

São anexados ao pedido, informações dos técnicos que veiculam o entendimento da ADENE em como “As licenças de utilização que têm origem em pedidos de licenciamento ou autorização de edificação anteriores à entrada em vigor do SCE, não necessitam de certificado energético.”

Também é colocada a questão relativamente às grandes intervenções de reabilitação no âmbito do Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização de Edifícios – art.º 2.º, n.º 1, al. e) do DL n.º 79/2006, de 4 de Abril.

II. Análise Jurídica

Como ponto prévio teremos de nos debruçar sobre o Sistema Nacional de Certificação Energética e da Qualidade do Ar Interior nos Edifícios - SCE, criado no âmbito da Estratégia Nacional para a Energia (Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2005, de 24/10) e Programa Nacional para as Alterações Climáticas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2004, de 31/7 e com o qual se pretendeu assegurar uma melhoria do desempenho energético e da qualidade do ar no interior dos edifícios.

O DL n.º 78/2006, de 4 de Abril, além dos objectivos enunciados no parágrafo antecedente, também transpôs parcialmente a Directiva n.º 2002/91/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro, que impunha aos estados membros a implementação de um sistema de certificação energética que informasse os cidadãos sobre a qualidade térmica dos edifícios e estendendo a obrigatoriedade de certificação a todos os grandes edifícios públicos, como consta do preâmbulo do diploma.

O âmbito de aplicação do SCE está delimitado no art.º 3.º do DL n.º 78/2006, de 4 de Abril, sendo consagrada a sua aplicabilidade da seguinte forma:

“a) Os novos edifícios, bem como os existentes sujeitos a grandes intervenções de reabilitação, nos termos do RSECE e do RCCTE, independentemente de estarem ou não sujeitos a licenciamento ou a autorização, e da entidade competente para o licenciamento ou autorização, se for o caso;

- b) Os edifícios de serviços existentes, sujeitos periodicamente a auditorias, conforme especificado no RSECE;
- c) Os edifícios existentes, para habitação e para serviços, aquando da celebração de contratos de venda e de locação, incluindo o arrendamento, casos em que o proprietário deve apresentar ao potencial comprador, locatário ou arrendatário o certificado emitido no âmbito do SCE”.

A calendarização de aplicação do SCE, definida pela Portaria n.º 461/2007, de 5 de Junho, foi a seguinte:

“2.º Estarão abrangidos pelo SCE, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2006, de 4 de Abril, os novos edifícios destinados à habitação com área útil superior a 1000 m² e os edifícios de serviços, novos ou que sejam objecto de grandes obras de remodelação, cuja área útil seja superior aos limites mínimos estabelecidos nos n.ºs 1 ou 2 do artigo 27.º do Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização em Edifícios (RSECE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/2006, de 4 de Abril, de 1000 m² ou de 500 m², consoante a respectiva tipologia, cujos pedidos de licenciamento ou autorização de edificação sejam apresentados à entidade competente a partir de 1 de Julho de 2007.

3.º Estarão abrangidos pelo SCE, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2006, de 4 de Abril, todos os edifícios novos, independentemente da sua área ou fim, cujos pedidos de licenciamento ou autorização de edificação sejam apresentados à entidade competente a partir de 1 de Julho de 2008.

4.º A terceira fase tem início a 1 de Janeiro de 2009, alargando-se a aplicação do SCE a todos os edifícios, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 78/2006, de 4 de Abril.”

O n.º 3 do art.º 3.º exclui do âmbito de aplicação do SCE “...as infra-estruturas militares e os edifícios afectos ao sistema de informações ou a forças de segurança que se encontrem sujeitos a regras de controlo e confidencialidade”.

O Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização em Edifícios (RSECE) publicado pelo DL n.º 79/2006 e o Regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios (RCCTE), aprovado pelo DL n.º 80/2006, ambos de 4 de Abril, vieram densificar o sistema de certificação energética, dada a evidência de ser o sector dos edifícios aquele onde

a taxa de crescimento dos consumos energéticos mais tem aumentado, com especial incidência no sector dos serviços.

Ora dada a importância das preocupações ambientais e mesmo os compromissos decorrentes da subscrição do Protocolo de Quioto, gerou-se um consenso sobre a necessidade de melhorar a eficiência energética dos edifícios e reduzir o consumo de energia e as consequentes emissões de CO₂.

Estes regulamentos, RSECE e o RCCTE, entraram em vigor a 4 de Julho de 2006 (ou seja, 90 dias após a publicação dos respectivos diplomas legais).

Assim, o RSECE tem o seu âmbito de aplicação definido pelo art.º 2.º do DL n.º 79/2006, de 4 de Abril e aplica-se a:

- Todos os grandes edifícios¹ de serviços novos e para os pequenos com uma potência instalada P_m superior a 25 kW para climatização.²;
- Todos os edifícios ou fracções autónomas residenciais novos com uma potência instalada P_r superior a 25 kW para climatização³;
- Grandes intervenções de reabilitação relacionadas com a envolvente, as instalações mecânicas ou os demais sistemas energéticos dos edifícios de serviços.

O n.º 2 do mesmo artigo consagra as isenções à aplicação do RSECE nas alíneas a) a f), a saber:

- Os pequenos edifícios de serviços existentes sem sistemas de climatização ou então com uma potência instalada inferior a 25KW para a climatização;
- Igrejas e locais de culto;

¹ Por grandes edifícios entende-se os edifícios de serviços com uma área útil de pavimento superior ao limite definido no artigo 27.º do Regulamento ou correspondentes alterações por portaria referida no n.º 1 do artigo 2.º, por tipologia de edifício (*vide* alínea *bb*) do Anexo I do RSECE.

² Cfr. Artigo 27.º, n.º 4 aplicável transitoriamente enquanto não for publicada a Portaria referida na alínea b) do artigo 2.º.

³ Cfr. Artigo 27.º, n.º 5 aplicável transitoriamente enquanto não for publicada a Portaria referida na alínea c) do artigo 2.º.

- Edifícios industriais e agrícolas afectos a actividades produtivas;
- Garagens, armazéns ou equivalentes, desde que sem climatização;
- Edifícios em zonas históricas ou classificados, desde que se verifique incompatibilidades com as exigências do RSECE e
- Infra-estruturas militares e imóveis afectos aos sistemas de informação ou forças de segurança.

O RCCTE visa a promoção das condições ambientais nos espaços interiores, estabelecendo regras a observar no projecto dos edifícios de habitação e dos edifícios de serviços sem sistema de climatização centralizado, com vista a potenciar o conforto térmico, sob a forma de aquecimento ou arrefecimento, da ventilação que garanta a qualidade do ar interior dos edifícios e também a necessidade de água quente sanitária – al. a) do art.º 1.º e que sejam minimizadas as situações patológicas decorrentes da condensação superficial ou interna nos elementos de construção, diminuindo a sua durabilidade e a qualidade do ar interior – al. b) do mesmo artigo.

O RCCTE aplica-se ao licenciamento de cada uma das fracções autónomas de todos os novos edifícios de habitação e de todos os novos edifícios de serviços sem sistemas de climatização centralizados, pelo que numa interpretação *a contrario sensu*, estarão excluídos do seu âmbito de aplicação os edifícios de serviços com sistemas de climatização centralizados.

Assim, este regulamento será aplicável aos edifícios de serviços com uma área útil inferior a 1000 m² e sem sistemas mecânicos de climatização ou com sistemas com potência instalada até 25KW, às grandes remodelações ou alterações na envolvente ou nas instalações de preparação das águas quentes sanitárias nos edifícios de habitação ou de serviços sem sistemas de climatização centralizada e já existentes – n.º 5 do art.º 2.º, bem como as ampliações de edifícios existentes, na nova área construída.

As exclusões estão consagradas no n.º 9 do art.º 2.º, nas alíneas a) a d), sendo de ressaltar a exclusão da alínea a) que se refere aos edifícios ou fracções destinadas a serviços, novos ou em renovação, que se destinem a estar frequentemente abertos e sem climatização.

Os pedidos neste âmbito submetidos a controlo prévio municipal deverão assegurar o cumprimento do RSECE e/ ou do RCCTE, devendo os respectivos procedimentos incluir os elementos elencados nos artigos 23.º e 12.º, daqueles regulamentos respectivamente.

No que respeita aos elementos instrutórios cuja exigibilidade estava dependente da calendarização de aplicação do Sistema de Certificação Energética (SCE), de acordo com a Portaria n.º 461/2007, de 5 de Junho, no âmbito dos procedimentos de licenciamento ou autorização de edificação de novos edifícios destinados à habitação com área útil superior a 1000 m² e os edifícios de serviços, novos ou que sejam objecto de grandes obras de remodelação, cuja área útil seja superior aos limites mínimos estabelecidos nos n.ºs 1 ou 2 do artigo 27.º do RSECE, de 1000 m² ou de 500 m², consoante a respectiva tipologia, cujos pedidos tenham sido apresentados a partir de 1 de Julho de 2007, já era exigível a declaração de conformidade regulamentar emitida por perito qualificado no âmbito do SCE.

Da leitura conjunta dos citados normativos resulta razoavelmente claro, e nesse sentido já se pronunciou anteriormente o DMJC, que os pedidos de autorização de utilização apresentados na sequência pedidos de licenciamento ou comunicações prévias de construção de novos edifícios ou de “grandes intervenções de reabilitação, nos termos do RSECE e do RCCTE”⁴ em edifícios existentes, apresentados na vigência do SCE, e de acordo com a calendarização definida na Portaria n.º 461/2007, de 5 de Junho, terão que ser instruídos com o certificado emitido no âmbito do SCE.

Tanto mais que a partir de 1 de Janeiro de 2009 o SCE é aplicável a todos os edifícios, no que se inclui os existentes, nas condições definidas pelos Regulamentos.

A exigibilidade do certificado nestas situações decorre expressamente do disposto nos artigos 23.º e 12.º, respectivamente, do RSECE e do RCCTE⁵, e destina-se a verificar a conformidade

⁴ Nos termos do disposto n.º 6 do art. 2.º do DL 80/2006, de 4 de Abril, constituem grandes intervenções de reabilitação “as intervenções na envolvente ou nas instalações cujo custo seja superior a 25% do valor do edifício, calculado com base num valor de referência Cref por metro quadrado e por tipologia de edifício definido anualmente em portaria conjunta dos ministros responsáveis pelas áreas da economia, das obras públicas, do ambiente, do ordenamento do território e habitação, publicada no mês de Outubro e válida para o ano civil seguinte.”

⁵ Aprovados, respectivamente, pelos Decretos-Lei n.º 79/2006, e 80/2006, ambos de 4 de Abril.

regulamentar dos novos edifícios ou dos edifícios existentes objectos de grandes intervenções de reabilitação.

Questão mais complexa é de sabermos se a exigibilidade do certificado energético se estende actualmente aos edifícios existentes que não possuem ainda uma autorização de utilização, e que foram construídos ou reabilitados antes da entrada em vigor do SCE.

Em face desta problemática, o Município, atento o facto de a Portaria n.º 461/2007, de 5 de Junho, ter alargado a exigibilidade dos certificados a emitir no âmbito do SCE a “*todos os edifícios*”, a partir de 1 de Janeiro de 2009, entendeu que o pedido de autorização de utilização de edifícios que não possuíam uma autorização de utilização, ainda que construídos ou reabilitados antes da entrada em vigor do SCE, deveriam ser instruídos com o respectivo certificado.

Todavia, tal não tem sido o entendimento da ADENE – Agência para a Energia e disso têm dado conta aos Serviços os requerentes, quando confrontados com o pedido do certificado no âmbito dos respectivos processos.

Com efeito, a ADENE, na qualidade de entidade gestora do SCE, tem vindo a prestar esclarecimentos às mais diversas dúvidas e solicitações que lhe são colocadas, muitos deles disponíveis no *site* www.adene.pt para conhecimento do público em geral e das entidades licenciadoras.

Ora, questionada a ADENE sobre se “para obtenção da licença de utilização de edifícios, cujos respectivos pedidos de licenciamento ou autorizações de construção tenham sido anteriores à entrada em vigor do SCE para novos edifícios, é necessário a emissão e registo de um certificado”, a ADENE esclarece que o certificado não é necessário numa tal situação “visto que a data de início do processo de licenciamento de construção é anterior à entrada em vigor do SCE -1 de Julho de 2007 para novos edifícios com mais de 1.000 m2 e 1 de Julho de 2008 para todos os novos edifícios -, estes edifícios são considerados como existentes para efeitos de aplicação do sistema.

Assim, o certificado energético só será necessário para os efeitos previstos na alínea c) do n.º 1 do Artigo 3º do D.L. 78/2006 de 4 de Abril,” isto é, para efeitos da celebração de contratos de venda e de locação, incluindo o arrendamento, e similares, casos em que o proprietário deve apresentar ao potencial comprador, locatário ou arrendatário o certificado emitido no âmbito do SCE.

Em face do atrás exposto e competindo à ADENE, enquanto entidade gestora do SCE, entre outros, o objectivo de “assegurar o funcionamento regular do sistema, no que respeita à supervisão dos peritos qualificados e dos processos de certificação e de emissão dos respectivos certificados”⁶, entendemos que o Município do Porto deverá sufragar o entendimento expresso pela ADENE, **não exigindo** nos pedidos de autorização de utilização que tenham por objecto edifícios construídos ou que tenham sofrido grandes reabilitações cujo pedido de licenciamento ou comunicação prévia seja anterior à entrada em vigor do SCE e, saliente-se, de acordo com a calendarização definida para a sua aplicação - 1 de Julho de 2007 para novos edifícios com mais de 1.000 m² e 1 de Julho de 2008 para todos os novos edifícios - **o certificado energético emitido no âmbito do SCE.**

Este mesmo entendimento já foi validado pelo DMJC na informação I/85306/09, de 26/6 reactivamento ao processo do Banco Comercial Português.

No que respeita às ampliações de edifícios existentes também é entendimento da ADENE – questão F10- que “não é necessária a declaração de conformidade regulamentar porque as ampliações estão excluídas da aplicação do SCE, apenas estão sujeitas à verificação dos regulamentos técnicos (RSECE e/ou RCCTE). Caso a intervenção na parte original do edifício seja superior a 25% do valor do edifício, será tratada como uma grande reabilitação, ficando aí sujeita ao SCE.”

Também aqui é nosso entendimento, pelos motivos já atrás expostos que deveremos aderir ao entendimento expresso pela ADENE.

⁶ Cfr. n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 78/2006, de 4 de Abril .

Vamos agora analisar a segunda parte da questão colocada e que se prende com a exigibilidade do certificado acústico no âmbito das operações de autorização de utilização. Este tema também já foi objecto de pronúncia por parte do DMJC, maxime através da informação INF/5444/07/DMJC/DMU, que vamos seguir de perto.

O n.º 5 do artigo 12.º do R.G.R., publicado em anexo ao DL n.º 9/2007, de 17 de Janeiro estabelece que “a utilização ou alteração da utilização de edifícios e suas fracções está sujeita à verificação do cumprimento do projecto acústico a efectuar pela câmara municipal, no âmbito do respectivo procedimento de licença ou autorização da utilização, podendo a câmara, para o efeito, exigir a realização de ensaios acústicos”.

Em face disto, colocam-se fundamentalmente duas ordens de questões:

- 1.ª : determinar quais as categorias de edifícios relativamente aos quais é exigível a verificação do R.G.R. e
- 2.ª : averiguar se estarão isentos da verificação do cumprimento de tal Regulamento os edifícios cuja construção foi efectuada em momento anterior à entrada em vigor dos diplomas que exigiam a apresentação de projecto acústico e que, conseqüentemente, não possuem tal projecto.

Ora, relativamente à primeira, somos de parecer que todos os edifícios estão sujeitos ao cumprimento do R.G.R., independentemente do seu destino.

De facto, e ao contrário do que poderia resultar de uma primeira leitura do diploma aqui em apreço, julgamos que o artigo 12.º do R.G.R. é aplicável, não apenas aos edifícios onde são promovidas actividades ruidosas permanentes, mas a todos os edifícios em geral, incluindo os que se destinam exclusivamente a habitação.

Com efeito, se considerarmos que, por um lado, o artigo 11.º do R.G.R. estabelece os limites máximos de exposição a que, em cada zona, os receptores sensíveis devem ficar expostos e que, por outro lado, o n.º 3 do seu artigo 13.º estatui que a obrigação de adopção das medidas de redução no receptor sensível pode impender sobre o responsável pelo próprio receptor sensível, conduz-nos à conclusão de que também aquando do licenciamento de operações

urbanísticas destinadas à construção de receptores sensíveis (designadamente edifícios habitacionais) haverá que verificar o cumprimento dos limites referidos naquele artigo 11.º

Conclui-se, assim, que o disposto no artigo 12.º do R.G.R. se aplica, não apenas às operações urbanísticas relacionadas com actividades ruidosas permanentes, mas também às operações urbanísticas destinadas à materialização de receptores sensíveis. O mesmo é dizer que as exigências ali estabelecidas devem ler-se não apenas para os edifícios destinados a comércio, serviços ou similares, mas também para os edifícios de habitação.

Do mesmo modo, concluiremos que, não obstante o texto da lei, a exigência de verificação do cumprimento do R.G.R. se reporta não apenas àqueles edifícios que, no âmbito do processo de licenciamento de construção apresentaram o respectivo projecto acústico, mas também àqueles cuja construção é anterior à data em que os projectos acústicos começaram a ser exigidos e que, conseqüentemente, não foram construídos por referência a tal projecto.

De facto se, conforme já foi referido, as exigências constantes do presente Regulamento são aplicáveis não apenas aos novos edifícios mas também aos edifícios já existentes, não faria sentido considerar-se que, em sede de utilização, apenas haveria que confirmar o cumprimento deste regulamento quando os edifícios possuíssem já projecto acústico.

Assim sendo, julgamos que uma interpretação teleologicamente fundamentada impõe que a referência do texto do n.º 5 do artigo 12.º do R.G.R. “à verificação do cumprimento do projecto acústico” seja lida como referência à verificação do cumprimento dos limites definidos no artigo 11.º, quando aquele projecto acústico não exista.

Estabelecido que o âmbito de aplicação objectiva do disposto no n.º 5 do artigo 12.º do R.G.R., vejamos quais as consequências jurídicas da não apresentação dos ensaios acústicos elaborados por entidade acreditada, quando o Município assim o exija.

Ora, ao contrário do que se estabelecia no diploma revogado, a não apresentação destes ensaios acústicos não é agora sancionada com a nulidade.

Com efeito, e ao contrário do que vem sendo a sua tendência geral, relativamente ao cumprimento do R.G.R., o legislador confere aos Municípios um papel activo na verificação da conformidade das operações urbanísticas com as normas técnicas por ele estabelecidas, não considerando suficiente, como sucede genericamente com a execução dos demais projectos de especialidades, um termo de responsabilidade assinado por técnico habilitado para o efeito, mas impõe aos Municípios a efectiva verificação do cumprimento daquele R.G.R.

Também, ao contrário do que sucede com outros certificados que se destinam a atestar a conformidade de específicos projectos de especialidades - como o relativo ao projecto de gás ou ao projecto de infra-estruturas de telecomunicações em edifícios (ITED) - em que o legislador não previu expressamente a obrigatoriedade da sua apresentação com o pedido de utilização ou alteração de utilização, relativamente aos ensaios acústicos, o legislador previu expressamente no n.º 5 do artigo 12.º do R.G.R. a possibilidade de o Município exigir que aqueles pedidos sejam instruídos com tais ensaios acústicos.

Assim sendo, é entendimento já anteriormente expandido pelo DMJC que, caso o Requerente não apresente o ensaio acústico solicitado, o Município poderá rejeitar liminarmente o pedido no prazo referido no n.º 2 do artigo 11.º do R.J.U.E., na medida em que aqueles ensaios não deixam de constituir um documento instrutório exigível e indispensável ao conhecimento da pretensão apresentada.

Fora do prazo estabelecido no n.º 2 do artigo 11.º do R.J.U.E., julga-se que já não será possível promover a rejeição liminar com fundamento no n.º 6 do mesmo artigo.

Com efeito, ultrapassado aquele prazo, o Município está constituído no dever de decidir sobre a questão de fundo, a menos que os documentos em falta “prejudiquem o desenvolvimento normal do procedimento ou impeçam a tomada de decisão sobre o objecto do pedido”.

Ora, verificando-se que, nos termos da lei é o Município que deve efectuar a verificação do cumprimento do R.G.R., julgamos que a não apresentação dos ensaios acústicos não será um dos factores impeditivos da tomada de decisão sobre o objecto do pedido, na medida em que poderá o próprio Município promover a verificação do cumprimento do R.G.R.

Ou seja, caso o Município não instrua o seu pedido de utilização ou de alteração de utilização com os ensaios acústicos solicitados, e o Município não rejeite liminarmente o pedido no prazo de oito dias referido no n.º 2 do artigo 11.º do R.J.U.E., estará o Município constituído no dever de efectuar de *per si*, a verificação do cumprimento do R.G.R.

Dada a alteração legislativa operada com a última alteração do R.G.R., a aprovação de operações urbanísticas em desconformidade com o R.G.R. tem como consequência apenas a anulabilidade do respectivo acto de licenciamento ou autorização, com as consequências daí decorrentes.

III. Conclusão

Posto tudo isto e atendendo a tudo o atrás exposto:

1. Dadas as competências da ADENE, enquanto entidade gestora do SCE entendemos que o Município do Porto deverá sufragar o entendimento expresso por aquela entidade, não exigindo, nos pedidos de autorização de utilização que tenham por objecto edifícios construídos ou que tenham sofrido grandes reabilitações cujo pedido de licenciamento ou comunicação prévia seja anterior à entrada em vigor do SCE e, saliente-se, de acordo com a calendarização definida para a sua aplicação - 1 de Julho de 2007 para novos edifícios com mais de 1.000 m² e 1 de Julho de 2008 para todos os novos edifícios - o certificado energético emitido no âmbito do SCE.
2. No que respeita às ampliações de edifícios existentes também é nosso entendimento que deverá ser sufragada a postura adoptada pela ADENE, em que “não é necessária a declaração de conformidade regulamentar porque as ampliações estão excluídas da aplicação do SCE, apenas estão sujeitas à verificação dos regulamentos técnicos (RSECE e/ou RCCTE). Caso a intervenção na parte original do edifício seja superior a 25% do valor do edifício, será tratada como uma grande reabilitação, ficando aí sujeita ao SCE.”
3. A exigibilidade de verificação da conformidade do edificado com o R.G.R. impõe-se relativamente a todos os edifícios, independentemente do seu destino, de possuírem ou não projecto acústico prévio e de serem ou não pré-existentes relativamente ao R.G.R.
4. Para a verificação do cumprimento deste Regulamento o Município pode exigir ao particular a apresentação de um ensaio acústico promovido por entidade acreditada.

Caso o Múncipe não apresente tal ensaio: o Município poderá rejeitar liminarmente o pedido no prazo referido no n.º 2 do artigo 11.º do R.J.U.E., na medida em que aqueles ensaios constituem um documento instrutório exigível e indispensável ao conhecimento da pretensão; caso não seja promovida a rejeição liminar do pedido dentro do prazo estabelecido no n.º 2 do artigo 11.º do R.J.U.E., então estará o Município constituído no dever de efectuar por si mesmo a verificação do cumprimento do R.G.R.

À consideração superior.

A Consultora Jurídica,

(Maria José Macieira)