



**“ As Parcerias Público - Privadas na Reabilitação Urbana”**

**“ The Public Private Partnerships - PPP in Urban Rehabilitation”**

**Dissertação apresentada a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º ciclo de estudos em Administração Público – Privada (como conducente ao grau de Mestre), - sob orientação do Sr. Prof. Doutor Pedro António Pimenta Costa Gonçalves**

**Coimbra, 2018**

**Vanessa Flávia Santos Morato**

*“Antes de pensar em desistir, lembre-se do que (e de quem) te fez começar.”*

*A Deus e aos “meus”:*

*Os que me acompanham há mais tempo – nas pessoas dos meus pais e irmãos, mas, não restrito a eles - que nunca mediram sacrifícios em permitir que eu fosse mais além, me trazendo agora até aos meus tão sonhados conhecimentos além mar, na Universidade de Coimbra.*

*E aos que agora chegam, - como meu filho, Ítalo Augusto Santos Morato com seus cinco aninhos de vida sendo dois sem estar com a mamãe – que também me auxiliam nessa jornada, cada um a sua maneira, para manter sempre cada vez mais longe de mim o significado da palavra “desistir”.*

*Vocês são meu tesouro mais precioso. É por vocês e com vocês!*

*O texto pode ser meu, mas, de certeza, a vitória é toda nossa!*

## RESUMO

O presente trabalho analisou a interrelação dos institutos da Parceria Público - Privada e da Reabilitação Urbana na União Europeia e em especial, em Portugal.

A eclosão da crise econômica financeira europeia em 2008, fez da Reabilitação Urbana uma das saídas para a construção civil e o ramo imobiliário sobreviverem atuantes sem a necessidade da realização de investimentos financeiros vultuosos. Do lado estatal, inicialmente foi uma forma da Administração Pública recuperar seu património histórico - cultural e auferir rendas com impostos e taxas desde a estimulação do turismo e comércio local. Posteriormente, como um dos pontos de entendimento do memorando com a Troika, conduziu à promoção da recuperação de áreas degradadas e habitação social com o menor investimento financeiro estatal possível.

A atual versão da legislação portuguesa permite verificar que a utilização do instituto das Parcerias Público – Privadas na Reabilitação Urbana pretende ampliar em carácter mais efetivo a participação da sociedade no ordenamento e organização do território em nível municipal. Já é possível ter audiências públicas para discussão de assuntos do âmbito da reabilitação municipal; opinar no planeamento, construção e execução dos planos municipais; executar obras de Reabilitação Urbana como particular privado ou particular investidor, dentre outros direitos e obrigações discorridos no texto.

Devido a mutabilidade do urbanismo, com a crescente dificuldade de separação entre o interesse público e privado; os benefícios, custos, direitos e deveres para a Administração Pública e a legislação que se pretende contratar em PPP - mutáveis caso a caso - que impede a planificação rígida do tema que o TJUE parece querer impingir, levam a considerar que assim como os Planos de Organização e Ordenamento do Território têm carácter municipal e são colmatados à realidade local, os requisitos de contratação pública no regime de Parceria Público - Privada na Reabilitação Urbana também deveria ter certa maleabilidade, desde que resguardados o interesse público e os demais princípios da contratação pública – razão, meio e fim a ser proseguido sempre pela Administração Pública.

**PALAVRAS CHAVES:** ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; CONTRATAÇÃO PÚBLICA; PARCERIA PÚBLICO - PRIVADA - PPP; DIREITO DO URBANISMO; REABILITAÇÃO URBANA

## ABSTRACT

The present study analyzed the relationship between the Public Private Partnership and Urban Rehabilitation institutions in the European Union and especially in Portugal.

The outbreak of the European financial economic crisis in 2008 made Urban Rehabilitation one of the outlets for civil construction and real estate to survive without the need for large financial investments. On the state side, it was initially a way for the Public Administration to recover its historical and cultural heritage and to collect incomes with taxes and fees from the stimulation of tourism and local commerce. Subsequently, as one of the points of understanding of the memorandum with the Troika, it led to the promotion of the recovery of degraded areas and social housing with the least possible state financial investment.

The current version of the Portuguese legislation makes it possible to verify that the use of the Institute of Public - Private Partnerships in Urban Rehabilitation intends to increase the participation of society in the planning and organization of the territory at a municipal level. It is already possible to hold public hearings to discuss issues within the scope of municipal rehabilitation; opinion in the planning, construction and execution of municipal plans; to carry out Urban Rehabilitation works as private or private investor, among other rights and obligations discussed in the text.

Due to the mutability of urbanism, with the growing difficulty of separating public and private interest; the benefits, costs, rights and duties for the Public Administration and the legislation that is intended to be contracted in PPPs - mutable on a case-by-case basis - which prevents the rigid planning of the topic that the CJEU seems to want to impose, Organization and Spatial Planning have a municipal character and are filled to the local reality, the requirements of public contracting in the regime of Public Private Partnership in Urban Rehabilitation should also have some malleability, provided that the public interest and the other principles of public contracting - reason, means and end to be pursued always by the Public Administration

**KEY WORDS:** PUBLIC ADMINISTRATION; CONTRACTING PUBLIC; PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP - PPP; COUNTIES; URBAN REHABILITATION; URBAN PLANNING LAW

## SIGLAS E ABREVIATURAS

Art	Artigo
CCP	Código de Compras Públicas
CSP	Comparador do Sector Público
LBPPSOTU	Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e Urbanismo
LEO	Lei de Enquadramento Fiscal
nº	Número
OMC	Organização Mundial do Comercio
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Parceria Público - Privada
RERU	Regime Excepcional da Reabilitação Urbana
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJPPP	Regime Jurídico das Parcerias Público - Privadas
RJRU	Regime Jurídico da Reabilitação Urbana
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
VfM	Value for Money

## ÍNDICE DE FIGURAS

Fórmulas de implementação de PPP	p. 17
Políticas Urbanas Europeias: Programas, Projetos, Iniciativas Europeus 1990 a 2010	p. 41- 42
Reabilitação Urbana no RJUE	p. 68-69

## SUMARIO

### Sumário

<b>Agradecimentos e dedicatória</b>	2
<b>Resumo</b>	3
<b>Abstract</b>	4
<b>Siglas e abreviaturas</b>	5
<b>Lista de figuras</b>	6
<b>Introdução</b>	9
<b>Parte I – Parcerias Público - Privadas</b>	
1) A evolução do instituto de PPP's pela Europa	12
2) A Tipologia das parcerias Público-Privadas e suas formas de implementação	15
a) PPP de tipo puramente contratual	15
b) PPP de tipo institucionalizado	15
c) Fórmulas de implementação	16
<b>3) O Ponto fulcral das PPP's: A desorçamentalizações do governos</b>	19
<b>4) A evolução legislativa das PPP's em Portugal</b>	23
a) A entrada na Comunidade Europeia e na zona do Euro	23
b) A evolução legislativa	25
<b>Parte II - Reabilitação Urbana</b>	
1) Direito do Urbanismo e Reabilitação Urbana	34
<b>2) O atual estado da arte das PPP's em Direito do Urbanismo e Ordenamento do Território no Direito Europeu Comparado</b>	43
a) Alemanha	44
b) Bélgica	44
c) França	45
d) Espanha	45
e) Grécia	46
f) Itália	47
g) Romênia	48
<b>3) A evolução da Reabilitação Urbana em Portugal</b>	
<b>4) A evolução do arcabouço legislativo da Reabilitação Urbana em Portugal</b>	54
a) Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei nº 31/2014 – (LBPPSOTU)	54

b) O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT	57
b.1) Plano Director Municipal	60
b.2) Plano de Urbanização	60
b.3) Plano de Pormenor	61
c) O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) - Decreto Lei nº 307/2009 (atualmente com a versão dada pelo Decreto Lei nº 88/2017, de 27 de julho) e o Regime Excepcional da Reabilitação Urbana: o Decreto Lei nº 53/2014 (atualmente com a versão conferida pelo Decreto Lei nº 194/2015)	63
c.1) Operação de Reabilitação Urbana Simples (arts. 29º; artº 30º)	65
c.2) Operação de Reabilitação Urbana Sistemática (art. 31º; art. 32º)	65
d) O Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – RJUE (Decreto Lei 555/99 com a versão conferida pela Lei nº 79/2017, de 18 de agosto)	67
<b>Parte 3 - As PPP's na Reabilitação Urbana</b>	
<b>1 As PPP's na Reabilitação Urbana</b>	69
a) As PPP's para o Planeamento Urbano	69
b) As PPP's para a execução de operações de Reabilitação Pública nos Planos Municipais	71
<b>4) Conclusão</b>	74
<b>5) Bibliografia</b>	76



## Introdução

Ao redor do mundo, a Administração Pública tem se tornado cada vez mais complexa. O adequado gerenciamento dos gastos públicos tem sido considerado como indicador de qualidade e eficiência de gestão da administração para profissionalizar o Estado.

De acordo com os dados da Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>(1)</sup>, o volume de compras públicas de uma nação atinge anualmente percentuais entre 10 a 15% do PIB dessa economia. Por isso, é crescente a necessidade de regulamentações colmatadas à realidade dessas nações - ou no caso da União Europeia, de seu grupo de Estados - Membros - que permitam que as nações adquiram produtos e serviços de qualidade e de forma mais econômica, sem contudo, deixar de fomentar a livre concorrência, o desenvolvimento social e econômico da sociedade em geral.

A essa constrição orçamental, soma-se o inchaço de toda uma máquina administrativa estatal que responde em exclusivo por todos os processos de implementação de serviços de alta complexidade; infraestrutura básica e um conjunto de serviços públicos cada vez mais diversificado e segmentado à sociedade.

O portfólio de serviços do Estado se faz diversificado porque ao mesmo compete equalizar oportunidades e corrigir “falhas de mercado”, ou seja,

apesar de muitas vezes esses projetos não serem rentáveis do ponto de vista financeiro, as externalidades positivas fazem com que o projecto deva ser executado. Como tal, os projetos públicos teem outro tipo de vantagem que não é edida pelo lucro ou pelo valor financeiro que geram. Tratam-se de benefícios de ordem social (...)<sup>(2)</sup>,

---

<sup>1</sup> Fonte: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gproc\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm) (acesso em 28/06/2017)

<sup>2</sup> SARMENTO, Joaquim Miranda. A nova lei de enquadramento orçamental. Almedina. 2016. Cadernos IDEFF nº20

fazendo com que além de dispendiosa temporal e financeiramente, a participação do Estado em todas as etapas necessárias à vida em sociedade, tenha sempre sido considerada para além da atividade finalística do Estado de administrar o bem comum.

Assim, naturalmente surgiu a necessidade, o incentivo e o conseqüente aumento da demanda de participação dos privados realização concomitante e até na assunção de tais atividades antes executadas pelo Estado.

Com esse breve prélio verifica-se que a tradição do uso das parcerias Público - Privadas é longa na construção de infra estruturas que prestam serviços aos cidadãos ou que possam ser exploradas financeiramente pelo parceiro privado cuja noção até aqui desenvolvida apresenta o seguinte conceito:

“o contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado”<sup>(3)</sup>

Em Portugal, uma das vertentes de desconcentração e descentralização dos serviços públicos em nível municipal se dá no exercício da construção ou Reabilitação Urbana.

A Administração Pública municipal, por meio de suas assembleias, câmaras ou freguesias, determinam a constituição de entidades de cariz empresarial local que por delegação de poderes ou por PPP para realizar operações de Reabilitação Urbana, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro (Regime Jurídico da Reabilitação Urbana) e operacionalização orientada pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT (Decreto Lei n.º 80/2015); o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – RJUE (Decreto Lei 555/99 com a versão conferida pela Lei n.º 79/2017 de 18 de agosto) e a Lei 31/2014 (com a redação dada pela Lei n.º 74/2017, de 30 de maio) que regulamenta Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e Urbanismo.

---

<sup>3</sup> Decreto Lei 111/2012, de 23 de maio. art. 2º

O presente trabalho abordará os impactos (positivos, negativos ou inexistentes) que o instituto da parceria Público - Privada na Administração Pública portuguesa, em nível municipal, no âmbito da Reabilitação Urbana, irá passar por meio das inovações advindas bem como as inovações procedidas pelo Decreto Lei nº 88/2017 ao Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro (Regime Jurídico da Reabilitação Urbana).

## 1 A evolução do instituto de PPP's pela Europa

Embora existam distinções entre modelos jurídicos e operacionais ao redor do mundo que disciplinem o instituto das Parcerias Público - Privadas - PPP, os mesmos se unificam ao entender que as PPP tem como princípios basilares a prossecução do interesse público ou do interesse econômico geral, a promoção do bem estar social ou ainda do desenvolvimento econômico do Estado, com a conjugação de esforços (inclusive, mas, não só) financeiros, entre a iniciativa Pública e a iniciativa Privada.<sup>(4)</sup>

A história portuguesa registra, já em 1469, a concessão por arrendamento de D. Afonso V ao mercador Fernão Gomes, por cinco anos o monopólio do comércio no Golfo da Guiné, contra o pagamento de uma renda<sup>(5)</sup>. Entretanto, a doutrina consensualiza no início da colaboração entre particulares e o Estado para a realização de atividades em benefício da sociedade no século XVII, com a primeira “*Turnpikes*” (estrada com portagem) de 1663 no Reino Unido como a precursora dos modernos sistemas de construção, funcionamento e financiamento a cargo do setor privado mediante acordo com o setor público.

A primeira experiência americana tem data de 1785 e refere-se a introdução de uma “*Turnpike*” no Estado da Virgínia. Já em França, o marco inicial foi a construção e financiamento do Canal de Briare em 1638<sup>(6)</sup>.

O sistema de colaboração francês iria ficar conhecido como “concessão”, e previa a remuneração do setor privado pelo utente, reembolsando o primeiro pelos custos de construção e manutenção da obra.

---

<sup>4</sup> POMBEIRO, Antônio A. Figueiredo B., As PPP/PFI – Parcerias Público - Privadas e sua auditoria. Coleção Auditoria, Áreas Editora, Lisboa, 2003 in CABRAL, Nazaré da Costa, As parcerias Público - Privadas. Almedina: 2009 (pag. 13)

<sup>5</sup>

ALVES, Pedro Leite. Reflexões sobre o regime legal das PPP in Revista de Contratos Públicos nº 6 (set/dez 2012) Almedina p.5-20

<sup>6</sup> CABRAL, Nazaré. ob. cit. p. 11- 12

Os primeiros estados membros que normatizaram em nível nacional as PPP foram a Itália em 2002; a Bélgica, Portugal e Espanha em 2003; França em 2004 e, ainda, outros, como a Grécia, a Coreia do Sul, a Polónia e a Rússia em 2005.

Na Alemanha a legislação realizou-se de forma incipiente e nos EUA, diversos estados procederam à publicação de legislação ou emendaram a legislação existente, designadamente sobre concessões de (ou para) auto-estradas com aplicação bem generalizada.

Considera-se ainda como vantagem do sistema de PPP <sup>(7)</sup>:

- O aumento da disponibilidade de orçamento do Estado considerando que o mesmo terá de investir financeiramente menos no desenvolvimento de cada atividade posta sob regime de PPP;

- A garantia de uma repartição equilibrada entre os setores público e privado das funções de provimento de bens e serviços públicos;

- Contribuem para transferir para o setor privado parte dos riscos e custos de aquisição, operação, manutenção de diversos ativos;

- Contribuir para reequilibrar a distribuição de encargos e benefícios entre gerações, travando o crescimento de passivos ocultos e contingentes. Na verdade, nas PPP os pagamentos do Estado (e respectivo impacto em cada contribuinte) são diferidos à medida em que vai se usufruindo do ativo, revelando uma maior equidade *intergeracional* (paga quem beneficia do serviço – princípio do utilizador pagador – e não quem decidiu pela sua prestação/ construção.

- Contribuição para redução do número de funcionários públicos sem agravar o desemprego;

---

<sup>7</sup> CABRAL, Nazaré. ob. cit. (p. 27-28)

- Enquanto criadoras de infraestruturas, as PPP são dinamizadoras da economia, impulsionando setores econômicos associados tais como obras públicas e novas tecnologias, em melhor condição de eficiência que pelo setor público.

Já no que tange às desvantagens da utilização do instituto, assinala-se<sup>(8)</sup>:

- 1) a tentação de desorçamentar;
- 2) o custo de financiamento do privado ser superior ao público;
- 3) perdas de qualidade;
- 4) a complexidade dos contratos;
- 5) a questão da accountability.

---

<sup>8</sup> SARMENTO, Joaquim (2016).( p. 165)

## 2 TIPOLOGIA DAS PARCERIAS PÚBLICO - PRIVADAS

De acordo com a Comunicação Interpretativa da Comissão sobre as Concessões em Direito Comunitário e tendo em conta as experiências concretas de PPP na União Europeia, há os seguintes sistemas alternativos de concretização das PPP:

### a) PPP de tipo puramente contratual

Inspirado na fórmula britânica do “*Private Finance Initiative*” (PFI) trata-se de um investimento em infraestrutura ou ativos, com prazo de duração entre 15 e 30 anos usualmente escolhido para construção e gestão de escolas; hospitais; centros penitenciários, etc. e a remuneração do parceiro privado não advém de taxas suportadas pelos utentes. É a modalidade escolhida também quando é necessário uma boa gestão de riscos associados com sua conseqüente partilha entre os setores público e privados além da estabilidade da tecnologia empregada na execução da atividade.

Dentro desse sistema de PPP estão inseridas as concessões caracterizadas pela que a remuneração do privado é feita diretamente pelo cidadão/utente, mas, não tendo o custo operacional do parceiro privado subsidiado pelo Estado.<sup>(9)</sup>

### b) PPP de tipo institucionalizado

Implica a criação de uma entidade detida conjuntamente pelo parceiro público e o parceiro privado (PPP associativa ou “*Joint Ventures*”). Geralmente utilizada nos Estados membros, as autoridades públicas recorrem por vezes a estruturas, designadamente de serviços públicos a nível local, como por exemplo, o sistema de coleta de resíduos, o saneamento e abastecimento de água, tendo seu maior expoente as PPP francesas.

---

<sup>9</sup> Na PPP em que há uma relação direta entre o parceiro privado e o utente final: o parceiro privado presta um serviço público, “em vez” do parceiro público, mas, sob o controle deste. Caracteriza-se igualmente pelo modo de remuneração do co-contratante que consiste basicamente em taxas cobradas pelos utentes do serviço (v.g portagens) eventualmente acompanhadas de subvenções por parte dos poderes públicos. As concessões são especialmente adaptadas à realização de grandes obras públicas (estradas, pontes, portos e ferrovia).” (CABRAL, Nazaré. ob. cit. p. 63)

A principal diferença do modelo francês (PPP institucionalizada) para o modelo inglês (PFI) estaria no risco: Nos países que seguem o modelo inglês, as PPP foram concebidas para permitir a assunção de riscos pelos co-contratantes, segundo o princípio de que os riscos devem ser afectos à parte que esteja em melhores condições para os controlar e gerir. Já no direito francês as PPP teriam sido previstas para permitir à Administração o financiamento de obras e/ou de serviços sem que o co-contratante assumisse riscos inerentes à implementação e ou exploração do objecto da parceria. Daí que os riscos – fundamentalmente de exploração – se mantenham no contraente público e, por conseguinte, assim se compreende a lógica da remuneração/reembolso a efectuar directamente por este.

De acordo com o tipo de PPP a ser implementado e o grau de participação do Estado ou do parceiro privado na relação, existem as seguintes fórmulas de implementação das PPP:



c) **PPP – Fórmulas de implementação**

<b>Denominação</b>	<b>Caracterização</b>
<b>“Build – Own – Operate” – BOO</b>	O setor privado desenha e constrói a infraestrutura, opera com ela e depois procede à sua transferência para o Estado, logo que concluído o prazo de duração do contrato ou em data específica.
<b>“Buy – Build – Operate” – BBO</b>	O setor privado compra ao Estado uma infraestrutura previamente existente, assegurando depois a sua manutenção, renovação, modernização, expansão, garantindo a sua exploração, sem haver qualquer obrigação de devolução posterior ao Estado.
<b>“Build – Operate – Transfer” – BOT</b>	O setor privado desenha e constrói a infraestrutura, opera com ela, e depois procede à sua transferência para o Estado logo que concluído o prazo de duração do contrato ou em data específica. Posteriormente, o parceiro privado poderá arrendar o ativo ao Estado.
<b>“Build – Transfer – Operate” – BTO</b>	O setor privado desenha e constrói a infraestrutura e depois procede à sua transferência para o Estado. Posteriormente, o parceiro privado poderá arrendar o ativo ao Estado, com vista à sua exploração.
<b>“Design – Build – Finance – Operate” – DBFO</b>	O setor privado desenha, constrói, possui, desenvolve, opera e gere a infraestrutura, mantendo-se a propriedade nas mãos do Estado.

(Fonte: CABRAL: 2009, 67)

Os pré requisitos iniciais para se contratar uma PPP em Portugal são:

a) Longevidade do projeto.

Por determinação legal, somente são elegíveis a PPP projetos de duração superior a 3 (três) anos e no máximo 25 (vinte e cinco) anos de execução.

b) Custo global de execução da PPP

O custo mínimo global estimado de investimento de 25 milhões de euros e de no mínimo 10 milhões de euros para o poder público, além do requisito de restituição ao privado do investimento financeiro realizado por meio de pagamentos realizados diretamente pelo utente ou subsidiados pelo Estado, o que conduz à roupagem jurídica usualmente formalizadora dessa relação o instrumento contratual da concessão.

Faz-se primordial, entretanto, distinguir-se a “concessão PPP” – aqui em comento – da “concessão simples”.

Os contratos de “concessão PPP” distinguem-se dos contratos de “concessões simples”<sup>(10)</sup> de acordo com a origem financeira do ressarcimento e lucro do privado em tais contratos. Se tratar-se de exploração financeira de infraestrutura pública pelo privado, sem qualquer valor monetário advindo do Estado, tem-se a figura de uma concessão simples. Entretanto, se o retorno financeiro se dá pelo cidadão/utente, ainda que em caráter subsidiário ao Estado, está-se diante de uma concessão PPP <sup>(11)</sup> cuja fórmulas de implementação aqui descritas.

- º) Prescindem de anúncio internacional no Jornal da Comunidade Europeia e tem obrigações de concursos públicos semelhantes aos utilizados nas grandes obras públicas baseados na fórmula de implementação DBFO<sup>(12)</sup> sem constrição do orçamento público na fase de construção ou reabilitação do bem ou domínio público objecto da PPP. <sup>(13)</sup>

---

<sup>10</sup> CABRAL, ob. cit. p. 12

<sup>11</sup> Neste sentido, Comunicação Interpretativa sobre as Concessões em Direito Comunitário feita pela Comissão (Comunicação 2000/C, 121/02, de 29 de Abril de 2000); SARMENTO, Joaquim. RENNEBOOG, Luc. “It is important to distinguish between PPPs and concessions: in the Portuguese context, a concession does not involve any public funds as it transfers the assets to the private sector but it is not a privatization either because the period over which the private sector is allowed to exploit those assets is finite” (p.5)

<sup>12</sup> No original: MONTEIRO, Rui Sousa. “PPP projects are usually subject to international public tender, with advertising obligations and tender procedures similar to those used in major public works. The tender typically has two stages: bidders present their bids and after evaluation the two most promising bidders are invited to negotiate with the contracting authority and to present their best-and-final offers (BDFO), which are the basis for selecting the winning bidder.” (p. 78)

<sup>13</sup> SARMENTO, Joaquim. RENNEBOOG, Luc. “PPPs in Portugal have been used in greenfield projects, with private sector assuming responsibility for the design, building, financing and operational stages (referred

### 3 O Ponto fulcral das PPP's: A desorçamentalizações do governos

A história mostra que o uso prático das PPP's pelos governos é bem antigo.<sup>(14)</sup> Embora utilizados por vários países da União Europeia e ao redor do mundo como a Austrália, Canadá e Nova Zelândia<sup>(15)</sup>, a doutrina jurídica correlaciona diretamente o maior uso das PPP's a Estado com maior constrição orçamentária, altos níveis de dívida pública e dificuldade de implementação de infraestrutura por mão própria<sup>(16)</sup>.

A utilização das PPP's para construção de infraestruturas permite ao Estado obter um ativo de capital para só após sua implantação e início de utilização pelo cidadão/utente que pagará ao privado, ainda que subsidiariamente, pela fruição do ativo implantado<sup>(17)</sup>.

Ao parceiro privado, com toda sua competência técnica para planeamento e execução da obra bem como, compete a exclusividade de manutenção financeira do projeto, cabendo-lhe responder por tais responsabilidades desde o momento do investimento, até o início da operacionalização do ativo fazendo o orçamento do Estado parecer mais saudável do que é<sup>(18)</sup> ao permitir um redução do défice orçamental e da dívida pública durante a fase da construção de infraestruturas.<sup>(19)</sup>

---

in literature as a “DBFO” model. At the end of the PPP period, the asset has a residual value of zero for the private sector as they have been written off, and are then transferred to the public sector.” (p. 12)

<sup>14</sup> Conforme breve síntese do item 2 desse trabalho

<sup>15</sup> SARMENTO, Joaquim. Ob.cit. p. 155

<sup>16</sup> SARMENTO, Joaquim. Ob. cit. “Entre estes países temos os quatros países intervencionados pela “Troika” (Portugal, que analisaremos em detalhes no próximo capítulo), Grécia, Irlanda e Chipre. Também a Hungria, intervencionada pelo FMI (uma vez que não pertence a zona do Euro), assim como a Espanha (intervencionada apenas ao nível dos bancos) e o Reino Unido (numa situação orçamental também precária, apesar dos mecanismos de política económica que dispõe). (p.165)

<sup>17</sup> Vide notas 9 e 10

<sup>18</sup> No original: MONTEIRO, Rui Sousa. Ob. cit. (p. 76) “Indeed, from the perspective of the government budget, PPPs substitute future payments for current investment costs, which the government would have incurred had it procured the infrastructure asset in the traditional way. If not properly dealt with, this substitution may make the government budget look healthier than it actually is, thereby undervaluing the cost of PPP financed”

<sup>19</sup> Sobre o comparativo do défice orçamental e dívida pública em Portugal com e sem PPP: SARMENTO, Joaquim. Ob cit. (p. 171 -173)

Dessa forma, é possível ao Estado realizar investimentos sem que seus custos sejam percebidos de imediato no Orçamento Anual do Estado, possibilitando o envolvimento simultâneo do Estado com vários projetos PPP's; ter as infraestruturas operacionais em período de tempo menor que se as realizassem de outra forma, e esse fato, ao ser considerado isoladamente, por muitas vezes foi o determinante entre a escolha da entre a contratação por PPP (onerar o orçamento depois) e o *procurement* tradicional (onerar o orçamento agora).

Essa metodologia de gestão desorçamentaliza o governo atual, mas, onera sobremaneira as gerações futuras criando um problema de comportabilidade orçamental (“affordability”), pois a prática demonstrou que o valor anual que o Estado tinha previsto à época da contratação das PPP's tem sido inferior ao gasto em suas manutenções pelo setor público.

Muitas dessas situações de sobrecarga orçamentária das PPP's ao Estado foram decorrentes da dificuldade da gestão do risco de implementação da PPP's que não eram da alçada de realização do privado (liberação de licenças ambientais e processos de desapropriação, por exemplo) aliado a demais outras cláusulas contratuais que possibilitavam que os contratos de PPP fossem alterados e onerados também em benefício do privado<sup>(20)</sup> o que contribuía para o desequilíbrio das contas dos governos a longo prazo.

O uso das PPP's como instrumento de desorçamentalização se expandiu de tal forma que em 2004, o Eurostat publicou regras de contabilização de PPP válidas para Estados Membros efetuarem o reporte do déficit e da dívida pública a Bruxelas que ainda hoje se mantém praticamente em vigor. Além de medir de forma igualitária a saúde contábil - financeira das economias e governos dos Estados da zona do Euro, as anotações

---

<sup>20</sup> MONTEIRO, Rui Sousa. Ob. cit. (p. 74) “For a start, while providing short-term budgetary relief, some PPP programmes and projects have had a significant medium to long-term fiscal impact. The trouble here is that the traditional year-on-year government budgeting has been inadequate to deal with the long-run budgetary commitments the government has entered into under PPPs.”

do Eurostat devem considerar os riscos envolvidos nas PPP's tanto para o Estado quanto para o privado.

Embora o EUROSTAT tenha definido parâmetros para medição contábil das PPP's, os mesmos começaram a ser utilizados para avaliar a viabilidade e rentabilidade das PPP's para o sector público.

Há várias equações que devem ser consideradas para se realizar essa avaliação, entretanto, as mais relevantes em nível de PPP e que foram positivadas nas legislações de forma geral (em Portugal só a partir de 2006)<sup>(21)</sup> são as que permitem distinguir se a aquisição a ser feita pelo Estado é mais viável pelo “*procurement*” tradicional ou por PPP (Comparador do Sector Público - CSP)<sup>(22)</sup> e aquela que avalia se aquele projeto é a melhor consecução dos objetivos da sociedade deve sempre investir onde o dinheiro público tenha mais valor para os cidadãos, isto é seja mais valorizado (*value for money* - VfM)

Assim, uma PPP só será eficiente para o Estado se seu custo global for inferior ao de uma contratação tradicional e esse resultado pode ser medido previamente por meio do índice Comparador do Sector Público (CSP) e do cálculo de Value for Money (VfM) de cada projeto.

A partir de 2010, após a crise econômica europeia, a Comissão Europeia passou a delimitar com mais afinco as PPP, isto porque, não havendo recursos financeiros no Estado membro para o gasto público, dividir os custos com a iniciativa privada se tornou cada vez mais um mecanismo econômico para continuar estimulando a livre concorrência, o pleno emprego e o desenvolvimento das nações.

Assoma-se a tal fato que, uma economia estatal viável não necessita de assistências ou intervenções financeiras vultosas em nível da União Europeia ou demais organismos

---

<sup>21</sup> SARMENTO, Joaquim. Ob. cit. (p. 163)

<sup>22</sup> CABRAL, Nazaré. Ob. cit (p. 83) – O comparador do sector público consiste no custo hipotético, ajustado pelo risco, do projeto, caso o mesmo fosse realizado pela Administração (em “*procurement*” tradicional ) e visando efectivar, com todos os requisitos específicos, a provisão do serviço e alcançar os mesmos objectivos que o processo de PPP.”

internacionais, fazendo com que a uniformização de medidas para avaliação de viabilidade de uso e sua contabilização nos orçamentos públicos se faz salutar para melhor disciplina dos gastos públicos no cenário pós crise econômica europeia de 2008.

## **4 A evolução das PPP's em Portugal**

### **a) A entrada na Comunidade Europeia e na zona do Euro**

Desde que adentrou à Comunidade Europeia em 1986, Portugal tem apresentado um grande desenvolvimento em seus indicadores socioeconômicos, saindo de um nível considerado como de país subdesenvolvido para um país rumo pleno desenvolvimento. Para tanto, desde 1993 – lançamento da Ponte Vasco da Gama - Portugal investiu em larga escala na criação de infraestrutura física e de serviços de transportes; rodovias e ferrovias; saúde; educação e saneamento.

Esse investimento realizado pelos governos dos mais diversos grupos políticos que o Estado Português teve a partir de então, foi beneficiado sobremaneira pela utilização de recursos financeiros da Comunidade Europeia - posteriormente denominada União Europeia – por meio de seus fundos próprios, pelo Banco de Investimento Europeu (BEI) e também pelo uso indiscriminado de PPP's nos moldes relatados no item 4 desse trabalho.

No período compreendido entre a primeira PPP portuguesa - assim oficialmente intitulada – datada de 1993 e a primeira legislação autônoma para o instituto de PPP, as contratações decorrentes desses concursos eram regulamentados pelas regras gerais constantes do Decreto Lei nº 197/99, de 8 de Junho, quer do Código de Procedimento Administrativo. Entretanto, a falta de um diploma específico fazia com que cada contrato e procedimento fosse diametralmente oposto a outro. Também era o caso quando comparava-se concursos de PPP com objectos equivalentes, mas, que tiveram condução de execução, acompanhamento, fiscalização ou pedidos de reequilíbrio econômico financeiro totalmente diversos entre si.

Essas disparidades fizeram inclusive o Tribunal de Contas se manifestar em 2008 no sentido de que o modelo de contratação “parceria público-privada” avançou em Portugal antes de se ter desenvolvido o seu enquadramento legal e orçamental específico”  
(23)

---

<sup>23</sup> CABRAL, Nazaré. Ob. cit. (p. 137)

A doutrina nos relata que Portugal é o país da União Europeia que mais fez uso das PPP's nos últimos 30 anos com dados um tanto quanto alarmantes e dignos de estudo: Atualmente conta com 35 PPP's ativas e mais de 100 projetos em desenvolvimento se considerarmos os demais tipos de concessão; O valor anual líquido dos encargos com PPP em 2014 acediam a 12% do PIB; <sup>(24)</sup> Foram investidos 20 mil milhões de euros entre 1995 e 2014 além de serem identificados 254 eventos de renegociação contratual/pedido de reequilíbrio econômico financeiro no período compreendido entre 1995 a 2012.<sup>(25)</sup>

Esses números recentes já estão sob supervisão dos ajustes assinados com a Troika em 2011 quando Portugal, após a eclosão da crise econômica europeia necessitou de um programa de assistência financeira da União para sair da crise.

A ajuda da Troika foi necessária porque a crescente desorçamentalização para a aquisição de infraestrutura e serviços públicos por Portugal somados a uma década de crise déficit orçamental de 5% do PIB resultante do aumento das despesas públicas sem crescimento econômico, diminuíram sobremaneira o investimento estrangeiro e a fluidez da economia portuguesa.

Assim, nos requisitos que tangem às PPP's a Troika ponderou que

“ Portugal deve ter sempre uma previsão orçamentária para impedir que o uso de PPP's como uma alternativa fora do orçamento investimento, e o governo português deve contabilizar os passivos da PPP na dívida pública. Portanto, as PPP's devem ser reclassificadas como responsabilidade do governo e monitorizadas no relatório mensal de execução do orçamento público.<sup>(26)</sup>

---

<sup>24</sup> SARMENTO, Joaquim. Ob. cit. (p. 169)

<sup>25</sup> SARMENTO, Joaquim. RENNEBOOG. Ob. cit. (p. 8-10)

<sup>26</sup> SARMENTO, Joaquim. RENNEBOOG. Ob. cit. (p. 12) No original: “First, there should be a “re-budgeting” to preclude the use of PPPs as an off-budget alternative for public investment, and the Portuguese government should account for the PPP liabilities in the public debt. PPPs are thus to be reclassified as a government responsibility and monitored on the public budget execution monthly report.”



## **b) A evolução legislativa**

No cenário legislativo português, o regime legal das PPP é conhecido como Regime Jurídico das Parcerias Público- Privadas (RJPPP). O RJPPP surgiu com o Decreto – Lei nº 86/2003, de 26 de Abril, posteriormente revisto pelo Decreto – Lei nº 141/2006 de 27 de Julho e pelo Decreto – Lei nº 111/2012, de 23 de maio.

Complementam ainda o arcabouço jurídico incidente às PPP's, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) consubstanciada na Lei nº 151/2015 de 11 de setembro, com a revisão feita pela Lei nº 2/2018 de 29 de Janeiro.<sup>(27)</sup>

O Decreto Lei nº 86/2003 foi a primeira legislação portuguesa a disciplinar autonomamente o instituto das PPP's.

Esse diploma legal foi responsável por definir os procedimentos prévios ao próprio instrumento pré contratual, voltado prioritariamente para a Administração Pública ligada ao Ministério das Finanças, conforme pode ser visto, exemplificativamente, pela leitura dos arts. 8º número 1<sup>(28)</sup> e art. 12<sup>(29)</sup> do Decreto Lei nº 86/2003, atualmente revogado pelo Decreto Lei nº 111/2012.

---

<sup>27</sup> A nova Lei nº 151/2015 substituiu a Lei nº 91/2001 de 20 de agosto. A nova regulamentação do Enquadramento orçamental teve por objetivo transpor na totalidade as diretivas europeias que uniformizam a nível da União o reporte das informações económicas financeiras da economia de cada estado – membro. Neste sentido, em Portugal fez-se necessário: a) orçamentação por Programas; b) continuidade à adequação do processo orçamental às novas regras orçamentais europeias; c) simplificar e reduzir a fragmentação do processo orçamental aumentando a responsabilidade dos Ministérios Setoriais e revendo o papel do Ministério das Finanças; d) Assegurar que o Orçamento por Programas está de fato focado em resultados suscetíveis de serem avaliados por indicadores. Naquilo que tange as PPP's, a atual versão da Lei nº 151/2015, prevê literalmente a inclusão das mesmas nas contas do Estado, não mais permitindo que as mesmas fiquem fora do orçamento, o que anteriormente permitia criar uma ficção da saúde financeira dos estados membros. Assim, os art. 13º; art. 37º nº 2 alíneas “K” e “L” e art. 41º, alínea “J”, permitem acompanhar desde a justificativa de contratação por PPP; sua viabilidade mediante estudos de V/M; até a oneração do Estado a longo prazo para obtenção/manutenção daquela infraestrutura, um grande diferencial da legislação anterior.

<sup>28</sup> “Art. 8 – Preparação e estudos das parcerias:

1 - Quando um ministério der início ao estudo e preparação do lançamento de uma parceria público-privada, deve notificar por escrito o Ministro das Finanças ou a entidade que este para o efeito designar.”

<sup>29</sup> “ Art. 12 Fiscalização de parcerias: Os poderes de fiscalização e controlo da execução das parcerias são exercidos por entidade ou serviço a indicar pelo Ministro das Finanças para as matérias económicas e financeiras e pelo ministro da tutela sectorial para as demais.”

Coube ao Decreto Lei nº 141/2006 versar sobre normas aplicáveis ao momento de lançamento e contratação das PPP's e reforçar o papel do Ministério das Finanças nessa espécie de contratação pública ao assegurar regras definitórias à fase de execução contratual das PPP's, destacando-se cláusulas de reajustamento contratual e reequilíbrio económico financeiro<sup>(30)</sup> <sup>(31)</sup>, a positivação jurídica da necessidade de análise prévia da PPP por CSP e V/M bem como, à partilha de benefícios decorrentes da melhoria das condições financeiras da PPP's.

O Decreto Lei nº 141/2006 modificou o decreto nº 86/2003 para positivar no ordenamento RJPPP normas de maior controlo orçamentário durante a contratação da PPP cuja exposição de motivos do Decreto Lei exarado pelo Conselho de Ministros (2006) para a citada legislação já a identificava com o objetivo de “assegurar o rigor e a exacta

---

<sup>30</sup> Decreto Lei nº 141/ 2006, art. 14 C:

“Equilíbrio financeiro e novas atividades:

1 - Pode haver lugar à reposição do equilíbrio financeiro do respectivo contrato quando ocorra uma alteração significativa das condições financeiras de desenvolvimento da parceria, nomeadamente nos casos de modificação unilateral, imposta pelo parceiro público, do conteúdo das obrigações contratuais do parceiro privado ou das condições essenciais de desenvolvimento da parceria.

2 - O parceiro público tem direito à partilha equitativa com o parceiro privado dos benefícios financeiros que decorram para este do desenvolvimento da parceria, nomeadamente nos casos de melhoria das condições de financiamento da parceria por via da renegociação ou substituição dos contratos de financiamento.

3 - Devem constar expressamente das peças do procedimento adjudicatório aplicável ou do título contratual os pressupostos em que há lugar à reposição do equilíbrio financeiro ou à partilha a favor do parceiro público de benefícios financeiros do desenvolvimento da parceria.

4 - A aferição do equilíbrio financeiro da parceria tem em conta o modelo financeiro que constitui o respectivo caso-base, que deve ser anexo ao contrato de parceria e incluir todas as receitas do parceiro privado que sejam obtidas em resultado do desenvolvimento da parceria, incluindo as recebidas de terceiros ao abrigo de contratos de subconcessão ou cedência onerosa de espaços ou equipamentos para fins comerciais.

5 - A reposição do equilíbrio financeiro ou a partilha a favor do parceiro público de benefícios financeiros são efectuadas nas seguintes modalidades:

a) Alteração do prazo da parceria;

b) Aumento ou redução de obrigações de natureza pecuniária;

c) Atribuição de compensação directa;

d) Combinação das modalidades anteriores ou qualquer outra forma que venha a ser acordada entre as partes.

6 - Quando haja lugar à reposição do equilíbrio financeiro do contrato ou à partilha de benefícios entre o parceiro público e o parceiro privado, observa-se, com as necessárias adaptações, o procedimento de alteração da parceria previsto no n.º 2 do artigo 14.º e nos artigos 14.º-A e 14.º-B.

7 - Quando o parceiro privado pretenda exercer actividades não previstas expressamente no contrato de parceria, a autorização das entidades que aprovaram a celebração do contrato de parceria não pode em caso algum ser emitida quando as propostas apresentadas não contenham a respectiva projecção económico-financeira e uma partilha da correspondente receita.”

<sup>31</sup> CANTO E CASTRO, João. Ob.cit. (2009), p. 170 – “Em rigor, não está propriamente em causa a reposição do equilíbrio económico – financeiro dos “contratos” mas sim da realidade económico – financeira que lhes está subjacente. Quando ocorre um evento que constitui, à luz do contrato respectivo, um facto elegível para efeitos de reposição do equilíbrio económico financeiro, as partes não alteram o contrato. O que fazem é repor a “equação económico – financeira” tal como fixada no respectivo *caso base*.”

ponderação dos custos e benefícios das opções tomadas bem como a respectiva articulação com as normas de enquadramento orçamental.”

Com a revogação do Decreto Lei nº 86/2003 pelo Decreto Lei nº 111/2012 de 23 de Maio, entende-se pela revogação tácita do Decreto Lei nº 141/2006 considerando que esse último tratava exclusivamente de alterações a serem procedidas no decreto nº 86/2003 ou de normas de aplicabilidade transitória enquanto o Estado se adaptava às alterações do Decreto Lei nº 86/2003 que o próprio Decreto Lei nº 141/2006 trazia.

É de se destacar ainda que, embora não se trate de uma legislação específica para este fim, o Código de Contratos Públicos (CCP) – decorrente originariamente do Decreto Lei nº 18/2008 de 29 de Janeiro – também legisla sobre o instituto das PPP’s.

Além da superveniência temporal do CCP ante ao Decreto – Lei nº 141/2006, o CCP continha disposição expressa (art. 14º, nº 2) que revogava qualquer legislação previamente existente que versasse sobre os institutos que abarcava, ainda que parcialmente.<sup>(32)</sup>

O CCP assim procedeu tacitamente quanto a legislações esparsas pontuais de alguns assuntos que disciplinou de forma mais completa, entretanto, em searas mais impactantes ou que detinham legislações específicas procedeu à revogações expressas como foi o caso de algumas legislações PPP nas áreas da Saúde que passaram a ser reguladas exclusivamente pelo CCP. Atualmente, o entendimento já é pacífico no sentido de que o RJPPP não foi revogado naquela altura, por se tratar de regime quadro (art.3º decreto nº 141/2006)<sup>(33)</sup> que o faz prevalecer sobre qualquer outra norma de PPP.

---

<sup>32</sup> “ Art. 14º - Norma Revogatória  
2 - É igualmente revogada toda a legislação relativa às matérias reguladas pelo Código dos Contratos Públicos, seja ou não com ele incompatível.”

<sup>33</sup> CANTO E CASTRO, João. Ob. cit. (2009), p.154 “existe um campo em que o RJPPP e o CCP não coincidem: é que o CCP regula a fase pré contratual – mas não regula a fase imediatamente anterior, a fase de preparação das parcerias público- privadas a lançar pelos parceiros públicos.”

Assim, acaso o legislador outrora desejasse por meio da promulgação do CCP a revogação do RJPPP, tê-lo-ia que fazer expressamente. A coexistência das duas normas foi possível porque o RJPPP tratava de questões administrativas preparatórias ao lançamento do procedimento interno da PPP enquanto o CCP trata da contratação das PPP's em setores específicos ditos especiais.

A fim de dirimir quaisquer possíveis controvérsias que porventura persistissem a esse respeito, o legislador pátrio à época da promulgação do Decreto Lei nº 111/2012 de 23 de Maio consolidou esse entendimento ainda na exposição de motivos da legislação e, comento:

“Mais recentemente, por força da aprovação do Código dos Contratos Públicos, o regime aplicável às PPP registou novos desenvolvimentos. Contudo, este Código não disciplinou todas as matérias relativas às PPP, em particular no que diz respeito aos procedimentos internos a observar pelo setor público, quer na fase da preparação e desenvolvimento dos projetos, quer na fase de execução e acompanhamento dos contratos.”<sup>(34)</sup>

Ao reconhecer a validade do RJPPP mesmo diante do CCP, o legislador ainda assentou sua autonomicidade no art. 3º do Decreto Lei nº 111/2012: “ O disposto no presente diploma prevalece sobre quaisquer outras normas, gerais ou especiais, relativas a parcerias, tal como definidas no artigo anterior”

O ponto fulcral, entretanto, de inovação no quadro legal das PPP realizado pelo Decreto Lei nº 111/2012 – que agora consubstancia o RJPPP e, é, portanto, aplicável a toda e qualquer PPP independentemente da forma contratual e da modalidade implementação que venha a assumir <sup>(35)</sup> – é que o mesmo transpõe para o ordenamento português

“objetivos e medidas previstas no Programa de Assistência Financeira acordado com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, mais concretamente no que respeita à obrigação do Estado Português de introduzir no ordenamento jurídico um quadro legal e institucional

---

<sup>34</sup> Exposição de motivos do Decreto Lei nº 111/2012 de 23 de Maio

<sup>35</sup> Os tipos de PPP suas modalidades de implementação já retratados no capítulo 3 deste trabalho. Já o RJPPP arrola as possibilidades contratuais das mesmas no seu art. 2, número 4.

reforçado, no âmbito do Ministério das Finanças, que permita um efetivo e rigoroso controlo dos encargos, bem como dos riscos, associados às PPP”<sup>(36)</sup>

Assim, além de destacar se tratar de resposta ao Memorando de Entendimento firmado com a Troika em 2011 em nível de PPP; de reconhecer a autonomicidade do RJPPP e alargar seu âmbito de aplicação à toda toda PPP realizada em território português que tenha investimento do Estado por entidades, arroladas ou não no art. 2º e no art. 7º do CCP, o legislador do Decreto Lei nº 111/2012 criou a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos para

“na área das parcerias, prestar apoio técnico a entidades públicas na gestão de contratos, assumir a qualidade de gestora de contratos e promover ações de formação, bem como de prestar apoio técnico no desenvolvimento, contratação e acompanhamento de grandes projetos de infraestruturas não enquadráveis na definição legal de PPP<sup>(37)</sup>,

e estendeu a adoção RJPPP às empresas públicas e as entidades as empresas públicas e as entidades que as mesmas passem a constituir ou façam parte considerando-os como

“parceiros públicos na economia do diploma, sem prejuízo de se estatuir um regime especial para as empresas públicas com natureza comercial ou industrial que lancem parcerias sem apoios, diretos ou indiretos, do Estado e cujos custos daí decorrentes não sejam suscetíveis de afetar, direta ou indiretamente, a dívida pública.”<sup>(38)</sup>

A versão do RJPPP em vigor pós Decreto Lei nº 111/2012, positiva no âmbito das PPP’s os princípios basilares de contratação pública europeia<sup>(39)</sup> com interesse maior na

---

<sup>36</sup> Item nota 14

<sup>37</sup> Idem nota 14 e art. 36 do Decreto Lei nº 111/2012

<sup>38</sup> Idem nota 14

<sup>39</sup> “Os princípios comunitários com relevância nessa matéria são:

- a) O princípio da igualdade, de que resultam como principais manifestações as seguintes exigências: i) O concurso como procedimento regra; ii) Definição e fixação das “regras do jogo”; iii) Avaliação comparativa objectiva das propostas;
- b) A proibição da discriminação em razão da nacionalidade;
- c) O respeito pelas liberdades comunitárias (de circulação de mercadorias, de pessoas e de prestação de serviços);
- d) Os princípios da transparência, publicidade e imparcialidade;
- e) Os princípios do reconhecimento mútuo e da proporcionalidade;

transparência; maior acompanhamento, controle e fiscalização dos custos (previstos e realizados) tanto pelo Estado quanto pelos cidadãos; possibilitar que as PPP's que vierem a ser implantadas possam sejam econômicas e eficientes e não só eficazes, além de expandir o poder do governo central sob as PPP's locais.

Nesse âmbito, a atual ordem jurídica portuguesa vigente conjuga pacificamente a existência do RJPPP para disciplinar a fase anterior à preparatória do procedimento concursal distinguido no rol dos previstos no nº 1 do art. 16 do CCP, para que as entidades arroladas no art. 2º e art. 7º também do CCP formalizem suas PPP's.

Encerrada a fase anterior à preparatória do procedimento, é a vez do CCP incidir sobre o instituto das PPP's. Além de disciplinar o procedimento concursal a ser utilizado, cabe ao CCP indicar o instrumento contratual adequado a balizar tais relações jurídicas, dentre os tipificados no nº2 do art. 16 em comento.

Esses contratos tem suas cláusulas definitórias de execução também prescritas de acordo com os ditames do CCP. Entretanto, as cláusulas que versem sobre o acompanhamento da gestão do contrato; a negociação e reequilíbrio econômico financeiro bem como a fiscalização das PPP respeitam as disposições previstas no RJPPP e as de prestações de contas remetem à LEO.

Até aqui foi tratado do regime geral das PPP's. É necessário clarificar que de acordo com a infraestrutura a ser disponibilizada ao cidadão utente pelo parceiro privado e a natureza e complexidade dos serviços ofertados, há outra gama de legislações incidentes à cada espécie de concessão PPP a ser formalizada.

Outra variável que irá impactar a quantidade de legislações incidentes sobre a PPP a ser contratada tem relação directa com o tipo (legislação setorial) e a quantidade de bens

- 
- f) O respeito pelas regras da concorrência, na medida em que isso seja possível no funcionamento dos mercados públicos;
  - g) O princípio da protecção jurisdicional efectiva” (CABRAL, Nazaré. ob. cit. p.138-139)

jurídicos que a mesma irá resguardar , pois, podem haver situações em que exista interesse jurídico em uma PPP de mais de uma entidade pública, de esferas diferentes de governos.

Isto porque a Constituição Portuguesa vigente define no seu art. 6º a República Portuguesa como um Estado Unitário, com administração interna autônoma em seus níveis de governo regional e municipal, sendo que a cada nível de governança compete a legitimidade de legislar e tutelar um bem jurídico específico.

Por vezes, entretanto, há situações em os divisores de tutela de bens jurídicos é bastante tênue e há incidência de mais de um nível de interesse a ser resguardado numa determinada PPP. Nessas situações – entendidas como condomínio de interesses e atribuições <sup>(40)</sup> - existe a incidência de um número maior e em escala multinível de legislações e interesses a resguardar para cada caso específicos de PPP. Nessas situações, em caso de conflito de normas, privilegiar-se a legislação do nível de governo que constitucionalmente mais afecto está ao objecto da PPP.

O Direito do Urbanismo exemplifica bastante tal assertiva. Trata-se de um dos ramos do Direito Público em que mais se evidencia a atuação conjunta tanto a nível legislativo; de planeamento; executivo e de contratação; de fiscalização e controle, bem como, de prestação de contas, a participação simultânea do Poder Estatal; da Administração Autônoma e da iniciativa privada.

Nomeadamente quanto as PPP's em Reabilitação Urbana - foco deste trabalho – embora o instituto seja em análise finalística de objecto de regulação municipal, por se tratar de matéria onde prepondera a supremacia do interesse local, concretizando o princípio de “autonomia municipal” previstos no art. 65º nº 2 alíneas “b”, “c” e “d” e art. 66º nº 2, alíneas “e” e “f” da Carta Constitucional vigente, além de regulamentação própria da administração autônoma de âmbito municipal, padece da interferência da regulamentação Estatal com a incidência do Decreto Lei nº 307/2009 (atualmente com a versão dada pelo Decreto Lei nº 88/2017, de 27 de julho) responsável por disciplinar o

---

<sup>40</sup>OLIVEIRA, Fernanda Paula. Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão. 2018. Editora AEDRL. (p.793-795)

Regime Jurídico da Reabilitação Urbana; o Decreto Lei nº 53/2014 (atualmente com a versão conferida pelo Decreto Lei nº 194/2015) denominado Regime Excecional da Reabilitação Urbana; O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT (Decreto Lei nº 80/2015); o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – RJUE (Decreto Lei 555/99 com a versão conferida pela Lei nº 79/2017, de 18 de agosto) e a Lei 31/2014 (com a redação dada pela Lei nº 74/2017, de 30 de maio) que regulamenta Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e Urbanismo – LBOTU.

Das legislações em comento, são de responsabilidade de aplicação do Estado as normas relativas à utilização do solo; a elaboração e aprovação de instrumentos de gestão territorial (Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território). Em âmbito municipal ressalta-se a a elaboração e aprovação dos planos municipais de ordenamento do território (art. 69º a 109º do RJIGT); a promoção da execução coordenada e programada destes mesmos planos (art.153º a art. 170º RJIGT) e o controle prévio - licenças e admissões de comunicações prévias - das operações urbanas (arts.4º e ss. do RJUE). Já a participação dos privados na formulação, planeamento e execução das atividades de direito urbanístico – que inclui o instituto das PPP's na Reabilitação Urbana – tem azo no art. 65 nº 5 da CRP; arts. 3º alíneas “f” e “h”; art. 13º nº 3º; art. 14º e art. 19º da LBOTU, bem como os artigos 6º; art.º 37º; art. 50º; art. 59º; arts. 88º e 89º; art. 149º a 151º do RJIGT.<sup>(41)</sup> que serão abordados de forma pormenorizada *a posteriori*

Ainda sob competência legal e normativa municipal, para que a Reabilitação Urbana seja efetivamente implementada – independentemente de ser ou não por meio de PPP – é necessário que uma rede de outros instrumentos jurídicos como o plano de pormenor; contratação por instrumento próprio; estratégia e programa estratégico de desenvolvimento municipal, sejam previamente planeados, formulados e executados por cada município de modo a respeitar as peculiaridades regionais. Quando tratar-se nomeadamente de Reabilitação Urbana por PPP, caberá ainda às autoridades municipais legislarem a respeito de critérios mais específicos de sua implementação.

---

<sup>41</sup> CORREIA. Ob. cit. (p. 26-30) – remissão de legislação atualizada



Assim, uma vez já estudado o instituto da PPP, passa-se a sua análise e possibilidades de aplicabilidade prática no âmbito municipal em sede de Reabilitação Urbana, foco desse trabalho.

## 1) Direito do Urbanismo e Reabilitação Urbana

Nos séculos XVIII e XIX, a preocupação do Estado com a regulamentação do uso e destinação da propriedade privada delimitava-se a um campo restrito de atuação que visava resguardar apenas a salubridade, higiene e segurança das habitações; às necessidades de trânsito e à localização dos edifícios públicos mais importantes.<sup>(42)</sup> Vigorava o entendimento que tratava-se de assunto da seara do direito privado, ao qual competia apenas ao Estado agir como “mão invisível” no sentido de disciplinar minimamente a esfera de atuação da livre iniciativa dos privados. Tal se justifica pelo Direito do Urbanismo ser um dos ramos da atuação da Administração Pública onde mais é possível de se confundir os interesses públicos e privados.<sup>(43)</sup>

A visão sobre o Direito Urbanístico e a Reabilitação Urbana alterou-se no século XX à medida que a Administração Pública - agora sob as práticas de gestão advindas do Estado do Bem Estar Social - apercebeu-se que a aplicabilidade das legislações até ali vigentes acerca do ordenamento e uso do solo e territórios empurrava a população para o povoamento de regiões suburbanas, fazendo com que as cidades perdessem sua identidade e ficassem abandonadas.

A gestão urbanística no século XX também permitiu consensualizar que ao estimular a ocupação horizontal da *urbe*, privilegiava-se a aquisição de habitação em regiões suburbanas, de imóveis mais novos, qualitativamente mais confortáveis, renovados e mais acessíveis a níveis de financiamento. Assomado a tal fato, os municípios passaram a enfrentar centros urbanos despovoados; imóveis vagos, malcuidados e com mais de 30 anos de construção; valor histórico e cultural, por vezes, relevante, mas, com grande custo de manutenção e conservação para o proprietário privado que, muitas vezes, optava por ir residir em um imóvel suburbano mais novo e de melhor qualidade.

---

<sup>42</sup> CORREIA. Ob. cit. (p. 23)

<sup>43</sup> GONÇALVES, Pedro (org.). OLIVEIRA, Fernanda Paula. (Ob. cit) 2008 – p 783: “ O direito do urbanismo é, precisamente, um dos domínios onde os interesses públicos e privados se podem confundir. De facto, não obstante o urbanismo seja assumido como uma tarefa pública, designadamente porque é que a Administração que define as regras aplicáveis ao território, são os particulares que, no seu essencial, nele intervêm, executando ou levando a cabo as operações concretizadoras da estratégia e do modelo de ocupação territorial definido pela Administração se pretender tornar eficazes e operatias as regras e estratégias por si definidas.”

Um centro despovoado, não atrai empresas, serviços ou investimentos. A falta de investimento em conservação e reabilitação de sítios urbanos - principalmente os centros históricos, museus, conventos, etc. - também acarretava a perda de receitas para os próprios municípios haja vista que, uma cidade bem cuidada atrai maior quantidade de turistas; melhor ocupação do solo e concentração demográfica nas cidades e poderia gerar receitas, empregos e impostos. A esse ciclo vicioso, assomava-se uma rede de serviços e infraestrutura pública subutilizada que mantinha o mesmo valor – e por vezes até aumentava - de custeio de manutenção para o município caso fosse utilizada adequadamente.<sup>(44)</sup>

Neste sentido, não é forçoso afirmar que a primeira preocupação legislativa acerca da Reabilitação Urbana deu-se na seara da conservação de sítios históricos.

A primeira normatização internacional a abordar princípios de Reabilitação Urbana se deu por meio da Conferência Internacional sobre a conservação e o restauro de monumentos históricos em 1931, realizada em Atenas foi gerou a “Carta de Atenas para a conservação e restauro de monumentos históricos”. Mais tarde, esses seriam os fundamentos da tese funcionalista do Direito Urbanístico de “Habitar; Trabalhar; Recrear-se e Circular”.

Já após a Segunda Guerra Mundial, houve a necessidade maciça de reconstrução das cidades europeias que não só motivou o debate sobre a intervenção nas áreas acometidas pelo conflito - quer fossem urbanas ou rurais - como se deu uma série de intervenções urbanas até por volta da década 1970 que basearam-se na reconstrução do aparelho de produção econômica (vias e infraestrutura de transporte) e pela construção de habitação para os desalojados.

As principais legislações<sup>(45)</sup> acerca da Reabilitação Urbana do período pós guerra, deixam de referir-se a manutenção apenas aos monumentos históricos e passam a

---

<sup>44</sup> OLIVEIRA, Fernanda. Ob. cit. 2018 (p.393)

<sup>45</sup> ALVES, Cláudia. Ob. cit. ( p. 80-83)

preocupar-se com a conservação do “conjunto urbano” por meio da “ *Historic Buildings Monuments Acts*”<sup>(46)</sup> com destaque para a adoção em 1953, na Inglaterra, da Lei do Patrimônio Inglesa, e a criação do conceito de “*Conservation Areas*”, mas foi implementada a partir da década de 60 “integrando as áreas protegidas na política de planejamento urbano e territorial , [que culminaria na redação do {Civic Amenities Acts} em 1967 onde pela primeira vez a proteção patrimonial e o planejamento urbano se juntam.”<sup>(47)</sup>

A legislação de “*Conservation Areas*” foi marcada por sua *aplicação caso a caso* baseado em levantamento de dados locais empíricos, cujos dados não eram vinculativos. Os estudos demonstravam forte caracterização física em detrimento da social e eram feitos por consultores externos ao serviço público, mas, acompanhado por esses últimos.

A legislação citada evoluiu no sentido de integrar essas áreas nos processos de planejamento urbano - sem ainda considerar a universalidade municipal - e restringir a possibilidade de demolição nessas zonas paralelamente à adoção de uma política de financiamento caracterizada pelos empréstimos às obras reabilitação pública ou privada permitindo que essas experiências evoluíssem com algum sucesso, sobrepondo-se em alguns casos, a situações de renovação urbana.

Já em 1962, na França, foi promulgada a Lei nº 62.903/62, “*Loi Malraux*”<sup>(48)</sup> - conhecida como Lei de Defesa do Patrimônio Nacional - quando são instituídos os “*secteurs sauvegardés*”, sem que ainda houvesse a preocupação da manutenção do contexto social ou dos centros urbanos de forma envolvente como fundamento para a preservação e Reabilitação Urbana.

A “*Loi Malraux*” dá prioridade a preservação de conjuntos urbanos (pequenas áreas) que tem valores arquitetônicos, históricos, urbanos e paisagísticos que fundamentam sua proteção enquanto monumentos nacionais.<sup>(49)</sup>

---

<sup>46</sup> BELO.Alexandra. Ob. cit. (p.58)

<sup>47</sup> Alves, Cláudia. Ob. cit. (p. 80)

<sup>48</sup> ALVES, Cláudia. Ob. cit. (pág. 83-87) . BELO. Ob. cit. (p. 58)

<sup>49</sup> ALVES, Cláudia. Ob. cit. (p. 83)

Embora semelhante à experiência inglesa, a legislação francesa vai mais longe ao permitir na sua primeira regulamentação a criação da figura do “planeamento” destinada a cumprir os objectivos do património urbano.

Esta legislação buscou corrigir pontos cruciais pelos quais passava a Reabilitação Urbana em França na altura: impedir o avanço da renovação urbana com carácter meramente especulativo arraigado na demolição do património arquitetónico urbano nacional e a *aplicação de regras uniformes para confecção de planos* de intervenção nas áreas reabilitáveis, tentando suprimir carências e variáveis metodológicas dos mesmos.<sup>50</sup>

Entretanto a legislação portuguesa de Reabilitação Urbana foi diretamente influenciada pelos entendimentos e legislações que vigoravam em Itália, ao enxergá-la como atividades de “*conservação integrada*”.<sup>(51)</sup>

A concepção italiana surgiu entre as décadas de 60 e 70 e seguiu uma filosofia diferente das “*secteurs sauvegardés*” francesas fundamentadas na escola do Urbanismo Racionalista ou das “*Conservation Areas*” inglesas pavimentadas sob a égide da Urbanismo Empírico. A metodologia utilizada pelos italianos foi desenvolvida tendo por referencial várias cidades onde o peso patrimonial era impossível de ser ignorado em qualquer operação de Reabilitação Urbana que fosse procedida. Entretanto, ainda levava em conta componentes técnica, jurídica, administrativa, fiscal e social e, por assim enxergar a Reabilitação Urbana dentro de uma lógica contextualizada recebeu a alcunha de “*conservação integrada*”.

A concepção italiana foi imediatamente integrada e gradativamente levada à posição dominante junto aos textos dos órgãos regulamentadores e comités de debates acerca dos assuntos do Urbanismo e Reabilitação Urbana no contexto europeu.

---

<sup>50</sup> Idem

<sup>51</sup> ALVES, Cláudia. Ob. cit. (p. 88 – 89)

“ O conceito de “conservação integrada”, vagamente emergente na Carta de Veneza de 1964, é aqui desenvolvido, passando a ser considerado como um objectivo primordial do planeamento urbano e do ordenamento do território.

*Este conceito [mais do que uma metodologia preconizava-se uma política geral de intervenção, pela qual todos são responsáveis, incluindo o comum cidadão, cujo empenho é considerado imprescindível para implementar com sucesso esta nova filosofia de conservação].*

Passa-se para uma realidade mais ampla, onde a conservação desdobra-se nas diversas componentes: técnica, jurídica, administrativa, financeira e social, sendo esta última a que *[ reveste-se da maior importância, porquanto se considera a manutenção do tecido social, no âmbito das operações de Reabilitação Urbana, como um dado fundamental e inalienável, o que constitui certamente um dado novo na salvaguarda do património.*<sup>(52)</sup>” – Destaques no original

A metodologia italiana foi valorizada sobremaneira pela “Carta Europeia do Património Arquitectónico” de 1975 que validou todos os elementos metodológicos italianos para intervenção em zonas de contexto histórico, sem entretanto, prescindir que tais áreas detivessem um carácter de museu.<sup>(53)</sup>

Pelo entendimento da Reabilitação Urbana por uma perspectiva de conservação integrada, a mesma deve ser resguardada pelos princípios da justiça social e partilha de todas as mais valias adquiridas no processo; preocupar-se com a qualidade do ambiente urbano e espaços públicos; e efetuar a delegação de poderes da administração municipal nos cidadãos e entidades privadas para efetuar atividades de Reabilitação Urbana como instrumento de democratização da gestão municipal.<sup>(54)</sup>

No âmbito da Comunidade da União Europeia, já em 1976, sob o advento das legislações supranacionais, o Comité de Ministros do Conselho da Europa define pela primeira vez o conceito de reabilitação como um meio para alcançar a conservação

---

<sup>52</sup> ALVES, Cláudia. Ob. cit. (p. 87 – 88)

<sup>53</sup> BELO, Alexandra. Ob. cit. (p.58-59)

<sup>54</sup> Idem

integrada dos tecidos antigos <sup>(55)</sup> seguindo o posicionamento dominante da doutrina internacional acerca da matéria exarada na Carta Europeia do Património Arquitetónico de 1975 de que “a reabilitação dos centros históricos se deve desenvolver tendo por base um princípio de justiça social para que não provoque o êxodo dos seus cidadãos para a periferia.”<sup>(56)</sup>

Actualmente a Reabilitação Urbana pode ser assim compreendida:

Reabilitar é **revitalizar** as cidades: repovoar os centros urbanos, atrair investimento, aumentar a sustentabilidade ambiental, dinamizar negócios, melhorar o ordenamento do território e aumentar a mobilidade das pessoas e a mobilidade territorial das famílias (...) devendo ser vista como uma política pública urbana permeada por **interesses patrimoniais** (recuperação e modernização do parque habitacional que apresente sinais de degradação física e salvaguarda dos bens do património cultural) mas também, e necessariamente, por **cuidados sociais** (equidade territorial e social nas situações de escassez, envelhecimento e empobrecimento da população) e por preocupações ligadas à promoção do **ambiente urbano** (renovação e adequação do equipamento social e das infra estruturas públicas, promoção de energias ou instalação de actividades “limpas”, criação de espaços verdes e de uso colectivo e reversão da situação de poluição visual e sonora)<sup>(57)</sup> (Destaques no original)

O evoluir do tempo, trouxe a conseqüente valorização da atividade da Requalificação Urbana. Nas décadas de 90 e 2000, a Administração Pública buscou envidar esforços para que o resgate qualificado dos centros históricos e urbanos adotassem medidas de proteção ao meio ambiente e ao uso ecoeficiente de bens não renováveis como água; gás; energia elétrica e não só racionalizar a ocupação do sol. <sup>(58)</sup>

A doutrina ainda marca a partir de 2007, um fortalecimento integrativo das políticas e legislações de Reabilitação Urbana em nível de União Europeia de modo a fomentar nesse seara um participação maior da iniciativa particular, ou seja, do setor privado. Esse período, coincidente com a crise econômica europeia, positivou o

---

<sup>55</sup> ALVES, Cláudia. ob cit. (pag. 120-123)

<sup>56</sup> PINHEIRO, Filipa . Ob.cit. (p. 5)

<sup>57</sup> OLIVEIRA, Fernanda. Ob. cit. 2018. (p.397 -406)

<sup>58</sup> ALVES, Cláudia. Ob. cit (pág.109-112)

entendimento de que a reabilitação do território é melhor usufruída se for um responsabilidade assumida e partilhada por todos.<sup>(59)</sup>

Enquanto os privados podem ter imóveis valorizados pela requalificação do edificado feita por si, também podem usufruir de valorização extra por um melhor desenvolvimento da rede de serviços dos centros urbanos; atração de turistas para o município e região, fomentando o comércio; e uma acentuada melhora na manutenção dos espaços públicos e zonas envolventes das áreas requalificadas.

Nas últimas décadas pode-se destacar a respeito das iniciativas legislativas do urbanismo e Reabilitação Urbana da União Europeia:

---

<sup>59</sup> ALVES, Cláudia. Ob. cit. (pág.117-119)



**Políticas Urbanas Europeias: Programas / Projetos / Iniciativas Europeus, 1990-2010.**

ANO	NOME	TIPO DE INICIATIVA	CONTEUDO/OBJETIVOS
1990	Livro Verde sobre o Ambiente Urbano	Comunicação	-Diagnóstico dos problemas ambientais das cidades; -Identificação das causas; -Propostas de orientações políticas.
1991/1993	Cidades Europeias Sustentáveis	Projeto	-Criação do Grupo de Peritos em 1991 e lançamento em 1993; -Como resultado surge o Relatório Cidades Europeias Sustentáveis - importância de incorporar os objetivos de desenvolvimento sustentável no planeamento e gestão;
1990-1993	Projetos Urbanos Pilotos	Programa/Projeto	-Definido no art. 10º do FEDER; -1ª Fase: tentativa de dar uma dimensão urbana à Política Regional; -33 Projetos em 11 Estados membros; -Visa apoiar projetos inovadores de regeneração de planeamento urbano; -Direcionado a problemas como privação social e económica, degradação de centros históricos; incipiente planeamento do uso do solo; abandono das áreas industriais, etc.
1992-2000	5ª Ação em matéria de Ambiente - Para um desenvolvimento sustentável	Programa	-Agregação de políticas, projetos e leis num programa local; -Objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável; -Partilha de responsabilidade através da participação de diferentes agentes.
1994-1999	URBAN I	Iniciativa	-Concretizar algumas das metas do 5º programa; -Objetivo de resolver os problemas de regeneração urbana e coesão; -Alvo: requalificação das áreas urbanas periféricas com problemas de pobreza, exclusão, isolamento, etc.
1994	Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade	Carta de Princípios	- Fruto da 1ª Conferência sobre Cidades Sustentáveis; -Atribui às cidades a responsabilidade e autonomia para atingir as metas do desenvolvimento sustentável.
1996	Da Carta à Ação	Programa	-Resultado da 2ª Conferência sobre Cidades Sustentáveis; -Concretização dos princípios definidos na Carta de Aalborg, ou seja, a realização do processo da Agenda 21 Local; -Capacitação do poder local para alcançar a sustentabilidade das cidades.
1997-1999	Projetos Urbanos Pilotos (UPP)	Programa/Projeto	- 2ª fase, direcionada aos problemas de congestionamento de trânsito, degradação de edifícios e declínio económico; - Cobertura de 26 novos projetos de 14 Estados membros.
1997	Para uma Agenda Urbana na UE	Comunicação	- Apresentado por uma Comissária Europeia; - Análise dos problemas e oportunidades das cidades europeias; - Base para o lançamento do projeto-piloto Urban Audit I - base de dados estatísticos
1998	Desenvolvimento Urbano Sustentável: um quadro de ação	Comunicação	- Estudo sobre a forma como as políticas europeias abarcam os problemas urbanos; - Objetivo: incorporar nas diferentes políticas da U.E. a meta do desenvolvimento urbano integrado.
1999	Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC)	Estratégia	-Proposta de análises e orientações para reforçar a coordenação de políticas nacionais em matéria de ordenamento do território; -Dentro dos seus objetivos destaca-se "o desenvolvimento territorial mais equilibrado e policêntrico e uma nova relação cidade-campo".
1999	Urban Audit	Iniciativa	-Base de dados estatísticos sobre as cidades; -Objetivo de fornecer informação e indicadores

			comparáveis dos diferentes aspetos da qualidade de vida das cidades; -Estudo piloto com 58 cidades.
2000-2006	URBAN II	Iniciativa	-Atuação em áreas urbanas em crise de pequena dimensão; -As áreas de intervenção: a) regeneração física e ambiental; b) inclusão social e c) emprego e espírito empresarial.
2000	URBACT	Iniciativa	- Faz parte do Urban II; - Objetivo: desenvolver uma rede de troca de experiências entre atores do Urban I e II e dos UPP, de forma a tirar conclusões dos resultados.
2000-2006	Fundos Estruturais - Objetivo 2	Instrumentos de Financiamento	-Orientado para a revitalização de áreas que enfrentam dificuldades estruturais, que inclui áreas urbanas em declínio.
2000	Declaração de Hanôver	Carta de Princípios	-Resultado da 4ª Conferência sobre Cidades Sustentáveis; -Definição de princípios e valores orientadores das ações a nível local (ou seja, cidades), nas diferentes dimensões - económico, social e institucional, para atingir o desenvolvimento sustentável.
2003-2005	Urban Audit	Iniciativa	-1ª Grande fase: lançado em grande escala - 258 cidades com dados referentes a 2001; -Passa a ser a principal função do Eurostat a recolha de informação estatística sobre cidades (recolha em cada 3 anos).
2004	Compromissos de Aalborg	Carta de Princípios	-Consequência da 5ª Conferência sobre Cidades Sustentáveis; -10 Compromissos assumidos pelas cidades, com base nos objetivos do desenvolvimento sustentável, entre os quais o planeamento e desenho urbano.
2005	Acordo de Bristol	Carta de Princípios	- Ideias chaves para tornar as cidades comunidades sustentáveis: 1) Ativas, inclusivas e seguras; 2) bem administradas; 3) bem conectadas; 4) bem servidas; 5) ambientalmente sensíveis; 6) prósperas e 7) justa para todas.
2005	Iniciativa JESSICA	Iniciativa	-Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas. -Instrumento financeiro promovido pela C.E. e desenvolvido pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) com o apoio do Council of Europe Development Bank. - Aplicar Fundos Estruturais em projetos ligados à regeneração urbana através de empréstimos, participações de capital, etc.
2006	Para uma estratégia temática sobre Ambiente Urbano	Estratégia	- Proposta de uma estratégia para melhorar o ambiente nas cidades europeias.
2006	A política de coesão e as cidades	Comunicação	-Proposta de ações de apoio ao crescimento económico sustentável; -Importância da competitividade das cidades.
2006-2007	Urban Audit	Iniciativa	- 2ª Grande fase - 367 cidades com dados referentes a 2004.
2007	Carta de Leipzig sobre a Sustentabilidade nas Cidades Europeias		-Formulação de recomendações e estratégias de ação para o planeamento e gestão eficaz das cidades europeias; -Recomendação da integração das políticas de desenvolvimento urbano.
2007-2013	Urban +	Iniciativa	-Cobertura de um maior nº de cidades.
2008	Carta Urbana Europeia	Carta de Princípios	-Adotada pelo Congresso das Autoridades Locais e Regionais do Conselho da Europa, intitulado "Manifesto para uma nova Urbanidade"; -Apresentação de conceitos e aspirações associados a novas formas de vida urbana.
2009-	Urban Audit	Iniciativa	- 3ª Grande fase; - Recolha de dados anual.
2010	Declaração de Toledo	Carta de Princípios	- Reunião Ministerial Informal de Toledo sobre a Declaração relativa ao Desenvolvimento Urbano, Toledo, 22 de junho de 2010; - Evidencia o papel estratégico da regeneração urbana integrada, que se insere numa abordagem integrada ao desenvolvimento urbano.

(Fonte: ALVES: 2016, 114 -115)

## 2) O atual estado da arte das PPP's em Direito do Urbanismo e Ordenamento do Território no Direito Europeu Comparado

O esforço da Comissão Europeia para tornar equânime os entendimentos, políticas e legislações acerca de Parcerias Público - Privadas levaram a promulgação da Comunicação 2008/C 91/02, Jornal Oficial C91, de 12/04/2008 que pacificava a aplicação do direito comunitário em contratos públicos e concessões a parcerias Público - Privadas.

Para os contratos de PPP, a União Europeia, tem um método de concurso público adaptado para essas contratações particularmente mais complexas e com vários contratos integrados, o chamado “diálogo concorrencial” previsto no art. 29 do CCP de Portugal a fim de permitir que as entidades adjudicantes possam interagir com as candidatas e identificar a melhor solução proposta para suas necessidades. <sup>(60)</sup>

No âmbito do urbanismo e da Reabilitação Urbana, a jurisprudência do TJUE é pacífica no sentido de entender que os contratos de planeamento urbano tem sido geralmente descritos como contratos públicos para contratos de obras públicas, conforme acórdão de 12 de Julho de 2001 (Ordine degli Architetti); acórdão de 18 de Janeiro de 2007; também tem sido reiterado no acórdão de 27 de Outubro de 2005 (Comissão/Itália) no acórdão de 21 de Fevereiro de 2008 (Comissão /Itália) e no acórdão de 29 de Outubro de 2009 (Comissão/Alemanha) <sup>(61)</sup>

---

<sup>60</sup> Neste sentido : MARTINS, Licínio. Ob. cit. (p. 78 – 80)

<sup>61</sup> MARTINS, Licínio. Ob. cit. (p.80) : ” Il résulte pour l'essentiel de cette jurisprudence que les marchés de travaux publics sont le type de contrat jugé par la CJUE comme le plus approprié pour la majorité des contrats urbanistiques, qui seront ainsi soumis à la procédure concurrentielle définie par les directives européennes. Par conséquent, la collaboration public-privé dans l'activité urbanistique, commune à l'ensemble des États membres de l'Union européenne, est soumise au même dénominateur commun, à savoir le respect de la procédure concurrentielle à travers l'un des contrats publics typiques du droit communautaire, soit le marché de travaux publics. Cependant, dans l'arrêt du 25 mars 2010 (*Helmut Müller*)<sup>(8)</sup>, qui impliquait aussi PAllernagne, et l'arrêt du 26 mai 2011 (*Commission/Espagne*)<sup>9</sup>, la CJUE a adopté une approche plus prudente à ce sujet.”

**a) Alemanha** <sup>(62)</sup>

Na Alemanha, o uso de PPP's pela Administração Pública no campo do Urbanismo e Reabilitação Urbana foi bem recebido; tem uso frequente e generalizado e sua legitimidade não é questionada há décadas. Do ponto de vista legal os contratos de Urbanismo e Ordenamento do Território são amplamente reconhecidos no Código de Urbanismo e Construção (baugesetzbuch, BauGB) como instrumentos privilegiados para promoção do desenvolvimento urbano e a implementação de planos de desenvolvimento regionais (raumordnerische Verträge)

Embora esse código não cite expressamente o contrato de PPP – que tem uma lei específica própria e é classificado como contrato de direito público substituindo artes administrativas (verwaltungrechtliche Verträge ou Verwaltungsverträge) – encoraja a possibilidade dos licitantes, investidores e proprietários exercer maior protagonismo no desenvolvimento urbano sem limitar os poderes das autoridades públicas, quer seja em formalidades legais de autorizações ou sob a forma de uma cláusula contratual.

**b) Bélgica** <sup>(63)</sup>

Não há uma lei geral acerca de PPP na Bélgica. Entretanto, destacam-se as legislações regionais da Região de Flandrs e da Região de Walion.

O Código Walion para Urbanismo, Ordenamento do Território, Energia e Património fornece a base legal para o uso de PPP em atividades de planeamento urbano, Reabilitação Urbana e operações de reconstrução local, em que podem ser verificados uma verdadeira partilha de responsabilidades; custos; encargos; interesses; e diálogo entre as partes em busca da melhor solução pelo bem comum da sociedade.

---

<sup>62</sup> MARTINS, Licínio. Ob. cit. (p.82-83)

<sup>63</sup> MARTINS, Licínio. Ob. cit. (p. 84)

Essa atitude faz com que a região seja a mais propícia para o florescimento de PPP na Bélgica, que faz uso na maioria das vezes de PPP na modalidade institucional.

### **c) França**

Em França, os contratos de PPP constituem um contrato previsto no despacho de 17 de Junho de 2004, mas, sua integração à ordem jurídica francesa não tem sido das mais fáceis.

Seja na seara constitucional, legal, dogmática ou na auto-organização da Administração Pública no que respeita a ao contrato de obras públicas, à adjudicação de contratos públicos e à delegação de serviços público, a conclusão pacífica é de que o mesmo deve ser procedido de um procedimento adequado – o diálogo concorrencial – que por si só já é um procedimento complexo de contratação.

Ocorre que, de acordo com uma decisão do Conselho Constitucional de 26 de junho de 2003, cujo objetivo era o projeto de despacho de 2004, a utilização de PPP só é legítima em situações de emergência, o que confere a esse tipo de contrato um caráter subsidiário e residual.

Assim, de acordo com os ensinamentos de Licínio Martins: <sup>(64)</sup>

“Au vu de cette conception stricte des partenariats public-privé, l'activité urbanistique n'apparaît pas comme l'un des secteurs les plus favorables à leur émergence, car les contrats urbanistiques porteront rarement sur une « mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public »”

### **d) Espanha**

A lei que rege os contratos do sector público (LCSP) prevê expressamente contratos PPP, de forma autónoma, mas com caráter subsidiário e residual em relação a outras formas, obrigações contratuais previstas na mesma lei (obras públicas, contratos de

---

<sup>64</sup> MARTINS, Licínio. Ob cit. (p. 85)

prestação de serviços e concessões). Por isso, e embora a jurisprudência se refira a acordos de planeamento urbano como “instrumentos de ação concertada” entre a Administração e a sociedade civil, , as PPP tem pouca ou nenhuma aplicabilidade prática quer na confecção ou na execução dos planos do urbanismo dos municípios. A autenticidade desses contratos de PPP, soma-se ainda a autonomia legislativa – administrativa das comunidades espanholas que faz com que os contratos de PPP em urbanismo e ordenamento do Território tenham em comum entre si apenas a observância dos princípios elencados na lei LCSP e a sujeição ao procedimento concorrencial.

No entanto, convém ressaltar que apesar da baixa aplicabilidade prática, a Espanha submete-se aos princípios norteadores da União Europeia acerca do assunto ao considerar o contrato PPP de “natureza administrativa especial.”<sup>(65)</sup>

#### e) Grécia <sup>(66)</sup>

A análise dos principais projetos nacionais de infraestruturas públicas urbanas permitem afirmar que prática administrativa precedeu a normatização jurídica no que tange às PPP's em Grécia, pois, só em 2005 – após a comunicação da Comissão Europeia – é que houve a primeira legislação a respeito do assunto nesse Estado – Membro.

Assim, a Lei nº 3389/2005 definiu a cooperação Público - Privada com base em certas condições especiais e cumulativas que só podem ser desviadas em situações especiais e que o montante para a execução dos contratos de PPP não exceda globalmente os 200 milhões de euros.

---

<sup>65</sup> MARTINS, Licínio. Ob. cit. (p.83): “En ce qui concerne la *nature juridique* des accords, vu la forme particulière à laquelle ils sont soumis en raison de la législation de chacune des communautés autonomes, on peut conclure qu'ils sont, en règle générale, de nature administrative (contrat administratif spécial) avec, par conséquent, le retour de la compétence de la juridiction administrative. En général, les contrats urbanistiques peuvent prendre la forme de concessions de marchés publics, de contrats de travaux publics, de services ou de collaboration public-privé, cette dernière forme ayant toutefois peu d'importance pratique, comme nous l'avons déjà susmentionné.”

<sup>66</sup> MARTINS, Licínio. Ob. cit. (p.86)

Em particular no que se refere ao Urbanismo e ao Ordenamento do Território a legislação grega citada reduz aplica-se minimamente à questão. Isto porque a aprovação do ordenamento do território e as questões urbanísticas prescindem de ato unilateral da Administração Pública (ato de autoridade), relegando às PPP's apenas uma mera possibilidade de uso em situações de estudos necessários à elaboração de documentos de planeamento – o que em Portugal corresponde ao trabalho realizado por empresas do Setor empresarial Local (art. 13º, nº 3 RJIGT) - e realizar trabalhos para a implementação dos planos, após sua aprovação.

#### **f) Itália**

O uso das PPP's é crescente em Itália no âmbito do Urbanismo e Ordenação do Território, principalmente quando em análise os contratos de infraestruturas públicas. Mesmo a doutrina italiana sendo resistente à adoção das PPP's contratuais, o Código de Contratação Pública italiano lhe garante tratamento abrangente e auto sustentável para uma visão mais convencional de contratos de execução de obras, concessões e prestações de serviços.

Nomeadamente às questões urbanísticas, o direito italiano tem utilizado as PPP's para projetos de desenvolvimento urbano, em obras de urbanização primária e secundária, promovidas pelos municípios e antecedidas de procedimento concorrencial dos contratos públicos, além das entidades privadas disporem da faculdade de propor aos municípios a realização de operações de planeamento urbano, nos termos da Lei nº 10, de 29 de Janeiro de 1977, sobre superfície de edifícios.

Além de locação em obras públicas e financiamento de projetos (project finance) em obras públicas, incluindo na área da atividade urbanizada-tick, o Código dos Contratos Públicos também regulou o uso de parcerias público-privadas em trabalhos de desenvolvimento urbano, particularmente nas convenções sobre o seu planeamento e execução, a saber:

“ i) les opérations d'aménagement d'un montant inférieur à 5'150'000 euros sont exécutées par une entreprise sélectionnée par les opérateurs privés selon une procédure négociée au sens des dispositions

combinées des articles 57, alinéa VI, et 122, alinéa VIII, du Code des contrats ; les opérations d'aménagement d'un montant égal ou supérieur à 5'150'000 euros (la valeur est déduite de Part. 28, lettre c, D-L. n°163/2006) sont exécutées par une entreprise sélectionnée par les opérateurs privés selon une procédure de nature publique (ouverte ou restreinte) au sens des dispositions combinées des articles 32 al. I lettre g, première phrase, et 55, alinéas V ou VI, du Code des contrats ; Ui) les opérations d'aménagement d'un montant supérieur à 5'150'000 euros sont exécutées par une entreprise sélectionnée par la commune durant la procédure publique (ouverte ou restreinte), suite à l'impulsion du projet par des opérateurs privés, au sens des dispositions combinées des articles 32, alinéa I lettre g, seconde phrase, 55, alinéas V ou VI, et 53, alinéa TI, lettre c du Code des Contrats”<sup>(67)</sup>

### **g) Romênia <sup>(68)</sup>**

O sistema de PPP da Romênia é definido pela Lei nº 178/2010, que estatui ao parceiro privado o dever de assumir a responsabilidade pelo planeamento, financiamento, desenvolvimento e implementação do projeto, bem como, a construção, reabilitação, modernização, operação, manutenção, desenvolvimento e transferência de um bem ou serviço público.

Nomeadamente no planeamento urbano, existe um regime especial para PPP's previsto pela Lei nº 350/2001 sobre o desenvolvimento de tecnologia. A PPP é usada principal e prioritariamente para a preparação de projetos complexos de planeamento urbano em termos técnicos, económicos e financeiros, como a renovação, modernização, desenvolvimento e gestão de áreas urbanas. Assim, o governo romeno pretende mobilizar know-how e recursos financeiros privados para o benefício do interesse público urbano.

---

<sup>67</sup> MARTINS, Licínio. Ob. cit. (p.99 – 89)

<sup>68</sup> MARTINS, Licínio. Ob. cit. (p. 91)



### 3) A evolução da Reabilitação Urbana em Portugal

Portugal foi um dos países em a Reabilitação Urbana entrou mais tarde para a pauta da agenda pública quando toma-se por referência países europeus. Enquanto a maior parte dos países estava assolada pelas consequências da IIª Guerra Mundial tinham que lidar com sua reconstrução, as questões envolventes da Reabilitação Urbana em Portugal consistiam em recuperar monumentos isolados que enalteciam as riquezas nacionais e o poder do regime do Estado Novo e era considerado como um instrumento privilegiado de propaganda política <sup>(69)</sup>

Essa diferença também se fez sentir no comprometimento financeiro do Estado com o objetivo de Reabilitação Urbana e também na criação de legislações inerentes à espécie, bem como, à execução de políticas públicas que as implementassem.

“Apesar da existência de uma evidente degradação, física, social, económica e funcional das áreas históricas das nossas urbes, tal igualmente se apresenta na insignificância desta área de atuação nas nossas políticas, em comparação com os restantes países da UE. Todavia, a Reabilitação Urbana apresenta-se como um processo de esforço que tende a recriar as condições de utilização das áreas históricas das cidades, devolvendo-lhes a sua importância no contexto urbano, em que este processo deverá ser sustentável a prazo ao firmar os elementos urbanísticos, socioeconómicos e culturais que visem a viabilização desses espaços, tendo como referência as necessidades da sociedade atual.”<sup>(70)</sup>

Ao enaltecer as riquezas nacionais por meio da recuperação de monumentos isolados, o Estado Novo utilizava a Reabilitação Urbana como meio para valorizar o turismo e os valores paisagísticos. No entanto, “a manutenção de usos originais nos edifícios que estão desabilitados, desadequados e sem funcionalidade, traduz-se numa política desadequada e sem viabilidade sócio económica de forma a dar-lhe continuidade.”<sup>(71)</sup>

---

<sup>69</sup> BELO, Alexandra. Ob. cit. (p. 52-55)

<sup>70</sup> TOMÉ, Diana. Ob. cit. (p. 14)

<sup>71</sup> PINHEIRO, Filipa. Ob. cit. (p.4)

As primeiras referências legais à gestão do território português podem ser vistas de forma esparsa desde a década 30 com o Estado Novo, mas, começaram a surgir essencialmente após a Revolução de Abril em 1974.

Destacam-se a promulgação do DL. nº 8/73 com o escopo de criar o instrumento de intervenção urbana que veio a ser conhecido como “Plano de Pormenor”, “destinado a renovação de setores urbanos com problemas de sobreocupação ou más condições de segurança, estabilidade e estética.”<sup>(72)</sup>

Já em 1976, a Lei dos Solos (Decreto Lei nº 794/76), priorizou a positivação das políticas de Reabilitação Urbana até então praticadas em Portugal tanto no âmbito da oferta habitacional quanto da gestão urbana, preocupando-se não só com a expansão da urbe, mas, também com a especulação imobiliária. Assinala-se ainda nesse diploma legal, a criação da Área Crítica de Recuperação e Reabilitação Urbana – ACRRU que permitia a implementação de medidas específicas de prevenção e gestão de solos em zonas degradadas passíveis de serem alvos de processos de reabilitação.

Na década de 70 destaca-se ainda o Decreto Lei nº 704/76 que criou o Programa de Recuperação de Imóveis Degradados – PRID - retomado posteriormente por meio do Decreto Lei nº 449/83 – a fim de apoiar financeiramente proprietários de imóveis degradados<sup>(73)</sup>

Apenas com o advento das décadas de 60 e 70 a Reabilitação Urbana, tendo como marco inicial a criação do DGSU (Direção Geral dos Serviços de Urbanização) e o Serviço de Defesa e Recuperação da Paisagem Urbana (SDRPU) começou a ser encarada como um objecto de estudo para o melhor desenvolvimento das soluções acerca do edificado e infraestrutura já existente nos municípios.<sup>(74)</sup> de maneira global. Trata-se de um marco relevante pois a legislação até então existente, as políticas implementadas e os fundos

---

<sup>72</sup> BELO, Alexandra. Ob. cit. (p. 58)

<sup>73</sup> BELO, Alexandra. Ob. cit. (p. 62-63)

<sup>74</sup> BELO, Alexandra. Ob. cit. (p. 58)

financeiros disponibilizados eram exclusivamente voltados para a reabilitação pontual de algumas edificações históricas de centros urbanos a fim de lhe restabelecer o uso originário.

Em 1985, sob a influência direta da lei francesa *Maurax* de 1962 foi aprovado a Lei do Património Cultural Português (Lei nº 13/85) que determinava um tratamento diferenciado e especial ao património cultural em todos os planos de ordenamento territorial, tanto em âmbito nacional, quanto local. Entretanto, verificou-se que a metodologia implícita em à elaboração de todos os planos necessários para a realização de reabilitação pontual de algum edificado com relevância histórica prescindia de elevado investimento financeiro devido a necessidade de se realizar inventários e planos de diversas naturezas, desencorajando a administração municipal e também a iniciativa política estatal que dava preferência a ações e programas com maior flexibilidade de atuação e poder de escolha para os de maior visibilidade política.

Em paralelo a essa legislação, os planos de Reabilitação Urbana passaram a contemplar os centros históricos como um todo. Nessa altura, a Reabilitação Urbana deixou de ser uma atividade encarada de forma pontual, analisada a cada situação prática que fosse submetida à aprovação, mas, passou-se a avaliar seu impacto positivo em todo conjunto arquitetônico da cidade.<sup>(75)</sup>

“Até esta altura, em Portugal a Reabilitação confundia-se com recuperação e restauro arquitetónico de edifícios com mais de 30 anos ou recuperação de zonas históricas. Hoje entende-se a Reabilitação Urbana como um mecanismo e instrumento urbanístico para a (re) integração dos edifícios na vida da cidade, que tem como objetivo primordial travar a expansão urbanística em termos de perímetro urbano, que teve como consequência um desperdício de esforços de várias entidades e economias, causando especulação imobiliária, dispersão urbana de equipamentos e serviços e desertificação dos centros urbanos. Atualmente as preocupações em termos sociais e de desenvolvimento sustentável das cidades e zonas urbanas focam-se na reabilitação dos edifícios como forma de revitalizar e potencializar dinâmicas da cidade.”<sup>(76)</sup>

---

<sup>75</sup> BELO, Aleandra. Ob. Cit. (p.63)

<sup>76</sup> PINHEIRO, Filipa. Ob. cit. (p. 4)

Na última década do século XX e primeira década do século XXI, a Reabilitação Urbana aumentou seu leque de atuação ao incidir não só mais sobre sítios históricos, mas, também na remodelação de imóveis habitacionais e nova destinação de imóveis históricos reabilitados como uma alternativa às rígidas políticas econômicas financeiras e uma alternativa estratégica para a construção de imóveis novos.<sup>(77)</sup>

Contudo, a disseminação pulverizada do instituto da Reabilitação Urbana, só veio a se acentuar com a adoção das primeiras legislações específicas que regulavam a participação dos privados em atividades de Reabilitação Urbana, quer com execução de atividades de recuperação do edificado ou com investimento no setor comercial, turístico, habitacional ou de serviços na região requalificada, diminuindo a necessidade do investimento financeiro estatal a fim de gerar emprego, impostos e rendas para a administração municipal, bem como, atraindo a possibilidade de acesso e uso a fundos financeiros comunitários e internacionais.

De toda forma, cumpre salientar que de forma geral, o sistema jurídico português é bastante permissivo no que tange às PPP's na área de Planeamento e Ordenação do Território no sentido *lato* do termo<sup>(78)</sup>. Existe a prerrogativa de que a implementação das mesmas deve respeitar vários princípios de contratação e ferramentas de gestão territorial alinhadas com mecanismos de consulta entre o setor público e privado.

A maior parte das cláusulas dos contratos de PPP em Urbanismo, Reabilitação Urbana e Ordenamento do Território são previstas nas legislações específicas de PPP's, isto é, o CCP e o RJPPP, relegando ao privado uma parte considerável na parcela de riscos a serem assumidos e a necessidade prévia de um procedimento concursal para a formalização do contrato.

---

<sup>77</sup> TOMÉ, Diana. Ob. cit. (p. 9)

<sup>78</sup> MARTINS, Licínio. Ob. cit. (p. 89): " En ce qui concerne l'activité urbanistique, le système juridique portugais est assez permissif en ce qui concerne le phénomène des partenariats public-privé, au sens large. Le principe général régissant cette matière résulte de la loi-cadre sur la politique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (LBPOTU)"

Assim como a maioria dos países da União Europeia, em Portugal, o uso de contrato em Planeamento Urbanístico não prejudica os poderes de autoridade da Administração Pública Municipal sobre o procedimento a ser adotado; o conteúdo; a aprovação e a implementação do Plano.

#### 4) A evolução do arcabouço legislativo da Reabilitação Urbana em Portugal

##### a) Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei nº 31/2014 – (LBPPSOTU)

A primeira legislação a respeito do tema foi o Decreto Lei nº 576/70. No entanto, a doutrina considera como marco fundador da Política Pública de Solos o Decreto Lei nº 794/76 devido ao fato do mesmo conter:

“ os princípios e normas fundamentais sobre a política de solos, e concentra e sistematiza dispositivos dispersos por leis avulsas, sem prejuízo de algumas inovações que foram julgadas oportunas. Houve a preocupação de dotar a Administração de instrumentos eficazes para, por um lado, evitar a especulação imobiliária e, por outro lado, permitir a rápida solução do problema habitacional, na sequência dos novos dispositivos constitucionais.”<sup>(79)</sup>

Além de ser uma legislação já sob a égide e perspectiva do Estado Novo, o Decreto Lei em comento positivou a primeira versão da preocupação estatal em resguardar a especulação imobiliária e melhor especificar as medidas e áreas passíveis de Reabilitação Urbana, pois;

“previa também restrições à demolição de edifícios ocupados por habitações, numa clara perspectiva social, prevendo um conjunto muito apertado de situações em que estas pudessem ocorrer. Ainda neste sentido, restringia as alterações ao uso habitacional nos núcleos urbanos, impondo condicionantes à reconversão funcional do edificado para actividades comerciais ou industriais e profissões liberais.”<sup>(80)</sup>

Veio a ser alterado pelos Decretos Leis nº 313/80; 400/84 e 307/2009 e pela Lei nº 48/98 que nomeadamente versava sobre a política de ordenamento do território e urbanismo nacional.

A Lei nº 48/98 aglutinou em único diploma a sistematização dos mais diversos tipos de planos regionais e municipais de ordenamento do território; planeamento

---

<sup>79</sup> Exposição de motivos do Decreto Lei nº 794/76

<sup>80</sup> Alves, Cláudia. Ob. cit (p. 191)

territorial ou planos municipais de ordenamento do território [plano diretor municipal (PDM), plano de urbanização (PU) e plano de pormenor (PP)] , passando a considerar todos os planos criados sob o escopo dessa legislação como instrumento de carácter estratégico.<sup>(81)</sup> e definitórios do que ainda hoje é conhecido como “sistema de gestão territorial”.

O sistema de gestão territorial organizava a tipologia dos planos a ser prosseguidos e a qual entidade da Administração ou do Estado afecto por meio de uma organização estratégica em três níveis distintos – o nacional: que prosseguia os interesses comuns de todoo território nacional; o regional: que apesar de ter seu âmbito de incidência menor que o campo estatal, era maior que a serara local; e o municipal que estava afesto a prossecução dos interesses da comunidades local.

A Lei nº 48/98 veio a ser integralmente revogada pela Lei nº 31/2014, e esta última ficou a ser conhecida como Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPPSOTU) , por ser mais abrangente que o diploma da ordem vigente anterior pois, além de abordar de forma atualizadas regras para a Política de Solos do Decreto Lei nº 576/70, consubstancia o ordenamento do território anteriormente previsto na Lei nº 48/98.

A atual LBPPSOTU, cuja versão em vigor é conferida pela Lei nº 74/2017 de 16 de agosto:

“efetuiu uma diferenciação entre programas [*que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento*] e planos, que [*estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território bem como definem o uso do solo*] . Diferenciação que tem importância para vários efeitos sendo o mais relevante o da eficácia jurídica destes instrumentos: enquanto os programas apenas vinculam entidades públicas, os planos vinculam entidades e ainda, direta e

---

<sup>81</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula. 2018 (p.31 - 32)

imediatamente, os particulares (art. 46, nº1 e 2)”<sup>(82)</sup> *apenas aos planos especiais e aos planos municipais de ordenamento do território*<sup>(83)</sup> – Destaques no original

Ainda sob a ótica de inovação legislativa com o advento da Lei nº 31/2014 ante a ordem jurídica que vigorou sob a égide da lei nº 48/98, cita-se a possibilidade de existência de um novo nível de regulamentação ou incidência de planos de organização e ordenamento do território, que não caberá nem ao Estado nem ao Município e só poderá ser considerada verdadeiramente uma inovação ao “integrar instrumentos que visam a prossecução de [interesses diferenciados dos interesses meramente municipais]: interesses [supra] locais mas [infra] nacionais. E se assim for, então não fará sentido, na nossa ótica, que este nível intermédio de interesses seja simultaneamente prosseguido pelo Estado.”<sup>(84)</sup>

Na LBPPSOTU em vigor,  
as os fundamentos legais basilares para a participação privada na Reabilitação Urbana.

Ao regular a participação, os direitos, obrigações, responsabilidades e penalidades para o particular, quando detentor de um imóvel pontual que precisa ser reabilitado; pessoa empresarial que executa obras de restauração ou de empreendedor reunido ou não sob consórcio apto a contratar PPP's de Reabilitação Urbana, a LBPPSOTU, prevê a possibilidade da existência dessas parcerias no âmbito do ordenamento do Território e Política dos Solos nos art.º20 nº 2; art. 22 nº 1; art. 23º e alíneas “c”, “d” e “e”; art. 30º nº 1.

---

<sup>82</sup> Idem (p. 40)

<sup>83</sup> Idem (p. 68)

<sup>84</sup> Idem (pag. 44)



## **b) O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT**

Em Portugal, a primeira legislação que abordou o ordenamento do território, seu contexto urbanístico e de salvaguarda do património, e o Plano Geral de Urbanização foi o Decreto Lei nº 24. 802 de 21 de dezembro de 1934, quando Duarte Pacheco era Ministro das Obras Públicas.<sup>(85)</sup>

Já em 1944 é criado o Decreto – Lei nº 33.921 que trouxe a figura do Plano Parcial de Urbanização e a convergência de esforços da adequação de que os Planos dos Conselhos escritos redigidos sob esse escopo convergissem à legislação do Plano Nacional de Urbanização de 1934.

Na década de 70 temos a promulgação do Decreto Lei nº 560/71 e Decreto Lei nº 561/71 que vieram regulamentar, respetivamente, os Planos Gerais de Urbanização e o Plano de Pormenor, permitindo a promoção da habitação, particularmente nas áreas urbano – industriais e turísticas.<sup>(86)</sup>

Posteriormente, com o advento do Decreto – Lei nº 380/99 há enfim o primeiro estabelecimento de um Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) com a definição do regime de coordenação nacional, regional e municipal da Política de Ordenamento do Território bem como, o desenvolvimento estratégico do espaço municipal e definido o regime de uso do solo e sua respetiva programação.

O decreto lei nº 80/2015, revogou expressamente o Decreto - Lei nº 380/99 e desenvolve os conceitos da LBPPSOTU definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.

---

<sup>85</sup> ALVES, Cláudia. Ob. cit. (p. 131)

<sup>86</sup> ALVES, Cláudia. Ob. cit. (p. 189)

A própria exposição de motivos do RGIJT, esclarece as razões legislativas para a promulgação do diploma em comento:

“Pretende-se, com esta opção, introduzir uma regulamentação que permita salvaguardar os interesses dos particulares e a sua confiança no ordenamento jurídico vigente, na medida em que todas as normas relativas à ocupação, uso e transformação dos solos, para poderem ser impostas aos particulares, devem estar previstas no mesmo regulamento.”<sup>(87)</sup>

Nomeadamente no que tange à intervenção dos cidadãos na Reabilitação Urbana, o citado diploma elenca os direitos de participação da sociedade civil como capitulado nos art.º 6º; art.º 37º; art.º 50; art.º.59; art.º 88º e art.º 89º.

Nos dispositivos até aqui citados do RJIGT, a participação da sociedade civil no âmbito da Reabilitação Urbana passa a ser feita por mecanismos de estímulo à participação popular na formulação dos planos e implementação das políticas de ordenamento do Território a que estarão submetidos os munícipes <sup>(88)</sup> <sup>(89)</sup>. Por outro lado, também é possível visualizar a participação cidadã por uso de possibilidades legais de fiscalização da actividade pública para a prossecução do bem comum, independentemente da ideologia política que esteja momentaneamente no Poder com o exercício dos direitos de queixa ao Ministério Público e ao Procurador de Justiça, por exemplo.

Quanto à possibilidade dos privados executarem actividades em âmbito de regulamentação de RJIGT, as mesmas estão colmatadas nos art. 33º e nos artigos 149º a 151º, doutrinariamente conhecido como “execução sistemática dos planos”.<sup>(90)</sup>

---

<sup>87</sup> Exposição de motivos, RGIJT (Lei nº 80/15)

<sup>88</sup> GONÇALVES, Pedro (org). OLIVEIRA, Fernanda. Ob. Cit. (2008) p. 787 – “Assim, no domínio do planeamento encontramos os *contratos para planeamento* e os *contratos de execução dos planos*. Os primeiros correspondem à utilização da figura contratual em momento anterior ao da elaboração de instrumentos planificadores, funcionando assim, como uma forma de influenciar as concretas soluções urbanísticas a consagrar nos mesmos.

<sup>89</sup> OLIVEIRA, Fernanda. LOPES, Dulce. Ob. cit. (2012) p. 807 - Passa-se “de uma concepção que assentava numa gestão urbanística assistemática para outra em que os instrumentos de planeamento de programação são uma peça essencial da intervenção do município e dos particulares. (...) terá de passar por imposição do RJIGT para uma outra, distinta, que se perspectiva como autêntica *execução de planos*” –Destaques no original

<sup>90</sup> GONÇALVES, Pedro (org). OLIVEIRA, Fernanda. Ob. Cit. (2008) p. 788 – “A este propósito assume particular relevo os contratos celebrados no âmbito dos sistemas de compensação, cooperação e de imposição administrativa.”

Uma atenção especial deve ser dada ao artigo 151º do RJIGT, pois, é o definitório da possibilidade de participação da iniciativa privada na execução dos planeamentos municipais de gestão territorial através de PPP:

“Art. 151 – Sistema de Imposição Administrativa

1 — No sistema de imposição administrativa, a iniciativa de execução do plano pertence ao município, que atua directamente **ou mediante concessão de urbanização**.

2 — A **concessão só pode ter lugar precedendo concurso público**, devendo o respectivo caderno de encargos especificar as obrigações mínimas do concedente e do concessionário ou os respectivos parâmetros, a concretizar nas propostas.

3 — Na execução do plano, o concessionário exerce, em nome próprio, os poderes de intervenção do concedente.

4 — O processo de **formação do contrato** e a respectiva formalização **e efeitos regem-se pelas disposições aplicáveis às concessões de obras públicas pelo município**, com as necessárias adaptações” (grifos nossos)

Ressalta-se, entretanto, que quaisquer actividades executórias de política de gestão territorial municipal, necessitam de estar previstas e só podem ser iniciadas aprovadas nos instrumentos municipais próprios, conhecidos como “*planos municipais de ordenamento do território*”.

“Os planos municipais de ordenamento do território apresentam-se, precisamente, como os instrumentos cuja função essencial é *a gestão da dimensão local dos interesses atinentes ao ordenamento do território e ao urbanismo*; os instrumentos pelos quais os municípios definem o modelo de ocupação para a totalidade ou parte do território do município e pelos quais concretizam uma *estratégia e políticas de ordem municipal*, exercitando, para o efeito, amplos poderes discricionários e concretizando-os na aprovação de regulamentos autónomos: os planos municipais de ordenamento do território.”<sup>(91)</sup> – Destaques no original

Os instrumentos municipais recebem o nome de “Planos” e de acordo com a matéria que disciplinam e o bem jurídico que velam se subdividem em Plano Director Municipal (art.º 95º a art.º 97º); Plano de Urbanização (art. nº 98º a nº 100º) e Plano de Pormenor (art.nº101º a art.106º)

---

<sup>91</sup> OLIVEIRA, Fernanda. LOPES , Dulce. Ob. Cit. (2012) p. 797

### **b.1) Plano Director Municipal <sup>(92)</sup>**

O Plano Director Municipal está previsto nos artigos 95º a 97º do RGIJT e é o instrumento de maior amplitude municipal ao se considerar a organização do uso do solo, edificação e Reabilitação Urbana. Por isso, tem carácter global e integrado articulando os programas de âmbito nacional, regional e intermunicipal com as características da realidade económica; geográfica; social; biofísica; rede urbana, viária e de transportes; equipamentos e serviços de saúde, segurança; abastecimento público; assistência social e educação municipais, além de outros previstos nos artigos citados.

Cabe ao Plano Director Municipal estabelecer a estratégia do desenvolvimento municipal, ou seja, qual objectivo que pretende ser alcançado; definir unidades operativas de planeamento e gestão para efeitos de programação da execução do plano. É o documento que responde “o que” deve ser feito, pois, olha para a realidade do município com perspectivas de chegar com melhor qualidade ao futuro, como se depreende da interpretação do art. 97 nº2 alíneas “c” e “d”.

### **b.2) Plano de Urbanização <sup>(93)</sup>**

Com previsão nos artigos 98º a 100º do RJGIT, o Plano de Urbanização incide apenas sobre determinada parte do território integrada no perímetro urbano, independentemente de se tratar de solo urbano ou rústico, em que se revelem necessários uma intervenção integrada de planeamento (art. 98º, nº 2, alínea “a”) identificando valores culturais e ambientais a proteger (art. 99º alínea “a” e 102º, nº 1, alínea “a”) é o documento municipal que condensa as informações de “onde” as intervenções deverão ser feitas e obrigatório nas sedes de concelhos e nas áreas urbanas com mais de 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes.

---

<sup>92</sup> OLIVEIRA, Fernanda (2018) p.82-98

<sup>93</sup> Idem

Nomeadamente no que concerne à Reabilitação Urbana, o Plano de Urbanização é o instrumento que define a aplicação dos instrumentos de política de solos e política urbana no que respeitam à reabilitação e regeneração urbana de áreas urbanas degradadas (art. 99 alínea “e”).

### **b.3) Plano de Pormenor <sup>(94)</sup>**

O Plano de Pormenor é o documento que irá detalhar as propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, estabelecendo regras na implantação de infraestrutura e o desenho de espaços de utilização colectiva. As disposições dos artigos 101º a 103º do RJGIT, definem as questões gerais que de devem ser resguardadas pelo instrumento permitem ainda afirmar que o Plano de Pormenor é o identificador de “como” e “quando” serão feitas as actividades organização do território a nível municipal.

Entretanto, essas disposições são complementadas quando se tratam de planos que serão utilizados subsidiariamente para dar aplicabilidade prática a outras legislações. Nessas situações de “modalidades específicas de Planos de Pormenor”,<sup>(95)</sup> outra legislação complementa com conteúdos materiais próprios as prescrições contidas no RJGIT e o Plano de Pormenor passa a ser aplicado de acordo com o disposto na legislação específica, não havendo qualquer conflito de normas jurídicas. É o caso do Plano de Intervenção em Espaço Rústico (art. 104º); Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana (art. 105º); Plano de Pormenor de Salvaguarda (art. 106º).

A grosso modo, os Planos de Pormenor tem a possibilidade de sua elaboração ser objecto de contratação entre municípios interessados (contratos para planeamento, celebrados ao abrigo do RJGIT; artigos 79º e seguintes), com sua preparação confiada a uma empresa do sector empresarial local (art. 13º nº 3), valendo todos os limites e regras aplicáveis a este tipos de contratos.<sup>(96)</sup>

---

<sup>94</sup> Ibidem

<sup>95</sup> OLIVEIRA, Fernanda Ob. cit (2018) p. 89

<sup>96</sup> OLIVEIRA, Fernanda. Ob. cit. (2018) p. 422

De interesse para esse trabalho, o Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana (art. 105º) é aplicável em áreas de centros históricos delimitados em Planos Directores ou de Urbanização Municipais ou em área de Reabilitação Urbana constituída em lei, com seu conteúdo e finalidades previstas no Decreto - Lei nº 307/2009 (atualmente com a versão dada pelo Decreto Lei nº 88/2017, de 27 de julho), Regime Jurídico da Reabilitação Urbana – RJRU, nomeadamente em seus artigos 21º a 28º.

- c) **O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) - Decreto Lei nº 307/2009 (atualmente com a versão dada pelo Decreto Lei nº 88/2017, de 27 de julho) e o Regime Excecional da Reabilitação Urbana: o Decreto Lei nº 53/2014 (atualmente com a versão conferida pelo Decreto Lei nº 194/2015)**

Desde as primeiras preocupações da Administração Pública e do Legislador português acerca da Reabilitação Urbana a partir de 1970, o Decreto Lei nº 307/2009 foi a primeira legislação encarregada de disciplinar um regime geral acerca da Reabilitação Urbana, revogando os regimes excecionais acessórios previstos no Decreto - Lei nº 104/2004; e Decreto - Lei nº 794/76.

O Decreto – Lei nº 104/2004 estabeleceu o Regime Jurídico Excecional da Reabilitação Urbana restrito apenas a reabilitação do edificado com o objetivo de melhorar suas condições de uso, instituindo a figura da “Sociedade de Reabilitação Urbana” – SRU, empresa do setor empresarial local como responsável pela coordenação da execução das atividades de Reabilitação Urbana.

Coube ao Decreto – Lei nº 307/2009 regulamentar a forma de convergência e execução articulada de esforços e recursos públicos e privados, para reabilitação e melhor uso do espaço urbano de âmbito municipal. Já em sua primeira versão, o RJRU contemplava as parcerias público – privadas como modalidade executória da política Reabilitação Urbana, conforme sua exposição de motivos:

“O regime jurídico da Reabilitação Urbana que agora se consagra surge da necessidade de encontrar soluções para cinco grandes desafios que se colocam a Reabilitação Urbana. São eles:

- a) Articular o dever de reabilitação dos edifícios que incumbe aos privados com a responsabilidade pública de qualificar e modernizar o espaço, os equipamentos e as infra-estruturas das áreas urbanas a reabilitar;
- b) Garantir a complementaridade e coordenação entre os diversos actores, concentrando recursos em operações integradas de reabilitação nas «áreas de Reabilitação Urbana», cuja delimitação incumbe aos municípios e nas quais se intensificam os apoios fiscais e financeiros;
- c) **Diversificar os modelos de gestão das intervenções de Reabilitação Urbana, abrindo novas possibilidades de intervenção dos proprietários e outros parceiros privados;**
- d) Criar mecanismos que permitam agilizar os procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas de reabilitação;
- e) Desenvolver novos instrumentos que permitam equilibrar os direitos dos proprietários com a necessidade de remover os obstáculos à reabilitação associados à estrutura de propriedade nestas áreas.”<sup>(97)</sup>

---

<sup>97</sup> Exposição de motivos do decreto lei nº 307/2009 – Destaques nossos

Com a adoção desse diploma legal, a Reabilitação Urbana deixou de ser possível apenas a situações pontuais de recuperação de imóveis pertencentes ao edificado urbano dos centros históricos (incidência da Parte II do Decreto Lei nº 307/2009) e estendeu-se a uma série de situações e possibilidades – como, por exemplo, a reabilitação de edifícios e frações legalmente existentes há mais de 30 (trinta) anos não localizados em áreas de Reabilitação Urbana – (incidência da Parte III do Decreto Lei nº 307/2009) desde que atendidos os requisitos fixados no Decreto Lei em comento e legislação complementar, possibilidade inserida no Decreto – Lei 307/2009 pela Lei nº 32/2012.

As inovações carreadas pela Lei nº 32/2012 visavam a diminuição do endividamento das famílias para reabilitar as casas no centros urbanos ou custear deslocações a novas moradias em periferias, além da diminuição do desemprego, revitalizando as cidades e dinamizando as atividades econômicas ligadas ao setor da construção civil.

Essa situação faz com que a Reabilitação Urbana comece a fazer parte da programação da estratégia municipal e seja inserida “numa esfera jurídica mais ampla, como política pública global, sem que se referisse somente à intervenção no edificado, aplicando a sua força normativa em qualquer parte da cidade, englobando não só o solo urbano, como aglomerados rurais ou áreas efetivamente clandestinas”<sup>(98)</sup>

O Decreto - Lei nº 307/2009 inova em relação ao Decreto – Lei nº 104/2004 ao instituir a figura da “Área de Reabilitação Urbana” – ARU (art. 2º, alínea “b”; art. 7º; art. 13º), nomeando e diferenciando os dois tipos de “Operação de Reabilitação Urbana” – ORU (art. 2º alínea “h”; art. 16º) que podem ocorrer na Reabilitação Urbana. Cada operação urbana necessita estar vinculada a uma área de Reabilitação Urbana (art. 7º nº 1 e nº 4) e podem ser dos seguintes tipos:

---

<sup>98</sup> TOMÉ, Diana. Ob. cit.(2015) p.36



### **c.1) Operação de Reabilitação Urbana Simples (arts. 29º; artº 30º):**

Tratam-se de operações a serem realizadas em imóveis ou edificados já existentes (art. 8º, nº 2). Em sua grande maioria, são as reabilitações feitas por particulares em seus próprios imóveis. Conforme disposto no artigo 29º, as operações de Reabilitação Urbana simples são enquadradas por uma estratégia de Reabilitação Urbana.

### **c.2) Operação de Reabilitação Urbana Sistemática (art. 31º; art. 32º):**

São as intervenções integradas em áreas que necessitam da implementação de uma Operação de Reabilitação Urbana mais profunda e complexa, pois, poderão traduzir-se também na construção de algo novo, além de remodelar, beneficiar ou reabilitar sistemas de infraestruturas urbanas; equipamentos de uso coletivo e público; espaços verdes que se apresentem como insuficientes ou degradados, independente de se encontrarem associados ou não à reabilitação de edificado existente na zona.

Entretanto, prescinde que sempre exista a associação de um programa de investimento público (art. 8º nº 3) e nos termos do artigo 31º, são enquadradas por um programa estratégico de Reabilitação Urbana.

De acordo com Fernanda Paula Oliveira<sup>(99)</sup>, a execução de atividades pelos privados no regime de PPP no âmbito da Reabilitação Urbana se dá em exclusivo nas Operações de Reabilitação Sistemáticas:

“ a modalidade de *parceira com entidades privadas* (que pode assumir a configuração de *concessão de reabilitação* ou *contrato de Reabilitação Urbana*) apenas pode ser mobilizada quando esteja em causa uma operação de Reabilitação Urbana sistemática (e tenha sido delimitada uma unidade de intervenção ou de execução) – nº 5º do artigo 11º.” (Destaques no original)

Outro ponto a assinalar acerca desse regime, foi procedida pela Lei nº 32/2012 ao instituir mecanismos mais fluidos para o regime de comunicação prévia entre os

---

<sup>99</sup> OLIVEIRA, Fernanda. Ob. cit. (2018) p.415

particulares e a Administração Pública e flexibilização de certos procedimentos administrativos que:

“ de forma mais significativa, foram introduzidas ao regime jurídico da Reabilitação Urbana, tendo em mira os objetivos de flexibilização (sobretudo no que se refere à delimitação de áreas de Reabilitação Urbana) e de simplificação (sobretudo quanto à tramitação em sede de gestão urbanística que orientaram a Lei nº 32/2012.”<sup>(100)</sup>

A Lei nº 32/2012 já pavimentava o caminho do que seria posteriormente melhor definido como Regime Excepcional da Reabilitação Urbana.

O atual regime excepcional da Reabilitação Urbana, capitulado pelo Decreto Lei nº 53/2014, tem vigência de 7 anos e trata-se do resultado de trabalho de Comissão Interministerial do Governo para complementar as medidas do Decreto Lei nº 307/2009 no sentido de simplificação administrativa para:

“dispensar as obras de Reabilitação Urbana da sujeição a determinadas normas técnicas aplicáveis à construção, quando as mesmas, por terem sido orientadas para a construção nova e não para a reabilitação de edifícios existentes, possam constituir um entrave à dinamização da Reabilitação Urbana. (...) prevê-se a dispensa da observância de disposições técnicas cujo cumprimento importa custos inoportáveis e que não se traduzem numa verdadeira garantia da habitabilidade do edificado reabilitado. A referida dispensa incide, designadamente, sobre aspetos relacionados com áreas mínimas de habitação, altura do pé-direito ou instalação de ascensores. Do mesmo modo, o presente regime prevê a dispensa de observância de determinados requisitos resultantes dos regimes jurídicos em vigor sobre acessibilidades, requisitos acústicos, eficiência energética e qualidade térmica, instalações de gás e infraestruturas de telecomunicações em edifícios.”<sup>(101)</sup>

---

<sup>100</sup> OLIVEIRA, Fernanda. LOPES, Dulce. As recentes alterações ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana. *Direito Regional e Local* nº 19. Jul/Set 2012, p. 12 – 26 (p.22)

<sup>101</sup> Exposição de motivos Decreto Lei nº 53/2014.

**d) O Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – RJUE (Decreto Lei 555/99 com a versão conferida pela Lei nº 79/2017, de 18 de agosto)**

O objetivo principal da primeira versão do RJUE foi proceder uma simplificação legislativa ao aglutinar num mesmo diploma várias legislações esparsas sobre o urbanismo municipal, notadamente os loteamentos urbanos; obras de urbanização; obras particulares de construção civil; medidas de tutela e sanção acerca da legalidade urbanística e sobre a conservação do edificado.

O RJUE condensa normas de carácter regulamentar e concede poderes normativos e fiscalizatórios aos municípios que vão além da formulação e execução dos planos previstos no âmbito do RJIGT.

Assim, nomeadamente ao que toca a Reabilitação Urbana, pode-se encontrar o respaldo legal no RJUE para as seguintes situações:

Artigo 6º - A, nº 1, alínea “i” e nº 3	- Identificação de obras classificadas de escassa relevância urbanística, para além das enumeradas no artigo 6º A; - Fixação de áreas, cêrceas e alturas superiores às definidas nas alíneas “a” a “c” do número 1, do artigo 6º - A;
Artigo 22º, nº 1 Artigo 27º, nº 2	- Identificação dos procedimentos de licenciamento e de alteração de loteamentos que ficam sujeitos a consulta pública, para além dos definidos no nº 2 do artigo 22
Artigo 25, nº 3	- Definição dos termos de redução ou de isenção das taxas por realização de infra-estruturas urbanísticas nas situações em que o promotor, por contrato, assumia a realização de infra-estrutura em falta;
Artigo 44º, nº 4	- Definição dos termos do pagamento de uma compensação em dinheiro ou em espécie
Artigo 44º, nº 5	- Definição de operação urbanística como de impacto relevante
Artigo 53º, nº 1	- Obras de urbanização sujeitas ao controlo de comunicação prévia, definição das suas condições de execução <i>onde se inclui o</i>

	<i>cumprimento do disposto no regime da gestão de resíduos de construção e demolição, da fixação do montante da caução e das condições gerais de contrato de urbanização.</i>
Artigo 53º, nº 2	- Fixação do prazo máximo de execução de obras de urbanização pelo interessado, quando sujeitas ao controlo de comunicação prévia; <i>não podendo, no entanto, ultrapassar os limites fixados mediante regulamento municipal.</i>
Artigo 57º, nº 1	- Fixação das condições de execução de obras de edificação, nas obras previstas no nº 4 do artigo 4º <i>devendo salvaguardar o cumprimento do disposto no regime da gestão de resíduos de construção e demolição.</i>
Artigo 57º, nº 5	- Identificação dos edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que determinam, em termos urbanísticos, impactos semelhantes a um loteamento.
Artigo 58º, n. 2	- <i>Nas situações previstas no n.º 4 do artigo 4.º, o prazo de execução é o fixado pelo interessado, não podendo, no entanto, ultrapassar os limites fixados mediante regulamento municipal.</i>

FONTE: OLIVEIRA, Fernanda. LOPES, Dulce. 2012 (p. 801-802) <sup>(102)</sup>

Compete ainda ao RJUE a regulamentação da fixação do montante e possibilidades de recebimentos de sobre quaisquer valores devidos pelos privados à Administração Municipal acerca do Ordenamento do Território e Reabilitação Urbana.

Independentemente se oriundos de licenciamentos ou multas; benefícios ou encargos; taxas ou coimas, o RJUE prevê em seu artigo 3º alínea “f” e artigo 116º a possibilidade de sua aplicação à sociedade.

<sup>102</sup> OLIVEIRA, Fernanda. LOPES, Dulce. 2012 (p. 801-802) – Destaques nossos para ressaltar alterações procedidas para atualizar tabela ao RJUE em vigor, na versão dada pela Lei nº 79/2017

## Parte 3 - AS PPP'S na Reabilitação Urbana

### 1 As PPP's na Reabilitação Urbana

A prossecução do ordenamento do território, é o âmbito de atuação da Administração em que mais há a participação do cidadão. Se anteriormente sua presença era marcada apenas pelo pagamento de taxas e licenças e previstas em sua maior parte no RJUE, a atual versão em vigor da legislação do urbanismo, pretende ampliar em caráter mais efetivo a participação da sociedade no ordenamento e organização do território em nível municipal.

Nos municípios já existe e como cidadão, já é possível participar de audiências públicas para discussão de assuntos do relacionados a reabilitação municipal; opinar sobre o planeamento, construção e execução dos planos e estratégias municipais; executar obras de Reabilitação Urbana, dentre outros direitos e obrigações discorridos até então no texto.

Conforme viemos mencionando até então, a concertação de interesses entre a Administração Pública e a iniciativa privada não se restringe a essas hipóteses. A adoção do instituto de PPP's no sentido jurídico do tema, permite contratualização entre as partes para atividades no âmbito do ordenamento do território, conforme pode ser comprovado por tudo que foi até aqui desenvolvido.

A questão que torna-se premente, entretanto, deve-se a tênue separação entre as atividades públicas e privadas no âmbito da Reabilitação Urbana, em Portugal:

“De um prisma formal (comparativo), o regime jurídico português da contratação urbanística afirmou-se, no quadro da União Europeia, como um dos mais amplos e abertos ao fenómeno da contratualização público – privada, estendendo-se globalmente, ao planeado enquanto *processo* e admitindo uma *multiplicidade* de figuras contratuais, designadamente no domínio da elaboração e execução dos planos, da Reabilitação Urbana, do controlo prévio das operações urbanísticas, da expropriação urbanística, etc. Ora, o sentido prático desta asserção comporta, porém, resultados jurídicos não despidiendos: o reconhecimento do *contrato urbanístico* (*stadtebauliche Verträge, convenios urbanísticos, convenzioni urbanistiche, conventions d'aménagement e planing agreements*) como um instituto, no qual se encontram abrangidas diferentes *fattispecies* contratuais, cada uma com sua regulamentação própria, assinalou a autonomização de

uma *área especial* da contratação pública, sujeita a regras específicas, que contribui, de forma incontornável, para a *reconstituição analógica do contrato administrativo*.”<sup>(103)</sup>

Considerando que a atual legislação de Reabilitação Urbana prevê a possibilidade PPP’s de concertação no âmbito do planeamento urbano e, por conseguinte na execução dos planos, analisaremos, a seguir, as possibilidades de contratualização desses objetos à luz do CCP.

Esse debate se faz importante na medida em que até 2008, os contratos urbanísticos nacionais estavam sujeitos às regras de contratação pública coincidentes com as diretivas europeias.<sup>(104)</sup> e com a entrada em vigor do CCP quando passou-se a analisar o ganho de um operador económico da prestação pública que vão além da obtenção direta de lucro para o privado e a economicidade financeira para a entidade adjudicante. O TJUE desenvolveu no acórdão *Hemul Muller*<sup>(105)</sup> o conceito de “interesse económico direto” no âmbito dos contratos urbanísticos:

“ Em suma, para efeitos de sujeitar um contrato urbanístico às regras das diretivas, o TJUE passou a exigir que a prestação do particular criasse um concreto interesse da entidade pública que transcendesse o

---

<sup>103</sup> CORREIA, Jorge Alves. A contratação urbanística em Portugal à luz do Código dos Contratos Públicos e do Direito da União Europeia. Direito Regional e Local. Nº 19. Jul/Set. 2012, p. 27-41 (p.27)

<sup>104</sup> FONSECA, Ricardo Prehaz. Ob. Cit. (2015) p. 249 - Contratos públicos suscetíveis de concorrência – em particular, a aplicação das regras de contratação pública aos contratos urbanísticos. in. E – Pública. Vol. II nº 3 Dez. 2015 Lisboa. (p. 240 – 271) p. 249 – “ A este propósito, as decisões do TJUE proferidas sobre a matéria desde o Acórdão *Teatro alla Scala*, até ao Acórdão proferido em 26.05.2011, no âmbito do processo C-306/08 (*Comissão c. Reino de Espanha*) disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=81536&doclang=PT> passando pelo Acórdão *Jean Auroux*, pelo Acórdão *Comissão c. República Italiana*, pelo Acórdão proferido em 29.10.2009, proferido no âmbito do processo C-536/07 (*Comissão c. República Federal da Alemanha*) – disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30ddf136b487b2864aaabb48b717c578c835.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTbN10?text=&docid=80166&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=47324> e, finalmente, pelo Acórdão de 25.03.2010, proferido no âmbito do processo C-451/08 *Helmut Müller GmbH contra Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Helmut Müller)*, disponível em [http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30dbbe0690cc97824594a-f9ba1550d786d56.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKbxb0?doclang=PT&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=80477&occ=first&dir=&cid=404072](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30dbbe0690cc97824594a-f9ba1550d786d56.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKbxb0?doclang=PT&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=80477&occ=first&dir=&cid=404072)

<sup>105</sup> FONSECA, Ricardo Prehaz. Ob. Cit. (2015), p – 252 – “ Acórdão *Helmut Müller* § 49 a § 57, cuja posição foi acompanhada recentemente nas conclusões do Advogado-geral Melchior Wathelet, apresentadas em 11.04.2013, no âmbito do processo C-576/10 (*Comissão Europeia c. Reino dos Países Baixos*), § 176, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=136124&doclang=PT>.”

mero benefício que, para a comunidade em geral, decorre da atuação pública nos termos da lei e do princípio da prossecução do interesse público. A utilidade subjacente a este interesse direto teria de ser suscetível de um valor económico concreto para a entidade pública, o que afastaria todos os benefícios gerais e quaisquer utilidades meramente imateriais e indiretas (como o sejam, a organização do território, o planeamento, a gestão urbanística, o crescimento ordenado dos aglomerados urbanos, a qualidade de vida das populações, o acesso à saúde, à educação, etc...) sob pena de um alargamento incontrolado do âmbito da diretiva a todo e qualquer ato da administração”

### **a) As PPP's para o planeamento urbano**

A possibilidade de contratualização de entidades privadas “em momento prévio ao da escolha dos conteúdos urbanísticos a plasmar nos instrumentos de planeamento”<sup>(106)</sup> ou seja, uma entidade para fornecer proposta e estudos técnicos, jurídicos, fiscais e financeiros em carácter não vinculativos de viabilidade de adoção de plano municipal.

A legislação prevê a possibilidade dos privados promoverem e apresentarem por iniciativa própria à Administração Municipal proposta de plano para planeamento municipal. (art. 6º do RJGT em vigor) , entretanto, quando a iniciativa parte da área pública, a doutrina atualmente não se encontra unânime se se trata de um contrato submissível ou não ao CCP <sup>(107)</sup>, bastando, entretanto, que a mesma respeite os princípios internacionais de contratação pública - já arrolados no capítulo 5 da parte I deste trabalho- devido ao fato do contrato de planeamento conter:

“cláusulas destinadas a garantir a execução do instrumento de planificação objeto do acordo, onde podem ser incluídas a realização de obras públicas, a prática de atos administrativos de controlo prévio, a prestação de serviços, etc. Por essa razão, o contrato para planeamento, atendendo ao conteúdo misto e a sua função económico financeira, coloca às entidades adjudicantes problemas jurídicos procedimentais e materiais de elevada complexidade e exige, por via de regra, a observância dos princípios da publicidade, da transparência e da concorrência do direito europeu da contratação pública.”<sup>(108)</sup>

---

<sup>106</sup> GONÇALVES, Pedro (org). OLIVEIRA, Fernanda. Ob. Cit. (2008) p. 789

<sup>107</sup> Neste sentido: FONSECA, Ricardo Prelhaz. Ob. Cit. (2015), p – 267 – 271

<sup>108</sup> CORREIA, Jorge Alves (2012) Ob. cit. p 31

Há que se considerar ainda que nas situações que a Administração Pública convoca a iniciativa privada a apresentar propostas para Planos Municipais, a mesma deverá arcar com os custos inerentes a sua confecção, caso contrário, estaria-se diante de caso de enriquecimento ilícito do Estado <sup>(109)</sup>.

Caso aprovado pela Câmara, o Plano Municipal contratualizado com a iniciativa privada não conduz à imediata adoção pelo município do instrumento adquirido, pois o mesmo carece de vinculatividade geral, que só será adquirida mediante aprovação pela Assembleia Municipal do plano de acordo com o previsto no artigo nº 79 do RJIGT complementado subsidiariamente por legislações municipais, caso necessário.

#### **b) As PPP's para a execução de operações de Reabilitação Pública nos Planos Municipais**

Os contratos de Reabilitação Pública previstos no RJRU são decorrentes de procedimento de concursos públicos de concessão de reabilitação (art. 42 do RJRU) e de concessão de exploração de domínio público (art. 158º nº 2 RJIGT) são formalizados – tanto o procedimento de concurso quanto seu contrato decorrente – sob os auspícios do CCP (art. 43º nº 5 do RJRU).

Conforme discorrido, a doutrina portuguesa menciona <sup>(110)</sup> que a Administração Pública em geral faz uso do procedimento de diálogo concorrencial para como procedimento pré contratual a viabilização dessas concessões e a jurisprudência do TJUE considera que os contratos decorrentes desses procedimentos deverão ser formalizados sob a forma de “contratos de empreitada por obras públicas.”<sup>(111)</sup>

---

<sup>109</sup> Neste sentido: CORREIA, Jorge Alves (2009). Ob. cit. p. 199: “Ainda que não seja o paradigma contratual instituído pelo legislador no artigo 6º - A, Nº 1, não se pode afirmar que à luz daquele preceito normativo seja proibido celebrar contratos dessa espécie, desde que município não utilize este para encomendar planos sem pagar um preço, pois aí o terreno que pisa é o da ilegalidade.”

<sup>110</sup> (vide nota 60)

<sup>111</sup> FONSECA, Ricardo Prehaz. Ob. Cit. (2015), p – 247 – 248 “No plano europeu, a questão sobre a aplicação das regras de contratação pública a contratos urbanísticos orientou-se sempre para a defesa dos



A análise dos institutos contratuais acima arrolados – salvo melhor entendimento em contrário – permite correlacionar, ainda que didaticamente, os processos de “Concessão de Reabilitação” às operações urbanas simples <sup>(112)</sup> previstas nos artigos nº 29 e nº 30 do RJRU. em que o grau de complexidade, intervenientes e de investimentos financeiros sejam menos robustos que os esperados (em tese, doutrinaria e juridicamente) para os de uma operação urbana sistemática.

Seguindo essa linha de raciocínio, os contratos decorrentes da “Concessão de Exploração do Domínio Público” adviriam diretamente das “Operações Urbanas Sistemáticas”<sup>(113)</sup> previstas nos artigos nº 31 e nº 32 do RJRU.

Os contratos decorrentes da “Concessão do Domínio Público” são os “contratos de urbanização<sup>(114)</sup>”. Nestes contratos, o parceiro privado reabilita não só promove a reabilitação de um espaço urbano como constroi uma infraestrutura pública que pode explorá-la após sua construção suportando os custos de sua manutenção.

---

objetivos dos Tratados Europeus (em particular, a realização do mercado único que, para tal, exigia a promoção da não discriminação entre operadores económicos). Com este pano de fundo, o TJUE construiu a sua jurisprudência em torno da noção de “contrato público” consagrada nas diretivas. Da nossa perspetiva, este ponto de partida afigurava-se metodologicamente acertado, não fosse o facto de o TJUE ter permitido que o propósito da salvaguarda do efeito útil das diretivas sobre contratos públicos toldasse a sua tarefa interpretativa e condicionasse excessivamente as suas decisões. De facto, várias foram os acórdãos em que muito duvidosamente se qualificou como “contrato de empreitada de obras públicas” diversas modalidades de contratos urbanísticos que, até então, eram pacificamente aceites nos respetivos Estados-membros como estando excluídos da aplicação das referidas diretivas. Esta posição do TJUE foi muito potenciada pela excessiva rigidez na tipificação dos contratos abrangidos pelas diretivas, o que tornou a sua malha excessivamente aberta e, nessa medida, mais suscetível a deixar escapar realidades contratuais atípicas ou mistas materialmente idênticas (do ponto de vista do objeto, conteúdo e fins) aos contratos ali plasmados. Foi, aliás, o receio de proliferação de situações de fraude à lei promovidas pelas entidades adjudicantes dos Estados-membros e, até, por parte dos legisladores nacionais, que impeliu o TJUE a reduzir as complexas operações interpretativas e de qualificação a meras apreciações funcionais dos contratos em face dos objetivos das diretivas”

<sup>112</sup> Vide Parte 2, capítulo 3, item c.1

<sup>113</sup> Vide Parte 2, capítulo 3, item c.2

<sup>114</sup> CORREIA, Jorge Alves. Ob. cit. 2012, p. 34: “Quando a execução de obras públicas, envolver, em virtude de disposição legal ou regulamentar ou por força de convenção, mais de um responsável, a realização das mesmas pode ser objeto de contrato de urbanização. (...) O contrato de urbanização estabelece as obrigações das partes contratantes relativamente à execução das obras de urbanização e responsabilidades que ficam sujeitas, bem como o prazo de cumprimento das mesmas (art. nº 55 do RJUE). Sendo assim, quando a execução das obras de urbanização pelos promotores das operações urbanísticas for enquadrada numa relação de natureza contratual com a Administração, coloca-se a questão de saber se esse *contrato administrativo relativo ao modo de execução das obras de urbanização* se encontra submetido à Parte II do CCP.” – Destaques do original

## 4 CONCLUSÃO

O presente trabalho percorreu a evolução dos institutos e legislações de PPP e Direito do Urbanismo – notadamente da Reabilitação Urbana - na Europa para buscar aferir qual é o atual impacto do uso das PPP's na Reabilitação Urbana em Portugal.

Embora os dados oficiais deem conta que Portugal é um dos Estados membros da União Europeia que mais faça uso das PPP's, essa realidade não atinge a Reabilitação Urbana. De acordo com a informação aposta na exposição de motivos do RERU<sup>(115)</sup>:

“a reabilitação do edificado existente em Portugal representa apenas cerca de 6,5 /prct. do total da atividade do setor da construção, bastante aquém da média europeia, situada nos 37 /prct.. Acresce que, de acordo com os Censos 2011, existem cerca de dois milhões de fogos a necessitar de recuperação, o que representa cerca de 34/prct. do parque habitacional nacional.”

Foi visto que no momento, Portugal passa por uma reestruturação orçamentário – financeira decorrente de entendimentos pactuados com a Troika, no sentido de diminuir o uso de PPP's e melhor mensurar seus custos de manutenção a longo prazo para o Estado. Entretanto, também foi visto que a Reabilitação Urbana na Europa é uma medida que visa uma melhor gestão dos gastos públicos, pois, permite melhor ocupação dos centros urbanos; atrai turismo, investimentos e gera receitas.

A realização de Reabilitação Urbana por PPP's possibilitaria uma maior atratividade de investimentos, entretanto, o presente estudo verificou que atualmente a economia portuguesa não tem fôlego financeiro para estabelecer PPP's em que envolva qualquer custo financeiro (direto ou indireto) para os cofres públicos nos próximos 20 ou 30 anos.

---

<sup>115</sup> Exposição de motivos do Decreto Lei nº 53/2014.

Durante a execução desse trabalho, foram feitos contatos com diversos municípios portugueses<sup>(116)</sup>, seus órgãos regulamentadores e associações e os responsáveis afirmaram nunca ter tido ou ter, no âmbito de seu município nenhuma PPP em andamento.

Outra questão que deve ser levada em consideração é a proximidade do fim de vigência do RERU amplamente utilizado para a realização de reabilitação urbana previsto para 2021. Na incerteza de uma prorrogação de vigência da lei e também da estabilização econômica, órgãos e entidades diretamente impactadas pela incidência das legislações aguardam uma melhor definição do quadro legal para dar continuidade às Operações Urbanísticas em áreas de Reabilitação Urbana já aprovadas mas que as operações não foram iniciadas. (artigo 7º RJRU)

Devido a mutabilidade do urbanismo, com a crescente dificuldade de separação entre o interesse público e privado; os benefícios, custos, direitos e deveres para a Administração Pública e a legislação que se pretende contratar em PPP - mutáveis caso a caso - que impede a planificação rígida do tema que o TJUE parece querer impingir, levam a considerar que assim como os Planos de Organização e Ordenamento do Território têm carácter municipal e são colmatados à realidade local, os requisitos de contratação pública no regime de Parceria Público - Privada na Reabilitação Urbana também deveria ter certa maleabilidade, desde que resguardados o interesse público e os demais princípios da contratação pública – razão, meio e fim a ser proseguido sempre pela Administração Pública.

---

<sup>116</sup> Municípios e órgãos contactados: Câmara Municipal de Sintra; Câmara Municipal de Coimbra; Sociedade de Reabilitação Urbana de Lisboa Ocidental; Câmara Municipal de Santarém; Câmara Municipal de Guimarães; Câmara Municipal de Santa Maria da Feira; Direção Geral das Autarquias Locais; Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana; Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Históricos

## 5 BIBLIOGRAFIA

AMORIM, João Pacheco de. GRANJO, Carla. As competências decisórias nos procedimentos de contratação pública municipal. *Revista de Contratos Públicos*. Cedipre. Coimbra. Almedina. nº 2. 2011- p. 35- 53

ALVES, Cláudia. Reabilitação Urbana: uma prática (de)corrente: O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e a sua aplicação – da instrumentação à intervenção. Tese de doutoramento em Arquitetura defendida em Universidade da Beira Interior. Covilhã: 2016.

ALVES, Pedro Leite. Reflexões sobre o regime legal das PPP in *Revista de Contratos Públicos* nº 6 (set/dez 2012) Almedina p.5-20

BELO, Alexandra Paisana. Em busca da(s) centralidade(s) urbana(s): Planeamento e Reabilitação Urbana em Castelo Branco. *Cidades, Comunidades e Territórios*. nº 32. Jun/2016 – p.51-79

CABRAL, Nazaré da Costa. As parcerias Público - Privadas. – *Cadernos IDEFF Coimbra*, Almedina: 2009

CANTO E CASTRO, João. A regulação das parcerias público – privadas no Código dos Contratos Públicos. *Revistas dos Contratos Públicos*. N.4. (jan/abr.) 2012 – p. 177- 201

\_\_\_\_\_. Uma apreciação geral do regime jurídico geral aplicável às parcerias Público - Privadas. *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*. Jul./2009. Nº15 – p.151 – 243

CORREIA, Jorge Alves. *Contratos Urbanísticos: Concertação, Contratação e neocontratualismo no Direito do Urbanismo*. Coimbra. Almedina. 2009.

CORREIA, Jorge Alves. A contratação urbanística em Portugal à luz do Código dos Contratos Públicos e do Direito da União Europeia. *Revista de Direito Regional e Local*. nº 19. 2012. p. 27- 41

FONSECA, Ricardo Prelhaz. Contratos públicos suscetíveis de concorrência – em particular, a aplicação da regras de contratação pública aos contratos de urbanismo. *e-Pública*. Vol. 2. Nº 3. Dez. 2015. p. 240 - 271

GONÇALVES, Pedro (org); OLIVEIRA, Fernanda Paula – *Estudos de Contratação Pública: Contratação Pública no Direito do Urbanismo*. Cedipre. Coimbra Editora. 2008. p. 781-929

GONÇALVES, Pedro. Adjudicação de contratos de empreitada de obras públicas a empresas estabelecidas noutros Estados Membros da União Europeia. *Revista de Direito Regional e Local*. nº 7. 2009. p. 45 - 48

LEITÃO, Alexandra. A contratualização do Direito do Urbanismo - ICJP – Faculdade de Direito – Universidade de Lisboa. Lisboa. 2007. 12 p..

MARTINS, Licínio Lopes. *Les Partenariats public-privé*, in *La contractualisation dans le droit de l'urbanisme*, Les Cahiers du GRIDAUH, n.º 25, Paris, 2014, Colloque AIDRU, Coimbra, 23-24 septembre 2011, pp. 77 e ss.

MONTEIRO, Rui Sousa. Public – private partnerships: Some lessons from Portugal. The European Investment Bank Papers. v. 10. nº 2. 2005. ISSN 1830-3676. p.72-81

OLIVEIRA, Fernanda Paula. LOPES, Dulce. As recentes alterações ao regime da Reabilitação Urbana. Revista de Direito Regional e Local. nº 19, 2012. p. 12-26

OLIVEIRA, Fernanda Paula. LOPES, Dulce. Os regulamentos municipais no âmbito da gestão urbanística. In Estudos em Homenagem ao prof. Doutor Aníbal de Almeida. Coimbra Editora. 2012 (p. 793 – 822)

OLIVEIRA, Fernanda Paula. Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão. 2018. Editora AEDRL

PINHEIRO, Filipa Serôdio. Novos usos de edifícios como forma de Reabilitação Urbana. Porto. 2015. Dissertação de Mestrado. 29 p

SARMENTO, Joaquim Miranda. As parcerias Público - Privadas e as finanças públicas em Portugal: uma retrospectiva dos últimos 20 anos. Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal. Almedina. 2014. Ano 7. Número 3. p. 153-178

SARMENTO, Joaquim and RENNEBOOG, Luc, The Portuguese Experience with Public-Private Partnerships (January 14, 2014). CentER Discussion Paper Series No. 2014-005. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2378720> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2378720>

TOMÉ, Diana Filipa Pinheiro. O regime excecional da Reabilitação Urbana – Tendência ou Excecionalidade? Porto, 2015. Dissertação de Mestrado. 45 p.