



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Pedro Martim Baltazar Lopes de Medeiros Alcoforado

**A AUTORIZAÇÃO DE UTILIZAÇÃO NAS RESIDÊNCIAS
UNIVERSITÁRIAS PRIVADAS:
ESPECIFICIDADES LEGAIS EM 2 MUNICÍPIOS PORTUGUESES**

**Dissertação no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Ciências Jurídico-Forenses
(conducente ao grau de Mestre) orientada pela Professora Doutora Fernanda
Paula Oliveira e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de
Coimbra.**

Janeiro de 2022



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Pedro Martim Baltazar Lopes de Medeiros Alcoforado

**A Autorização de Utilização nas Residências
Universitárias Privadas:
Especificidades legais em 2 municípios portugueses**

Dissertação no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Ciências Jurídico-Forenses
(conducente ao grau de Mestre) orientada pela Professora Doutora Fernanda
Paula Oliveira e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de
Coimbra.

Coimbra, janeiro de 2022

Agradecimentos

*À minha família e, em especial, aos meus pais e irmã, por toda a força, compreensão e amor que sempre me transmitem
À Rita, pelo apoio incessante nesta jornada*

À Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, não só por ter aceitado orientar esta dissertação, mas pela disponibilidade e o auxílio constantes ao longo deste percurso

Resumo

Esta dissertação, elaborada no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses, começa por abordar o regime das operações urbanísticas, em especial da utilização de edifícios e o procedimento que a controla, a autorização.

Analisa as leis e decretos-lei que regulam a matéria das residências universitárias no nosso ordenamento, e a sua aplicabilidade em concreto à figura das residências universitárias privadas.

Usando como objeto de estudo duas residências privadas, situadas no Porto e em Coimbra, explora ainda a possibilidade da criação de um enquadramento legal especial para as residências universitárias privadas, com o intuito de uniformizar o seu regime.

Palavras-Chave: Utilização de edifícios, autorização de utilização, RJUE, residências universitárias privadas

Abstract

This dissertation, elaborated within the scope of the Master's Degree in Legal and Forensic Sciences, begins by approaching the regime of urban planning operations, in particular the use of buildings and the procedure that controls it, the authorization.

Next, we will analyze the laws and decree-laws that regulate the matter of university residences in our legal system, and their concrete applicability to the figure of private university residences.

Using as object of study two private residences, located in Porto and Coimbra, we also explore the possibility of creating a special legal framework for private university residences, in order to standardize their regime.

Keywords: Use of buildings, authorization to use, RJUE, private university residences

Lista de abreviaturas

Art.º – Artigo

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

Cfr. – Conforme

DGES – Direção-Geral de Ensino Superior

FNRE – Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado

IHRU - Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana

nº – número

p. – página

pp. – páginas

PDM - Plano Diretor Municipal

PIP – Pedido de Informação Prévia

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

RPDML – Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa

Índice

Notas introdutórias.....	6
Parte I – Operações Urbanísticas	8
1. As operações urbanísticas em geral.....	8
1.1. Operações urbanísticas.....	8
1.1.1. Loteamentos urbanos	8
1.1.2. Obras de Urbanização	10
1.1.3. Obras de Edificação.....	11
1.1.4. Utilização de Edifícios.....	12
2. Procedimentos de controlo das operações urbanísticas	12
3. Utilização de Edifícios ou suas frações	17
Parte II – Residências Universitárias	21
1. Enquadramento Legal.....	21
1.1. Decreto-Lei 46/834 de 11 de janeiro de 1966.....	21
1.2. Lei nº 36/2018 de 24 de julho	22
1.3. Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018.....	23
1.4. Decreto-Lei n.º 30/2019.....	24
2. Ponto de vista urbanístico	26
Parte III – Residências Universitárias Privadas	27
1. Importância do tratamento legal.....	27
2. Tipologias de alojamento para estudantes.....	28
3. Habitação, serviços ou equipamentos?	29
4. Casos Concretos	30
4.1. Porto.....	30

a.	Enquadramento legal.....	30
b.	Proposta estrutural.....	31
c.	Adequabilidade à Lei das Acessibilidades	32
4.2.	Coimbra.....	32
a.	Enquadramento Legal e Regulamentar	33
b.	Proposta Estrutural.....	33
4.3.	Síntese comparativa	34
Considerações Finais		35
Bibliografia		38
Webgrafia		39

Notas introdutórias

A presente dissertação tem como objetivo descrever e trazer novos contributos para uma compreensão mais circunstanciada de um tema que tem vindo a assumir crescente relevância no nosso país: o enquadramento legal (ou a falta dele) da figura das residências universitárias privadas. Apesar de ser um tema até agora pouco tratado, reveste-se de elevada importância, não só pelo aumento crescente de novas figuras e tipologias de alojamento para estudantes universitários, – que têm tomado o seu lugar em território nacional, nos últimos anos – mas também pela necessidade de ter um regime legal universal e completo, tal como aconteceu com figuras idênticas, como é o caso do alojamento local. Mas, além de justificar o impacto do tratamento legal desta figura, outras questões urge tratar.

Assim: Onde se podem instalar estas residências? Como terão as mesmas de ser licenciadas junto das respetivas Câmaras Municipais? E, mais importante, que tipo de uso tem vindo a ser aplicado nestas situações e qual o mais apropriado esta figura?

Em primeiro lugar, e quebrando um pouco a sistemática do nosso RJUE, começarei por analisar as operações urbanísticas em si. Para tal, foram abordados alguns pontos – sempre alinhado com o que se encontra legalmente previsto no RJUE – onde se poderá observar os vários tipos de operações urbanísticas presentes no nosso ordenamento, assim como o seu regime e aquilo que os distingue. Prossegue-se para a parte procedimental, onde é feita referência ao tipo de controlo a que se devem submeter as várias operações mencionadas, desde a tramitação comum aos vários procedimentos, como as próprias *nuances* das figuras da licença, comunicação prévia e autorização. Feita esta contextualização, será alvo de uma análise mais destacada a Utilização de edifícios ou suas frações, abordando-se tópicos importantes para o caso *sub iudice* e com previsão legal, tal como a alteração de utilização ou as utilizações urbanísticas.

Feita essa análise relativa às operações em geral e à utilização de edifícios em específico, avança-se para a parte das residências universitárias, onde parece ser adequado examinar as várias leis e decretos-leis que as preveem e que já foram publicados ao longo dos anos. Procurou-se analisar os referidos diplomas do ponto de vista urbanístico. Desta forma, ao longo da presente reflexão, procurou-se perceber se algum dos supracitados

documentos trazia relevância ao tema estudado, de forma a auxiliar nas respostas às questões acima formuladas.

Apresenta-se, por fim, aquele que se pretende que constitua o foco principal desta dissertação: as residências universitárias privadas. Neste bloco, não só se explica a importância que o tratamento legal desta nova figura apresenta, como se procura confrontar com outras tipologias de alojamento para estudantes que, como já foi referido, têm vindo a aumentar exponencialmente nos últimos anos. Cumpre-nos, ainda, fazer um balanço do potencial impacto que teria neste caso, a utilização de cada um dos usos aplicáveis. Consequentemente, e antes de serem tecidas algumas considerações finais sobre o assunto, serão apresentados dois casos concretos de residências universitárias privadas, situadas no Porto e em Coimbra, cuja autorização de utilização previu diferentes usos. Com base na análise e estudo destes dois modelos, e em tudo o que fica expresso ao longo desta dissertação, espera-se que ela possa contribuir para objetivar algumas das questões inicialmente formuladas.

Parte I – Operações Urbanísticas

1. As operações urbanísticas em geral

Importa, inicialmente, descomplexar e abordar determinadas figuras que serão protagonistas e fundamentais para o tema que pretendemos tratar. Neste leque, encontram-se as operações urbanísticas, definidas no art.º 2º/j) do RJUE como sendo “*as operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água*”. Este é um conceito que, no entendimento do Professor Doutor Fernando Alves Correia, é “*tendencialmente conglomerador de todos os usos artificiais do solo sujeitos a controlo prévio do município*”¹. No entanto, o próprio legislador enumerou, no mesmo artigo, vários tipos de usos e ocupações artificiais do solo.

Note-se que é neste mesmo artigo que encontramos, pela primeira vez, a utilização de edifícios – sobre a qual incidiremos mais adiante – como uma operação urbanística autónoma, ao contrário do que acontecia antes da entrada em vigor da Lei nº 60/2007, onde a utilização estaria dependente da emissão de uma licença ou de uma autorização.

1.1. Operações urbanísticas

1.1.1. Loteamentos urbanos

O RJUE dispõe, do artigo 41.º ao artigo 52.º um conjunto de condições relativas às operações de loteamento, estando estas limitadas a extensões que se encontram dentro do perímetro urbano e em terrenos que já estão urbanizados, ou onde a sua urbanização se encontre prevista no plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território. Torna-se oportuno referir que o conceito de “perímetros urbanos” se foi desenvolvendo com o passar dos anos e que, atualmente, não há uma harmonia entre perímetro urbano e áreas onde se podem efetivar operações de loteamento urbano.²

A CCDD aflui com um importante papel, na medida em que o seu parecer é fundamental no licenciamento de operações de loteamento cujas áreas não são

¹ Cfr. Fernando Alves Correia, Manual de Direito do Urbanismo, Volume III, p. 35

² Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, 4.ª Edição, Coimbra, pp. 381 a 384.

abrangidas por algum plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território. Para além das referidas condições, o artigo 43.º do RJUE estabelece que áreas reservadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos devem estar antecipadas nos projetos de loteamento existentes. Esta previsão normativa destina-se a enquadrar a cidade em questão num “espaço de sã convivência e de bem-estar humano, podendo falar-se, com propriedade, da existência de uma política de ordenamento das cidades”³.

Ademais, as dimensões das áreas mencionadas são as que o plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território estipular, sendo esta estipulação obrigatória. Contudo, ainda se dá conta de vários planos que não contêm os ditos parâmetros de dimensionamento e, desta forma, o artigo 6º/3 da Lei n.º 60/2007 orienta-nos no sentido de um regime transitório que permite ainda uma aplicação dos parâmetros fixados por Portaria do membro do Governo encarregue do ordenamento do território. Consequentemente, nos casos onde os planos conduzem para termos da portaria – quando não se prevê alternativas concretas de planeamento – surgem indagações que importam ter em conta. O que acontecerá se houver uma violação das dimensões? Aqui, e na sequência do que foi dito, insiste-se entre uma nulidade que advém de uma violação de plano e entre uma anulabilidade que é fruto de uma violação de lei, sendo que esta questão irá desaparecer, uma vez que a sanção se irá traduzir na violação de opções intrínsecas ao plano concreto. Todavia, enquanto a questão permanece, quando os planos se orientarem no sentido dos critérios fixados na portaria, a jurisprudência tem entendido que a violação dos parâmetros se traduz numa anulabilidade.⁴

Outro assunto que importa abordar é a cedência gratuita de parcelas para o município, prevista no artigo 44º do RJUE. Neste âmbito, todos os titulares de direitos reais sobre o prédio que se pretende lotear, procedem a uma cedência gratuita ao município das parcelas para implantarem os pretendidos espaços verdes públicos e equipamentos de uso coletivo e infraestruturas. Para tal, e ainda de acordo com o artigo mencionado, as áreas de cedência devem ser assinaladas em planta cuja entrega ao município é feita em conjunto com o pedido de licenciamento ou comunicação prévia.

³ Ibidem. p. 388.

⁴ Ibidem. pp. 389 a 391.

Apesar de tudo o que foi proferido, existe sempre a ressalva do artigo 45º do RJUE, que permite ao cedente a titularidade do direito de reversão sobre as parcelas que cedeu caso as mesmas sejam destinadas a propósitos distintos daqueles que foram estipulados aquando da sua cedência, uma vez que “teria de se proceder previamente à alteração da licença ou comunicação que as inclui”.⁵

A existência de um diploma próprio também é um requisito imprescindível neste âmbito, que dita os princípios orientadores dos contratos administrativos de concessão do domínio municipal, tal como refere o artigo 47º do RJUE.

1.1.2. Obras de Urbanização

As obras de urbanização encontram-se regidas pelo RJUE no seu artigo 53º ao artigo 56º, e é no primeiro que se encontram – estipuladas pelo órgão competente para o licenciamento das obras referidas – as condições que devem existir aquando da execução das obras de urbanização, assim como o montante da caução e, eventualmente, as condições gerais do contrato de urbanização. Mediante o que foi supramencionado, é oportuno referir que as condições de execução nas comunicações prévias não se integram na própria comunicação prévia, mas sim em regulamentos e traduzem-se em exigências impostas apenas à execução da obra concreta.

No caso do indeferimento das licenças, as razões do mesmo são taxativas e, conseqüentemente, a Administração municipal está impedida de instituir exigências ao promotor de uma operação urbanística que não esteja previsto em lei ou regulamento.⁶

Outra figura com relevo no regime das obras de urbanização é a caução, que se encontra ilustrada no artigo 54º do RJUE. Em rigor, a caução funciona como uma garantia – a favor da câmara municipal – de uma correta e regular execução das obras em questão, sendo que quem presta a caução é o comunicante ou quem requer. À vista disso, a caução deve ter um montante reforçado e reduzido, não estando possibilitada a emissão de novo alvará ou nova comunicação.

Dito o exposto acima, a caracterização da natureza da caução inclina-se para uma figura moderada, isto é, é uma figura que fica entre uma sanção pecuniária compulsória

⁵ Ibidem. p. 406.

⁶ Ibidem. p. 432.

– assegurando a realização das obras pelo empreiteiro – e uma cláusula penal de natureza compulsória.⁷

Chegando a este ponto, é oportuno perceber quando é que faz sentido falar-se em contrato de urbanização, orientando-nos, assim, para o artigo 55º do RJUE. Assim, é coerente falar-se de contrato de urbanização quando a execução das obras de urbanização compreende mais do que apenas um responsável, mediante disposição legal ou regulamentar, ou mesmo por força de convenção. Consequentemente, existe um maior foco nas responsabilidades mútuas aquando da realização das obras.⁸

Por último, está prevista ainda a possibilidade de o interessado proceder a um requerimento para prosseguir com uma execução por fases das obras de urbanização, encontrando-se esta possibilidade ressalvada no art.º 56º do RJUE. Com isto, o promotor beneficia de uma oportunidade de ir prolongando o investimento, em particular quando está perante obras com valores significativos.⁹

1.1.3. Obras de Edificação

As obras de edificação veem as suas condições de execução fixadas pela Câmara Municipal. Como? Através do deferimento do pedido de licenciamento das operações urbanísticas e mediante regulamento municipal, caso se trate de obras sujeitas a comunicação prévia – artigo 57º do RJUE. Desta forma, observa-se alguma semelhança com as obras de urbanização, uma vez que, também nelas o licenciamento ou comunicação prévia são fixadas e as condições orientadoras da execução da obra, emitidas pelo órgão administrativo competente.¹⁰ É, ainda, no artigo 58º do RJUE que se fixam os prazos de execução, prazos esses cruciais nas licenças e comunicações prévias das obras de edificação e demolição.

Tal como se referiu quanto às obras de urbanização no ponto 1.1.2, também nas obras de edificação é possível uma execução por fases, permitindo, assim, ao

⁷ Ibidem. p. 436.

⁸ Ibidem. p. 440.

⁹ Ibidem. p. 444.

¹⁰ Ibidem. p. 447.

requerente uma execução faseada da obra, mediante as condições impostas no número 1 do artigo 59º do RJUE. No entanto, cada fase tem de equivaler a uma parte da edificação suscetível de uso autónomo, o que indica não é possível que a construção da estrutura de um edifício seja tida como uma fase, “dado que com a estrutura não se pode utilizar autonomamente o edifício.”¹¹

A ressalva feita no artigo 60º do RJUE salvaguarda que as edificações supramencionadas e as suas utilizações não são impactadas por normas legais e regulamentares supervenientes, sendo que este mesmo artigo projeta a existência do princípio da garantia do existente, tanto na sua faceta passiva como na sua faceta ativa.¹²

1.1.4. Utilização de Edifícios

Como iremos perceber de seguida, a Utilização de Edifícios é controlada através da autorização, estando o seu regime consagrado no nosso RJUE, nos artigos 62.º a 66.º. No entanto, e como esta é a operação urbanística que irá ser tratada nesta dissertação, iremos ocupar-nos da mesma depois de percebermos como funciona o controlo prévio das operações que acabámos de expor, no ponto 3 desta parte I.

2. Procedimentos de controlo das operações urbanísticas

Este ponto remete-nos para o controlo prévio, que visa uma harmonização entre aquilo que são os interesses do proprietário e as várias exigências coletivas, que vão desde o ambiente ao património cultural.

Até à entrada em vigor do RJUE, este controlo era feito por um único procedimento, que tinha a denominação de “Procedimento de Licenciamento”.

A evolução das condições do controlo e do seu próprio conceito conseguiu permitir que atualmente o controlo possa ser feito de três formas distintas, que se encontram estabelecidas no nosso RJUE entre o art.º 4º e 6º- A:

- Licença;
- Comunicação prévia;
- Autorização.

¹¹ Ibidem. p. 456.

¹² Ibidem. p. 460.

Não obstante, o RJUE prevê igualmente operações isentas de controlo prévio, as chamadas operações urbanísticas livres, enumeradas no número 1 do artigo 6.º, não estando sujeitas a controlo preventivo nem a comunicação prévia.

Antes de nos debruçarmos sobre os procedimentos de controlo prévio, convém virar a nossa atenção para aqueles que são os elementos comuns aos vários procedimentos.

Segundo o artigo 8.º do RJUE, a direção da instrução do procedimento compete ao presidente da Câmara Municipal, podendo esta ser objeto de delegação ou objeto subdelegação, na medida em que há a possibilidade de ser delegada nos vereadores ou subdelegada aos dirigentes de serviços municipais.

A apresentação do requerimento – que dá início a estes procedimentos – pode ser feita por recurso a meios eletrónicos e será sempre dirigida ao presidente da Câmara Municipal (artigo 9.º do RJUE). Ademais este requerimento deve conter igualmente, para além da identificação do requerente e do direito que lhe confere a capacidade para realizar determinada operação urbanística, a identificação do gestor do procedimento, que, por sua vez, assegura o funcionamento do processo e dos respetivos trâmites processuais (artigo 8.º/3 do RJUE). Entre estes, encontra-se o poder do gestor ter a possibilidade de promover consulta a entidades externas para emissão, autorização ou aprovação do pedido, nos termos do artigo 13.º do RJUE.

Torna-se ainda necessário, para que o projeto seja aprovado pela Câmara Municipal, que o requerimento se faça acompanhar de uma declaração dos autores do projeto (o chamado termo de responsabilidade, que se encontra previsto no artigo 10.º do RJUE), onde se faça saber que foram respeitadas todas as normas legais e regulamentares aplicáveis ao caso concreto, assim como a conformidade do mesmo com os planos municipais e intermunicipais aplicáveis.

Posto isto, o Presidente da Câmara Municipal dispõe então de 8 dias a partir do momento em que apresenta o requerimento, para proferir despacho, ou de rejeição limiar (quando o pedido é notoriamente contrário às normas legais aplicáveis), ou de aperfeiçoamento (quando falta um dos documentos exigíveis) ou de extinção do processo (artigo 11.º/2 do RJUE). Não havendo um despacho, presume-se que o documento é viável e dá-se por concluída a fase de instrução, procedendo-se, de seguida, à publicitação sob forma de aviso, que deve ser colocada no local da obra no prazo de 10 dias da apresentação do requerimento (artigo 12.º do RJUE)

De referir ainda que, fora do âmbito do requerimento, o RJUE concede a um indivíduo a possibilidade de fazer à Câmara Municipal um pedido de informação prévia¹³, para que se possa informar previamente acerca da viabilidade da operação urbanística que pretende realizar, seguindo o regime que se encontra previsto nos artigos 14.º e seguintes do RJUE.

Tendo feito esta breve contextualização, os próximos pontos focar-se-ão nas formas distintas de controlo prévio previstas no RJUE, as quais já foram apontadas. Vejamos:

2.1. Licença

Segundo o Professor Doutor Fernando Alves Correia, a licença é “*um ato administrativo autorizativo, por meio do qual a Administração realiza um controlo prévio da atividade dos administrados, traduzida, em geral, na realização de transformações urbanísticas do solo, com vista a verificar se ela se ajusta, ou não, às exigências do interesse público urbanístico, tal como se encontra plasmado no ordenamento jurídico vigente*”¹⁴. Esta forma de controlo prévio é, das três formas apresentadas, aquela que se pauta por uma maior discricionariedade administrativa aquando da apreciação do projeto.

O número 2 do art.º 4º do RJUE elenca as operações urbanísticas sujeitas a esta licença administrativa, sendo que o legislador, neste contexto, ter-se-á guiado por três critérios, sendo eles o tipo de operação, a localização e a inexistência de uma operação de loteamento licenciada¹⁵. Este é, segundo a alínea i) do número 2 do mesmo artigo, o regime supletivo que deve ser aplicado quando as operações não se encontram legalmente sujeitas a comunicação prévia ou isentas de controlo prévio. Note-se que o descrito neste parágrafo é oposto ao que se encontrava regulado na lei n.º 26/2010, onde a alternativa consistia numa conversão da comunicação prévia em um regime supletivo.¹⁶

Em adição aos elementos comuns que acabaram de ser mencionados, existem certas *nuances* que se encontram dependentes do tipo de operação urbanística que estará sujeita a controlo. Nos procedimentos de licenciamento, após o requerimento e a fase de

¹³ O pedido de informação prévia (PIP) é um pedido feito às Câmaras Municipais. Dá-se quando se pretende proceder a determinada operação urbanística, sendo que antes de avançar com um requerimento para o efeito, pode ser emitido um PIP para se analisar se a ideia da operação urbanística que se pretende realizar é viável.

¹⁴ Cfr. Fernando Alves Correia, Manual de Direito do Urbanismo, Volume III, p. 47

¹⁵ *Ibidem*, p.50-51

¹⁶ Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, 4.ª Edição, Coimbra, p. 122

saneamento e apreciação liminar, o projeto vai ser apreciado pela Câmara Municipal quanto à sua conformidade com os elementos presentes nos artigos 20.º e 21.º do RJUE. Após esta apreciação se apresentar concluída, Câmara Municipal delibera sobre o pedido de acordo com os prazos que estão previstos no artigo 23.º do RJUE, e decide se o mesmo será objeto de deferimento ou indeferimento (neste último caso, somente mediante os motivos taxativamente previstos no artigo 24.º do RJUE). Caso o pedido de licenciamento seja deferido em deliberação, é facultada a licença para realização da operação urbanística.

No entanto, nem sempre é preciso definir os parâmetros urbanísticos de uma pretensão. Por vezes, quando essa definição já foi realizada anteriormente, o procedimento de licença não é necessário e basta recorrer-se a um procedimento simplificado, seja de mera comunicação prévia, seja de autorização.

2.2. Comunicação Prévia

Ainda no âmbito dos atos de controlo, existe a figura da comunicação prévia, que deve ser aplicável aos casos mais elementares, como é o caso das situações previstas no número 4 do artigo 4º do RJUE – obras de construção, alteração ou ampliação. A competência deste ato diz respeito ao Presidente da Câmara Municipal, podendo ser delegada nos vereadores, através da faculdade de subdelegação, ou nos dirigentes dos serviços municipais.

Segundo o artigo 34.º do RJUE, prevê-se que a comunicação prévia possa dispensar quaisquer atos permissivos e permite igualmente ao interessado a realização imediata de determinadas operações, após pagamento das taxas devidas. Neste procedimento, em concreto, é o próprio interessado que procede à indicação do prazo para execução das obras, dando-lhe uma maior autonomia no decorrer de todo o processo.

Esta é uma figura que, mediante a entrada em vigor do Decreto-Lei 136/2014, comporta, conseqüentemente, uma reforçada responsabilidade aos particulares, deixando os mesmos de estar dependentes dos mecanismos de controlo assentes em procedimentos de autorização administrativa, passando, por sua vez, a ser feitos *a posteriori*.¹⁷

¹⁷ Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, 4.ª Edição, Coimbra, p. 120

É ainda importante referir que a comunicação prévia carece de um plano de pormenor – mas também licença de loteamento e pedido de informação prévia com um conteúdo preciso – com alguma densidade para poder ser viável, sendo que se houver omissão em relação a alguma especificação do mesmo, este deve ser alvo de licenciamento. Além disto, se o interessado assim pretender, pode sempre optar pelo regime do licenciamento, mesmo nas operações sujeitas a comunicação prévia (artigo 4.º/6 do RJUE).

2.3. Autorização

A autorização é, dos três atos de controlo prévio, o ato menos denso e com aplicação mais reduzida, – usada naqueles casos em que o foco incide num procedimento mais diligente – mas bastante útil para agilizar todo o processo, visto que os procedimentos administrativos em matéria urbanística são, por natureza, consideravelmente longos.¹⁸

Na versão inicial do RJUE, a Autorização representava o procedimento regra no que toca ao controlo prévio da utilização dos seus edifícios, sendo que ficavam apenas sujeitos a licença as alterações da utilização dos mesmos, em área não abrangida por operação de loteamento ou plano de ordenamento do território¹⁹. No entanto, e como fruto de recentes alterações a este regime, este tipo de controlo ficou reservado, segundo o artigo 4º/5 do RJUE, à utilização dos edifícios ou às suas frações, bem como as alterações da utilização dos mesmos, tendo vindo esta figura a ganhar cada vez mais relevo, sendo que hoje em dia a utilização de edifícios já só precisa de estar sujeita a este procedimento, e não igualmente à comunicação prévia, como acontecia anteriormente.

No que respeita à concessão da autorização, esta encontra-se dependente de requerimento e é concedida no prazo de 10 dias a contar da receção desse mesmo requerimento, com base nos termos de responsabilidade referidos no art.º 63.º do RJUE, salvo se o presidente da Câmara Municipal determinar a realização de vistoria a efetuar nos termos do art.º 65.º do RJUE, nas situações previstas no número 2 do art.º 64.º. A Autorização é tacitamente deferida, no caso de não ser tomada uma decisão no prazo

¹⁸ Ibidem, p. 114

¹⁹ Ibidem, p. 467

definido para esse mesmo efeito, podendo o requerente pedir a emissão do alvará de autorização de utilização, mediante apresentação do comprovativo do requerimento.

Ademais, é necessário destacar que, quando analisamos o artigo 62º do RJUE, torna-se imperativo fazer uma distinção entre uma utilização com procedimento de obras e uma utilização sem procedimento de obras, algo que se encontra abordado no número 1 do artigo. Ora, sabemos que o controlo de uma obra tem de acontecer, independentemente do momento em que a mesma ocorre. Como tal, quando a autorização de utilização é pedida na sequência de obras sujeitas a licença ou comunicação prévia, é nesse âmbito que se analisa a conformidade com o uso que se pretende implementar.²⁰

Por outro lado, quando falamos de uma alteração de uso que não foi precedida de obras, o pedido de autorização de utilização vai ter de ser feito mediante uma consulta a entidades externas, de acordo com as normas legais e regulamentares que fixam os usos e utilizações. Desta forma, é importante perceber que, apesar de haver uma relação entre elas, a autorização é autónoma em relação à realização de obras, na medida em que estas podem existir sem necessidade de autorização de utilização, assim como pode existir autorização sem obras.

3. Utilização de Edifícios ou suas frações

3.1. A utilização dos edifícios como uma operação urbanística autónoma

O art.º 62.º fala-nos do âmbito desta figura, a qual se destina a garantir a “(...) conformidade da obra com o projeto de arquitetura e arranjos exteriores aprovados e com as condições do respetivo procedimento de controlo prévio, assim como a conformidade da utilização prevista com as normas legais e regulamentares que fixam os usos e utilizações admissíveis, podendo contemplar utilizações mistas”.

Em rigor, trata-se de apurar que, efetivamente, o edifício ou a fração autónoma estão vocacionados para os usos a que estão inicialmente destinados. Esta utilização tem como início um pedido que, regra geral, deve ser instruído, com as telas finais, pelo diretor da obra ou pelo diretor de fiscalização da mesma, e onde deve constar a declaração de que a obra em causa está concluída e executada de acordo com os projetos de arquitetura e

²⁰ Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, 4.ª Edição, Coimbra, p. 474

especialidades. Paralelamente, naqueles casos em que os edifícios são constituídos em propriedade horizontal, a utilização pode ser pedida sobre a totalidade do edifício ou sobre qualquer uma das suas frações, tal como dispõe o art.º 66.º RJUE.

A autorização para a utilização de edifícios é concedida em 10 dias a contar da receção do requerimento, salvo se a vistoria for imperativa, a pedido do Presidente da Câmara Municipal (art.º 64.º do RJUE). Sempre que a vistoria seja imprescindível no caso, a mesma é realizada no prazo de 15 dias a contar da decisão do Presidente, por uma comissão composta por três técnicos designados pela Câmara. As conclusões resultantes desta vistoria são forçosamente seguidas na decisão do pedido (art.º 65.º RJUE).

Carecendo-se de necessidade de uma vistoria, o requerente pode solicitar emissão de alvará no prazo de 5 dias nos termos do artigo 63.º do RJUE.

Analisámos o regime da Utilização dos edifícios e a sua ligação ao procedimento que a controla, a autorização. Esta mesma figura é aplicável em duas situações distintas: Quando a autorização de utilização é antecedida de obras (artigo 62.º/1 do RJUE), ou mesmo quando não é antecedida de obras (artigo 62.º/2 do RJUE). Esta previsão é uma consequência da mudança efetuada pela Lei 60/2007, onde a autorização passou a estar reservada para este tipo de operação, fazendo-se assim a grande separação entre a figura da autorização e a figura da licença, onde, cada uma das figuras mencionadas, passa a estar referenciada para uma operação urbanística diferente, como já foi, aliás, objeto de análise.

Como tal, e não obstante a autonomia e independência da licença e da comunicação prévia – uma vez que, como se verificou, é controlada pela Autorização – a utilização de edifícios mantém com elas uma certa contiguidade. Isto porque um edifício que já tenha sido objeto de licença ou comunicação prévia, pode ter, posteriormente, uma autorização de utilização emitida sobre si, independentemente de ter ocorrido ou não qualquer tipo de obra.

3.2. A utilização inicial e a alteração de utilização

Significativo, chegando aqui, é percebermos certos aspetos quanto ao uso inicial do edifício, sendo que este é designado pelo primeiro proprietário. Repare-se que, na eventualidade de haver uma mudança de proprietário, o novo pode manter o mesmo uso (conservando-se o mesmo título), ou solicitar alteração de utilização, naqueles casos em

que se pretende que o edifício, dispondo de autorização para um determinado uso, seja utilizado para um outro, distinto. Nestes casos, onde há alteração do uso, terá necessariamente de ser emitido novo título – alvará – e, conseqüentemente, dar início a um novo procedimento.

Segundo o número 2 do já referido art.º 62.º do RJUE, a utilização do edifício deve ser sempre conforme com as normas que fixam os usos e utilizações admissíveis, assim como a compatibilidade entre a fração e o fim pretendido. Como tal, estamos em condições de concluir que a alteração de utilização de um edifício não está dependente exclusivamente da vontade do seu proprietário, mas sim do enquadramento legal e normas vigentes no território ocupado pelo edifício, como são exemplo os regulamentos municipais.

3.3. As utilizações urbanísticas

Hoje em dia, deixa de fazer sentido reduzir o escopo das autorizações de utilização a uma finalidade muito específica, sob pena de a instalação de uma atividade distinta obrigar a uma alteração de utilização, uma vez que a utilização inicial foi emitida em conformidade com a vontade esclarecida do requerente para uma única atividade.

Naturalmente, os edifícios que venham a ser construídos numa determinada área, devem ter utilizações que sejam conformes aos planos que aí vigoram, na medida em que são os planos (municipais e intermunicipais)²¹ que, como sabemos, qualificam os solos dos municípios, segundo o previsto no nosso RJIGT. Isto significa que, só com essa qualificação consumada, se torna possível identificar os usos admitidos num determinado espaço.

De referir que, apesar desta qualificação dos solos se traduzir numa limitação nas opções em matéria de utilização, os mesmos podem ter, para além do seu uso dominante, – uso para o qual o mesmo é vocacionado – usos complementares ou até usos compatíveis, que não vão ao encontro do plano mencionado.

Como consequência da questão acima descrita, temos, genericamente, três utilizações comuns: comércio, habitação e serviços. No entanto, as utilizações variam consoante o plano aplicável e os próprios regulamentos municipais, podendo haver diferentes tipos de

²¹ Sendo que na versão de 1999 do RJIGT, esta função estava reservada apenas aos planos municipais

utilizações reconhecidas em locais distintos, o que conduz a uma não uniformização dos conceitos para as mesmas situações.²²

Para este efeito, repare-se no Regulamento Municipal de Urbanização de Edificação de Coimbra que identifica a habitação, as atividades económicas e equipamentos como tipos de utilização, no seu art.º 28º²³. Contudo, se atentarmos no Manual de Recomendações e Boas Práticas da Direção Municipal do Urbanismo do Porto, observamos que pode existir alvará de autorização destinado ao uso de habitação e de comércio, serviços e armazenagem.²⁴

A figura de que falamos é reconhecida no texto do art.º 62.º/2 do RJUE, que prevê a possibilidade de esta operação urbanística contemplar utilizações mistas para os edifícios, algo que pode ser relevante no caso que se está a tratar. Isto pode facilmente acontecer com partes diversas de um mesmo edifício, sendo que, se for este o caso, esses mesmos usos devem estar todos presentes na autorização.²⁵

Na verdade, as utilizações mistas são compostas pelo uso dominante, juntamente com uso complementar ou uso compatível. Em rigor, os usos dominantes são aqueles que constituem a tendência natural de utilização de um determinado edifício ou fração. Por sua vez, os usos complementares, apesar de não estarem introduzidos no dominante, não constituem um constrangimento para os mesmos, ajudando, pelo contrário, à sua valorização, como é o caso das garagens ou arrumos num prédio destinado à habitação. Quanto aos usos compatíveis, estes, apesar de não valorizarem o uso dominante – como é o caso dos complementares – conseguem conviver com ele, desde que cumpridas determinadas condições.

²² Por exemplo, o Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Coimbra reconhece, no seu art.º 28.º a habitação, as atividades económicas e equipamento como tipos de utilização para edifício ou fração, não obstante poder-se adotar outro tipo de utilização que não se enquadre nos três tipos referidos (art.º 28.º/2).

²³ Cfr. art.º 28º do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Coimbra

²⁴ Cfr.

https://portaldomunicpe.cmporto.pt/documents/20122/35772/Manual+Recomendac%CC%A7o%CC%83es+e+Boas+Pra%CC%81ticas_urbanismo.pdf/09614c59-6349-fcbc-11bb-f2a6d5764796?t=1598280949945

²⁵ Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes, Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2016, p.496

Parte II – Residências Universitárias

1. Enquadramento Legal

1.1. Decreto-Lei 46/834 de 11 de janeiro de 1966

Este Diploma, de 1966, veio criar condições para jovens com residência numa localidade diferente daquela onde estudavam, facilitando-lhes o acesso a alojamento, sem prejuízo de poderem escolher a forma de alojamento mais conveniente.

Na prática, este diploma incidia essencialmente em três formas de alojamento:

- Residências académicas estaduais;
- Residências académicas não estaduais;
- Alojamento prestado fora das residências académicas.

Quanto aos centros de alojamento, estes comportavam a inscrição obrigatória das residências académicas estaduais e a inscrição facultativa das residências académicas não estaduais e restantes meios de alojamento. A inscrição nos centros era realizada de forma gratuita, tendo estes, determinadas obrigações que deviam ser cumpridas, enumeradas no art.º 11º do mesmo Diploma. Quanto à gestão do centro, cada um possuía um diretor – que devia ser nomeado para tal – e o pessoal técnico e administrativo essencial ao funcionamento do mesmo.

Os meios não estaduais de alojamento, além da informação das respetivas vagas aos interessados, não contavam as mensalidades pagas pelos estudantes para qualquer tributação do Estado. Os seus proprietários podiam beneficiar de empréstimos destinados a melhorar o alojamento, seguindo, para tal, as condições gerais fixadas pelo Ministério das Finanças e da Educação Nacional.

Já os meios estaduais de alojamento eram verdadeiras residências universitárias integradas numa determinada universidade e subordinadas ao reitor das mesmas. Estas podiam ser criadas pelo Ministério da Educação nacional e os estudantes residentes ficavam sujeitos, não só a requisitos gerais de admissão, como a um regulamento que, entre outras coisas, definia a duração e demais condições da reserva.

Por fim, é importante referir que, nestas residências, estava sempre presente um Diretor designado pelo Reitor, que habitava na residência e com as competências previstas no art.º 38º deste diploma.

Sendo este um diploma publicado em 1966, é fácil perceber o porquê de não ter grande aplicação ao caso analisado nesta dissertação. No entanto, este foi o primeiro diploma que regulou efetivamente as residências universitárias, e, ainda que não da perspectiva do Direito do Urbanismo, que nos interessa para o caso concreto, – uma perspectiva de apoio ao estudante com dificuldades financeiras, de modo a facilitar-lhe o acesso a alojamento, ponto comum com os diplomas que irá ser abordado a seguir – há alguns pontos presentes no diploma que importará ver mais à frente, como a criação de certas condições por parte da residência, com vista a um bom ambiente de estudo, assim como a uma formação moral e cultural.

1.2. Lei nº 36/2018 de 24 de julho

Em 2018, foi publicado este curto Diploma como plano de intervenção para a requalificação e construção de residências para estudantes do ensino superior público.

Reconhecendo as necessidades dos estudantes das instituições do ensino superior, o governo veio dar um prazo de três meses para se proceder a um levantamento do estado e das necessidades de requalificação das residências de estudantes, tendo em conta os vários fatores elencados no número 2 do art.º 3.º do presente Diploma, onde o número de estudantes teve um foco bastante significativo, assim como a necessidade de melhoria ou reequipamento.

O Diploma previa que fossem construídas residências de estudantes, caso não existam na instituição do ensino superior público, ou quando a universidade ou politécnico tenha faculdades em diferentes concelhos onde não existam residências. Ademais, dá-nos o conceito do estudante deslocado, no seu art.º 5.º, e explica a forma através da qual são financiadas as residências: ora através do Fundo Nacional para a Reabilitação do Edificado, do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas, ora através da criação de uma linha de financiamento dotada com fundos europeus estruturais e de investimento vocacionados para o efeito, sem prejuízo do recurso a fundos provenientes do Orçamento do Estado.

É um diploma breve que, uma vez mais, centra as suas atenções no estudante, não tanto numa perspectiva dos serviços que se encontram ao seu dispor nas residências (como na lei vista anteriormente), mas sim de forma a garantir um conjunto de condições para que o

mesmo tenha habitação condigna e satisfaça as suas necessidades durante o período de habitação, apostando bastante numa vertente qualitativa.

1.3. Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018

Outro documento sobre o qual importa versar a nossa atenção é a Resolução do Conselho de ministros n.º 50-A/2018, que aprova o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação.

Segundo o Diploma, esta nova geração tem como missão não só garantir o acesso a todos a uma habitação idónea às necessidades de cada um, mas também criar todas as condições possíveis para que, tanto a reabilitação do edificado, como a reabilitação urbana, passem de exceção a regra e se tornem nas formas de intervenção predominantes, tanto ao nível dos edifícios como das áreas urbanas. Assim, podemos concluir desde já que este diploma é muito mais amplo do que aqueles que vimos anteriormente.

Atente-se no facto de que aqui não se fala em concreto das residências universitárias, apesar de se manter visível nos vários pontos desta resolução a preocupação com a componente social da habitação, (acesso universal a uma habitação adequada, uma política que coloca no seu centro as pessoas e não as casas, etc.) através de uma série de planos e instrumentos enumerados na Resolução.

Um dos pontos trazidos por esta resolução, e que tem aplicação no nosso caso concreto das residências universitárias privadas, é o protagonismo e palco dado à reabilitação. Como foi supramencionado, é fundamental que esta passe de exceção a regra (apesar de, nos últimos anos, os “regimes excecionais” criados terem tratado a reabilitação como um caso particular e a título temporário).

Atualmente, torna-se necessário que a reabilitação tenha um papel central no desenvolvimento urbano das cidades, sendo imperativo garantir a existência de um leque alargado de instrumentos (e um quadro regulamentar) idóneos à criação de condições específicas para este modelo e atrativos o suficiente para captar o investimento de todo o tipo de promotores, públicos e privados.

A resolução recorda-nos, assim, o quão importante é uma mudança na forma tradicional de conceber as políticas de habitação, através da criação de instrumentos mais

flexíveis que deem resposta às necessidades específicas de cada território e do público-alvo.

1.4. Decreto-Lei n.º 30/2019

Este decreto surge na sequência da Lei n.º 36/2018, de 24 de julho, anteriormente analisada, e estabelece um regime especial para execução da primeira fase do plano de intervenção.

Este Decreto contém, entre os demais, o anexo II, onde estão identificados os imóveis destinados à execução da primeira fase do plano, e disponibilizados para integração no Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado, que se destina à reabilitação dos mesmos com vista à criação de alojamentos para estudantes do ensino superior.

O Decreto-Lei veio estabelecer um prazo de 30 dias para a entidade gestora do património enviar os elementos de informação referidos do n.º 2 do art.º 4.º do Decreto – Lei n.º 150/2017 à sociedade gestora do FNRE, que, por sua vez, tem 120 dias para aceder aos referidos imóveis e proceder a uma vistoria técnica e demais trabalhos de levantamento e caracterização, comunicando os resultados da avaliação de cada imóvel à entidade gestora do património imobiliário e às instituições de ensino superior com sede na localização do imóvel.

Cumpra, especificamente para o nosso caso, prestar ainda algumas considerações acerca do anexo I deste Decreto, que prevê o Plano de intervenção para a requalificação e construção de residências de estudantes (com um horizonte temporal de 10 anos) e que tem como objetivo “a promoção de iniciativas das instituições de ensino superior, das autarquias locais e de outras entidades com vista à criação de alojamento para estudantes das instituições de ensino superior públicas de todo o território nacional”.

As medidas tomadas por este plano consistiram essencialmente numa melhoria/ampliação das suas infraestruturas, do reequipamento ou da melhoria das condições materiais, ou na criação de novos alojamentos (construção, reabilitação ou reconversão de imóveis), seja através da:

- a) Reabilitação de imóveis através de afetação ao FNRE;
- b) Promoção pelas instituições de ensino superior;
- c) Utilização de disponibilidades de alojamento de outras entidades.

A suprarreferida reabilitação de imóveis através de afetação ao FNRE, pode ser promovida pela instituição de ensino superior visando a criação de alojamento para estudantes, nos termos do Decreto-Lei n.º 150/2017. A gestão da mesma é feita por um protocolo entre a sociedade gestora do FNRE e as entidades identificadas nas alíneas a) a d) do art.º 9.º deste Diploma.

Em relação à criação de alojamentos essencialmente promovidos pelas instituições do ensino superior, ela pode ser realizada através da construção de edifícios, através da reabilitação, ampliação ou reconstrução de edifícios ou frações autónomas utilizadas para outros fins, ou ainda pelo uso de edifícios ou frações autónomas também afetadas a outros fins. A promoção referida pode ser realizada em colaboração com outras entidades públicas ou privadas, mediante protocolo. Quanto à questão do seu financiamento, a instituição de ensino superior pode candidatar-se aos financiamentos ou apoios públicos disponíveis para as intervenções em causa.

Por fim, as instituições de ensino superior podem ainda celebrar protocolos que lhes permitem a utilização de certas disponibilidades de alojamento existentes ou frações autónomas da propriedade de outras entidades, devendo conter a identificação e caracterização dos alojamentos, o período de afetação do imóvel e o modelo de gestão dos mesmos. Nesta intervenção, pode ainda haver lugar a uma ajuda por parte do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, no caso da referida intervenção implicar a realização de obras com valor igual ou inferior a € 150 000.

Independentemente de qual destas modalidades esteja em causa, o plano deve ser comunicado no prazo de 30 dias à DGES, com a localização dos alojamentos, o número de estudantes a que se destinam, a data prevista para a sua entrada em funcionamento, bem assim como, no caso da requalificação de residências, o incremento face à oferta anterior.

Sendo este Decreto-Lei a execução prática da já considerada Lei nº 36/2018 de 24 de julho, não é surpresa que, tal como naquela lei, ênfase especial seja colocado também na garantia de um conjunto de condições para que o estudante “deslocado” tenha uma habitação condigna, garantindo o acesso à habitação em todas as cidades com ensino superior disponível.

2. Ponto de vista urbanístico

Infelizmente, acabamos a leitura destes documentos na carência de uma ideia (do ponto de vista legislativo) de como deve ser tratada esta nossa temática na ótica do Direito do Urbanismo, sendo que não há atualmente nenhuma lei que nos mostre uma forma concreta de licenciar as Residências Universitárias (não só as privadas) de um modo universal.

Todos estes diplomas que acabámos de analisar mostram um tratamento geral, de um legislador que jamais se debruçou sobre uma perspetiva urbanística, mas sim na questão social ligada ao alojamento de estudantes. O que faz sentido, porque o ponto de vista social deve também pesar na forma como os mesmos são licenciados. Quando falamos, por exemplo, das residências como uso complementar de equipamentos das universidades, fazemo-lo porque as mesmas trazem um benefício para a coletividade, ao garantir habitação a preços acessíveis a todos os estudantes que estudam fora de casa. No entanto, a falta de um regime universal e comum para as mesmas continua a ser indesejado, pois dá palco a um elevado grau de discricionariedade na gestão feita pelos municípios do seu território. Como tal, convém analisar a forma como este licenciamento é feito, em casos concretos, para começarmos a ter hipóteses práticas que nos ajudem a caminhar em direção a uma solução padrão.

Parte III – Residências Universitárias Privadas

Acercando-nos agora ao foco principal desta dissertação, torna-se oportuno formalizar uma pequena análise/reflexão sobre o enquadramento que foi traçado nos capítulos anteriores e o seu respetivo peso para esta temática, que agora abordaremos, com o objetivo de explanar da melhor forma a sua relevância. O PDM, mediante a qualificação que faz dos solos, identifica os usos que devem ser aplicados em cada uma das áreas pertencentes a um determinado município, como já aludimos na parte I desta dissertação. Ora, esta qualificação é determinante para termos conhecimento dos usos que dispomos quando solicitamos uma autorização de utilização. O Município de Lisboa, por exemplo, considera as Residências universitárias como instalações residenciais especiais, segundo o art.º 4º/c do RPDML26 – algo distinto do que é feito pelo município do Porto, como se irá verificar de seguida. Assim, se juntarmos às assimetrias entre regulamentos municipais, a subjetividade dos conceitos por eles usados, é fácil de perceber porque existe aqui um grau elevado de discricionariedade que, a nosso ver, é tudo menos desejável.

1. Importância do tratamento legal

Ora, se assim é, porque será que, até hoje, como vimos, o legislador nunca se preocupou verdadeiramente com a perspetiva urbanística da figura das residências universitárias privadas?

Em boa verdade, este é um fenómeno relativamente recente no nosso país, mas que tem, todavia, vindo a crescer exponencialmente, ganhando um grande palco nos últimos anos. É cada vez mais frequente a abertura de novas residências universitárias nas principais cidades universitárias portuguesas, desde Lisboa e Porto – onde esta já é uma realidade mais comum – até Coimbra, onde inaugurou recentemente a primeira Residência Universitária privada da cidade. No caso concreto de Coimbra – que será analisado de seguida – estamos a falar de uma empresa que, para além das residências que já abriu em Portugal (em Lisboa, Porto e, mais recentemente, Coimbra), dispõe também de edifícios em várias cidades espanholas como Barcelona, Granada, Málaga, Salamanca, Sevilha, entre outras.²⁶

²⁶ Cfr. <https://pt.livensaliving.com/residencias-universitarias-espanha/>

Com a clara propagação desta nova figura, torna-se necessária a existência de um tratamento legal universal e uniforme para as várias residências, não só naquelas que já estão instaladas, mas igualmente em futuras residências que venham a ser criadas noutras cidades. De notar que o tratamento referido já existe em outros tipos de alojamento e, como tal, seria conveniente existir para todas as tipologias que assumem um papel de relevo em território nacional, como está a acontecer no caso em análise.

2. Tipologias de alojamento para estudantes

Na atualidade, encontram-se várias formas de alojamento para estudantes em Portugal (para aqueles que estudam numa cidade diferente daquela em que residem). A referência aos demais tipos de alojamento, e a sua análise, pode ser importante, de forma a identificar e compreender as semelhanças e disparidades entre eles. Vejamos:

O mais comum – e também mais regulado – é o arrendamento urbano, na medida em que continua a ser a alternativa mais procurada pelos estudantes que pretendem encontrar uma residência na cidade onde iniciam os seus estudos. Ora, aqui não restam grandes dúvidas de que o seu uso será sempre habitacional. No entanto, existem outras alternativas que também convém igualmente referir, de forma a estabelecer um termo de comparação com o tema em análise.

Atentemos nas residências universitárias, que foram analisadas na parte II desta dissertação, e têm como foco principal, como vimos, uma garantia de habitação condigna a todos os estudantes, assim como um acesso facilitado à habitação em todas as cidades com ensino superior, em Portugal. Nestas residências, que podem variar na sua tipologia, desde quartos individuais a quartos duplos ou triplos, entre outros, os estudantes partilham as áreas comuns e é-lhes cobrado mensalmente um valor que inclui água, luz, eletricidade, etc. Este valor cobrado varia constantemente de acordo com as instituições de ensino e conforme o modelo de residência, mas englobam sempre apoios sociais para estudantes com bolsa.

No caso da Universidade de Coimbra, por exemplo, esta tem ao seu dispor treze residências dispersas pela cidade com *staff* próprio, que fornece aos estudantes todo o apoio necessário.²⁷

²⁷ Cfr. <https://www.uc.pt/sasuc/Alojamento/Residencias>

Importa realçar que, também aqui, será previsível o tipo de uso que, para estas residências, é o uso complementar de equipamentos. Isto tendo em conta que estamos perante uma situação onde as residências universitárias são detidas e servem os interesses das Universidades. Logo, faz sentido que assim seja visto que são os utentes da universidade que irão beneficiar dela, através da prestação de serviços residenciais.²⁸

Em adição às já referidas figuras, temos ainda outra, também mais recente e talvez menos conhecida, que se traduz em edifícios pertencentes a empresas que arrendam quartos ou estúdios, especificamente, a estudantes ou jovens trabalhadores. É exemplo desta tipologia a empresa *OWME*, que foi criada em 2014, e já abriu mais de vinte equipamentos localizados em Coimbra, cada um com vários estúdios equipados com cozinha, casa de banho, TV cabo, Wi-Fi, etc.²⁹ Todavia, neste quadro, o principal objetivo continua a ser o uso habitacional, sendo que as referidas empresas procedem à remodelação de determinados edifícios de habitação pré-existentes, criando neles as condições necessárias e adequadas para hospedar os jovens.

No fundo, acabamos por verificar que, atualmente, o universo do alojamento para estudantes tem vindo a alargar os seus horizontes em Portugal, através do surgimento de novas tipologias que não estavam presentes no país há uns anos atrás. Certo é que, atualmente, assumem grande relevância, com um potencial de crescimento num futuro próximo.

Estas novas tipologias, pela sua distinta natureza, acabam também por encaixar em diferentes tipos de uso, como vimos, mas podem ser determinantes para uma correta utilização daquela sobre a qual nos debruçámos nesta tese: a das residências universitárias privadas.

3. Habitação, serviços ou equipamentos?

Analisadas as utilizações aplicadas para as restantes tipologias de alojamento, qual seria a mais adequada para o nosso contexto?

Já se averiguou, anteriormente, nesta dissertação, que as residências universitárias, pela sua estreita ligação às universidades, constituem um uso complementar de equipamentos do ensino superior. No entanto, levanta-se uma questão: será que este tipo de uso fará

²⁸ Cfr. Parecer da Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira sobre o art.º 33º RPDMP

²⁹ Cfr. <https://www.owme.pt/>

sentido para nós, visto que as residências universitárias privadas não têm qualquer tipo de ligação às universidades em si? Elas não só não praticam os mesmos preços das residências universitárias – legalmente definidos –, como fornecem uma série de serviços (como veremos a seguir na análise a casos concretos) que as universidades não têm capacidade para disponibilizar.

Também vimos que, apesar da quantidade de serviços fornecidos pelas residências privadas, o foco da relação contratual continua a ser o alojamento, isto é, a componente habitacional. Como tal, não faria sentido ser fiel ao cerne da relação e falar de instalações residenciais especiais, como faz o RPDML?

Analisemos 2 casos concretos.

4. Casos Concretos

4.1. Porto

A entidade CSH PORTO 2, UNIPESSOAL LDA objetivou executar o Pedido de Licenciamento de obras de edificação no Lote 2 localizado entre a Rua do Dr. Manuel Pereira da Silva e a Rua António Salgado Júnior, nºs 48, 160 e 162, visando a criação de um “Edifício de Serviços – Residência de Estudantes”.³⁰

a. Enquadramento legal

Legalmente contextualizado, o pedido de Licenciamento é apresentado nos termos do art.º 20º/3 do DL nº 555/99, de 16 de dezembro, mediante o texto do DL nº 136/2014, de 9 de setembro. Ainda num enquadramento legal, importa referir o Regulamento do Plano Diretor Municipal do Porto, nomeadamente o art.º 61º “Uso de escritórios e serviços”, na medida em que a finalidade do Edifício engloba interesses projetados na área da educação, e não especificamente num “Uso habitacional”³¹, tanto mais que, a gestão de Equipamento do edifício será realizada por uma empresa.

Qual o fundamento desta diferença? Porque razão não se considera o “Uso habitacional” neste caso? Antes de nos debruçarmos sobre as diferentes funções dos vários

³⁰ Cfr. Memória Descritiva e Justificativa – Licenciamento, de 09 de novembro de 2017, Porto

³¹ Por norma, adequa-se a pequenas residências de estudantes.

anexos do edifício e nos serviços que prestam, importa tomar nota de que a autorização de utilização desta concreta residência deve ser entendida como mista, embora tratada como serviços, uma vez que, não obstante o uso ser maioritariamente de serviços, se emitiu uma segunda autorização para apartamentos/arrumos/etc., que irá servir igualmente o edifício – contudo, contando sempre que o alvará de utilização se destina a um uso de serviços.

b. Proposta estrutural

O edifício propõe uma subcave, uma cave, rés-do-chão, um 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º piso, tendo em conta que certas atividades programadas para o rés-do-chão e o seu piso superior se traduzem em atividades não habitacionais. Note-se que todos os critérios volumétricos respeitam o alvará de loteamento nº03/04 do edifício.

Num plano mais ilustrativo, a proposta do edifício consiste no piso 0 e 1 com a frente principal para a Rua Dr. Manuel Pereira da Silva, formando-se um “U” com os outros pisos desenvolvidos em dois corpos e perpendiculares aos primeiros referidos, sendo que no seu centro existe um jardim/prança com um coberto arbóreo e uma piscina ao ar livre. Na sua cobertura, o edifício dispõe de espaço para equipamento técnico e painéis solares.

Especificamente, os pisos -2 e -1 estão planeados para um estacionamento coberto, áreas técnicas, sala de cinema e lavandaria. No piso acima – piso 0 – apresenta-se uma sala de estar e uma receção com corredores que conduzem aos quartos. É neste piso que se distribuem a maioria dos espaços comuns, como é o caso do grande *lounge* que permite o acesso à biblioteca, à sala de estudos e de jogos, piscina, ginásio e salas de refeições/polivalentes.

Relativamente aos pisos 1 a 6, à exceção do 1, que contém igualmente uma varanda, os restantes pisos são compostos apenas por quartos. Já os pisos 7 e 8 são constituídos também por quartos e varandas/terraços.

Para além das funções óbvias a que cada espaço se destina, as salas de refeições/polivalentes servem simultaneamente como áreas para aulas de culinária, festas, celebrações e aniversários. Também a receção, o escritório e as caixas de correio fazem parte do edifício com a finalidade de o servir e de servir os estudantes, no mesmo piso.

Uma vez que o edifício pretende acolher estudantes maioritariamente estrangeiros, o estacionamento (piso -2 e -1) é um aspeto estudado, mas não necessariamente relevado, esperando-se que haja uma grande adesão a transportes públicos ou bicicletas. Desta

forma, disponibilizam-se 194 lugares para veículos ligeiros e 152 lugares para bicicletas, promovendo-se, assim, uma consciência ecológica, que é bastante enfatizada na proposta do edifício.

c. Adequabilidade à Lei das Acessibilidades

Salientada a consciência ecológica (painéis solares), outros valores foram também devidamente destacados, como a promoção da igualdade de acessos, nomeadamente a existência de 7 lugares no estacionamento reservados a indivíduos com mobilidade reduzida, que se dispõem próximos de elevadores adaptados para os mesmos; percursos acessíveis, passagens carentes de desníveis – ou com um certo desnível reduzido – ou inclinações; balcões rebaixados; adequação das instalações sanitárias e quartos adaptados. Neste segmento, o edifício respeita o DL nº163/2006 de 8 de agosto que regula a Lei das Acessibilidades.

De forma colocar a proposta supra descrita em prática, o responsável pela Direção Municipal do Urbanismo emitiu despacho de autorização de utilização de parte do edifício da freguesia de Paranhos, ordenando simultaneamente a emissão do alvará de autorização de utilização, traduzindo-se num título para quem requer - CSH PORTO 2, UNIPessoal LDA -, nunca deixando de parte os efeitos regulados no RJUE.

4.2. Coimbra

A entidade WPC 18 Coimbra Unipessoal, Lda. requereu a titularidade de uma autorização de utilização, tendo sido, para o efeito, emitido um alvará de autorização de utilização nº130/2021. O prédio objeto deste alvará situa-se na Rua do Brasil, n.º 1, da União de Freguesias de Coimbra (Sé Nova, Santa Cruz, Almedina e São Bartolomeu).

A utilização do edifício em questão projetou-se em Habitação – Edifício de Habitação em Convivência – Residência de Estudantes com 349 unidades e serviços complementares.³²

³² Câmara Municipal de Coimbra, Alvará de Autorização de Utilização, nº130/2021

a. Enquadramento Legal e Regulamentar

Em primeiro lugar, é relevante mencionar que o alvará de utilização que titula a autorização de utilização do prédio referido neste ponto foi emitido mediante os termos do artigo 74.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.

O Presidente da Câmara Municipal, na altura, Manuel Augusto Soares Machado, concedeu ao requerente descrito acima descrito, licença de alteração ao alvará de loteamento n.º 650, emitido, anteriormente, em 12/12/201, e que incidia sobre o prédio em questão. Desta forma, as alterações, mediante as disposições legais e regulamentares, procederam a um aumento da área do lote, assim como a um aumento da superfície de pavimento, à limitação da área que integra o domínio público, ao número máximo de pisos e ao número de lugares de estacionamento.

Também é oportuno considerar e citar os planos territoriais aplicáveis aquando do pedido de autorização de utilização, que mediou a sua existência, mediante a 1.ª revisão do Plano Diretor Municipal de Coimbra e através do Regulamento Municipal de Edificação, Recuperação e Reconversão Urbanística da Área afeta à candidatura da Universidade de Coimbra a Património Mundial da UNESCO.³³

b. Proposta Estrutural

Tendo como propósito a viabilidade de uma residência, o prédio foi objeto de trabalhos de demolição, ampliação e construção, procedendo-se, para o efeito, a uma implantação de condições idóneas ao seu aproveitamento funcional e construtivo.

Delineando a finalidade mencionada, a proposta do conjunto edificado previu a existência de cinco blocos: bloco, A, B, E, F e G. Especificamente, no bloco A, obedeceu-se a uma certa preservação de elementos integrados nas paredes exteriores, assim como a uma acomodação dos espaços interiores ao uso que se pretendeu dar. Com o propósito de não destabilizar a harmonia estética do prédio, optou-se por um aproveitamento do sótão, tal como a criação de trapeiras revestidas a chapa de zinco visando a iluminação e ventilação.

³³ Memória Descritiva e Justificativa da Residência de Estudantes, Rua do Brasil, Coimbra. Ponto 3. Enquadramento nos planos territoriais aplicáveis.

Quanto ao bloco B, este, almejando uma continuidade da edificação supramencionada, foi esboçado ao longo da Rua do Brasil, rua onde está sito o prédio. Este bloco, paralelamente ao que aconteceu no bloco A, preservou certos aspetos morfológicos.

A norte, o bloco E destinou-se a uma garagem e a nascente, no bloco F, deu-se o aproveitamento de determinadas pré-existências, como a casa do torreão e a fonte anexa, dando-se uma restauração de trabalhos de cantaria e azulejaria. Também o bloco G, construído no primeiro quartel do século XX, foi restaurado.

Observando-se, nos parágrafos acima, uma certa reabilitação de edificações de épocas distintas, conclui-se que se cumpriu o Plano Diretor Municipal de Coimbra e o Regulamento da Área afeta à candidatura da Universidade a Património Mundial.

Num plano mais gráfico, a Residência de Estudantes compôs-se com 349 quartos e determinados serviços, como a biblioteca, sala de estudo, de cinema, zonas de estar comuns, salas destinadas a jantares ou festas, piscina, ginásio, lavandaria e espaços verdes.

4.3. Síntese comparativa

No caso específico do Porto, foi enquadrada a autorização de utilização no “uso de escritórios e serviços”, por se reconhecer que a finalidade do edifício ia ao encontro de interesses na área da educação, e não relacionado com o “uso habitacional”. Esta escolha é ainda justificada devido ao facto de a gestão do edifício ser da responsabilidade de uma empresa privada. Por outro lado, o município de Coimbra identificou o edifício com o uso habitacional, ressaltando, no entanto, que a utilização deve ser considerada mista, por ter uso complementar de serviços. Este uso complementar materializar-se-ia nas zonas comuns como piscina, salas de estudo, assim como divisões destinadas a festas, jantares, entre outros eventos.

Como resulta da análise efetuada, tanto num caso como no outro, foram seguidas as normas legais e regulamentares, aplicáveis no respetivo município, com resultados, ainda assim, distintos. Não obstante tratar-se de figuras semelhantes, não se pode afirmar que estejam inadequados, pois a subjetividade dos conceitos legais e a liberdade dada a este tipo de atividades assim o permite. Conquanto, e até sob uma perspetiva urbanística e de ordenamento do território, será este um cenário desejável?

Considerações Finais

Concluída esta pequena reflexão sobre os vários elementos de uma matéria tão atual e pouco estudada como esta, cumpre tecer algumas considerações sobre tudo o que foi abordado, de forma a consubstanciar as várias matérias numa solução viável e desejada.

É de sublinhar, antes de mais, que esta problemática apenas se coloca, a nosso ver, por estarmos perante um tipo de atividade “livre”, na medida em que não tem legislação própria como têm outras figuras comparáveis, tais como o Alojamento Local – figura criada pelo Decreto-Lei 39/2008, de 7 de março e regulada pelo regime jurídico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 63/2015, de 23 de abril pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto e pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro. Não havendo legislação própria, estas figuras, como as residências para estudantes e até as residências sénior – outro exemplo – terão sempre um elevado grau de discricionariedade na sua implementação, tanto da parte de quem requer uma autorização de utilização, como da Câmara Municipal competente para a deferir.

Ora, no início desta dissertação, ao introduzir o tema, vimos algumas questões que seria oportuno tratar. Em relação à forma como estas residências são licenciadas junto das Câmaras competentes, explorámos o regime da utilização de edifícios e do seu instrumento de controlo prévio, a autorização. Vimos ainda que o local onde estas residências se podem instalar depende de outros fatores, nomeadamente a qualificação dos solos de um determinado município, presente nos seus planos municipais e intermunicipais, assim como os próprios usos admitidos nessas frações. No entanto, a questão essencial continua por responder: Qual o uso mais adequado a esta figura em específico?

Se tratássemos da mesma forma as residências universitárias privadas e não privadas, e escolhêssemos licenciar as mesmas como equipamentos, faria sentido na medida em que estas não deixam de ter algum relevo e interesse social. Um dos problemas que tem sido identificado nos últimos anos é a falta de oferta de alojamento para estudantes em Portugal, algo que obrigou o próprio governo, em 2020, a disponibilizar mais de 4000 camas para alunos do ensino superior.³⁴ Ora, se o crescimento de figuras como esta no nosso ordenamento vem ajudar a combater esse problema, acabam também elas por ter um genuíno interesse social. No entanto, não podemos esquecer que, ao contrário das

³⁴ Cfr. <https://observador.pt/2020/09/21/estudantes-vaio-pagar-ate-285-euros-para-ficarem-em-hoteis-e-pousadas/>

residências universitárias habituais, estes novos modelos oferecem um conjunto de condições e de infraestruturas – como vimos nos casos concretos analisados acima – que, pelo seu caráter singular, contribuem para valorizar mais o espaço e aumentar o preço da renda, o que, de certa forma, pode limitar um pouco os benefícios que traz para a comunidade, por não estar acessível a todos. No entanto e, como vimos, continua a ser uma figura que vem colmatar a falta de oferta de alojamento, pelo que não deve deixar, a nosso ver, de ser considerada.

Dos municípios observados, o de Lisboa parece ser o único que prevê esta situação no seu regulamento, considerando, como vimos anteriormente, as Residências universitárias como instalações residenciais especiais, segundo o art.º 4º/c do RPDML.

Se seguíssemos o caso analisado da residência que se instalou na cidade do Porto, teríamos de dizer que estas figuras se destinam a serviços, o que, de alguma forma, poderá fazer sentido. Como acabámos de ver, estas novas residências privadas oferecem um conjunto de infraestruturas que dificilmente não seriam reconhecidas como serviços, desde salas de cinema, ginásio, biblioteca, salas de jogos, piscina, entre outros. Como tal, é fácil de perceber a razão da identificação da atividade praticada com este tipo de uso. No entanto, não ignoramos que, apesar disto, o âmago do negócio que a residência está a realizar continua a ser a habitação, algo que deve sempre pesar na forma como o edifício é utilizado. Como tal, aqui cumpre colocar a seguinte questão: Perante os serviços prestados, faz sentido não se aplicar o uso habitacional?

Antes de responder, vejamos o que aconteceu no caso da residência da cidade de Coimbra, onde a utilização dada ao edifício foi, como vimos anteriormente, habitação com 349 unidades e serviços complementares. Vimos já na parte I desta dissertação, que um edifício pode ter, além do seu uso dominante, um uso complementar ou uso compatível. Foi o que aconteceu neste caso concreto, em que o edifício é licenciado como sendo de habitação, ao mesmo tempo que se prevê o uso complementar de serviços. Tendo observado estas três soluções possíveis, qual será a mais adequada?

Relativamente a esta questão da não aplicação do uso habitacional perante a quantidade de serviços prestados por estas residências, tendemos a discordar, pela simples razão de que, independentemente da residência em si prestar maior ou menor número de serviços, o cerne da relação jurídica continua a ser a sua componente habitacional. Nesta perspetiva, inclinar-nos-íamos para o tratamento dado pela Câmara Municipal de Coimbra,

apesar de reconhecer o mérito da Câmara Municipal de Lisboa em ter uma previsão regulamentar acerca desta mesma questão. Julgamos que tratar esta figura apenas como uso habitacional acaba por ser um pouco redutor daquilo que a distingue. Adicionalmente, o uso de conceitos subjetivos como a manifestação de “especial compatibilidade com o uso habitacional” acaba por deixar um pouco em aberto aquilo que pode ser considerado como uso habitacional. Não obstante, como já referimos, atualmente, não faz grande sentido reduzir o desígnio das autorizações a um uso demasiado específico, correndo o risco da instalação de uma nova atividade levar a uma alteração de utilização.

Em suma, na apreciação que fazemos desta questão, e dadas as características específicas desta figura, entendemos que a forma mais correta de ser licenciada seria o uso habitacional com uso complementar de serviços. Todavia, não podemos deixar de ressaltar que, mais importante do que a forma como esta figura das residências universitárias privadas é licenciada, é haver um regime único e universal no nosso ordenamento jurídico que trate de figuras como esta. Até porque, como vimos expondo, cada um dos usos que lhe poderia ser atribuído, tem particularidades com as quais esta figura pode ser facilmente identificada, o que faz com que assim tenhamos uma margem de manobra mais ampla. No entanto, enquanto esta continuar a ser uma atividade livre, a discricionariedade continuará a existir nos vários municípios. Tal como foi feito com a lei do alojamento local, é necessária a existência de um regime com aplicação geral, de forma a unificar este processo em todo o território, independentemente do tipo de utilização prevista localmente.

Bibliografia

- Alves Correia, Fernando (2010) *Manual de Direito do Urbanismo – Volume III*. Almedina. Coimbra

- Oliveira, Fernanda Paula (2019) *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão. 3ª edição atualizada e ampliada*. AEDRL. Coimbra

- Oliveira, Fernanda Paula, Castanheira Neves, Maria José e Lopes, Dulce (2016) *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*. 4.ª Edição. Almedina. Coimbra

- Oliveira, Fernanda Paula, Lopes, Dulce (2019) *Alojamento Local – Regime jurídico comentado e guião prático*. Almedina. Coimbra

- Oliveira, Fernanda Paula (2016). *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio Comentado*. Almedina. Coimbra

- Oliveira, Fernanda Paula. Parecer Artigo 33.º RPDMP. Não publicado

- Oliveira, Fernanda Paula. *Usos Urbanísticos*. ALMEDINAmais

- Reis, Frederico Styliano (2020). Impactos legais e regulamentares da reconversão do Alojamento Local em habitação no cenário pós-pandemia. *Reconversão do Alojamento Local no cenário pós-pandemia* da VII Semana da Reabilitação Urbana de Lisboa

Webgrafia

<https://portaldomunicipe.cmporto.pt>

<https://pt.livensaliving.com/residencias-universitarias-espanha/>

<https://www.uc.pt/sasuc/Alojamento/Residencias>

<https://www.owme.pt/>

<https://observador.pt/2020/09/21/estudantes-vaio-pagar-ate-285-euros-para-ficarem-em-hoteis-e-pousadas>