

Parecer N.º	DSAJAL 53/19
Data	4 de março de 2019
Autor	Maria José Castanheira Neves

Temáticas abordadas	ARU IVA Obras inacabadas Artigo 88.º RJUE
----------------------------	--

Notas

A Câmara Municipal questionou-nos se a empreitada de uma nova edificação, objeto de uma licença especial para conclusão de obra inacabada, concedida com base no artigo 88 ° do RJUE, poderá ou não ser incluída no âmbito de aplicação da verba 2.23 da lista i anexa ao Código do IVA.

Os pressupostos de facto que nos indicaram, quer no ofício referido quer em reunião realizada no pretérito mês de janeiro, foram os seguintes:

- Licenciamento inicial da obra 2007;
- Caducidade do licenciamento em 2013;
- Aprovação da ARU em 2010;
- Aprovação da ORU 2015;
- Solicitação em maio de 2018 de licença especial para obras inacabadas, nos termos do artigo 88 ° do RJUE, tendo sido concedido este licenciamento;
- O titular do alvará da licença especial requereu à câmara municipal que esta declare que a obra se insere em Área de Reabilitação Urbana (ARU), para efeitos de aplicação à empreitada de edificação da obra da taxa de IVA reduzida, nos termos da verba 2.23 da lista i anexa ao Código do IVA (CIVA).

Compete-nos informar o seguinte:

Pelo artigo 76.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, a verba 2.23 da lista i anexa ao Código do IVA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro, passa a ter a seguinte redação:

2.23 - Empreitadas de reabilitação urbana, tal como definida em diploma específico, realizadas em imóveis ou em espaços públicos localizados em áreas de reabilitação urbana (áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, zonas de intervenção das sociedades de reabilitação urbana e outras) delimitadas nos termos legais, ou no âmbito de operações de

requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional. (Redação da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro).

Em 2008, data da alteração desta verba, as áreas de reabilitação urbana eram as áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, delimitadas por decreto, de acordo com o n.º 2 do artigo 41.º da anterior lei dos solos (lei 794/76, de 5 de novembro), dado que no caso presente para a área em questão não existia nenhuma sociedade de reabilitação urbana.

O n.º 1 do artigo 41.º da revogada lei dos solos prescrevia que poderiam *ser declaradas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística aquelas em que a falta ou insuficiência de infraestruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade, atinjam uma gravidade tal que só a intervenção da Administração, através de providências expeditas, permita obviar, eficazmente, aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações.*

A delimitação de uma área crítica de recuperação e reconversão urbanística implicava, como efeito direto e imediato:

a) *A declaração de utilidade pública da expropriação urgente, com autorização de investidura na posse administrativa, segundo o processo correspondente, dos imóveis nela existentes de que a Administração necessite para a execução dos trabalhos a realizar para a recuperação ou reconversão da área;*

b) *A faculdade de a Administração tomar posse administrativa de quaisquer imóveis situados na área, como meio destinado:*

D) *À ocupação temporária de terrenos, com vista à instalação transitória de infraestruturas ou equipamento social ou à realização de outros trabalhos necessários;*

II). *À demolição de edifícios que revista carácter urgente, em virtude de perigo para os respetivos ocupantes ou para o público, por carência de condições de solidez, segurança ou salubridade, que não possa ser evitado por meio de beneficiação ou reparação economicamente justificável;*

III). *À realização de obras de beneficiação ou reparação de edifícios que, por idênticas carências, revistam também carácter urgente, em virtude de os prédios não oferecerem condições de habitabilidade.*

Posteriormente o decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, aprovou o regime jurídico da reabilitação urbana, revogando o capítulo XI do decreto-lei n.º 794/76, de 5 de novembro.

De acordo com a interpretação atualista que se impõe efetuar as áreas de reabilitação urbana referidas no CIVA passaram a ser as delimitadas por este novo diploma.

A definição de «Área de reabilitação urbana», na redação originária do decreto-lei n.º 307/2009 era a seguinte:

« Área territorialmente delimitada que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique uma intervenção integrada, podendo ser delimitada em instrumento próprio ou corresponder à área de intervenção de um plano de pormenor de reabilitação urbana».

De acordo com o regime inicial da reabilitação urbana, instituído por este diploma, a área de reabilitação urbana (ARU) tinha como efeito integrar uma «operação de reabilitação urbana» (ORU), destinada a concretizar as intervenções a efetuar na respetiva área delimitada.

De facto, o n.º 2 do artigo 7.º estipulava que a cada área de reabilitação urbana (ARU) correspondia uma operação de reabilitação urbana (ORU).

Estas ORU são um conjunto de intervenções (operações urbanísticas) devidamente articuladas e relacionadas entre si de forma integrada.

Refira-se, ainda, que a doutrina entendia e entende, e quanto a nós bem, que o conceito de reabilitação urbana, apesar de assentar na conservação substancial do edificado, admite todo um conjunto de intervenções que podem consistir na alteração ou demolição do existente ou em nova edificação¹.

Assim, na versão inicial do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro) a decisão de aprovar uma ARU, pressupõe sempre uma decisão complexa que integrasse para além da delimitação da área, a aprovação da ORU e a respetiva estratégia ou programa estratégico.

Como referia a doutrina², a aprovação de uma ARU implicava:

- A identificação dos concretos limites físicos da área a sujeitar à operação de reabilitação urbana;
- A determinação do tipo de operação urbana a concretizar;
- A fixação dos objetivos a alcançar com a operação de reabilitação urbana;
- A determinação dos instrumentos programáticos (estratégicos) que orientam e enquadram as operações de reabilitação urbana;
- A definição da entidade gestora;

Posteriormente, com a redação dada ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana pela lei n.º 32/2012, veio permitir-se que esta decisão complexa seja faseada, podendo proceder-se primeiro à identificação dos concretos limites físicos da área (ARU) a sujeitar à operação de reabilitação urbana (artigo 13.º), aprovando-se posteriormente a ORU (artigo 16.º).

¹ Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, Cláudia Alves, *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana*, comentado, Almedina, 2011, pág. 26.

² Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes, Cláudia Alves, *ob. cit.*, , pág. 83.

A aprovação da ORU integra, para além da definição do tipo de operação a realizar, também a estratégia ou programa estratégico a concretizar.

De acordo com a atual redação ao artigo 8.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, os municípios podem optar pela realização de uma operação de reabilitação urbana simples ou sistemática.

A operação de reabilitação urbana simples consiste numa intervenção integrada de reabilitação urbana de uma área, dirigindo-se primacialmente à reabilitação do edificado, num quadro articulado de coordenação e apoio da respetiva execução.

A operação de reabilitação urbana sistemática consiste numa intervenção integrada de reabilitação urbana de uma área, dirigida à reabilitação do edificado e à qualificação das infraestruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização coletiva, visando a requalificação e revitalização do tecido urbano, associada a um programa de investimento público.

As operações de reabilitação urbana simples e sistemática são enquadradas por instrumentos de programação, designados, respetivamente, de estratégia de reabilitação urbana ou de programa estratégico de reabilitação urbana.

Assim, estipulando a verba 2.23 da lista i anexa ao Código do IVA, que a taxa de IVA será reduzida a 6% nas empreitadas de reabilitação urbana, tal como definida em diploma específico, sabemos já que o atual diploma específico da reabilitação urbana (interpretação atualística) é o decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, na sua atual redação³.

Com base neste enquadramento jurídico iremos agora analisar o caso concreto.

II

³ DL n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14/08, e pelos decretos-leis n.ºs 136/2014, de 09/09 e 88/2017, de 27/07.

O caso concreto respeita, assim, à execução de obra licenciada com base numa licença especial, concedida nos termos do artigo 88.º do RJUE.

«1 – Quando as obras já tenham atingido um estado avançado de execução, mas a licença ou comunicação prévia haja caducado, pode ser requerida a concessão de licença especial para a sua conclusão, desde que não se mostre aconselhável a demolição da obra, por razões ambientais, urbanísticas, técnicas ou económicas.»

Sobre esta norma alguma doutrina⁴ teceu alguns comentários que importam para o enquadramento da questão que estamos a analisar:

«Prevê o presente artigo um regime especial para a conclusão das obras que, embora tenham atingido um estado adiantado de execução e, por isso, se possam considerar como factos consolidados, tenham visto as respetivas licenças ou comunicações prévias caducar, independentemente da causa concreta de caducidade.

A conclusão das obras referidas poderá ser feita mediante a emissão de uma licença especial. Não obstante, já não refere, com o Decreto-Lei n.º 136/2014, o presente artigo que se segue, a este propósito, o regime previsto no artigo 60.º (garantia do existente), que significava que a anterior licença ou comunicação especiais não podiam ser recusadas por alteração superveniente das normas aplicáveis.

Ora, apesar de nada ser mencionado neste sentido, temos de atentar na natureza particular da licença especial aqui em causa, que apenas visa “acabamentos”, pelo que se assume, como pressuposto, a manutenção do existente. Logo, a ausência de referencia a garantia do existente não significa que ela não exista e não deva ser aplicável.

Há, não obstante, uma diferença relativamente a proteção do existente do artigo 60.º, pois este admite, na sua vertente ativa, a possibilidade de realização de obras de reconstrução ou de alteração e, ainda que limitadamente, de obras de ampliação.

⁴ Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, comentado*, páginas 602 e sgts.

Já a licença especial de que aqui se cura implica que a obra se cinja estritamente aos projetos anteriormente aprovados e que originaram a licença ou a comunicação previa caducadas, não lhe podendo ser introduzidas alterações.»

É, assim, inequívoco que com a concessão desta licença especial se irá executar uma nova construção e não a reabilitar um edifício pré-existente.

No entanto, considerando-se, como referimos *supra* que o conceito de reabilitação urbana, apesar de assentar na conservação substancial do edificado, admite todo um conjunto de intervenções que podem consistir na alteração ou demolição do existente ou em nova edificação, há que averiguar a tipologia de intervenções que foram incluídas na ORU.

Consultámos o sítio da internet do município, verificando-se que a Operação de Reabilitação Urbana (ORU) da Mealhada assume a modalidade sistemática.

Por outro lado, as opções estratégicas a prosseguir no âmbito da Operação de Reabilitação Urbana da Cidade, constantes da ORU, são as seguintes:

- Reabilitação do parque edificado e preservação dos valores patrimoniais – reabilitação estrutural dos edifícios, melhoria das condições de habitabilidade e/ou adaptação funcional às exigências atuais e valorização do património arquitetónico que integra a memória coletiva da Cidade.
- Promover a dinamização socioeconómica – criar condições para atração de população e instalação de novas atividades económicas e/ou equipamentos de utilização coletiva.
- Modernização das infraestruturas urbanísticas – dotar as áreas urbanas de infraestruturas urbanísticas adequadas às funções e atividades instaladas.
- Qualificação dos espaços públicos – melhoria das condições de fruição dos espaços públicos, com particular enfoque na mobilidade urbana e qualidade ambiental e paisagística.

Verifica-se, assim, que no que respeita ao edificado a ORU não inclui novas edificações, mas apenas a reabilitação estrutural dos edifícios, melhoria das condições de habitabilidade e/ou adaptação funcional às exigências atuais e valorização do património arquitetónico que integra a memória coletiva.

Tal significa que a execução de uma empreitada com base numa licença especial para conclusão de uma obra inacabada, correspondendo a uma nova edificação não pode ser considerada uma empreitada de reabilitação urbana, para efeitos da verba 2.23 da lista i anexa ao Código do IVA, dado que a ORU não inclui nas suas opções estratégicas novas edificações.

Conclusão:

A execução de uma empreitada com base numa licença especial para conclusão de uma obra inacabada, correspondendo a uma nova edificação não pode ser considerada uma empreitada de reabilitação urbana, para efeitos da verba 2.23 da lista i anexa ao Código do IVA, dado que a ORU não inclui nas suas opções estratégicas novas edificações.