numa *intervenção integrada de reabilitação urbana de uma área, dirigida à reabilitação do edificado e à qualificação das infra-estruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização colectiva, visando a requalificação e revitalização do tecido urbano, associada a um programa de investimento público*».

Ora, de acordo com o aludido no Preâmbulo, no primeiro caso, designado por «operação de reabilitação urbana simples», trata-se de uma intervenção essencialmente dirigida à reabilitação do edificado, tendo como objectivo a reabilitação urbana de uma área.

³³ O Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, dedica o seu Capítulo III ao *planeamento das operações de reabilitação urbana*. Na Secção I regula as operações de reabilitação urbana simples e a Secção II tem por objecto as operações de reabilitação urbana sistemática.

No segundo caso, ou seja *na «operação de reabilitação urbana sistemática» é acentuada a vertente integrada da intervenção, dirigindo-se à reabilitação do edificado e à qualificação das infra-estruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização colectiva, com os objectivos de requalificar e revitalizar o tecido urbano.*

5.4 – Aprovação das Operações de Reabilitação Urbana: Instrumento Próprio ou Plano de Pormenor

No que respeita à *aprovação das operações de reabilitação urbana*, esta pode ser operada através de *instrumento próprio* ou por via de um *plano de pormenor*, tal como dispõe o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, em cujas alíneas *a)* e *b)* se determina que estes devem conter, respectivamente «*A definição do tipo de reabilitação urbana*» e «*a estratégia de reabilitação urbana ou o programa estratégico de reabilitação urbana, consoante a reabilitação urbana seja simples ou sistemática*».

Ora, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, daquele Decreto-Lei, no caso de a operação de reabilitação urbana ser aprovada através de *instrumento próprio*, a respectiva *competência está cometida à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal.*

Quando a operação de reabilitação urbana é aprovada por *plano de pormenor*, instrumento de gestão territorial que assume aqui uma relevância especial, rege nesta matéria o prescrito no artigo 18.º e 21.º e seguintes, sendo de realçar que, nos termos do n.º 1 deste último preceito, o «*plano de pormenor de reabilitação urbana obedece ao disposto no RJGIT, com as especificidades introduzidas pelo presente decreto-lei*». Daqui resulta que, tal como os restantes planos municipais de ordenamento do território, *a aprovação destes específicos planos de pormenor compete à Assembleia Municipal, mediante proposta apresentada pela Câmara Municipal* (cfr. artigo 79.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro)³⁴.

³⁴ Segundo o disposto no n.º 1 do artigo 69.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJGIT), definido pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, «Os planos municipais de ordenamento do território são instrumentos de natureza regulamentar, aprovados pelos municípios». Diga-se ainda que, nos termos do artigo 2.º, n.º 4, alínea b), deste Diploma, o âmbito municipal do ordenamento do território é concretizado, especialmente, pelos planos municipais de ordenamento do território, compreendendo os «planos directores municipais, os planos de urbanização e os planos de pormenor». Cfr. Ainda o estabelecido nos artigos 90.º e 91.º, alínea *a)*, do RJGIT).

Mesmo assim, importa realçar que, segundo o disposto no n.º 1 do artigo 26.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, «A elaboração do plano de pormenor da reabilitação urbana compete à câmara municipal, por iniciativa própria ou mediante proposta apresentada pelos interessados, sendo determinada por deliberação, a publicar e divulgar nos termos do n.º 1 do artigo 74.º do RJGIT».

Ora, ainda a propósito do regime anterior, constante do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio, mas passível de aplicação ao regime ora vigente, Alves Correia ensina que «as operações de renovação e de reabilitação urbanas, com a finalidade de impedir a contínua degradação do património construído, não devem ser projectadas e realizadas casuisticamente, mas ser integradas numa visão global constituída por planos de pormenor, ou na sua modalidade normal, ou na sua modalidade específica de “plano de pormenor de reabilitação urbana”».

Acrescenta o Autor que no que respeita ao **plano de pormenor de reabilitação** urbana, «enquanto modalidade específica de plano de pormenor com conteúdo material adaptado a finalidades particulares de intervenção previstas nos termos de referência do plano ou na deliberação municipal que determinou a respectiva elaboração, abrange solo urbano correspondente à totalidade ou a parte de um centro histórico delimitado em plano director municipal ou plano de urbanização eficaz, de uma área crítica de recuperação e reconversão urbanística ou de uma área de reabilitação urbana constituída nos termos da lei. O plano de pormenor de reabilitação urbana pode também delimitar áreas a sujeitar à aplicação de regimes específicos de reabilitação urbana previstos na lei»³⁵.

³⁵ Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 40 e 41.

6 – Entidades Gestoras: Municípios e Empresas Locais

Na linha do previsto no artigo 9.º Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, em cujos termos «As operações de reabilitação urbana são coordenadas e geridas por uma entidade gestora», as alíneas *a)* e *b)* do n.º 1 do artigo 10.º, determinam que tanto o município como uma entidade do sector empresarial local podem revestir a «qualidade de entidade gestora», sendo que se esta última tiver «por objecto social exclusivo a gestão de operações de reabilitação urbana, adopta a designação de sociedade de reabilitação urbana (SRU).

6.1 – O Município

Consequentemente, n.º 1 do artigo 36º estabelece que «O município pode optar entre assumir directamente a gestão de uma operação de reabilitação urbana ou definir como entidade gestora uma empresa do sector empresarial local», razão pela qual é legítimo afirmar que as *entidades gestoras das operações de reabilitação urbana* podem ser o próprio *município* ou, então, uma empresa integrada na actividade empresarial local, existentes ou a criar.

6.2 – Entidades Gestoras de Tipo Empresarial – As Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU)

Se estas entidades gestoras de tipo empresarial tiverem por objecto social exclusivo a gestão de operações de reabilitação urbana, revestem a qualidade de *sociedades de reabilitação urbana* (artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-lei n.º 307/2009) *admitindo-se, excepcionalmente* por justificação de interesse público, *a participação de capitais do Estado nestas empresas municipais* (artigo 37.º, n.º 2). Ora, tratando-se de uma situação em que a *Câmara Municipal* «pretenda designar uma empresa municipal para assumir a qualidade de entidade gestora de uma operação de reabilitação urbana, deve proceder à respectiva designação aquando» do acto de aprovação da *respectiva operação* (artigo 37.º, n.º 4).

Em qualquer caso, *competete ao município*, sempre que não promova directamente a gestão da operação de reabilitação urbana, *determinar os poderes da entidade gestora, através do instituto da delegação de poderes*. Caso a entidade gestora revista a qualidade de sociedade de reabilitação urbana e o município nada estabeleça em contrário, presume-se a delegação de certos poderes nessa mesma entidade empresarial local (números 2 a 5 do artigo 36.º).

Nessa qualidade de delegatária, a empresa local ou «do sector empresarial local» está «sujeita ao poder da entidade delegante de emitir directrizes ou instruções relativamente às operações de reabilitação urbana, bem como de definir as modalidades de verificação do cumprimento das ordens ou instruções emitidas» (n.º 6).

Com vista a promover a participação de particulares neste domínio, permite-se ainda às *entidades gestoras* (Município ou empresa local) recurso a *parcerias com entidades privadas*, as quais podem ser estruturadas de diversas formas, desde a concessão da reabilitação urbana, à administração conjunta entre entidade gestora e proprietários (n.º 1, alínea *b*), e números 3, 4 e 5, do artigo 11.º, do Decreto-lei n.º 307/2009).

6.3 – Entidades Gestoras: Da Lei do Sector Empresarial Local (2006) à Lei da Actividade Empresarial Local e das Participações Locais (2012)

Acontece que, neste contexto, não será despidendo recordar ainda que a referência feita no n.º 1, do 37.º, do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, à Lei do Sector Empresarial Local, ou seja à **Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro**, deve ser agora efectuada relativamente à Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, que aprova o regime jurídico da actividade empresarial local e das participações locais e que procedeu à sua revogação, visto que, como se sabe, estas podem assumir, em determinados termos, a qualidade e a natureza de «entidade gestora» de uma operação de reabilitação urbana.

Nesta medida, deve ler-se naquele preceito do Decreto-Lei n.º 307/2009 que é aplicável às empresas integradas na actividade empresarial local a que se refere a alínea b) do n.º 1, do artigo 10.º, **regime jurídico da actividade empresarial local, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto**, em cujo n.º 1 do artigo 19.º se estatui que «São empresas locais, as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em razão da verificação de um dos seguintes requisitos: a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização; c) Qualquer outra forma de controlo de gestão».

Segundo o n.º 4 do mesmo artigo, «*As empresas locais são pessoas colectivas de direito privado, com natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana, consoante a influência dominante prevista no n.º 1 seja exercida, respectivamente, por um município, dois ou mais municípios ou uma associação de municípios, independentemente da respectiva tipologia, ou área metropolitana*».

Acresce que, nos termos do n.º 1 do artigo 20.º dispõe-se que «*As empresas locais têm como objecto exclusivo a exploração de actividades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, nos termos do disposto nos artigos 45.º e 48.º, de forma tendencialmente autossustentável, sendo proibida a constituição de empresas locais para a prossecução de actividades de natureza exclusivamente administrativa ou com intuito exclusivamente mercantil*».

A tal propósito, para Pedro Costa Gonçalves, a Lei estabelece que «*São consideradas empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional, aquelas que, visando a promoção do crescimento económico, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social, e no respeito pelos princípios da não discriminação e da transparência e sem prejuízo da eficiência económica, tenham exclusivamente por objecto uma ou mais actividades enumeradas nas cinco alíneas do n.º 1, do artigo 48.º*»³⁶.

Ora, segundo o preceituado no artigo 22.º, n.º1, da mesma Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, «**A constituição das empresas locais ou a aquisição de participações que confirmam uma influência dominante, nos termos da presente lei, é competência dos**

³⁶ Cfr. Pedro Costa Gonçalves, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 250.

órgãos deliberativos das entidades públicas participantes, sob proposta dos respectivos órgãos executivos».

O mesmo será dizer que, *no caso das Empresas Municipais, como as que, neste plano, estamos a abordar, na qualidade de «entidades gestoras» de operações de reabilitação urbana, a respectiva constituição é da competência da Assembleia Municipal, sob proposta da respectiva Câmara Municipal.*

6.4 – Competências dos Órgãos Municipais

Trata-se, pois, de um esquema de competências que, aliás, já resultava do regime vertido na **Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro**, em cujo artigo 53.º, n.º 2, se determinava que *«Compete à assembleia municipal, em matéria regulamentar e de organização e funcionamento, sob proposta da câmara (...) l) Municipalizar serviços, autorizar o município, nos termos da lei, a criar empresas públicas municipais e fundações e a aprovar os respectivos estatutos, assim como a criar e participar em empresas de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, fixando as condições gerais de participação».*

Por seu turno, o n.º 1 do artigo 26.º da mesma Lei determinava que que *«Os membros do órgão de gestão ou de administração das empresas locais são eleitos pela assembleia geral»*, ao passo que no seu n.º 2, estatuí que *«Compete ao órgão executivo da entidade pública participante designar o representante desta na assembleia geral da respectiva empresa local».*

Presentemente, na Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro³⁷, encontramos normas dotadas de uma teleologia semelhante consagradas no seu artigo 25.º, cuja epígrafe é «Competências de apreciação e fiscalização», e em cujo n.º 1 se dispõe que «Compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal:

³⁷ O artigo 4.º desta Lei consagra os *Princípios Gerais* que devem reger a actividade e a organização administrativas das autarquias locais, dispondo que *«A prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais devem respeitar os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado».*

n) Deliberar sobre a criação de serviços municipalizados e todas as matérias previstas no regime jurídico da actividade empresarial local e das participações locais que o mesmo não atribua à câmara municipal;

r) Aprovar as normas, delimitações, medidas e outros actos previstos nos regimes do ordenamento do território e do urbanismo».

6.5 – Entidades Gestoras como Empresas Locais de Promoção do Desenvolvimento Local e Regional

Finalmente, em sede da temática que temos vindo a desenvolver, em geral, e das empresas locais como entidades gestoras de operações de reabilitação urbana, em especial, não se afigura despiciendo salientar que *é a própria Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto a aludir que empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional podem ter por objecto a renovação e reabilitação urbanas.*

Na verdade, dispõe o n.º 1 do seu artigo 48.º que *«Para os efeitos de presente lei, são consideradas empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional, aquelas que, visando a promoção do crescimento económico, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social, no respeito pelos princípios da não discriminação e da transparência e sem prejuízo da eficiência económica, tenham por objecto uma ou mais das seguintes actividades: a) Promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana; b) **Renovação e reabilitação urbanas e gestão do património edificado**».*

Acresce que, esteira da opinião de Pedro Costa Gonçalves, importa dizer que não subsistem dúvidas que *«a promoção e desenvolvimento regional e local não constitui uma indicação suficiente para delimitar o objecto social de empresas locais: é necessário especificar o objecto concreto da empresa, que há-de ter de corresponder exclusivamente a uma ou mais das actividades indicadas no n.º 1 do artigo 48º.*

A promoção do desenvolvimento local e regional constitui apenas uma *primeira indicação*, de carácter genérico sobre o objecto social das empresas locais. A *Lei*, depois, exige uma *indicação mais precisa e enuncia um catálogo fechado de actividades que concretizam a promoção do desenvolvimento local e regional*. Mas, para além disso, na indicação de cada actividade que concretiza a cláusula geral, a Lei seguiu, com uma excepção, um modelo de tipicidade fechada, aludindo a actividades com uma identificação precisa e definida»³⁸.

Por seu turno, o artigo 49º estatui quais são os **princípios orientadores para que estas empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional prossigam as missões que lhes sejam confiadas**. Determina-se, então, que elas devem conduzir a sua acção mediante os seguintes princípios orientadores:

- (i) Contribuição para o desenvolvimento económico-social na respectiva circunscrição, sem discriminação das áreas territoriais sujeitas à sua actuação; promoção do crescimento económico local e regional;
- (ii) Desenvolvimento de actividades empresariais integradas no contexto de políticas económicas estruturais de desenvolvimento tecnológico e criação de redes de distribuição;
- (iii) Promoção do empreendedorismo de base local e regional;
- (iv) Garantia de fornecimento de serviços ou a gestão de actividades que exijam avultados investimentos na criação ou no desenvolvimento de infraestruturas;
- (v) Cumprimento de obrigações específicas, relacionadas com a segurança da respectiva actividade, com a continuidade e qualidade dos serviços e com a protecção do ambiente e da qualidade de vida, de maneira clara, transparente, não discriminatória e susceptível de controlo.

³⁸ Cfr. Pedro Costa Gonçalves, *O Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local*, cit., pp. 250-252.

7 – Modelos e Instrumentos de Execução das Operações de Reabilitação Urbana

7.1 – Modelos de Execução das Operações de Reabilitação Urbana

Para além de tudo o já foi *supra* explanado, impõe-se dizer, na linha de Fernanda Paula Oliveira³⁹, que as *operações de reabilitação urbana são sempre geridas e coordenadas por uma entidade gestora, que tanto pode ser o município, como uma entidade do sector empresarial local*, a qual deverá ser devidamente identificada aquando da delimitação da área de reabilitação urbana (a identificação da entidade gestora, quando esta não seja o município, é feita no respectivo instrumento estratégico, consoante o tipo de operação de reabilitação urbana em causa, no âmbito do qual são logo identificados os poderes que lhe são delegados).

Cabe a estas entidades, no âmbito da gestão da operação de reabilitação urbana: delimitar unidades de intervenção quando previstas no programa estratégico; promover e tomar a iniciativa das operações de reabilitação urbana sistemáticas e exercer os poderes delegados (expressa ou tacitamente) pelos municípios.

Jorge Alves Correia aprofunda esta temática sublinhando que, «do contacto, diálogo ou negociação entre a Administração e os actores privados pode resultar a celebração de contratos urbanísticos, tanto no procedimento de elaboração dos planos, como na sua execução. Estamos aqui já num nível especialmente qualificado de participação dos interessados na definição do conteúdo das decisões administrativas. A contratualização entre actores públicos e privados abrange, nesta matéria, quer as parcerias com entidades privadas no caso de execução de operações de reabilitação urbana promovidas por entidades gestoras, bem como outros contratos celebrados no âmbito da reabilitação urbana».

³⁹ Cfr. Fernanda Paula Oliveira, *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, FDUC, Almedina, p.142.

Ora, segundo o Autor, a execução das operações de reabilitação urbana pode ter lugar através da iniciativa dos particulares ou das entidades gestoras. Na primeira hipótese, que se encontra prevista na alínea a) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 10.º do RJRU, a execução das operações de reabilitação urbana pode desenvolver-se através da modalidade de execução pelos particulares com o apoio da entidade gestora ou através da modalidade de gestão conjunta. No segundo caso, contemplado na alínea b) do n.º 1, no n.º 3, o n.º 4 e n.º 5 do mesmo artigo, a execução das operações de reabilitação urbana desenvolver-se-á através **das modalidades de execução directa pela entidade gestora, da execução através de administração conjunta ou da execução através de parcerias com entidades privadas**, posto que, nesta última situação, deve salientar-se que estas só podem ser adoptadas no domínio de *operações de reabilitação urbana sistemática*. Tais parcerias com entidades privadas concretizam-se através dos contratos de reabilitação urbana e de concessão de urbanização.

De acordo com o mesmo Autor, o contrato de concessão de reabilitação é concebido como «um contrato de delegação de uma função ou de uma actividade pública, dado que atribui ao contratante particular a responsabilidade pela execução de uma tarefa ou função pública, concretamente, a reabilitação urbana de uma unidade de intervenção ou de uma unidade de execução que a lei atribui ao município como tarefa sua.

Assumindo a natureza de um contrato administrativo, em especial de contrato sobre o exercício de poderes públicos, na concessão da reabilitação o contratante privado encontra-se incumbido de actuar em vez da Administração na prossecução de fins institucionais desta e, por conseguinte, o concessionário, em princípio, exercerá, em nome próprio, os poderes de intervenção do concedente, nomeadamente, poderes de condução e de preparação dos procedimentos expropriativos». Conclui-se, assim, que «concessão de reabilitação disciplina uma relação administrativa entre a Administração e um certo sujeito e que, além disso, opera a transferência de um conjunto de poderes de autoridade da Administração para o concessionário»⁴⁰.

⁴⁰ Cfr. Jorge André Alves Correia, *Concertação, Contrato...cit.*, loc. cit., pp. 101-103.

Destarte, «a concessão de reabilitação está sujeita ao princípio da precedência de lei, logo, na ausência de uma disposição com esse valor que atribua ao titular da tarefa pública a competência para a conceder, a concessão não é possível». Ressalva-se, assim, neste contexto e de acordo com o pensamento de Pedro Gonçalves, «a função institucional que o princípio da legalidade cumpre nas concessões administrativas, «legitimando» a concessão enquanto acto organizatório da Administração Pública.

Quer dizer que «a referência necessária à base legal constitui o fundamento da atribuição da concessão pela Administração; no caso do contrato de concessão de reabilitação, há pelo menos, referência expressa a três diplomas legais: o regime jurídico da reabilitação urbana, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e o Código dos Contratos Públicos»⁴¹.

Em jeito de síntese, não se olvide ainda que, nos termos do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, se estabelece que «Para promover operações de reabilitação urbana sistemática o município que pode **concessionar a reabilitação** nos termos previstos no RJIGT, para a execução de planos municipais de ordenamento do território, quer por sua iniciativa quer a solicitação da entidade gestora (n.º 1). Esta concessão «é precedida de procedimento adjudicatório, devendo o respectivo caderno de encargos especificar as obrigações mínimas do concedente e do concessionário ou os respectivos parâmetros, a concretizar nas propostas» (n.º 3), e a «formação e execução do contrato» regem-se pelo disposto no Código dos Contratos Públicos (n.º 4).

Finalmente, no artigo 43.º, n.º 1 e n.º 2, preceitua-se, respectivamente, que a «entidade gestora de uma operação de reabilitação urbana sistemática pode celebrar **contratos de reabilitação urbana** com entidades públicas ou privadas, mediante os quais estas se obriguem a proceder à elaboração, coordenação e execução de projectos de reabilitação numa ou em várias unidades de intervenção ou de execução» e que o «contrato de reabilitação urbana pode prever a transferência para a entidade contratada dos direitos de comercialização dos imóveis reabilitados e de obtenção dos respectivos proventos, bem como, nomeadamente, a aquisição do direito de propriedade ou a constituição do direito de superfície sobre os bens a reabilitar por esta, ou a atribuição de um mandato para a venda destes bens por conta da entidade gestora».

⁴¹ Cfr. Pedro Gonçalves, *A Concessão de Serviços Públicos*, Almedina, Coimbra, 1999, p. 110.

7.2 – Execução das Operações de Reabilitação Urbana

Aludir a «instrumentos de execução» significa abordar a temática da execução concreta das operações de reabilitação urbana. Antes de tudo, é imperioso salientar que estando em causa uma *operação sistemática*, nesta matéria a lei admite que, em sede do respectivo planeamento e programação, sejam delimitadas *unidades de intervenção* (no caso de a área de reabilitação urbana ter sido delimitada por instrumento próprio) ou *unidades de execução* (no caso de a área de reabilitação urbana ter sido delimitada através de plano de pormenor), devendo remeter-se, quanto a estas, para o disposto no RJIGT (artigo 34.º, n.º 1 e n.º 2 do RJRU)

As unidades de intervenção reguladas no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) encontram-se associadas a modalidades de execução – execução por iniciativa dos particulares, a qual pode ser execução pelos particulares com apoio da entidade gestora ou administração conjunta, e execução por iniciativa das entidades gestoras (que pode assumir a modalidade de execução directa pelas entidades gestoras, administração conjunta ou por recurso a parcerias com entidades privadas que, por sua vez, podem assumir a configuração do contrato de concessão de reabilitação ou contrato de reabilitação urbana).

Já as unidades de execução do RJIGT surgem como instrumentos para a execução sistemática dos planos, isto é, encontram-se associadas a um dos *três tipos de execução*:

Quanto aos instrumentos de execução das operações de reabilitação urbana, opera-se uma distinção consoante esteja em causa a realização de operações urbanísticas sujeitas ao Regime Jurídico de Urbanização e Edificação ou a mobilização de instrumentos de política dos solos. No que respeita aos instrumentos de execução do RJUE estão em causa os procedimentos de controlo preventivo de operações urbanísticas, os procedimentos de controlo sucessivos destas operações e a cobrança de taxas urbanísticas (cfr. artigos 44.º e ss. do RJRU)⁴².

⁴² Cfr. Fernanda Paula Oliveira, *Programação e execução das operações de reabilitação urbana: perspectiva jurídica*, in o Novo Regime...cit., pp. 144-148.

7.3 – Os Benefícios Fiscais no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

Na senda de Diogo Duarte Campos, poderemos dizer, a tal propósito, que «a consagração de benefícios fiscais explica-se pelo facto de a mesma não ser uma tarefa exclusivamente privada, outrossim pública, mas, essencialmente, por uma «má consciência» do legislador, «pela sua responsabilidade directa pelo estado a que as coisas chegaram».

De facto, a conjugação, por uma banda, de uma errada política de tributação do património com, por outra banda, quase um século de congelamento de rendas implicou um abandono dos centros históricos e a deslocação, como já se referiu, das pessoas para as periferias das cidades, com nefastas consequências económicas e sociais. Nessa medida, consagram-se **benefícios fiscais no âmbito da reabilitação urbana, sendo que uns encontram-se fora do Estatuto dos Benefícios Fiscais, ao passo que outros se encontram integrados naquele Estatuto.**

Quanto aos **benefícios fora do Estatuto dos Benefícios Fiscais**, existem disposições no Código do IVA e no CIMI que não podem deixar de se considerar como **verdadeiros benefícios fiscais, entendido em sentido amplo, dado que representam, ou podem representar, verdadeiras diminuições do valor normal de imposto a pagar.** Os pressupostos de aplicação da taxa reduzida de IVA dependerão da conjugação de vários factores: natureza do Dono de Obra, natureza da empreitada e localização dos trabalhos.

No concernente aos ***benefícios previstos no Estatuto dos Benefícios Fiscais***, este Estatuto consagra um conjunto de outros benefícios quer, relativos a impostos sobre o património (IMI e IMT) quer, em determinadas circunstâncias, relativos ao rendimento, seja das pessoas singulares, seja das pessoas colectivas.

Diga-se, por último, que o Legislador, **para além de pretender apoiar o promotor de acções de reabilitação, estimula também a compra dos imóveis reabilitados** por particulares, o que bem se compreende numa política de cidade que pretende potenciar não só a reabilitação, mas também o repovoamento dos centros urbanos⁴³.

⁴³ Cfr. Diogo Duarte Campos, *Pagar a Conta da Reabilitação Urbana*, in *Pagar a conta da Cidade*, Instituto Jurídico, FDUC, Coimbra, 2013, p. 86 a 96.

PARTE II

O Regime Jurídico Específico do Arrendamento de Imóveis Reabilitados

8 – Causas Remotas das *Especificidades do Arrendamento de Edifícios Reabilitados*

Naturalmente que falar de «especificidades» próprias do regime jurídico do contrato de arrendamento de imóveis objecto de reabilitação, implicar atentar, se bem que genérica e sumariamente, nas possíveis razões de natureza extrajurídica, ou seja de ordem política e socioeconómica que as têm vindo a determinar.

Desde logo, importa referir que quase 50 anos de congelamento de rendas gerou um acréscimo de custos, tanto para o sector privado da economia, como para o sector público administrativo, nomeadamente, aqueles que derivaram do facto de os centros das cidades se encontrem degradados, despovoados e envelhecidos, como, aliás já foi referido. Além disso, as periferias ficaram sobrelotadas, o que acarretou, necessariamente, um acréscimo de custos na deslocação para as pessoas que aí vivem.

Por outro lado, nas últimas décadas, o investimento na habitação focou-se, quase totalmente, na construção de edifícios novos de raiz, destinados a venda imediata a eventuais residentes, razão pela qual, o mercado do arrendamento decaiu abruptamente, sobretudo devido ao facto de as mensalidades respeitantes à compra de uma habitação serem inferiores às rendas a pagar mensalmente pelo arrendamento de uma outra habitação.

Porém, hoje em dia, é incontornável que o custo dos imóveis e, principalmente, o difícil acesso ao crédito bancário passou a impedir muitas famílias de adquirirem a sua própria habitação, para além que, a actual crise económica e financeira a crise económico-financeira, em geral, e a do sector imobiliário, em particular, bem como o e o desemprego muito elevado que dificultaram e dificultam, cada vez mais, a aquisição de casa própria. Por último, até há relativamente pouco tempo, verificou-se uma fraca aposta no mercado da reabilitação urbana.

Não surpreende, pois, que, em Portugal, exista, actualmente, mais de um milhão de edifícios a precisarem de serem reabilitados, nomeadamente, cerca de cem mil edifícios que estão gravemente degradados, necessitando de uma urgente recuperação dada até a possibilidade de poderem ruir. Diga-se ainda que, os dois municípios que possuem as situações mais graves nesta matéria são o de Lisboa e o do Porto, onde abundam edifícios muito antigos, logo, muito degradados, sobretudo nas respectivas zonas históricas, sendo a cidade do Porto é aquela em que, simultaneamente, existem mais casas degradadas e com rendas mais baixas.

Ora, se atentarmos nos dados do Instituto Nacional de Estatística, verificamos que o número de prédios arrendados, em 1981 era de 1075 milhares de fogos (38,8% das residências habituais), e em 1991 o diminuiu para 545 milhares, ou seja, 17,9% do total, havendo continuado a reduzir-se até aos nossos dias.

Com efeito, tornou-se necessário proceder à reabilitação do parque habitacional, pois, para além do mais, tal desiderato surge acompanhado de uma expectativa segundo a qual as habitações reabilitadas sejam canalizadas para o arrendamento urbano, tentando conferir-se, novamente, uma maior vitalidade aos centros dos nossos aglomerados urbanos.

9 - Do Conceito de Arrendamento – breve alusão

Se nos propomos, de ora em diante, evidenciar e analisar os traços específicos que individualizam os contratos de arrendamento que têm por objecto imóveis reabilitados ou que são alvo de operações de reabilitação urbana, de acordo com o respectivo regime jurídico, cujos momentos mais destacados abordámos acima, se bem que em termos bastante sintéticos, não se afigura despidiendo começarmos por dar uma ***breve noção de contrato de arrendamento urbano***.

Porém, antes de mais, convém não esquecer que, nos termos do artigo 1022.º do Código Civil, a «*Locação*» é o contrato pelo qual uma das partes se obriga a proporcionar à outra o gozo temporário de uma coisa, mediante retribuição», sabendo-se que, logo no artigo 1023.º que tem por epígrafe «Arrendamento e aluguer», se estatui que «*A locação diz-se “arrendamento” quando versa sobre coisa imóvel, “aluguer” quando incide sobre coisa móvel*».

Ora, de acordo com o ensinamento de Pereira Coelho, «vê-se que os elementos do contrato de locação são três:

- a) *Em primeiro lugar*, resulta da locação para uma das partes (o locador) a obrigação de proporcionar o ***gozo de uma coisa*** à outra parte (o locatário).
- b) *O segundo elemento essencial* da locação é o ***prazo***, pois o gozo da coisa que o locador se compromete a proporcionar ao locatário deve ser temporário.
- c) *Finalmente*, o gozo da coisa deve ser concedido mediante ***retribuição***. Se não se convencionou retribuição, o contrato não é de locação mas de comodato»⁴⁴.

⁴⁴ Cfr. F. M. Pereira Coelho, Direito Civil, *Sumários das Lições ao Ciclo Complementar de Ciências Jurídicas em 1977-1978*, Coimbra, 1978, p. 10 a 13. Itálico e negro, nossos.

10 – A Dinamização da Reabilitação Urbana e Correção do Sistema de Arrendamento como Metas do Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU)

A publicação do Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), em 2006, teve como finalidade a correção do sistema anterior de arrendamento, o qual permitiu a manutenção de rendas muito baixas, como já anteriormente aludimos, em prejuízo das crescentes necessidades de reabilitação dos imóveis e áreas urbanas seriamente degradadas.

Ora, tal como é sublinhado por C. Tuna e J. Teixeira, «as causas determinantes do fenómeno de degradação de imóveis arrendados» encontram-se diagnosticadas». Em primeiro lugar, é sabido que (i) o «senhorio, desprovido de rendimentos para investir na conservação do imóvel abstém-se de cumprir os deveres de conservação periódica dos edifícios». Depois, (ii) o «inquilino, embora assistindo a uma diminuição dos custos com a habitação no seu orçamento familiar, dado a renda não se encontrar actualizada, viu, ao mesmo tempo, uma diminuição das condições de conforto, salubridade e segurança». Acresce ainda que (iii) «o município, crescentemente chamado a intervir, desde logo, para intimar os proprietários para que estes executem as obras de conservação ordinária, e para além disso, obras de beneficiação, e até por vezes, a ver-se obrigado a demolir e a abrigar moradores, em face de casos de ruína iminente, não pode substituir-se aos proprietários, é que o reembolso das despesas obedece a parâmetros apertados calculados sobre o valor das rendas recebidas». Finalmente (iv), o Estado, incumbido pela Constituição da República Portuguesa a promover “o direito de todos, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto”, depende da iniciativa dos proprietários e inquilinos e da colaboração activa dos municípios»⁴⁵.

Então, nesta matéria foi produzida «a nova Lei» que passou a reger o Arrendamento Urbano, ou seja, o designado «Novo Regime do Arrendamento Urbano,

⁴⁵ Cfr. C. Tuna e J. Teixeira, *O Novo Regime de Arrendamento Urbano e o seu Impacto na Reabilitação Urbana. Caso de Estudo*, Escola de Engenharia da Universidade do Minho, Guimarães, in Congresso Construção 2007 – 3.º Congresso Nacional 17 a 19 de Dezembro, Coimbra, Portugal, Universidade de Coimbra, pp. 1 e 2.

com duas grandes finalidades: a da criação de um verdadeiro mercado de arrendamento e a da dinamização da reabilitação urbana. Posteriormente, houve lugar, a «alterações e aditamentos, aprovados pela Lei n.º 31/2012 e, assim, entrou em vigor o NRAU de 2012, actualizando o regime consagrado no NRAU de 2006, regime, este, resultante da Lei n.º 6/2006». Segundo a opinião de Soares Machado e de Regina Santos Pereira, em vez de «se fazer uma nova lei, como aconteceu com o RAU e, também em grande parte, com o NRAU, em 2012 aprovou-se uma lei que veio alterar (aditar ou revogar) as disposições das leis anteriores, isto é, veio fazer modificações no texto que as leis anteriores continham, nomeadamente, o Regime do Arrendamento Urbano (RAU), de 1990, e o Novo Regime do Arrendamento urbano (NRAU), de 2006»⁴⁶.

11 – «Especificidades» do Regime Jurídico do Arrendamento de Imóveis Objecto de «Obras de Remodelação ou Restauro Profundos»

Todavia queremos dar nota de que, para nós, falar-se de um «regime jurídico», específico dos imóveis arrendados que forem objecto de operações de reabilitação urbana, verdadeiramente estruturado, independentemente de que tem, em concreto, a responsabilidade de as efectuar, nomeadamente, no que respeita à denúncia do contrato, quando necessária, bem como aos direitos do inquilino/arrendatário, afigura-se, do ponto de vista sistemático-normativo, uma realidade muito difícil de conseguir.

⁴⁶ Cfr. Soares Machado/ Regina Santos Pereira, *Arrendamento Urbano (NRAU)*, 3.ª edição revista e aumentada, Petrony, 2014, pp. 7-9.

Em bom rigor *estas questões encontram-se reguladas de forma dispersa, por vários Diplomas, o que dificulta em muito o trabalho hermenêutico de quem pretenda debruçar-se sobre eles.* Pese embora esta advertência, o estudo a que nos propusemos, obriga-nos a atentar em preceitos que tanto se encontram vertidos no Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, coma a redacção operada pela Lei n.º 32/2012, 14 de Agosto, no Código Civil, bem como no Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 30/2012, de 14 de Agosto, *considerando a sua pertinência para a tentativa de responder tanto quanto possível à questão em que se traduzem tais «especificidades».*

Em nosso entender, *a sistematização a possível deve partir de um dado essencial: as operações de reabilitação urbana, qua tale ou proprio sensu, envolvem sempre «obras de remodelação ou restauro profundos» de prédios urbanos arrendados, mormente de demolição.* Assim sendo, pensamos que toda a Legislação que verse sobre esta temática deve ter aí um terreno fértil de aplicação, quiçá exigível, quando a realização dessas obras contendam com o conteúdo dos contratos de arrendamento que *têm por objecto os edifícios ou fracções alvo daqueles instrumentos de execução de tais «operações de reabilitação».*

11.1 – O artigo 73.º do Decreto-lei 307/2009, de 23 de Outubro (RJRU)

Ora, antes de tudo, é imperioso ter presente que o artigo **73.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro**, versa sobre os *«Direitos dos ocupantes de edifícios ou fracções»*. Este artigo determina, no seu **n.º 1**, que *«Quem, de boa fé, habite em edifícios ou fracções que sejam objecto de obras coercivas, nos termos do presente decreto-lei, tem direito a realojamento temporário, a expensas do proprietário, excepto se dispuser no mesmo concelho ou em concelho limítrofe de outra habitação que satisfaça adequadamente as necessidades de habitação do seu agregado».*

Aduz o n.º 2 que «Quem, de boa fé, habite em edifícios ou fracções que sejam objecto de reestruturação da propriedade, expropriação ou venda forçada, nos termos do presente decreto-lei, tem direito a realojamento equivalente, devendo apenas ser constituído como interessado no procedimento de *determinação de montante indemnizatório se prescindir desse realojamento*».

Acrescenta o n.º 3 que «Os sujeitos referidos nos números anteriores têm preferência nas posteriores alienações ou locações de edifício ou fracção objecto da acção de reabilitação realizada nos termos do presente decreto-lei». Já o disposto no seu n.º 4 assume, a nosso ver uma indiscutível relevância quando estatui que «O disposto nos números anteriores não prejudica os direitos dos arrendatários previstos na legislação aplicável».

Decorre pois, do próprio regime jurídico da reabilitação urbana a necessidade «específica» de protecção dos interesses e direitos dos «habitantes» de edifícios ou fracções que sejam objecto de obras coercivas ou de outros instrumentos de execução de operações urbanísticas de reabilitação (cfr. 54.º), em geral, e daqueles que gozam da qualidade de *arrendatários*, em particular.

A este propósito, nunca será despiciendo salientar que para efeitos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e tal como resulta do preceituado no seu artigo 55.º, n.º 1 e n.º 2, são consideradas obras coercivas, aquelas 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», a *cuja realização, dentro de um determinado prazo, o respectivo proprietário apesar de se encontrar vinculado, pela entidade gestora, a fim de proceder à devida obrigação de reabilitação, é objecto do seu incumprimento, razão pela qual a mesma entidade gestora «pode tomar posse administrativa dos edifícios ou fracções para dar execução imediata às obras determinadas*».

11.2 – O «Regime» da Denúncia Justificada constante do artigo 1103.º do Código Civil

Nesta ordem de ideias, logo de seguida, rege na matéria de arrendamento urbano de imóveis objecto de reabilitação, o **artigo 1103.º do Código Civil**, bem como o **Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, que aprovou regime jurídico das obras em prédios arrendados (RJOPA), com a redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 30/2012, de 14 de Agosto**, para o qual remete o disposto no n.º 11 daquele artigo do Código Civil, razão pelo qual se impõe que estes normativos devam ser considerados como mais um alvo prioritário da nossa análise.

Ora, se bem pensamos, quer as «obras de remodelação ou restauro profundos» sejam realizadas voluntariamente pelo senhorio, observando a «obrigação» de reabilitar o imóvel, exigida pela entidade gestora, como parece dever ser a situação normalmente desejada pelo legislador, quer as mesmas obras venham a ser efectuadas coercivamente pela entidade gestora, nos moldes acabados de elencar, a verdade é que se impõe proteger os interesses e direitos dos seus «habitantes», *maxime*, dos respectivos arrendatários.

Destarte, estamos em crer que, para além do mais, merecem aqui aplicação os preceitos vertidos nos artigos 1103.º e 1101.º do Código Civil, cuja redacção actual resulta do disposto na Lei n.º 31/2012, de 14 de Agosto, que, por seu turno, operou alterações à Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro (NRAU).

Assim, de acordo com o estatuído no n.º 1 do referido artigo **1103.º do Código Civil**, «*A denúncia pelo senhorio com qualquer dos fundamentos previstos nas alíneas a) e b) do art.º 1101.º é feita mediante comunicação ao arrendatário com antecedência não inferior a seis meses sobre a data pretendida para a desocupação e da qual conste, de forma expressa e sob pena de ineficácia, o fundamento da denúncia*».

Por sua vez, estabelece o **n.º 2** que «*Quando a denúncia tiver o fundamento previsto na alínea b) do art.º 1101.º, a comunicação referida no número anterior é acompanhada, sob pena de ineficácia da denúncia*»:

- a) *De comprovativo de que foi iniciado, junto da entidade competente, procedimento de controlo prévio da operação urbanística a efectuar no locado, bem como de termo de responsabilidade do técnico autor*

do projecto legalmente habilitado que declare que a operação urbanística obriga à desocupação do locado, quando se trate de operação urbanística sujeita a controlo prévio; ou

- b) De descritivo da operação urbanística a efectuar no locado, indicando que a operação urbanística está isenta de controlo prévio e as razões pelas quais a mesma obriga à desocupação do locado, quando se trate de operação urbanística isenta de controlo prévio».*

E a verdade é que, nos termos da referida alínea *b)* do **artigo 1101.º**, tendo por epígrafe «Denúncia pelo senhorio», «O senhorio pode denunciar o contrato de duração indeterminada» (...) «Para demolição ou realização de obra de remodelação ou restauro profundos que obriguem à desocupação do locado»⁴⁷.

Por seu turno, o n.º 6 deste mesmo artigo 1103.º reveste uma inquestionável relevância ao estatuir, em sede de protecção dos direitos dos arrendatários, que a invocação do disposto na alínea b) do art.º 1101.º obriga o senhorio, mediante acordo e em alternativa:

- a) Ao pagamento de uma indemnização correspondente a um ano de renda;*
b) A garantir o realojamento do arrendatário em condições análogas às que este já detinha, quer quanto ao local, quer quanto ao valor da renda e encargos».

Nos termos do n.º 7, «Caso as partes não cheguem a acordo no prazo de 30 dias a contar da recepção da comunicação prevista no n.º 1, aplica-se o disposto na alínea a) do número anterior», sendo que segundo o preceituado n.º 8, «A indemnização devida pela denúncia deve ser paga, no momento da entrega do locado, sob pena de ineficácia da denúncia».

Diga-se ainda que «Salvo motivo não imputável ao senhorio, o não cumprimento do disposto no n.º 5, bem como o não início da obra no prazo de seis meses contados da desocupação do locado, obriga o senhorio ao pagamento de uma indemnização

⁴⁷ Apenas a título de inventário, recordamos que, segundo o prescrito na alínea *a)* do artigo 1101.º do Código Civil, o senhorio pode denunciar o contrato de duração indeterminada quando «haja necessidade de habitação pelo próprio ou pelos seus descendentes em 1.º grau» Acresce que, de acordo com o n.º 5 do artigo 1103.º, «O senhorio que haja invocado o fundamento referido na alínea *a)* do art.º 1101.º deve dar ao local a utilização invocada no prazo de três meses e por um período mínimo de dois anos».

correspondente a 10 anos de renda» (n.º 9), e que «Da denúncia pelo senhorio não pode resultar uma duração total do contrato inferior a dois anos» (n.º 10).

Por último e **dotado de especial pertinência** no estudo que temos em mãos, **o n.º 11 remete para legislação especial, o mesmo será dizer, em nossa opinião, para o Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 30/2012, de 14 de Agosto, que aprova o Regime Jurídico das Obras em Prédios Arrendados, ao estipular que «A denúncia do contrato para demolição ou realização de obra de remodelação ou restauro profundos é objecto de legislação especial», o que, a nosso ver, numa perspectiva teleológica, equivale a um alargamento do âmbito do regime normativo de protecção dos arrendatários em casos de denúncia do contrato por entidade distinta do senhorio, bem como pela aplicação de outros preceitos «especiais».**

Apesar de tudo, no que concerne à análise das alterações mais recentes da redacção deste preceito, Soares Machado e Regina Santos Pereira advertem que o NRAU de 2012 (Lei n.º 31/2012) «veio dar nova redacção ao n.º 1 do artigo 1103.º, determinando que a denúncia pelo senhorio com os fundamentos previstos na alínea b) do art.º 1101º passa a ser feita por mera comunicação, ao contrário de ser uma acção judicial conforme era preceituado pelo NRAU de 2006», o que, até certo ponto, também demonstra uma tendência para a protecção dos interesses do senhorio, muito em especial, da faculdade de denúncia.

Julgam estes Autores, que tal **alteração constitui uma inovação histórica em relação à tradição jurídica anterior, a qual impunha o recurso obrigatório à acção judicial. O objectivo foi tornar mais flexível e mais eficaz o exercício do direito de denúncia pelo senhorio.** Sendo assim, a comunicação é efectuada através do envio de carta registada com aviso de recepção e deve conter os fundamentos de denúncia, que integrem as situações previstas na alínea b) do artigo 1101.º, de forma expressa. Assim sendo, a comunicação tem que ser justificada, contendo menção expressa do fundamento da denúncia, e nela se invocando e fazendo a prova documental dos respectivos factos, sob pena de ineficácia».

Acresce que, como o contrato, «pela sua própria natureza, não tem “prazo certo”, a lei estabeleceu uma antecedência mínima para o envio da comunicação, que é de “seis meses sobre a data pretendida para a desocupação”. No entanto, a denúncia

nunca pode efectivar-se antes de o contrato perfazer pelo menos dois anos de duração total (no NRAU de 2006 este prazo era de cinco anos)».

Quanto ao fundamento da denúncia para demolição ou realização de obras de remodelação ou restauro profundos, impõe o n.º 2 deste artigo que o senhorio, para além de alegar em que consistem e que essas mesmas obras **obrigam à desocupação do locado** (cfr. art.º 1101.º alínea b) in fine) **deve também anexar à comunicação**, sob pena de ineficácia, documento comprovativo da operação urbanística a realizar no imóvel locado».

É, porém, inequívoco concluir-se que **«o regime da denúncia fundamentada na demolição, remodelação ou restauro profundo do locado sofre uma radical simplificação de procedimentos**, em 2012, dado que desapareceu, em relação a 2006, a acção judicial, a qual mesmo nos casos em que obtivesse o seu êxito, dado a morosidade, levava, as mais das vezes, à caducidade da licença administrativa de demolição ou de construção antes de o processo judicial de despejo terminar. Consequentemente, a solução consagrada no NRAU de 2012 tem como finalidade permitir e fomentar o funcionamento da actividade económica, nomeadamente a recuperação de imóveis urbanos em mau estado, que se tornou uma constante na paisagem urbana portuguesa».

Convém ainda não olvidar que o prazo para o senhorio dar início às obras, nos casos em que esse tenha sido o fundamento da denúncia, é de seis meses (o que já tinha sido reduzido pelo NRAU de 2006 de três anos para seis meses) a contar da data de desocupação efectiva do locado.

Já no que respeita «à fixação legal de um valor “indemnizatório” mínimo, este dado que reveste a natureza de “indemnização punitiva” é bastante questionável, terá que ser paga pelo senhorio ao inquilino mesmo que este último não tenha sofrido prejuízo algum. Efectivamente, constitui, não uma verdadeira indemnização, mas sim uma sanção aplicada ao senhorio por ter usado indevidamente da sua faculdade de denunciar o contrato, não respeitando o prazo legal para iniciar as obras que fundamentaram a denúncia. Mas, de acordo com o estatuído nesta norma, essa sanção só será devida se o motivo do incumprimento for imputável ao senhorio».

Tal como no NRAU de 2006, também no NRAU de 2012, mantém-se o regime parcialmente inovador daquele NRAU que prevê que senhorio e inquilino devem entender-se quanto às consequências, optando por uma de duas soluções:

- a) *o senhorio garante o realojamento do inquilino em condições análogas às que este já detinha ou,*
- b) *o senhorio paga ao inquilino uma indemnização correspondente a um ano de renda».*

Caso as partes não cheguem a acordo sobre uma destas duas alternativas (indemnização ou realojamento) o pagamento da indemnização será fixado no valor correspondente a um ano da renda que vigorava à data da efectivação da denúncia.

O realojamento é a mudança de residência para outra casa “em condições análogas”, ou seja, de maneira que o inquilino não tenha que suportar uma situação mais onerosa para si próprio. Neste domínio, Soares Machado e Regina Santos Pereira são da opinião que, o NRAU de 2012 introduziu *duas alterações* de monta relativamente ao NRAU de 2006, designadamente:

- Deixa de exigir que o realojamento tenha de ser no mesmo concelho, dado que passa a exigir que seja feito “em condições análogas (...) quanto ao local.

- E vem precisar o que se entende por realojamento “em condições análogas” às que já detinha, prevendo que a similitude das condições refere-se ao local e ao valor da renda e encargos.

Relativamente à *denúncia de contrato para habitação celebrado antes do RAU, quando o arrendatário tenha idade igual ou superior a 65 anos de idade ou deficiência com grau de incapacidade superior a 60%, o senhorio é obrigado a garantir o realojamento do arrendatário, conforme dispõe a legislação especial*⁴⁸

Também no que respeita ao *quantum* da indemnização, o NRAU de 2012 veio inovar, determinando que *essa mesma indemnização corresponde a um ano de renda*. É aqui de salientar que a *legislação complementar prevê um regime próprio para a denúncia dos contratos de arrendamento para habitação celebrados antes da entrada em vigor do RAU*.

Nestes casos, o valor da indemnização de um ano de renda não é calculada com base na renda que o inquilino paga, mas sim é a renda correspondente a 1/15 do valor patrimonial do locado, conforme estatui o artigo 26.º n.º 4 alínea b) do NRAU.

Como já foi aludido, o pagamento da indemnização deve ser feito no momento da entrega do locado, ou seja, seis meses após a comunicação da denúncia sob pena de

⁴⁸ Sobre a questão da denúncia do contrato de arrendamento, nesta situação peculiar, atinente à pessoa do inquilino e ao facto de o contrato ser celebrado antes do RAU (1990), vide, Maria Olinda Garcia, *Arrendamento Urbano Anotado, Regime Substantivos e Processual*, Coimbra Editora, 2012, pp. 73 e 74.

ineficácia, de acordo com o n.º 8 daquele artigo. Depois da entrega do local, o senhorio fica obrigado a iniciar as obras no prazo de seis meses, sob pena de, se não o fizer, ter de pagar ao arrendatário uma indemnização correspondente a 10 anos de renda calculada de acordo com os critérios previstos no artigo 35.º alíneas *a)* e *b)* do NRAU, conforme estatuem o artigo 1103.º n.º 9 e artigo 26.º n.º 4 alínea *b)*⁴⁹.

Relativamente ao disposto no n.º 9 do mesmo artigo 1103.º, Isabel Rocha e Paulo Estima são da opinião que «salvo motivo não imputável ao senhorio, se este não der início à obra no prazo de 6 meses a contar da desocupação fica obrigado a pagar uma indemnização correspondente a 10 anos de renda. Verifica-se, assim, uma alteração substancial da forma de responsabilização do senhorio em caso de incumprimento, pois, de acordo com a redacção anterior, o valor de referência mínimo para a indemnização era de 2 anos de renda, mas previa-se a possibilidade de indemnizar pelas despesas e danos patrimoniais e não patrimoniais efectivamente suportados».

Comparando também com o que se passava anteriormente e no que respeita ao n.º 10 do artigo do Código Civil que ora tem vindo a ocupar a nossa atenção e que, como já referimos, é fundamental para o âmbito material do nosso trabalho, «face ao regime anterior, o prazo agora previsto no n.º 10 foi bastante reduzido, exigindo-se que a denúncia não implique uma duração total do contrato inferior a 2 anos (contra os 5 anos anteriormente estipulados)». No entender de Isabel Costa e Paulo Estima, «a comunicação para efectuar a denúncia nos casos das alíneas *a)* e *b)* do artigo 1101.º, poderá ser efectuada antes de o contrato perfazer 2 anos, desde que garanta a efectiva duração do contrato pelo mencionado período»⁵⁰.

Ainda em sede de exegese do disposto no artigo 1103.º do Código Civil, respeitante ao regime da «denúncia justificada», pronunciam-se também Januário da Costa Gomes e Cláudia Madaleno, muito em particular, acerca da formalização da mesma. Segundo os Autores, «o artigo 1103.º n.1, do Código Civil estabelece que a

⁴⁹ Cfr. Soares Machado e Regina Santos Pereira, *Arrendamento Urbano (NRAU)*, 3.ª Edição, Revista e Aumentada, Petrony, 2014, pp. 203 -209.

⁵⁰ Isabel Costa e Paulo Estima, *Novo Regime do Arrendamento Urbano*, 4.ª Edição, Porto Editora, p. 237 e 238.

denúncia é feita mediante comunicação ao arrendatário (...)». Pelo que tal comunicação «obedece ao formalismo consagrado no artigo 9.º do NRAU, na redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 31/2012, de 14 de Agosto. O n.º 1 deste preceito determina que, tratando-se de comunicação que visa a cessação do arrendamento, deve a mesma ser enviada por meio de carta registada com aviso de recepção, em princípio para o local arrendado, salvo indicação escrita em contrário (nos termos do n.º 2).

Havendo mais do que um arrendatário, a comunicação deverá ser remetida ao arrendatário que figurar em primeiro lugar no contrato, salvo havendo estipulação em contrário (artigo 11.º n.º 3 do NRAU). Todavia, caso o prédio arrendado seja casa de morada de família, o artigo 12.º do NRAU determina que a comunicação deve ser dirigida a cada um dos cônjuges.

A comunicação considera-se eficaz quando conhecida ou recebida pelo declaratário (artigo 224.º do Código Civil). No entanto, o artigo 10.º n.º 1, do NRAU, acrescenta que a comunicação se considera realizada, ainda que a carta registada com aviso de recepção seja devolvida por não ter sido levantada no prazo previsto, assim como caso o aviso de recepção seja assinado por pessoa diferente do destinatário».

Não deixa de ser relevante referir que, para os Autores, «a Lei n.º 31/2012, de 14 de Agosto, veio dar nova redacção àquele artigo, o que se reflectiu numa alteração substancial do regime da denúncia, permitindo-se, como, aliás já se frisou, ao senhorio doravante a possibilidade de denúncia extrajudicial do contrato de arrendamento, sem necessidade de recurso aos tribunais, através da acção de despejo, bastando, assim, uma mera comunicação que respeite os requisitos legalmente previstos»⁵¹.

⁵¹ Cfr. Januário da Costa Gomes e Cláudia Madaleno, *Regime Jurídico da Obras – Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, com as alterações da Lei n.º 30/2012, de 14 de Agosto*, in *Leis do Arrendamento Urbano Anotadas*, Organização de António Menezes Cordeiro, Almedina, 2014, pp. 330-332.

11.3 – Remissão para «legislação especial»: o Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, alterado pela Lei n.º 31/2012, de 14 de Agosto

Tal como temos vindo a sublinhar, o *«regime da denúncia justificada»*, prescrito no artigo 1103.º do Código Civil, *remete para o «regime jurídico das obras em prédios arrendados»*, contemplado no **Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto**⁵², com as alterações introduzidas pela **Lei n.º 30/2012, de 14 de Agosto**, considerando que no seu n.º 11 estatui que *a «denúncia do contrato para demolição ou realização de obra de remodelação ou restauro profundos é objecto de legislação especial»*.

12 – O Regime Jurídico de Obras em Prédios Arrendados

Em bom rigor, seguindo aqui as considerações tecidas por Maria Olinda Garcia, quando o senhorio «pretender demolir o prédio ou nele realizar obra de remodelação ou restauro profundos que obriguem à desocupação do locado, os requisitos e o modo de exercício do direito de denúncia previstos no artigo 1103.º devem ser complementados com o disposto especificamente no Decreto-Lei n.º 157/2006»⁵³.

⁵² Em termos de sistematização, devemos notar que este Decreto-Lei se divide em cinco Secções, a saber, Secção I – Disposições Comuns; Secção II – Regime Geral; Secção III – Regime Especial Transitório; Secção IV – Disposições Sancionatórias; Secção V – Disposições Finais e Transitórias.

⁵³ Cfr. Maria Olinda Garcia, *Arrendamento Urbano ...cit.*, p. 72.

12.1 – Âmbito, Obras pelo Senhorio, Obras Coercivas

Com efeito, da análise atenta deste Decreto-Lei concluímos, de imediato, que as disposições que nos parecem ser mais úteis e pertinentes no contexto deste nosso trabalho, como que constituindo o seu «núcleo central» do ponto de vista normativo, encontram-se sistematicamente colocadas na sua Secção II que alberga o **«Regime Geral» da «denúncia» do contrato de arrendamento para «obras de remodelação e restauro profundos»**, para além, obviamente, do prescrito no artigo 1.º, n.º 1, alíneas a) e b) em cujos termos, o «presente decreto-lei aprova o regime jurídico aplicável, respectivamente, **à «denúncia do contrato de arrendamento para demolição ou realização de obras de remodelação ou restauro profundos, nos termos do n.º 11 do artigo 1103.º do Código Civil, nomeadamente em área de reabilitação urbana» e à «realização de obras coercivas»**

Por outra via, pese embora decorra da **«regra geral»** consagrada no artigo 2.º, de acordo com a qual **«Cabe ao senhorio efectuar as obras necessárias à manutenção do estado de conservação do prédio arrendado, nos termos dos artigos 1074.º e 1111.º do Código Civil**, bem como da legislação urbanística aplicável, nomeadamente do regime jurídico da urbanização e da edificação e do regime jurídico da reabilitação urbana», ou seja, de onde decorre que as «obras» devem ser **realizadas voluntariamente** pelo senhorio» do prédio arrendado, importa estar ciente que para efeitos deste Diploma, a noção de **«obras coercivas»** está vertida no seu artigo 3.º, onde se dispõe que **«No caso de o senhorio não efectuar as obras a que está obrigado, o município ou a entidade gestora da operação de reabilitação urbana podem intimá-lo à sua realização, bem como proceder à sua realização coerciva»**.

Navegando em águas pertencentes à «zona» do «regime geral», começamos por dizer que no artigo 4.º, n.º 1, está definido o âmbito das **«obras de remodelação ou restauro profundos»**, para efeitos deste Diploma, entendendo-se como tal, as **«obras, nomeadamente de conservação e reconstrução, que obrigam, para a sua realização, à desocupação do locado»**. O n.º 4 deste artigo **é determinante para a aplicação deste regime no contexto do nosso estudo, posto que aí se prescreve que as «obras referidas no n.º 1 podem decorrer de intervenções urbanísticas realizadas em áreas de reabilitação urbana, no âmbito do regime jurídico da reabilitação urbana» que temos vindo a cuidar.**

12.2 – Regime «Geral»: Iniciativa do Senhorio e Denúncia do Contrato de Arrendamento e Direitos dos Arrendatários

Ora, antes de mais, coloca-se, pois, a hipótese de as referidas obras, muito em particular aquelas que ora mais nos interessam, exigirem a **denúncia do contrato de arrendamento pelo senhorio, o que deve ser concebido como situação-regra**, tal como referimos *supra*, a qual se apresenta regulada nos artigos 6.º, 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, que versam, respectivamente, sobre a **denúncia para remodelação ou restauro**, a **denúncia para demolição** e a **efectivação da denúncia**.

Assim, no n.º 1 daquele artigo 6.º estatui-se que a **«denúncia do contrato de duração indeterminada para realização de obra de remodelação ou restauro profundos**, nos termos da alínea b) do artigo 1101.º do Código Civil, obriga o senhorio, mediante acordo e em alternativa: a) Ao pagamento de uma indemnização correspondente a um ano de renda; b) A garantir o realojamento do arrendatário por período não inferior a dois anos». No caso de as partes não chegarem acordo no prazo de 30 dias a contar da recepção da comunicação prevista no n.º 1 do artigo 1103.º do Código Civil, aplica-se o disposto na alínea a) do n.º 1» (n.º 2), sendo que como se denotará encontramos aqui, em caso de diferendo, uma solução em tudo idêntica aquela que consta do n.º 7 do mesmo artigo 1103.º, e que abordámos acima.

O disposto no n.º 3 e n.º 4 deste artigo 6.º pretendem, *prima facie*, conferir uma protecção mais efectiva ao arrendatário, pese embora, como se dirá, ser duvidoso conseguir tal intento. De facto, estas duas disposições prendem-se com as características ou qualidades do «relojamento» previsto como solução para a denúncia, nos termos da alínea b) do n.º 1. Porém, como adverte Corinne Mendes Dias, a quem damos a nossa concordância, estes preceitos pecam por «certas imprecisões».

Assim, estabelece-se no n.º 3 que **«o realojamento do arrendatário deverá ser efectuado no mesmo concelho e “em condições análogas às que já detinha, quer quanto ao local, quer quanto ao valor da renda e encargos”**». Todavia, da análise deste artigo, no seu conjunto, conclui-se que «o conceito de realojamento se apresenta demasiado vago», mau grado, «para dissipar dúvidas», o Legislador ter o cuidado de prescrever que é **«considerado realojamento em condições análogas quanto ao local, o realojamento do arrendatário na área da mesma freguesia ou em freguesia limítrofe, em fogo em estado de conservação igual ou superior ao do locado primitivo e adequado às necessidades do agregado familiar do arrendatário»** (n.º 4).

Mesmo assim, como defende a Autora, «apesar deste esclarecimento, nestas condições o realojamento parece ser de difícil concretização, a não ser que o senhorio possua uma habitação alternativa na mesma área e que nessa habitação possa proceder ao realojamento do inquilino. Caso contrário, parece ser absolutamente impossível realojar o inquilino dado que nenhum outro senhorio estará disposto a aceitar um contrato de duração indeterminada, sem possibilidade de denúncia e com renda idêntica à do contrato anterior, a qual estaria completamente desactualizada relativamente aos valores praticados no mercado do arrendamento».

Destarte, temos de concluir que esta solução da lei padece da mesma enfermidade do mercado do arrendamento, nomeadamente, da dificuldade em actualizar as rendas no que respeita aos contratos de arrendamento antigos. Nestes termos, somos de concluir que, apesar dos esforços desta lei, os problemas na reabilitação dos imóveis arrendados persistem»⁵⁴.

Por último, *é fundamental realçar o disposto no seu n.º 6 deste artigo 6.º ao consagrar que «Tratando-se de obra realizada no âmbito do regime da reabilitação urbana aplica-se o disposto no artigo 73.º daquele regime»*. Como dissemos atrás, o preceituado no artigo 73.º do Decreto-Lei 307/2009, de 23 de Outubro, caracteriza-se teleologicamente por afirmar um «manto» de protecção mais alargado aos «habitantes» dos prédios objecto de reabilitação. Pense-se, desde já, na consagração específica do «direito ao realojamento temporário»!

Para além disso, este artigo 6.º está directamente relacionado com o exposto nos dois artigos que se lhe seguem, ou seja, com o artigo 7.º e com o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto. Como se disse, o artigo 7.º versa sobre a «Denúncia para demolição», sendo que, de acordo com o seu n.º 1, «Quando o senhorio denunciar o contrato para demolição do locado, nos termos da alínea b) do artigo 1101.º do Código Civil, aplica-se o regime previsto no artigo anterior». O seu n.º 2 reporta-se às excepções à aplicação deste regime, nele se estatuiu que se exceptuam do disposto no número anterior «as situações em que a demolição:

⁵⁴ Cfr. Corinne Mendes Dias, *A Reabilitação Urbana Potenciada...*, cit., pp. 63 e 64.

- a) Seja ordenada nos termos do n.º 3 do artigo 89.º do regime jurídico da urbanização e da edificação ou do artigo 57.º do regime jurídico da reabilitação urbana;
- b) Seja necessária por força da degradação do prédio, a atestar pelo município;
- c) Decorra de plano de pormenor de reabilitação urbana.

No que toca ao artigo 8.º, dizemos que trata da «efectivação» dessas denúncias. Em bom rigor, podemos afirmar que já nos debruçámos, anteriormente, sobre esta problemática, dado que a redacção do seu n.º 2, alíneas a) e b), é integralmente igual à do disposto no artigo 1103.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Código Civil, valendo aqui, *mutatis mutandis* (?), as considerações tecidas a propósito daquelas normas consagradas nesse Código. O n.º 1 deste artigo 8.º estabelece que «A denúncia do contrato é feita mediante comunicação ao arrendatário com antecedência não inferior a seis meses sobre a data pretendida para a desocupação e da qual conste, de forma expressa e sob pena de ineficácia, o fundamento da denúncia».

12.3 – Regime «Geral»: Iniciativa do Município ou da Entidade Gestora, Despejo Administrativo e Direitos dos Arrendatários

O preceituado no artigo 12.º e seguintes que integram a «subsecção II», a qual tem por epígrafe «Iniciativa do município ou da entidade gestora da operação de reabilitação urbana», estabelece um «regime» particular que gira em torno da realização de «obras coercivas», tais como se encontram definidas no artigo 3.º.

Logo no artigo 12.º estabelece-se o «Âmbito» de aplicação deste sub-«regime» aos casos de obras coercivas executadas, em prédios arrendados, a) tanto pelo município, nos termos do regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE), como pelo município ou pela entidade gestora da operação de reabilitação urbana, nos termos do regime jurídico da reabilitação urbana, ou seja, nos termos do Decreto-Lei n.º 307/2009, com a alteração que lhe foi levada a cabo pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto, sobre o qual nos detivemos extensa e aprofundadamente.

O artigo 13.º *assume um relevo indesmentível em sede deste nosso estudo, visto que se reporta elenca os poderes do município e da entidade gestora da operação de reabilitação urbana, estatuidando que a «entidade promotora das obras coercivas pode proceder ao despejo administrativo e ocupar o prédio ou fogos, total ou parcialmente, até ao período de um ano após a data da conclusão das obras, após o qual tal ocupação cessa automaticamente».*

Não deixa de ser assaz curioso referir que *o artigo 14.º respeita ao «Orçamento», preceituando no seu n.º 1 que «O início das obras é precedido da elaboração de um orçamento do respectivo custo, a comunicar ao senhorio, por escrito»*, acrescentando no n.º 2 que «O valor a suportar é acrescido do custo dos trabalhos a mais, decorrentes de circunstâncias imprevisíveis à data da elaboração do orçamento, que se mostrem indispensáveis para a conclusão da obra, **com o limite estabelecido no n.º 3 do artigo 370.º do Código dos Contratos Públicos**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro».

Com efeito, o artigo 370.º, n.º 3, do Código dos Contratos Públicos, estatui, em matéria de contrato administrativo de empreitada de obras públicas, que «O limite previsto na alínea c) do número anterior é elevado para 25% quando estejam em causa obras cuja execução seja afectada por condicionalismos naturais com especiais características de imprevisibilidade, nomeadamente as obras marítimo-portuárias e as obras complexas do ponto de vista geotécnico, em especial a construção de túneis, ***bem como as obras de reabilitação ou restauro de bens imóveis***». Este artigo 370.º versa sobre «Trabalhos a mais», estipulando o seu n.º 2, alínea c) que «Só pode ser ordenada a execução de trabalhos a mais quando se verifique que o preço atribuído aos trabalhos a mais, somado ao preço de anteriores trabalhos a mais e deduzido do preço de quaisquer trabalhos a menos, não exceder 5% do preço contratual».

No que concerne ao previsto no artigo 15.º, dizemos que também ele se assume como fundamental neste âmbito e está intimamente relacionado com o artigo 6.º. Na verdade, o artigo 15.º que tem como epígrafe «Realojamento ou indemnização», preceitua no seu n.º 1 que *«A entidade promotora das obras coercivas não pode proceder ao despejo administrativo sem assegurar simultaneamente o realojamento temporário dos arrendatários existentes, sendo aplicável o disposto nos n.º 3 a 5 do artigo 6.º»*,

No que concerne à obrigação de pagamento da renda que se mantém durante o realojamento temporário, dispõe o n.º 2 do artigo 15.º, que há lugar aos «seu depósito», remetendo para o artigo 19.º que, por sua vez, nos encaminha para os artigos 17.º e seguintes do NRAU. Por conseguinte, o artigo 17.º da Lei n.º 6/2006, de 17 de Fevereiro, com a redacção que foi operada pela Lei n.º 31/2012, de 14 de Agosto, e tem por epígrafe «Depósito das rendas», estabelece que *«O arrendatário pode proceder ao depósito da renda quando ocorram os pressupostos da consignação em depósito, quando lhe seja permitido fazer cessar a mora e ainda quando esteja pendente acção de despejo»*. E aduz o seu n.º 2 que «O previsto na presente secção é aplicável, com as necessárias adaptações, ao depósito do valor correspondente a encargos e despesas a cargo do arrendatário».

Por sua vez, o artigo 20.º do Decreto-Lei em análise trata do «Arrendamento pela entidade promotora das obras coercivas», prevendo no seu n.º 1 que «Sem prejuízo do disposto no n.º 4, ***existindo fogos devolutos no prédio rehabilitado, pode a entidade promotora das obras coercivas arrendá-los, mediante concurso público, pelo período de dois anos, renovável nos termos do artigo 1096.º do Código Civil***», rezando aquele n.º 4 que «O disposto no n.º 1 ***não é aplicável se o proprietário arrendar os fogos devolutos***, por valor não inferior ao previsto no n.º 3, no prazo de 4 meses após a ocupação do prédio pela entidade promotora das obras coercivas ou após a conclusão das obras». Ora, de acordo com o preceituado no Código Civil, concretamente no seu artigo 1096.º, consagra-se a ***Renovação automática***», determinando-se nos termos do n.º 1 que «Salvo estipulação em contrário, *o contrato celebrado com prazo certo renova-se automaticamente no seu termo e por períodos sucessivos de igual duração, sem prejuízo do disposto no número seguinte*». Neste n.º 2 considera-se que «Salvo estipulação em contrário, não há lugar a renovação automática nos contratos celebrados por prazo não superior a 30 dias». Por fim, o n.º 3 acrescenta que «Qualquer das partes pode opor-se à renovação, nos termos dos artigos seguintes».

12.4 – O Regime Especial Transitório

Por último, entendemos que deve ser feita uma pequena abordagem do preceituado na Secção III do Diploma ora em análise, onde se encontra consagrado um **«Regime especial transitório»** (grosso modo, artigos 23.º a 33.º)

Ora no que a este Regime diz respeito, deve ser realçado que o artigo 23.º define o seu «Âmbito de aplicação», estatuidando no seu n.º 1 que «O disposto na presente secção aplica-se apenas aos contratos de arrendamento para habitação celebrados antes da entrada em vigor do RAU, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro», acrescentando o seu n.º 2 que «Em tudo o não previsto na presente secção aplica-se o disposto na secção anterior», o mesmo será dizer que o prescrito nesta Secção aplica-se somente aos contratos celebrados antes de 1990.

Acréscce que, se nos afigura imperioso abordar, se bem que sumariamente, o «sub-regime» vertido no artigo 25.º que regula a «denúncia do contrato com arrendatário com idade igual ou superior a 65 anos ou com deficiência com grau de incapacidade superior a 60%», muito em particular no seu n.º 1 e n.º 8 e n.º 9, posto que, em nossa opinião, tais normas são passíveis de aplicação quando estiver em causa a denúncia do contrato de arrendamento, no âmbito da execução de operações de reabilitação urbana, quando a pessoa do arrendatário revestir as características enumeradas neste artigo.

Assim, nos termos do n.º 1, **«A denúncia do contrato de duração indeterminada para demolição ou realização de obra de remodelação ou restauro profundos, nos termos da alínea b) do artigo 1101.º do Código Civil, quando o arrendatário tiver idade igual ou superior a 65 anos ou deficiência com grau comprovado de incapacidade superior a 60 %, obriga o senhorio, na falta de acordo entre as partes, a garantir o realojamento do arrendatário em condições análogas às que este já detinha, nos termos previstos nos números 3 a 5 do artigo 6.º, devendo o local a tal destinado encontrar-se em estado de conservação médio ou superior».**

Nesta medida, pode afirmar-se que, **contrariamente ao que se passa com o previsto no «regime geral», em que na falta de acordo entre as partes, a outorga da**

indenização prevalece sobre a obrigação de realojamento, tal como foi referido (artigo 6.º, n.º 2) este «regime transitório especial» apresenta-se como bem mais garantístico dos interesses dos arrendatário, o que se justifica pela idade e pelo grau de deficiência do mesmo.

Resta dizer que, segundo o preceituado no n.º 8, no caso «de haver lugar ao realojamento nos termos do n.º 1, deve ser celebrado novo contrato de arrendamento no prazo de 30 dias», se bem que se imponha no n.º 9 que o «novo contrato de arrendamento é celebrado por duração indeterminada, nos termos e condições previstos no n.º 1, não sendo aplicável o disposto na alínea c) do artigo 1101.º do Código Civil», ou seja, veda-se, neste caso, ao senhorio a possibilidade de denúncia do novo contrato «mediante comunicação ao arrendatário com antecedência não inferior a dois anos sobre a data em que pretenda a cessação».

CONCLUSÃO

Para concluir, não mais do que sumariamente esta nossa digressão sobre a regulação jurídica do fenómeno da reabilitação urbana, bem como pela sua necessária projecção ao nível das «especificidades» do regime jurídico dos arrendamentos de prédios que são objecto das respectivas obras de recuperação, remodelação ou restauro, devemos realçar a importância que a Reabilitação Urbana reveste nos dias de hoje, tanto no plano político e jurídico, como no âmbito económico e social.

Com efeito, os cidadãos recorrem cada vez menos às habitações novas ou construídas de raiz, sendo que, por isso é normal afirmar-se que a reabilitação de imóveis degradados está na ordem do dia. Daí a razão de ser o conjunto de Legislação, ora mais jurídico-administrativa, ora mais jus-privatística, que tem surgido com o objectivo de regulamentação de toda esta temática. E daqui resulta também o número crescente de diplomas e regularem o arrendamento urbano em obras que são objecto de reabilitação, em cujo conteúdo se pretende acudir a uma exigência de concordância prática entre o interesse público, os direitos dos senhorios, em geral, proprietários, bem como os direitos dos arrendatários. Portugal não foge à regra e, se bem pensamos, tudo nos diz que estamos um «cenário» que vai manter-se em palco durante largo tempo.

Por isso, em mero jeito de síntese, pese embora possa ser considerado um pouco heterodoxo para um trabalho desta natureza, preferimos arriscar dar conta de que, segundo um artigo publicado no Jornal Público, datado de 22 de Outubro de 2014, o Instituto da Habitação e da Reabilitação urbana (IHRU) «pode endividar-se até 50 milhões de euros com o novo Orçamento de Estado para 2015». Trata-se, pois, de «mais um sinal do impulso que o Estado pretende dar ao sector imobiliário, principalmente à reabilitação urbana, pois com *o novo Orçamento de Estado para 2015 o IHRU vai poder endividar-se até 50 milhões de euros aplicados em habitação e regeneração.* Actualmente o IHRU pode endividar-se até 10 milhões de euros».

BIBLIOGRAFIA

- Alves Correia, Fernando Manual de Direito de Urbanismo, Vol. I, 4.^a edição, Almedina, Coimbra, 2008;
- Principais Instrumentos de Tutela do Ambiente Urbano em Portugal, *in* A Tutela Jurídica do Meio Ambiente – Presente e Futuro, Coimbra Editora, 2005;
- Alves Correia, Jorge André, Concertação, Contrato e Instrumentos Financeiros, *in* O Novo Regime da Reabilitação Urbana, CEDOUA, FDUC, Almedina, Coimbra, 2010;
- Amado Gomes, Carla, Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo, Direito do Ambiente: O que os Une e o que os Separa, *in* Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Volume XLII, N.º 1, 2001;
- Campos, Diogo Duarte, Pagar a Conta da Reabilitação Urbana, *in* Pagar a conta da Cidade, Instituto Jurídico, FDUC, Coimbra, 2013;
- Casalta Nabais, José, Considerações sobre o Quadro Jurídico do Património Cultural, Separata de Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano, no Centenário do seu Nascimento, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2006;
- Costa, Isabel e Estima, Paulo, Novo Regime do Arrendamento Urbano, 4.^a Edição, Porto Editora, 2014;
- Costa Gomes, Januário da, e Madaleno, Cláudia, Regime Jurídico da Obras – Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, com as alterações da Lei n.º 30/2012, de 14 de Agosto, *in* Leis do Arrendamento Urbano Anotadas, Organização de António Menezes Cordeiro, Almedina, 2014;
- Dias, Corinne Mendes, Tese de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses, A Reabilitação Urbana potenciada pela Nova Lei do Arrendamento, Breve Apontamento Sobre Direito Comparado, 2013, FDUC (Policopiado);
- Esteves de Oliveira Mário, Gonçalves, Pedro Costa, Pacheco de Amorim, J., Código do Procedimento Administrativo, 2.^a edição, actualizada, revista e aumentada, Almedina, Coimbra, 1997;
- Garcia, Maria Olinda, Arrendamento Urbano Anotado, Regime Substantivos e Processual, Coimbra Editora, 2012;
- Gonçalves, Pedro Costa, Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local, Almedina, Coimbra, 2012;

- Gonçalves, Pedro, *A Concessão de Serviços Públicos*, Almedina, Coimbra, 1999;
- Ibañez, Santiago González-Varas, *La Rehabilitación Urbanística*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1998;
- Lopes, Carlos Pinto e Sampaio, Jorge Silva, *A Reabilitação Urbana e o Património Cultural – Reconciliação após uma Relação Problemática*, in *Revista CEDOUA*, N.º 26, Ano XIII, 2.2010;
- Lopes, Dulce, *Reabilitação Urbana em Portugal: Evolução e Caracterização*, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Almedina, 2010;
- Oliveira, Fernanda Paula, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 2.^a Edição, Almedina, 2012;
- *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, FDUC, Almedina, Coimbra, 2010;
- *Programação e execução das operações de reabilitação urbana: perspectiva jurídica*, in *O Novo Regime da Urbana*, CEDOUA, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Almedina, 2010;
- Pereira Coelho, F. M., *Direito Civil, Sumários das Lições ao Ciclo Complementar de Ciências Jurídicas em 1977-1978*, Coimbra, 1978;
- Vieira de Andrade, José Carlos, *Lições de Direito Administrativo*, 2.^a Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011;
- Soares, Rogério Ehrhardt, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1978;
- Soares Machado/ Regina Santos Pereira, *Arrendamento Urbano (NRAU)*, 3.^a edição revista e aumentada, Petrony, 2014;
- Tavares da Silva, Suzana, *Reabilitação urbana: conceitos e princípios*, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Almedina, 2010;
- Tuna, C. e Teixeira, J., *O Novo Regime de Arrendamento Urbano e o seu Impacto na Reabilitação Urbana. Caso de Estudo*, Escola de Engenharia da Universidade do Minho, Guimarães, in *Congresso Construção, 2007 – 3.º Congresso Nacional* 17 a 19 de Dezembro, Coimbra, Portugal, Universidade de Coimbra.