

CONFERÊNCIA

A REABILITAÇÃO URBANA NO ÂMBITO DO DL 53/2014



ORDEM
DOS ENGENHEIROS
REGIÃO SUL



Reabilitação Urbana: tornar fácil sem facilitar



2019 ANO 
EFICIÊNCIA MATERIAL
ECONOMIA CIRCULAR



Reabilitação Urbana: tornar fácil sem facilitar

Magalhães Cardoso (CCDRC)

1. Da urbanização e da edificação em geral
2. A reabilitação urbana num quadro de regeneração das cidades
3. Um objetivo fundamental: não complicar, para não dissuadir
4. Outro objetivo fundamental: garantir a segurança
5. O que o RERE/RERU não resolveu bem e como resolver...

1. Da urbanização e da edificação em geral
2. A reabilitação urbana num quadro de regeneração das cidades
3. Um objetivo fundamental: não complicar, para não dissuadir
4. Outro objetivo fundamental: garantir a segurança
5. O que o RERE/RERU não resolveu bem e como resolver



1. Da urbanização e da edificação em geral

A urbanização e a edificação em Portugal

- Um regime jurídico retalhado e em ebulição desde a nascença e muitos outros regimes aplicáveis, num emaranhado descoordenado, desconexo, de difícil aplicação...
- Um mundo labiríntico que é “facilitador” para os agentes que importaria regular e prejudica os agentes que deveriam orientar e zelar pela predominância do interesse público
- Muita dificuldade (latina?) de assegurar o “comando público” do processo de construção da Cidade para os Cidadãos



resultados em geral desastrosos!



1. Da urbanização e da edificação em geral

O quadro jurídico vigente nos domínios da urbanização e da edificação (1)

- O regime jurídico da urbanização e da edificação, datado de Dezembro de 1999, já foi alterado pelo menos dezoito vezes:

Com efeito, o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, já foi alterado pelas Leis n.ºs 13/2000, de 20 de Julho, e 30-A/2000, de 20 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, pelas Leis n.ºs 15/2002, de 22 de Fevereiro, e 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, pelos Decretos-Leis n.ºs 18/2008, de 29 de Janeiro, 116/2008, de 4 de Julho, 26/2010, de 30 de março, pela Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro, pelos Decretos-Leis n.ºs 136/2014, de 10 de novembro, 214-G/2015, de 2 de outubro e 97/2017, de 10 de agosto e pela Lei n.º 79/2017, de 18 de agosto, a que acrescem as retificações e as alterações em portarias complementares e em muitos outros diplomas relacionados...

1. Da urbanização e da edificação em geral

O quadro jurídico vigente nos domínios da urbanização e da edificação (2)

- As alterações sucessivas geram instabilidade na aplicação, e mesmo quando consubstanciam melhorias, ficam sempre aquém dos objetivos...
- A aplicação do regime jurídico “conjuga-se” com muitos outros regimes:
 - *Legislação sobre regras técnicas de construção: Regulamento Geral das Edificações Urbanas e diplomas específicos sobre especialidades (águas e esgotos, estabilidade, instalações elétricas, mecânicas, de telecomunicações e de gás, comportamento térmico, qualidade do ar nos edifícios, acústica, acessibilidade a pessoas com mobilidade condicionada, segurança contra incêndios, etc.)*
 - *Regimes específicos para instalação e exploração de diversas atividades (os quais se estão progressivamente a adaptar ao ‘licenciamento zero’)*
 - *Regimes regulamentares municipais (planos municipais de ordenamento do território e regulamentos de urbanização e edificação)*
 - *Regimes decorrentes de servidões administrativas ou restrições de utilidade pública*

1. Da urbanização e da edificação em geral

O quadro jurídico vigente nos domínios da urbanização e da edificação (3)

- Em síntese, temos um quadro jurídico labiríntico, sem critério, mudando a ritmos alucinantes, sem coordenação global e sem coerência, muito pouco SIMPLEX...
- Tendência: que deixe de ser exigível o controlo prévio/licenciamento e que a declaração/comunicação prévia (ou equivalente), com fiscalização sucessiva, seja o regime cada vez mais corrente no futuro
- Os problemas que a comunicação prévia coloca... levando à descrença de que a sua transformação em procedimento regra resolva os problemas com sucesso!



1. Da urbanização e da edificação em geral

O quadro jurídico vigente nos domínios da urbanização e da edificação (4)

- Solução: seria preciso fundir este emaranhado num Código do Urbanismo!
- E seria útil que os governantes percebessem que uma boa *urbis* não se faz tanto de leis (e de catadupas de alterações legislativas) quanto de boas práticas, de boa gestão urbana, de boa governança e de prevalência de valores e de princípios...



1. Da urbanização e da edificação em geral

O quadro jurídico vigente nos domínios da urbanização e da edificação (5)

- Um outro problema: as normas são em geral desenhadas para a nova edificação. Como a prioridade está, felizmente, reorientada para a reabilitação urbana, há enormes dificuldades de adaptação das normas ao edificado existente...
- Tudo se subsume ao disposto no artigo 60.º do regime jurídico da urbanização e da edificação (proteção do existente), que nem sempre é compaginável com as normas específicas aplicáveis por força de muitos outros regimes

1. Da urbanização e da edificação em geral
2. A reabilitação urbana num quadro de regeneração das cidades
3. Um objetivo fundamental: não complicar, para não dissuadir
4. Outro objetivo fundamental: garantir a segurança
5. O que o PERE/PERU não resolveu bem e como resolver...



Reabilitação Urbana: tornar fácil sem facilitar

2. A reabilitação urbana num quadro de regeneração das cidades

Uma agenda de transformação para a Cidade...

Regeneração
urbana



As questões da **revitalização económica** (o condicionamento dos novos negócios e a turistificação) e **social** (a reabilitação “jacuzzi”, com gentrificação, versus a reabilitação “low cost”)

Reabilitação Urbana: tornar fácil sem facilitar

Alguns constrangimentos à reabilitação urbana



- **Coexistência de especulação desenfreada com rendas antigas muito baixas**
- **Ausência de capacidade financeira das Câmaras Municipais** para proceder às obras coercivas necessárias e a expropriações
- **CCP (empreitadas e empreiteiros) e outros regimes jurídicos não vocacionados para a reabilitação urbana** (*situação que a flexibilização legal e regulamentar não resolveu a contento*)
- **Deficiente perceção do risco no reforço estrutural na reabilitação do edificado** (em muitos casos a reabilitação contribui para aumentar a vulnerabilidade do edificado, pelas modificações de sistemas estruturais, supressão de paredes “mestras” ou substituição de materiais por outros de eficácia duvidosa: introdução de elementos metálicos no interior de alvenaria, adição de camadas de betão ou argamassa armada em arcos ou abóbadas, inclusão de elementos muito rígidos de betão armado, etc.)

2. A reabilitação urbana num quadro de regeneração das cidades



Conceitos-chave:



Salvaguardar: preservar os valores e critérios que levaram ao reconhecimento de valor para reabilitação

Valorizar: dar vida (o que fizemos, temos que fazer muito bem, à velocidade possível, mas sempre criando valor)

Reabilitação Urbana: tornar fácil sem facilitar

1. Da urbanização e da edificação em
2. A reabilitação urbana num quadro
3. Um objetivo fundamental: não complicar, para não dissuadir
4. Outro objetivo fundamental: garantir a segurança
5. O que o RERE/RERU não resolveu bem e como resolver...



3. Um objetivo fundamental: não complicar, para não dissuadir

A proteção de um centro histórico implica que nada se possa fazer



A proteção do património edificado implica que sejam previamente analisadas as propostas de intervenção, de modo a impedir, nomeadamente, eventuais demolições, alterações/desfigurações e degradações que lhe retirem autenticidade ou afetem a sua integridade

(...) Como princípio, as intervenções pretendidas terão de ser ponderadas, carecendo de um estudo de impacte patrimonial e arqueológico, de modo a que não seja afetada a integridade do património enquanto conjunto

A salvaguarda e a valorização do património exigem e estimulam uma atuação concertada de todos os intervenientes



carlos duarte 2013

Inspirado em <http://www.uc.pt/ruas/faqs/>

Numa área de reabilitação urbana é mais difícil aprovar uma obra do que noutros locais

Boas práticas

- a) reunir num único Regulamento todas as regras a respeitar, de modo a preservar os valores essenciais, sem prejuízo da valorização das áreas abrangidas e da criação de condições de fixação de pessoas e de atividades que tragam vida e qualidade;
- b) que esse Regulamento contenha alguns graus de liberdade, permitindo, sempre que justificável, a não aplicação de normas que foram desenhadas a pensar sobretudo nos edifícios novos;
- c) que as entidades trabalhem em conjunto, num modelo que permita a redução de prazos de apreciação e de decisão sobre os pedidos dos investidores e a atuação integrada e próxima, criando um atendimento específico para técnicos e para promotores que operem na área;
- d) criar alguns incentivos à reabilitação urbana



Inspirado em <http://www.uc.pt/ruas/faqs/>



Exemplos de graus de liberdade para não complicar...

“em todas as intervenções de reabilitação e de reconstrução devem ser utilizados os materiais, as técnicas e os sistemas construtivos tradicionais, reportados às características do projeto original ou do conjunto envolvente, admitindo-se apenas outros que sejam compatíveis com os mesmos”

“sempre que da aplicação da legislação específica ou dos regulamentos gerais de edificabilidade, nomeadamente ao nível da segurança, do ruído, do ambiente e das acessibilidades, resultar a perda das características (...), admite-se o seu não cumprimento, devidamente justificado, embora deva ser promovida a melhoria do desempenho do edifício, através de medidas compensatórias, e não possa ser agravada (...) a desconformidade com normas legais e regulamentares”

“admite-se a ação de agrupamento de edifícios quando as áreas dos edifícios não possibilitam as condições de habitabilidade para o uso pretendido”



Exemplos de graus de liberdade para não complicar...

“em todas as intervenções de reabilitação e de reconstrução devem ser utilizados os materiais, as técnicas e os sistemas construtivos tradicionais, reportados às características do projeto original ou do conjunto envolvente, admitindo-se apenas outros que sejam compatíveis com os mesmos”

“sempre que da aplicação da legislação específica ou dos regulamentos gerais de edificabilidade, nomeadamente ao nível da segurança, do ruído, do ambiente e das acessibilidades, resultar a perda das características (...), admite-se o seu não cumprimento, devidamente justificado, embora deva ser promovida a melhoria do desempenho do edifício, através de medidas compensatórias, e não possa ser agravada (...) a desconformidade com normas legais e regulamentares”

“admite-se a ação de agrupamento de edifícios quando as áreas dos edifícios não possibilitam as condições de habitabilidade para o uso pretendido”



Exemplos de graus de liberdade para não complicar...

“em todas as intervenções de reabilitação e de reconstrução devem ser utilizados os materiais, as técnicas e os sistemas construtivos tradicionais, reportados às características do projeto original ou do conjunto envolvente, admitindo-se apenas outros que sejam compatíveis com os mesmos”

“sempre que da aplicação da legislação específica ou dos regulamentos gerais de edificabilidade, nomeadamente ao nível da segurança, do ruído, do ambiente e das acessibilidades, resultar a perda das características (...), admite-se o seu não cumprimento, devidamente justificado, embora deva ser promovida a melhoria do desempenho do edifício, através de medidas compensatórias, e não possa ser agravada (...) a desconformidade com normas legais e regulamentares”

“admite-se a ação de agrupamento de edifícios quando as áreas dos edifícios não possibilitam as condições de habitabilidade para o uso pretendido”



1. Da urbanização e da edificação em geral
2. A reabilitação urbana num quadro de regeneração das cidades
3. Um objetivo fundamental: não complicar, para não dissuadir
4. Outro objetivo fundamental: garantir a segurança
5. O que o RERE/RERU não resolveu bem e como resolver...

4. Outro objetivo fundamental: garantir a segurança

Exemplos de graus de liberdade que não são toleráveis...

- **garantia da qualidade do edificado reabilitado:** devem ser tidos em conta “os âmbitos do conforto, do ambiente, da eficiência energética e hídrica, da acessibilidade a pessoas com mobilidade condicionada e da preservação do património e da paisagem urbana, entre outros” (OE, outubro de 2018)
- **garantia de segurança do edificado:** devem concentrar-se as preocupações nas “questões estruturais (com ênfase para a segurança antissísmica), da proteção contra incêndios e da fiabilidade das redes energéticas (eletricidade e gás)” (OE, outubro de 2018)



carlos duarte 2013

Reabilitação Urbana: tornar fácil sem facilitar

4. Outro objetivo fundamental: garantir a segurança

Exemplos de graus de liberdade que não são toleráveis...

- estão em causa aspetos de **defesa do consumidor** (evitando a “compra de gato por lebre”) e, sobretudo, a **segurança de pessoas e de bens** (colocando em crise a segurança estrutural dos edifícios e a sua transformação de usos indevida e tecnicamente desacompanhada) (Mineiro Aires, 2018)
- considera-se imprescindível a **verificação da vulnerabilidade sísmica do edificado existente, sempre que haja intervenção de reabilitação** nesse edificado. O princípio que se limita a advogar a garantia de não redução da resistência sísmica nas intervenções de reabilitação é inadequado e até insensato (João Appleton, 2018)

1. Da urbanização e da edificação em geral
2. A reabilitação urbana num quadro de regeneração das cidades
3. Um objetivo fundamental: não complicar, para não dissuadir
4. Outro objetivo fundamental: garantir a segurança
5. O que o RERE/RERU não resolveu bem e como resolver...





5. O que o RERE/RERU não resolveu bem e como resolver...

Em que consistiu o RERE/RERU... (1)

- O Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 194/2015, de 14 de setembro, estabeleceu um *“regime excecional e temporário a aplicar à reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que estejam afetos ou se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional”*
- Ao densificar o regime específico de proteção do existente, é permitida a *“não observância de normas legais ou regulamentares supervenientes à construção originária, desde que a operação de reabilitação urbana não origine ou agrave a desconformidade com essas normas ou permita mesmo a melhoria generalizada do estado do edifício”*



5. O que o RERE/RERU não resolveu bem e como resolver...

Em que consistiu o RERE/RERU... (2)

- Na prática, dispensam-se as obras de reabilitação urbana da “*sujeição a determinadas normas técnicas aplicáveis à construção*”
- Ao invés de prever normas específicas para a reabilitação de edifícios habitacionais, o regime desregulamentou!
- E isso é perigosíssimo: se um edifício habitacional antigo está fragilizado pela vetustez, o regime permite que ele, após uma intervenção de reabilitação, continue fragilizado, passando agora a estar ocupado (novos usos, obras que o podem fragilizar ainda mais, manter soluções inadmissíveis à luz das normas técnicas atuais, etc.)

5. O que o RERE/RERU não resolveu bem e como resolver...

Em que consistiu o RERE/RERU... (3)

- Ficaram suspensos, até abril de 2021, (i) a aplicação de 36 artigos do RGEU e (ii) o cumprimento de normas técnicas sobre acessibilidades, de requisitos acústicos e, desde que fundamentada inviabilidade de ordem técnica, funcional e ou económica, de requisitos mínimos de eficiência energética e de qualidade térmica... Podem ainda dispensar-se as redes de gás e são reduzidas as obrigações relativas a infraestruturas de telecomunicações
- E o mais grave: *“as intervenções em edifícios existentes não podem diminuir as condições de segurança e de salubridade da edificação nem a segurança estrutural e sísmica do edifício”*, o que já vimos que é muito perigoso!



5. O que o RERE/RERU não resolveu bem e como resolver...

Como solucionar este perigoso RERE/RERU... (1)

- Está em curso, no âmbito do Projeto Reabilitar como Regra, uma revisão das regras a aplicar na reabilitação de edifícios, visando a adequação das normas técnicas da construção a esta tipologia de intervenções
- A Ordem dos Engenheiros tem participado no debate técnico sobre esta revisão, defendendo que:
 - deverá haver uma orientação tendencial para que, na reabilitação, se cumpram as regulamentações sísmicas, de combate e segurança contra incêndios, mas também acústica e térmica
 - se estabeleçam metodologias de vistoria e inspeção regular e rotinas de manutenção, com inscrição num cadastro junto das diferentes autoridades, nomeadamente de segurança

5. O que o RERE/RERU não resolveu bem e como resolver...

Como solucionar este perigoso RERE/RERU... (2)

- A revisão das normas assenta num conjunto de pressupostos:
 - a reabilitação de um edifício, pelo facto de se estar a atuar sobre uma construção pré-existente, está sujeita a condicionantes tecnológicas e construtivas distintas de uma construção nova: materiais e soluções construtivas diferentes, atuação parcial sobre o edifício e existência de componentes e ligações não suscetíveis de alteração
 - há preocupações com o valor da pré-existência, entendido em sentido lato, com a sustentabilidade ambiental e com a proporcionalidade e o equilíbrio da intervenção
 - uma nova abordagem (...) não deve, à partida, ser encarada como tendo menor valia ou como desvalorizadora do desempenho final, mas sim como um equilíbrio responsável dos valores em jogo, aberto, sempre que possível, a um processo de melhoria progressiva



5. O que o RERE/RERU não resolveu bem e como resolver...

Como solucionar este perigoso RERE/RERU... (3)

- Apontam-se as seguintes linhas orientadoras:
 - (a) consagram-se no RGEU os princípios da proteção e valorização do existente, da sustentabilidade ambiental e da proporcionalidade, que passam a poder ser invocados pela legislação relativa à reabilitação, e definem-se exigências adaptadas à especificidade das ações de reabilitação, assentes na prevalência da preexistência. O conjunto de exigências adaptadas à reabilitação concretiza-se na “*definição de condições mínimas de desempenho*”
 - (b) preconiza-se uma revisão do artigo 14.º-A do Regime Jurídico de Segurança Contra Incêndio em Edifícios, incluindo um método de análise do risco de incêndio em centros urbanos antigos e uma resposta adaptada aos edifícios, com modelos alternativos e, quando necessário, com flexibilização e proporcionalidade na aplicação das medidas

5. O que o RERE/RERU não resolveu bem e como resolver...

Como solucionar este perigoso RERE/RERU... (4)

(...)

- (c) simplifica-se a certificação energética dos edifícios reabilitados e adaptam-se à reabilitação as exigências de qualidade térmica e de eficiência energética
- (d) assume-se que só pode haver exigências acústicas no âmbito dos elementos, das instalações ou dos sistemas alvo de intervenção, mantendo-se os indicadores de desempenho acústico em vigor e flexibilizando os requisitos acústicos em cada intervenção
- (e) no que respeita às acessibilidades, propõe-se a opção por duas possibilidades: as atuais Normas Técnicas de Acessibilidades (NTA), obrigatórias nos edifícios novos ou um novo modelo (designado por MPAee – Modelo de Projeto de Acessibilidades para edifícios existentes), para as intervenções em edifícios existentes (neste caso, anteriores a 2006)

5. O que o RERE/RERU não resolveu bem e como resolver...

Como solucionar este perigoso RERE/RERU... (5)

- O que ainda não está garantido:
 - que o RERE/RERU seja revogado, embora se aponte nessa direção
 - que as matérias relacionadas com segurança estrutural tenham um tratamento de acordo com as preocupações que a Ordem dos Engenheiros tem expresso



carlos duarte 2013

CONFERÊNCIA

A REABILITAÇÃO URBANA NO ÂMBITO DO DL 53/2014



ORDEM
DOS ENGENHEIROS
REGIÃO SUL

Obrigado
antonio.cardoso@ccdrc.pt



Reabilitação Urbana: tornar fácil sem facilitar



2019 ANO DE
EFICIÊNCIA MATERIAL
ECONOMIA CIRCULAR