

Projeto de Lei n.º 720/XV/1.ª (L)

Título: Prevê a obrigação de inventariação dos imóveis afetos à defesa nacional e possibilita a sua requalificação e reconversão para utilização com fins sociais e habitacionais, bem como as modalidades em que podem ser afetados

Data de admissão: 18 de abril de 2023

Comissão de Defesa Nacional (3.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

I. A INICIATIVA

A iniciativa legislativa *sub judice* visa alterar a [Lei Orgânica n.º 3/2019, de 3 de setembro](#), que aprova a Lei das Infraestruturas Militares, com o objetivo de proceder à inventariação, requalificação e reconversão dos imóveis afetos à defesa nacional para utilização com fins sociais e habitacionais.

Conforme é mencionado na exposição de motivos, entende o proponente que, para operacionalizar, com eficácia, uma política urbanística que faça frente à crise habitacional e de infraestruturas sociais, «é preciso, antes de mais, que se inventarie o património imobiliário público e o seu estado de conservação e segurança». Aliás, no mesmo sentido, o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto – Regime Jurídico do Património Imobiliário Público – estabelece que os objetivos de coordenação da gestão patrimonial do imobiliário público assentam num programa de inventariação¹, que pretende assegurar, nomeadamente o conhecimento da natureza, da utilização e do valor dos bens.

Ora, tendo em conta que «os imóveis afetos à defesa nacional representam uma massa de edificado urbanístico polivalente, distribuído por zonas centrais de várias cidades do país e que, em muitos casos, se encontram total ou parcialmente desativados», considera o proponente que eles representam um enorme potencial de requalificação e reconversão para desempenho de funções sociais e habitacionais de enorme importância, «melhor servindo as cidades e as suas populações, seja por via da cedência de utilização para fins de interesse público, do arrendamento ou da integração na bolsa de imóveis públicos para habitação». Nessa linha, recorda que, no passado, foram utilizados os mais diversos edifícios, incluindo quartéis, para alojar novas instituições e organizações públicas.

A iniciativa legislativa compõe-se de cinco artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto; os segundo e terceiro prevendo, respetivamente, as alterações dos artigos 6.º e 21.º e o aditamento de dois novos artigos – artigos 4.º-A (Inventariação dos imóveis) e 4.º-B (Requalificação e reconversão dos imóveis) - da Lei Orgânica n.º 3/2019; o quarto

¹ Artigos 112.º a 120.º do Decreto-Lei.

promovendo a republicação da Lei das Infraestruturas Militares; e o quinto determinando a data de início de vigência das normas a aprovar.

Nesta alteração, os proponentes incluem (n.º 2 do artigo 4.º-A) referência a que o processo de inventariação seja revisto e atualizado bienalmente.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Deputado único representante do Partido Livre (L), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)² (Constituição) e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)³ (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que a iniciativa cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Respeita igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A matéria sobre a qual versa a presente proposta de lei enquadra-se, por força do disposto na alínea *d*) do artigo 164.º da Constituição (Organização da defesa nacional, definição dos deveres dela decorrentes e bases gerais da organização, do funcionamento, do reequipamento e da disciplina das Forças Armadas), no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República. Assim,

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

³ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

segundo o n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, a presente iniciativa legislativa carece de votação na especialidade pelo Plenário e, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, em caso de aprovação e promulgação revestirá a forma de lei orgânica.

As leis orgânicas carecem «de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções», nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 168.º da Constituição. Refira-se ainda que o n.º 4 do artigo 94.º do Regimento estatui que essa votação, por maioria qualificada, deve ser realizada com recurso ao voto eletrónico.

Deve também atender-se ao disposto no n.º 5 do artigo 278.º da Constituição, segundo o qual «O Presidente da Assembleia da República, na data em que enviar ao Presidente da República decreto que deva ser promulgado como lei orgânica, dará disso conhecimento ao Primeiro-Ministro e aos grupos parlamentares da Assembleia da República».

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 14 de abril de 2023, tendo sido junta a respetiva [ficha de avaliação de impacto de género](#). Foi admitido a 18 de abril, data em que, por despacho do Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Defesa Nacional (3.ª), com conexão à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª). O seu anúncio em reunião plenária ocorreu no dia 19 de abril.

A discussão na generalidade da iniciativa encontra-se agendada para a sessão plenária do dia 3 de maio, por arrastamento com a [Proposta de Lei n.º 68/XV/1 \(GOV\)](#) - Aprova a Lei de Infraestruturas Militares.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)⁴⁵ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente

⁴ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁵ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre publicação, identificação e formulário dos diplomas, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho.

iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

Assim, desde logo, cabe assinalar que o título do projeto de lei em apreciação - «Prevê a obrigação de inventariação dos imóveis afetos à defesa nacional e possibilita a sua requalificação e reconversão para utilização com fins sociais e habitacionais, bem como as modalidades em que podem ser afetados» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei, embora, em caso de aprovação, possa ser aperfeiçoado em sede de especialidade ou em redação final.

O artigo 1.º do articulado, relativo ao objeto, indica que a iniciativa procede à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 3/2019, de 3 de setembro, Lei das Infraestruturas Militares, o que se constatou estar correto através da pesquisa feita na base de dados do *Diário da República Eletrónico*. Mostra-se, assim, observado igualmente o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que determina que os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida.

Dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do mesmo artigo 6.º, a iniciativa prevê, no seu artigo 4.º, a republicação em anexo da Lei das Infraestruturas Militares, integrando o texto correspondente.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei orgânica, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República* nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita à entrada em vigor, o artigo 5.º deste projeto de lei determina que a mesma aconteça com a entrada em vigor do Orçamento de Estado posterior à sua publicação, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei mencionada, que determina que «Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação.»

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

▪ Conformidade com as regras de legística formal

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve atender às regras de legística formal, nomeadamente as constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#)⁶, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Neste sentido, cumpre assinalar que na redação do título dos atos normativos deve ser tida em conta a regra de legística formal que recomenda que «o título de um ato de alteração deve identificar o diploma alterado»⁷, por questões informativas e no sentido de tornar clara a matéria objeto do ato normativo.

Considerando que o presente projeto de lei pretende alterar a Lei das Infraestruturas Militares, aprovada pela Lei Orgânica n.º 3/2019, de 3 de setembro, em sede de especialidade ou em redação final deverá ser equacionado o aperfeiçoamento do título de modo a incluir a referência ao diploma alterado.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Nos termos do [artigo 275.º](#) da Constituição⁸, às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República Portuguesa, satisfazer os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte; podem ainda ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de

⁶ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁷ DUARTE, David [et al.]- *Legística: perspectivas sobre a concepção e redação de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 201

⁸ Diploma consolidado retirado do portal na *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências à Constituição são feitas para o referido portal.

cooperação, e podem também empregadas em estado de sítio e em estado de emergência, nos termos da lei que os regulam.

Conforme dispõe a [Lei de Defesa Nacional](#)⁹, no seu [artigo 46.º](#), a previsão das despesas militares a efetuar pelo Estado no reequipamento das Forças Armadas e nas infraestruturas de defesa deve ser objeto de planeamento a médio prazo, constante, respetivamente, da lei de programação militar e da lei das infraestruturas militares. Este artigo determina ainda que, nessa parte, a proposta de orçamento do Ministério da Defesa Nacional, inclui obrigatoriamente o estabelecido para o ano em causa naquelas leis.

A Lei das Infraestruturas Militares (LIM) atualmente em vigor foi aprovada pela [Lei Orgânica n.º 3/2019, de 3 de setembro](#), estabelecendo a programação do investimento com vista à conservação, manutenção, segurança, modernização e edificação de infraestruturas da componente fixa do sistema de forças e estabelece as disposições sobre a gestão dos bens imóveis afetos à defesa nacional disponibilizados para rentabilização, tendo em vista a aplicação dos resultados obtidos nas medidas e projetos nela previstos.

Esta lei foi antecedida pela [Lei Orgânica n.º 6/2015, de 18 de maio](#), que veio, por sua vez, substituir a [Lei Orgânica n.º 3/2008, de 8 de setembro](#), a qual aprovou a primeira lei de programação das infraestruturas militares. Até então, o investimento em equipamentos e infraestruturas militares era regulado em conjunto nas sucessivas leis-quadro e leis de programação militar¹⁰.

Recorde-se que a programação militar é objeto de leis próprias em Portugal desde 1985, quando foi aprovada a primeira lei-quadro destas leis, através da [Lei n.º 1/85, de 23 de janeiro](#), depois alterada pela [Lei n.º 66/93, de 31 de agosto](#). Na sua vigência, foi aprovada a primeira Lei de Programação Militar, pela [Lei n.º 15/87, de 30 de maio](#),

⁹Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 21.04.2023.

¹⁰ Aliás, a própria Lei de Defesa Nacional só em 2021 passa a fazer esta distinção, com as alterações introduzidas pela [Lei Orgânica n.º 3/2021, de 9 de agosto](#).

sucedida pela [Lei n.º 67/93, de 31 de agosto](#) (2.ª lei de programação militar) e pela [Lei n.º 17/97, de 7 de junho](#) (Revisão da 2.ª lei de programação militar).

Em 1998 é aprovada uma nova lei-quadro das leis de programação militar, através da [Lei n.º 46/98, de 7 de agosto](#), que veio a ser alterada pela [Lei Orgânica n.º 2/99, de 3 de agosto](#), e na vigência da qual foi aprovada a nova Lei de Programação Militar, pela [Lei n.º 50/98, de 17 de agosto](#). A partir de 2001, com a [Lei Orgânica n.º 5/2001, de 14 de novembro](#), deixam de existir leis quadro nesta matéria passando as leis de programação militar a regular todos os aspetos anteriormente divididos por dois diplomas diferentes. Sucedem-lhe, assim, a [Lei Orgânica n.º 1/2003, de 13 de maio](#), e a [Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto](#).

A atual [LIM](#) lei não sofreu até à data qualquer alteração e, de acordo com o disposto no seu [artigo 21.º](#), deveria ser revista em 2022 para produzir efeitos a partir de 2023. Os artigos [22.º](#) e [23.º](#) preveem regras a que deve obedecer o processo de revisão e as competências dos diversos órgãos envolvidos, culminando com a aprovação da lei pela Assembleia da República, em cuja reserva exclusiva de competência legislativa esta matéria se insere [cfr. [artigo 164.º](#), alínea d), da Constituição].

Como determina o n.º 2 do [artigo 1.º](#), os imóveis a rentabilizar no âmbito da LIM constam de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da defesa nacional – presentemente o [Despacho n.º 8114/2019, de 13 de setembro](#), com a alteração introduzida pelo [Despacho n.º 8057/2021, de 16 de agosto](#), que revogou o [Despacho n.º 11427/2015, de 13 de outubro](#).

Nos termos do [artigo 5.º](#) da LIM, a rentabilização dos imóveis afetos à defesa nacional faz-se, designadamente, por alienação; arrendamento; constituição de direitos reais menores; usos privativos do domínio público; permuta; parcerias com promotores imobiliários; ou afetação dos ativos imobiliários através da constituição de fundos de investimento imobiliário. Este processo é feito mediante articulação da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) - entidade que assume no Ministério da Defesa Nacional a condução dos procedimentos - com o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) e os ramos das Forças Armadas, por um lado, (quanto ao planeamento dos investimentos prioritários na defesa nacional para edificação das suas

medidas e projetos militares), e, por outro, com a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) e as autarquias locais em que se situem os imóveis.

A Assembleia da República tem competências específicas de acompanhamento da execução da LIM, através de relatórios anuais submetidos pelo Governo até ao final de março com a «pormenorização das dotações respeitantes a cada medida, dos contratos efetuados no ano anterior e das responsabilidades futuras deles resultantes, do grau de execução das medidas», bem como toda a informação necessária ao controlo da execução da LIM ([artigo 3.º](#)).

Para além do previsto na LIM, os imóveis constantes daquele despacho ficam submetidos ao regime de gestão previsto no regime jurídico do património imobiliário público, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto](#) (versão consolidada¹¹), no uso da autorização legislativa concedida pela [Lei n.º 10/2007, de 6 de março](#).

Este Decreto-Lei estabelece as regras de gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, bem como o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos e ainda deveres de coordenação de gestão patrimonial e de informação sobre bens imóveis dos setores públicos administrativo e empresarial, designadamente para efeitos de inventário. Os bens do domínio público são regulados nos [artigos 14.º a 30.º](#), e incluem os que como tal sejam classificados pela Constituição¹² ou por lei, individualmente ou por tipos. São impenhoráveis e não podem ser objeto de direitos

¹¹ O [Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto](#), foi alterado pelas Leis n.ºs [55-A/2010, de 31 de dezembro](#) (retificada pela [Declaração de Retificação n.º 3/2011, de 16 de fevereiro](#)), [64-B/2011, de 30 de dezembro](#) (retificada pela [Declaração de Retificação n.º 11/2012, de 24 de fevereiro](#)), e [66-B/2012, de 31 de dezembro](#) (retificada pela [Declaração de Retificação n.º 11/2013, de 28 de fevereiro](#)), que aprovaram os Orçamentos do Estado para 2011, 2012 e 2013, respetivamente, pelo [Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março](#) (execução do Orçamento do Estado para 2013, retificado pela [Declaração de Retificação n.º 25/2013, de 10 de maio](#)), e pelas Leis n.ºs [83-C/2013, de 31 de dezembro](#) (retificado pela [Declaração de Retificação n.º 11/2014, de 24 de fevereiro](#)), e [82-B/2014, de 31 de dezembro](#)¹¹ (retificada pela [Declaração de Retificação n.º 5/2015, de 26 de fevereiro](#)) que aprovaram os Orçamentos do Estado para 2014 e 2015, respetivamente.

¹² Nos termos do [artigo 84.º](#) da Constituição, são bens do domínio público: a) As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respetivos leitos; b) As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário; c) Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com exceção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção; d) As estradas; e) As linhas férreas nacionais; f) Outros bens como tal classificados por lei.

privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado, nem de aquisição por usucapião, passando para o domínio privado do Estado, das regiões autónomas ou das autarquias locais quando são desafetados das utilidades que justificam a sujeição ao regime do domínio público. A gestão dos imóveis do domínio privado do Estado, regulada nos [artigos 31.º a 111.º](#), inclui, designadamente, a cedência de utilização ([artigos 53.º a 58.º](#)) e o arrendamento ([artigos 59.º a 66.º](#)).

Para além disso, este decreto-lei contém regras comuns aos dois regimes, como um programa de inventariação calendarizada dos trabalhos necessários à elaboração e atualização dos inventários de bens imóveis do Estado e dos institutos públicos, previsto no [artigo 114.º](#). Como determinado nos [artigos 116.º e seguintes](#), o inventário visa «assegurar o conhecimento da natureza, da utilização e do valor dos bens imóveis», abrangendo os bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais; e os bens imóveis do domínio privado do Estado, incluindo institutos públicos, e os direitos a eles inerentes. Remete-se a organização e a estrutura do inventário para portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças e determina-se que o inventário de imóveis militares fica sujeito a regras especiais, nos termos a fixar em diploma próprio.

Aos imóveis abrangidos pela LIM são também subsidiariamente aplicáveis o [Decreto-Lei n.º 32/99, de 5 de fevereiro](#), alterado pela [Lei n.º 131/99, de 28 de agosto](#)¹³, que aprova o regime da alienação e da reafetação dos imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado afetos ao Ministério da Defesa Nacional, e o [Decreto-Lei n.º 196/2001, de 29 de junho](#) (texto consolidado¹⁴), que aprova os critérios gerais e o procedimento de alienação dos imóveis integrados no domínio privado do Estado afetos ao Ministério da Defesa Nacional.

O [Decreto-Lei n.º 82/2020, de 2 de outubro](#) (texto consolidado¹⁵), regula a realização do inventário do património imobiliário do Estado com aptidão para uso habitacional, em execução do disposto na [Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro](#) (lei de bases da habitação),

¹³ Retificada pela [Declaração de Retificação n.º 15/99, de 24 de setembro](#).

¹⁴ O [Decreto-Lei n.º 196/2001, de 29 de junho](#), foi alterado pela [Lei Orgânica n.º 3/2019, de 3 de setembro](#).

¹⁵ O [Decreto-Lei n.º 82/2020, de 2 de outubro](#), foi retificado pela [Declaração de Retificação n.º 48-B/2020, de 30 de novembro](#), e alterado pelo [Decreto-Lei n.º 109-C/2021, de 9 de dezembro](#)

e determina a criação de uma bolsa de imóveis do Estado para habitação, no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social. Este programa foi aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho](#), referindo, designadamente, que «Sendo o Estado proprietário de um vasto património imobiliário, uma parte do qual está desocupado e poderá ser disponibilizado para fins habitacionais após obras de reabilitação ou de construção nova, é de interesse geral dar prioridade ao aproveitamento desse património para integração num parque público de habitação acessível».

Por fim, recorda-se que a [Lei n.º 24-C/2022, de 30 de dezembro](#), que aprova a Lei das Grandes Opções para 2022-2026, prevê que «o Governo elege como um dos eixos prioritários ‘colocar as pessoas primeiro’, cuja concretização procurará melhorar as condições da atividade militar(...)» e que «No âmbito da adaptação da defesa nacional às realidades contemporâneas e às novas missões, e com o objetivo de reforçar e racionalizar os meios ao serviço da defesa e promover a economia da defesa, o Governo irá (...) Continuar a valorizar, dignificar e rentabilizar o património da defesa nacional, em execução da Lei das Infraestruturas Militares, promovendo projetos relativos à melhoria das condições de habitabilidade e das condições de trabalho nas unidades, estabelecimentos e órgãos, no âmbito do Plano de Ação para a Profissionalização, e a contemplar o investimento necessário em segurança e vigilância das infraestruturas, bem como a previsão de ganhos de eficiência energética e de redução da pegada ambiental deles resultantes».

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito da União Europeia (DAC/CAE)**

A [Política Ambiental da UE](#) baseia-se nos princípios da precaução, da prevenção e da correção da poluição na fonte, bem como no princípio do “poluidor-pagador”¹⁶. Nos termos do disposto nos artigos 11.º e 191.º a 193.º do Tratado sobre o Funcionamento

¹⁶ O princípio é aplicado pela [Diretiva relativa à responsabilidade ambiental](#) que visa a prevenção ou a reparação dos danos ambientais causados a espécies e habitats naturais protegidos, à água e ao solo.

da União Europeia ([TFUE](#)), a UE tem competência para agir em todos os domínios da política ambiental, tendo em vista alcançar os seguintes objetivos:

- «a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente,
- a proteção da saúde das pessoas,
- a utilização prudente e racional dos recursos naturais,
- a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas».

O artigo 37.º da [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#), sob a epígrafe *Proteção do Ambiente*, refere que «*Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável.*»

Através do seu [Quadro de Ação relativo ao Clima e à Energia para 2030](#), que também representa o compromisso assumido no âmbito do [Acordo de Paris](#)¹⁷, a UE comprometeu-se a cumprir os seguintes objetivos, a atingir até 2030:

- i. Reduzir as emissões de Gases Efeito Estufa (GEE) em, pelo menos, 40% face aos níveis de 1990;
- ii. Melhorar a eficiência energética em 32.5%; e
- iii. Aumentar a quota de fontes de energias renováveis para 32% do consumo.

No âmbito do [Pacto Ecológico Europeu](#), foi apresentado o Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de junho de 2021 que cria o regime para alcançar a neutralidade climática e que altera os Regulamentos (CE) n.º 401/2009 e (UE) 2018/1999 ([Lei Europeia do Clima](#)), prevendo um regime para alcançar a neutralidade climática na UE até 2050, inclui o objetivo de alcançar posteriormente emissões negativas na UE, prevê uma meta vinculativa de redução interna líquida da emissões de gases com efeito de estufa de, pelo menos, 55 % (relativamente aos níveis

¹⁷ A UE e os seus Estados-Membros são signatários tanto da [Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas \(CQNUAC\)](#) como do [Protocolo de Quioto](#), e do [Acordo de Paris](#) sobre as alterações climáticas e da Agenda 2030.

de 1990) para 2030, bem como a proposta de uma meta climática para 2040, no prazo de seis meses a contar do primeiro balanço mundial ao abrigo do Acordo de Paris.

Além disso, a Comissão apresentou outras propostas como o [Plano de Investimento para Uma Europa Sustentável](#) e o [Pacto Europeu para o Clima](#), propostas de regulamentos que instituem o [Fundo para uma Transição Justa](#), a [revisão das orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias](#), bem como [estratégias da UE para a integração do sistema energético](#), o [hidrogénio](#) e a [redução das emissões de metano](#).

Em fevereiro de 2021, a Comissão adotou uma [nova estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas](#), que define a forma como a UE se pode adaptar aos inevitáveis impactos das alterações climáticas e tornar-se resiliente às alterações climáticas até 2050.

Destaca-se ainda o pacote de propostas legislativas "[Objetivo 55](#)", adotado pela Comissão Europeia em julho de 2021, que visa alinhar o quadro de ação da UE em matéria de clima e energia com o seu novo e ambicioso objetivo climático para 2030 de reduzir as emissões líquidas de gases com efeito de estufa (GEE) em, pelo menos, 55 % e colocá-la no bom caminho para alcançar o seu objetivo de alcançar um impacto neutro no clima até 2050. Neste quadro foi adotado um pacote de propostas intitulado «[Concretizar o Pacto Ecológico Europeu](#)», o qual consiste numa revisão de todos os atos da UE em vigor em matéria de clima e energia, nomeadamente a [Diretiva Energias Renováveis](#)¹⁸, a [Diretiva Eficiência Energética](#)¹⁹ e a [Diretiva Tributação da Energia](#)²⁰, bem como [novas propostas](#).

Em setembro de 2022, a Comissão publicou a terceira série de relatórios resultantes do [reexame da aplicação da política ambiental](#) (RAPA), que permite tirar conclusões e identificar as tendências comuns a nível da UE com base em [27 relatórios por país](#).

No [domínio da defesa](#), em março de 2008, a Comissão Europeia publicou o documento [Climate Change and International Security](#), o qual refere as implicações das alterações

¹⁸ COM(2021)557

¹⁹ COM(2021)558

²⁰ COM(2021)563

climáticas para a segurança, tendo sido apresentada, em 2016, a [Estratégia Global da UE: plano de execução em matéria de segurança e defesa](#), que pretende orientar a política externa e de segurança da UE nos próximos anos. Acresce, o Conselho Europeu de 20 de junho de 2019 adotou a [Agenda Estratégica da UE para 2019-2024](#), debruçando-se sobre as alterações climáticas, tendo o Conselho e a Comissão sido convidados a fazerem avançar os trabalhos sobre os processos e instrumentos a criar por forma a assegurar a transição para uma UE com impacto neutro no clima.

No evento virtual "[Alterações climáticas, defesa e gestão de crises: da reflexão à acção](#)", realizado em dezembro de 2020, foram debatidas as implicações das alterações climáticas na gestão de crises e na defesa da UE, tendo o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Josep Borrell, apresentado o [roteiro sobre a relação entre as alterações climáticas e a defesa](#) («*Climate Change and Defence Roadmap*»), o qual identifica medidas concretas para a UE enfrentar os desafios de segurança emergentes colocados pelas alterações climáticas. Este roteiro integra três áreas de ação: a dimensão operacional; o Desenvolvimento de Capacidades; e a fortalecimento do Multilateralismo e das Parcerias. Para a sua implementação podem contribuir o [Consultation Forum for Sustainable Energy in the Defence and Security Sector](#), o [EDA Energy & Environment Working Group](#) e o [Incubation Forum on Circular Economy in European Defence](#).

No Conselho que teve lugar a 25 de janeiro de 2021, foram adotadas conclusões sobre a «[Diplomacia climática e energética – Cumprir a dimensão externa do pacto Ecológico Europeu](#)» em que se reconhece a ligação intrínseca entre as alterações climáticas e a segurança e a defesa.

O Parlamento Europeu, na sua [resolução de 7 de junho de 2022](#), sobre o Roteiro do SEAE para as alterações climáticas e a defesa, «destaca a necessidade de incluir sistematicamente considerações climáticas e ambientais na tecnologia, investigação, contratos públicos e infraestruturas de cariz militar;» referindo ainda que «Está convicto de que a pegada de carbono das infraestruturas militares pode ser otimizada por via de uma maior eficiência energética em termos de renovação e de uma utilização adaptada de energias renováveis;», instando, assim, os Estados-Membros a utilizarem os recursos dos planos nacionais de recuperação para investirem na transição ecológica das infraestruturas militares.

A 9 de março de 2023, o [Conselho aprovou conclusões](#) que reafirmam que a diplomacia climática e energética da UE é uma componente essencial da política externa da UE, salientando o empenho em dialogar e colaborar com parceiros de todo o mundo para aplicar o Acordo de Paris, limitar o aumento da temperatura mundial a 1,5° C em comparação com os níveis pré-industriais, ajudar os países mais vulneráveis a adaptarem-se aos efeitos das alterações climáticas e aumentar o financiamento coletivo da ação climática.

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha, França e Itália.

ESPANHA

O [Artículo 46](#) da [Constitución Española](#)²¹ estabelece a obrigação de os poderes públicos garantirem a conservação e promoverem o enriquecimento do património histórico, cultural e artístico dos povos de Espanha e dos bens que o compõem, qualquer que seja o seu estatuto jurídico e a sua propriedade.

Por outro lado, de acordo com o [Artículo 47](#) «Todos os espanhóis têm o direito de desfrutar de uma habitação decente e adequada. As autoridades públicas devem promover as condições necessárias e estabelecer as regras pertinentes para tornar este direito efetivo, regulando a utilização dos terrenos de acordo com o interesse geral, a fim de evitar a especulação. A comunidade participará nas mais-valias geradas pelas acções de desenvolvimento urbano das autoridades públicas.»

De acordo com o [Artículo 132](#) «a lei regulará o regime jurídico dos bens de domínio público e municipais, inspirando-se nos princípios de inalienabilidade, imprescritibilidade e não apreensão, bem como a sua desafetação.» E que são bens de domínio público estatal os determinados por lei, e em qualquer caso, a zona marítimo-terrestre, as praias, o mar territorial e os recursos naturais da zona económica e da plataforma

²¹ Diploma consolidado retirado do portal oficial do 'Congreso de los Diputados'. As referências a artigos da Constituição remetem para o referido portal. Consultas efetuadas em 21/04/2023.

continental. O Património do Estado e o Património Nacional, a sua administração, defesa e conservação são regulados por lei.

A *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP)* - [Ley 33/2003, de 3 de noviembre](#)²² - tem como objetivo estabelecer as bases regulamentares para a formulação e desenvolvimento de uma política global sobre a gestão do património público estatal, abordar os diferentes problemas colocados pelas relações entre as diferentes administrações públicas na área do património, efetuar uma revisão profunda das normas que regem a administração do património e atualizar a regulamentação do património empresarial público.

Esta *Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, sobre o Património das Administrações Públicas parte implicitamente desta conceção, ao incluir no património destas os bens e direitos do domínio público (artigos 3.1 e 5.1). No entanto, parte da doutrina administrativa espanhola considera que o domínio público não pertence a ninguém, nem sequer ao Estado, que apenas exerceria proteção em nome e no interesse público.

Por conseguinte, a *Administración General del Estado* é proprietária dos bens e direitos «demaniais» (incluindo os mencionados no *artículo 132 da Constitución*), bens patrimoniais e do Património Nacional. As Comunidades Autónomas são também titulares de bens «demaniais» e patrimoniais, e quase todas têm a sua própria *Ley de Patrimonio*. O património das *Entidades Locales* é regulado, para além da LPAP, pela [Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local](#) (*artículos 79 e seguintes*) e pelo *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales* aprovado pelo [Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio](#).

O [Artículo 5.1](#) da *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP)* define os bens e direitos de domínio público como aqueles que, "sendo propriedade pública, são afetados ao uso geral ou ao serviço público, bem como aqueles a que uma lei concede expressamente o carácter de demaniais". Neste sentido, a LPAP ([Artículo 5.2 e 5.3](#)) qualifica expressamente como «demaniais»: os bens mencionados no *artículo 132 da Constitución*; e os imóveis pertencentes à *Administración General del Estado* ou a

²² Diploma consolidado retirado do portal oficial [boe.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas em 21/04/2023.

organismos públicos a ela ligados ou dependentes, que albergam serviços, escritórios ou dependências dos seus órgãos ou dos órgãos constitucionais do Estado.

A *Comisión de Coordinación financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales* é o órgão colegial interministerial que assiste o *Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas* na coordenação da gestão dos edifícios administrativos, aprovando orientações e adotando medidas para uma utilização mais eficiente e racional destes edifícios ([Artículo 158](#) da LPAP)

A [Disposición adicional séptima. Bienes afectados al Ministerio de Defensa y Fuerzas Armadas](#) prevê que: «O regime jurídico patrimonial do organismo autónomo "Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa" será regido por legislação especial, sendo esta lei aplicada supletivamente. Contudo, a validade do regime especial de gestão de bens imóveis atribuído ao Ministério da Defesa, estabelecido nas normas regulamentares do organismo, expira quinze anos após 1 de janeiro de 2018.»

A [Dirección General del Patrimonio del Estado](#)²³ é responsável pela administração geral dos bens do Estado e pela coordenação dos contratos públicos, nos termos estabelecidos nas disposições regulamentares.

No âmbito do Ministério da Defesa funciona um organismo autónomo *Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa* ([INVIED](#))²⁴, cujos estatutos foram aprovados pelo [Real Decreto 1080/2017, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa](#). O [Artículo 8](#) destes estatutos elenca as funções do INVIED, entre as quais a de alienar a título oneroso bens imóveis que sejam desafetados pelo Ministério da Defesa.

O *Organismo Autónomo Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa* (INVIED OA.) tem como principal função, a alienação a título oneroso dos bens imóveis que sejam desafetados pelo *Ministerio de Defensa* e colocados à sua disposição, bem como alojamentos militares que possam ser alienados. No portal do

²³ Informação disponível no portal do *Ministerio de Hacienda y Función Pública*, em <https://sedeminhap.gob.es/es-ES/Organos/Patrimonio/paginas/default.aspx> Consultas efetuadas em 21/04/2023.

²⁴ Informação disponível no portal do *'Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa'*. Consultas efetuadas em 21/04/2023.

instituto (que é um organismo autónomo) está disponível uma ligação à '[Venta de inmuebles](#)'²⁵ (venda de imóveis)

O regime especial de gestão dos imóveis da defesa foi entretanto prorrogado por 15 anos (a contar de 1 de janeiro de 2018), nos termos da [Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas](#), que se aplica supletivamente à atividade do INVIEV.

O procedimento habitual de venda é por leilão público, em conformidade com o disposto no *Real Decreto 1080/2017, de 29 de diciembre* e, na sua falta, pelas disposições contidas na *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas* e outras disposições de aplicação. Do mesmo modo, também podem ser vendidos diretamente, nos casos previstos na referida *Ley 33/2003*, sendo o procedimento mais comum a venda de bens que tenham sido declarados desertos em leilões anteriores.

O [Relatório de Atividades do INVIEV em 2021](#)²⁶ resume a evolução histórica e dá nota das verbas obtidas com as alienações e dos investimentos feitos.

No referido portal do INVIED pode também ser consultado o seguinte documento: [Plan de Actuación del INVIED O.A. 2022](#)²⁷ (aprobado por el Pleno del Consejo Rector de 14-12-2021)

A [Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre](#), regula a defesa nacional e estabelece as bases da organização militar.

A diretiva de defesa nacional é um documento relevante em matéria de política de defesa, estabelecendo as linhas gerais da mesma e as diretrizes para o seu desenvolvimento na legislatura em curso. A finalidade comum de todas as [Directivas de Defensa Nacional](#)²⁸ (DDN) é estabelecer as linhas de ação e objetivos prosseguidos pelo [Ministério da Defesa](#)²⁹ para a legislatura.

²⁵ Idem <https://www.defensa.gob.es/invied/02-ventas-inmuebles/>

²⁶ Idem. https://www.defensa.gob.es/invied/gl/Galerias/ficheros/general/Memoria_INVIED_2021.pdf (MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INVIED 2021)

²⁷ Idem. https://www.defensa.gob.es/invied/Galerias/ficheros/general/Plan_Actuacion_INVIED_2022.pdf

²⁸ Informação disponível no portal do 'Ministero de Defensa'. <https://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/directivadefensa/> Consultas efetuadas em 21/04/2023.

²⁹ Informação disponível no portal do 'Ministero de Defensa'. Idem.

A [Directiva de Defesa Nacional de 2020](#)³⁰, em vigor, baseia-se na premissa de que a Espanha deve ter uma defesa responsável e credível para enfrentar possíveis ameaças que possam afetar tanto a sua segurança como a dos seus aliados, a fim de ser um parceiro fiável nas organizações internacionais. Esta é a primeira diretiva, nesta categoria, decorrente da [Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en el año 2017](#)³¹.

Pela primeira vez, foi publicada a [Directiva de Política de Defensa](#)³² para aproximar ainda mais as Forças Armadas do público e refletir de uma forma abrangente a natureza da defesa do século XXI. A 4 de Agosto (2020), a Ministra da Defesa, Margarita Robles, assinou a nova *Directiva de Política de Defensa*, que implementa a [Directiva de Defesa Nacional de 2020](#), promulgada pelo Presidente do Governo a 11 de junho. Esta atualiza as Diretivas em vigor desde 2012.

Nos termos da orgânica do Ministério da Defesa, aprovada pelo [Real Decreto 372/2020, de 18 de febrero](#), por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, compete à [Dirección General de Infraestructura](#)³³ da *Secretaria de Estado de Defensa*, designadamente, propor, definir, implementar e acompanhar a execução das políticas de infraestruturas, através de planos e programas, bem como gerir os bens e direitos imobiliários afetos ao Ministério da Defesa.

FRANÇA

O Estado e os seus organismos públicos ocupam uma ‘*carteira de propriedades*’ de quase 94 milhões de m² de área edificada e 40.000 km² de terrenos não urbanizados para o desempenho das suas missões de serviço público. A gestão deste parque imobiliário é uma função de apoio aos serviços do Estado e das suas instituições, destinando-se a ser uma política pública por direito próprio, e está implantada ao longo de quatro eixos: para melhorar o conhecimento e o valor desta carteira de propriedades; para racionalizar e otimizar a gestão da propriedade; para modernizar a carteira e melhorar o seu desempenho energético; e para profissionalizar a função da propriedade no seio do Estado.³⁴

³⁰ Idem. <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf>

³¹ Idem. https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/Estrategia_Seguridad_Nacional_2017.pdf

³² Idem. <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-politica-Defensa-2020.pdf>

³³ Idem <https://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/sedef/digenin/>

³⁴ Informação disponível no relatório [POLITIQUE IMMOBILIERE DE L'ÉTAT](#) (2023). Consulta efetuada em 24/04/2023.

Esta política imobiliária é levada a cabo por uma administração dedicada, a Direção do Património Imobiliário do Estado (DIE), criada pelo [Décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016](#).³⁵ Na dependência do Ministro responsável pelo 'Domaine' (património público), representa o Estado como proprietário e é responsável por definir e assegurar a implementação da [política imobiliária do Estado \(PIE\)](#).³⁶ Ao nível descentralizado, os prefeitos regionais são o nível essencial para transmitir as orientações da PIE.

A [Direction de l'Immobilier de l'État \(DIE\)](#),³⁷ ligada à *Direction Générale des Finances Publiques* (DGFIP), é responsável pela definição e implementação da política imobiliária do Estado e dos seus operadores, pela orientação da governação da política imobiliária do Estado, pela elaboração de legislação e regulamentação sobre bens, e pela implementação de missões de gestão e avaliação imobiliária.

Parece-nos pertinente o seguinte documento: ['Moderniser la politique immobilière de l'État / Cinquante propositions du Conseil de l'immobilier de l'État'](#).³⁸

A [Loi du 18 janvier 2013](#) sobre a mobilização de terrenos públicos para habitação e o reforço das obrigações de produção de habitação social reafirmou a prioridade do Estado e das autoridades locais no combate à crise habitacional e fixou o objetivo de construir 500.000 habitações por ano, incluindo 150.000 unidades de habitação social.

O [Ministère des Armées](#)³⁹ (Ministério da Defesa) tem uma grande carteira imobiliária, cujo âmbito é revisto a intervalos regulares para ter em conta a evolução das atividades operacionais e das estratégias locais das bases de defesa. Isto leva a decisões, por vezes a curto prazo, de deixar de utilizar terrenos de qualquer tipo. Criada em 1987, a [Mission pour la réalisation et la valorisation des actifs immobiliers](#)⁴⁰ (MRAI) é uma estrutura atípica no domínio imobiliário do Estado. É um instrumento dedicado ao desenvolvimento dos bens imobiliários do Ministério das Forças Armadas, que devem

³⁵ Diploma consolidado retirado do portal oficial 'Légifrance'. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas em 24/04/2023.

³⁶ Informação disponível no portal oficial 'immobilier-etat.gouv.fr'. Consulta efetuada em 24/04/2023.

³⁷ Idem [La DIE, au cœur du pilotage de la politique immobilière de l'État | immobilier-etat.gouv.fr](#)

³⁸ Informação disponível no portal oficial [www.economie.gouv.fr](#) Consulta efetuada em 24/04/2023.

³⁹ Portal oficial: [Ministère des Armées | Ministère des Armées \(defense.gouv.fr\)](#) Consultado em 24/04/2023.

⁴⁰ Informação disponível no portal oficial 'defense.gouv.fr'. Consulta efetuada em 24/04/2023.

ser desmantelados ou alienados, ou seja, considerados como "inúteis" para as necessidades específicas do Ministério.

A estratégia imobiliária prosseguida pelo Ministério das Forças Armadas baseia-se principalmente nos planos diretores imobiliários das bases de defesa. Embora beneficiando de medidas derrogatórias, adaptadas às especificidades das atividades de defesa, esta estratégia responde aos principais objetivos da política imobiliária do Estado. O objetivo é racionalizar o stock imobiliário, reagrupando entidades em menos sítios, mas mais bem-adaptados, e vendendo ou desenvolvendo propriedades que se tornaram desnecessárias para as necessidades das forças armadas.

No portal do ministério da Defesa francês, está disponível uma ligação interessante para a análise da matéria em discussão: '[Reconvertir le patrimoine militaire](#)'.⁴¹ Nesta questiona-se o que fazer com o vasto património militar que já não é usado, quando as infraestruturas já não correspondem às expectativas do novo exército.

O *Code de la Défense* tem um capítulo único sobre infraestruturas militares: '[Gestion et administration des infrastructures de la défense](#) (Articles R5131-1 à R5131-16)'.⁴²

A política imobiliária da defesa responde às necessidades das formações militares e outras organizações do *Ministère de la défense* em termos de propriedade, infraestruturas, ambiente e habitação, respeitando ao mesmo tempo os interesses patrimoniais do Estado. Inclui a programação dos créditos correspondentes. Contribui para a definição e implementação de políticas de planeamento urbano e regional, nos aspetos que dizem respeito ao Ministério.⁴²

As infraestruturas da Defesa consistem em edifícios, construídos ou não, pertencentes ao domínio privado ou público do Estado e utilizados por formações militares e outros organismos do Ministério ou arrendados ou ocupados de outra forma por essas formações e organismos.

A [Direction centrale du Service d'infrastructure de la Défense](#)⁴³ tem como atribuição apoiar o comando das forças armadas, direções e serviços nas suas necessidades, a

⁴¹ <https://www.cheminsdememoire.gouv.fr/fr/reconvertir-le-patrimoine-militaire> Consulta efetuada em 24/04/2023.

⁴² Veja-se o Rapport d'information n° 661 (2016-2017) '*Le parc immobilier des armées : quand l'intendance ne peut plus suivre*', disponível em <https://www.senat.fr/rap/r16-661/r16-6614.html> Consulta efetuada em 24/04/2023.

⁴³ Idem. <https://www.defense.gouv.fr/sqa/nous-connaitre/organisation-du-sqa/directions/direction-centrale-du-service-dinfrastructure-defense>

relevância dos investimentos e a viabilidade dos seus projetos (prazos, custos). E ainda fornecer competências técnicas, administrativas e jurídicas para satisfazer as necessidades específicas das infraestruturas militares.

Como serviço conjunto, o *Service d'infrastructure de la Défense* (SID) constrói, mantém e administra todos os bens imobiliários do Ministério. Assegura o apoio e adaptação das infraestruturas das forças armadas, direções e serviços na França metropolitana, nos 'territórios de além-mar' e no estrangeiro, bem como o apoio ao estacionamento de forças em operações externas (OPEX). A especialização do SID em benefício das forças armadas, direções e serviços assume várias formas.

ITÁLIA

A Constituição italiana (*Costituzione della Repubblica italiana*⁴⁴), prevê no [Articolo 9](#), no âmbito dos direitos fundamentais, que a República «tutela a paisagem e o património histórico e artístico da Nação». O [Articolo 42](#) no seu parágrafo 2.º estatui que «A propriedade privada é reconhecida e garantida pela lei, que determina as formas como pode ser adquirida, usufruída e os seus limites, a fim de assegurar a sua função social e torná-la acessível a todos.» O [Articolo 47](#) da Constituição italiana prevê que «A República incentiva e protege a poupança em todas as suas formas; regulamenta, coordena e controla o exercício do crédito. Favorece o acesso da poupança popular à habitação própria, à agricultura direta e ao investimento direto e indireto no capital próprio nos principais complexos produtivos do país.»

A valorização dos bens públicos e a sua alienação é regulada por uma multiplicidade de regulamentos adotados nos últimos 20 anos, o que torna o assunto complexo e de difícil fácil de interpretar. As entidades institucionais que devem ser responsáveis pela gestão do património imobiliário público a nível governamental são representadas pelos Ministérios da Economia e das Finanças (diretamente ou através da *Agenzia del Demanio*), da Defesa e o Ministério do Património Cultural, e a nível local as Regiões, as Províncias e Municípios.

⁴⁴ No portal do *Senato* (câmara alta do Parlamento italiano) encontra-se disponível uma versão em [língua inglesa](#). As referências à Constituição remetem para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 26/04/2023.

A [*Agenzia del Demanio*](#)⁴⁵ é um organismo público económico, dotado de personalidade jurídica, de ampla autonomia regulamentar, administrativa, patrimonial, organizativa, contabilística patrimonial, organizativa, contabilística e financeira, que tem a missão de gerir os bens propriedade do Estado e trata dos bens que satisfazem as necessidades coletivas. De acordo com os sectores de referência, divide-se de referência divide-se em marítimo, militar, aquático, aeronáutico, rodoviário e histórico-artístico.

A [*Legge 27 dicembre 2006, n. 296*](#)⁴⁶, introduziu, entre os vários métodos de revitalização dos ativos do Estado e para as necessidades do orçamento do Estado, os *Piani Unitari di Valorizzazione* (P.U.V.), instrumentos de recuperação e reutilização do património reutilização de bens imóveis públicos em conformidade com as orientações de desenvolvimento territorial, económico e social e com os objetivos de sustentabilidade e qualidade territorial e urbana.

Neste diploma, nos artigos dedicados à valorização dos bens, foi indicada uma receita - única - para o Estado proveniente da alienação de certos bens da Defesa em que não eram aplicáveis procedimentos de valorização. No contexto dos PUV, a *Agenzia del Demanio* desempenha um papel relevante, uma vez que pode financiar estudos de viabilidade para identificar a melhor valorização dos ativos imobiliários públicos, sob reserva de uma mudança de utilização adequada através de uma concessão de utilização ou arrendamento, ou de uma troca com entidades territoriais ou de uma alienação no mercado.

O '*federalismo demaniale*' (federalismo dos bens do Estado), introduzido pelo [*Decreto Legislativo 28 maggio 2010, n.º 85*](#)⁴⁷, previa que os bens do Estado fossem transferidos gratuitamente para as autoridades locais. Deste modo, foram bloqueados os protocolos de acordo, mesmo os já assinados, entre a *Agenzia del Demanio* e os municípios relativos à execução de processos de valorização e alienação de bens imobiliários. Em vez de adquirirem a título oneroso os bens imobiliários em causa, as administrações

⁴⁵ Portal da agência: <https://www.agenziademanio.it/it/> Consultado em 26/04/2023.

⁴⁶ Diploma consolidado retirado do portal oficial '*Normattiva*'. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Itália são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas em 26/04/2023

⁴⁷ '*Attribuzione a comuni, province, citta' metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*'.

locais solicitaram a sua cessão de acordo com as regras do federalismo do património do Estado.

O [Decreto Legislativo 6 luglio 2011 n.º98](#), introduziu novas regras sobre a valorização e alienação de ativos imobiliários públicos. Concretamente, o [Articolo 33.º-B](#)⁴⁸ define a possibilidade de o MEF (Ministério de Economia e Finanças) e a Agenzia del Demanio constituírem sociedades de gestão de ativos com o objetivo de criar fundos de investimento que fornecerão o capital necessário para realizar as operações de valorização imobiliária, após o que as entidades poderão vender os imóveis a fundos de investimento com projetos de reutilização aprovados pelo Governo.

O [projecto](#)⁴⁹ lançado em 2013 pela administração municipal de Belluno no antigo quartel de Piave representa uma experiência de natureza social, mesmo antes de ser uma operação de reabilitação urbana e do património público. Em 2013, um ano após a aquisição da área e quase uma década após a sua alienação definitiva pelo Exército, o compêndio do antigo quartel do Piave apresentava todas as características de um "vazio urbano", um espaço de propriedade pública com um valor histórico e testemunhal, bem como um ativo significativo e uma localização estratégica, que, tendo perdido o seu destino original, por um lado constituía um fator de degradação devido ao seu progressivo abandono e, por outro, surgia potencialmente atrativo para uma pluralidade de atores com interesses diversos.

O [Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66](#) - *Codice dell'ordinamento militare* - e as outras disposições a que este faça referência, disciplinam a organização, as funções e a atividade da defesa e segurança militar e das Forças Armadas.

Através do [Documento Programmatico Pluriennale 2022-2024 \(DPP\)](#),⁵⁰ o Ministro da Defesa submete ao Parlamento as estimativas de despesas para o exercício financeiro de 2022 e para o período de três anos 2022-2024, aprovado pela Lei do Orçamento 2022⁵¹.

⁴⁸ Documento disponível em ligação direta no portal '[Documentazione Economica e Finanziaria](#)'. Consultado em 26/04/2023.

⁴⁹ Informação disponível no portal <https://excasermapiave.comune.belluno.it/> Consultado em 26/04/2023.

⁵⁰ Documento disponível no portal do 'Ministero della Difesa', em https://www.difesa.it/II_Ministro/Documents/DPP_2022_2024.pdf Consultado em 26/04/2023.

⁵¹ [Legge 30 dicembre 2021, n. 234](#)

Para além do quadro financeiro de referência, baseado na legislação em vigor⁵², o DPP fornece uma atualização sobre as atividades em que a Defesa está envolvida, tanto numa perspetiva de previsão como numa perspetiva final. Isto em acordo com o conteúdo da [Direttiva per la Política Militare Nazionale 2022](#)⁵³, e do [Atto di Indirizzo 2023](#), que delinea as Linhas Gerais da Política de Defesa, com um horizonte de planeamento de três anos, definindo as prioridades políticas que as áreas técnico-operacional e técnico-Administrativa são chamadas a seguir na utilização dos recursos financeiros disponibilizados.

O [Atto di Indirizzo](#) (Lei de Orientação)⁵⁴ é um documento de importância fundamental para o Ministério, uma vez que é o ato do qual deriva o processo de planeamento estratégico e financeiro da Defesa. Através desta lei, são delineadas as orientações gerais do Ministério, com um horizonte de planeamento de três anos, definindo as prioridades políticas que as áreas técnico-operacional e técnico-administrativa da Defesa são chamadas a seguir, na utilização dos recursos financeiros disponibilizados.

A valorização dos bens da Defesa é um bem fundamental da [Difesa Servizi S.p.A.](#)⁵⁵, à qual é confiada a gestão económica, excluindo a alienação, de bens imóveis e bens para os quais foi conferido um mandato especial.

A [Difesa Servizi S.p.A.](#), uma sociedade anónima com o Ministério da Defesa como único acionista, opera como entidade jurídica de direito privado para a gestão económica de bens e serviços derivados das atividades institucionais do Ministério.

A empresa, constituída em março de 2010, como órgão interno da Defesa, nos termos do [Articolo 535](#)⁵⁶ do [Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66](#), foi registada no Registo

⁵² [Art. 536](#) del Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66 e alterações sucessivas (Ligação direta ao artigo disponível no portal [www.gazzettaufficiale.it](#)).

⁵³ Documento disponível no portal do [Ministero della Difesa](#), em https://www.difesa.it/II_Ministro/Documents/Direttiva%20PMN%202022.pdf Consultado em 26/04/2023

⁵⁴ Idem [https://www.difesa.it/II_Ministro/Documents/Atto%20di%20Indirizzo%202023%20\(1\).pdf](https://www.difesa.it/II_Ministro/Documents/Atto%20di%20Indirizzo%202023%20(1).pdf)

⁵⁵ Portal do [Ministero della Difesa](#) em <https://www.difesa.it/Content/DSspa/Pagine/default.aspx>

⁵⁶ Ligação direta ao artigo disponível no portal [www.gazzettaufficiale.it](#). https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=2&art.idGruppo=91&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=010G0089&art.idArticolo=535&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2010-05-08&art.progressivo=0#art Consultado em 26/04/2023.

Comercial de Roma em Março de 2010 e iniciou as suas operações no segundo semestre de 2011.

A missão da [Area](#)⁵⁷ (recursos imobiliários) é reunir os operadores de mercado e o mundo da Defesa para que os recursos imobiliários com uma marcada vocação para a dupla utilização (militar e civil) possam ser regenerados, criando valor para o país e para os agentes económicos envolvidos. Esta atividade constitui um exemplo virtuoso de como a Defesa, para além das suas missões institucionais, contribui para o crescimento económico, social e cultural dos territórios, promovendo a regeneração urbana, o desenvolvimento de boas práticas e a boa administração.

Organizações internacionais

ONU

Um dos [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#)⁵⁸ – o 11 – é o de tornar as cidades e as comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Nele pretende-se que seja possível «até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planeamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.»

No portal do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, da ONU, está disponível uma ligação para '[Urbanização e Direitos Humanos](#)'⁵⁹, onde se diz que «A urbanização só pode ser uma força transformadora positiva se respeitar e promover os direitos humanos.»

⁵⁷ Portal do 'Ministero della Difesa' em <https://www.difesaservizi.it/settori/risorse-immobiliari>

⁵⁸ Informação disponível no 'Portal Diplomático' do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Consultado em 26/04/2023.

⁵⁹ Informação disponível em língua espanhola, em <https://www.ohchr.org/es/land/urbanization-and-human-rights>. Consulta efetuada em 26/04/2023.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, se encontram pendentes, na Comissão de Defesa Nacional, as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria idêntica ou conexas⁶⁰:

- [Proposta de lei n.º 68/XV/1.ª \(GOV\)](#) – Aprova a Lei de Infraestruturas Militares;
- [Proposta de Lei n.º 69/XV/1.ª \(GOV\)](#) - Aprova a Lei de Programação Militar;
- [Projeto de Lei n.º 722/XV/1.ª \(PAN\)](#) – Aprova a Lei de Sustentabilidade Ambiental das Infraestruturas Militares

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Na XIII Legislatura, sobre matéria idêntica ou conexas com a da presente iniciativa, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas:

- [Proposta de Lei n.º 188/XIII/4.ª \(GOV\)](#) – Aprova a lei das infraestruturas militares. *Aprovada na reunião plenária de 28 de junho de 2019⁶¹, com votos a favor do PSD, do PS e do CDS-PP, votos contra do BE e abstenções do PCP, do PEV, do PAN e do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira, dando origem à [Lei Orgânica n.º 3/2019](#) - Lei das infraestruturas militares [DR I série n.º 168/2019 2019.09.03 (pág. 3-10)].*
- [Proposta de Lei n.º 172/XIII/4.ª \(GOV\)](#) - Aprova a Lei de Programação Militar.

⁶⁰ Agendada, em conjunto, a discussão na generalidade de todas estas iniciativas legislativas para a sessão plenária do próximo dia 3 de maio.

⁶¹ Em votação final global, com maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções e com recurso a votação eletrónica, nos termos do n.º 2 do artigo 166, alínea d) do artigo 164.º da CRP e n.º 5 do artigo 168.º da CRP e n.º 4 do artigo 94.º do RAR.

Aprovada na reunião plenária de 3 de maio de 2019⁶², com votos a favor do PSD, do PS, do CDS-P e do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira votos, contra do BE e abstenções do PCP, do PEV, do PAN, dando origem à [Lei Orgânica n.º 2/2019](#), de 17 de junho - Aprova a lei de programação militar e revoga a Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio [DR I série n.º 114/2019 2019.06.17].

Consultada a mencionada base de dados (AP) não foi localizada qualquer petição sobre a matéria em apreciação.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas obrigatórias e facultativas

A Comissão de Defesa Nacional pode deliberar promover audições das entidades civis ou militares que entender necessárias no âmbito da discussão na especialidade da iniciativa legislativa.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

AGAREZ, Ricardo Costa - **A habitação apoiada em Portugal**. Lisboa : Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2020. 121 p. ISBN 978-989-8943-94-1. Cota: 28.46 - 358/2020.

Resumo: A presente obra analisa o tema da habitação, nomeadamente as políticas de promoção públicas de habitação. Tendo em conta a experiência histórica nesta área, podemos verificar que já desde a Primeira República se «considerou o direito de todos os cidadãos à habitação condigna e se iniciou a construção de «casas económicas» e

⁶² Em votação final global, com maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções e com recurso a votação eletrónica, nos termos do n.º 2 do artigo 166, alínea d) do artigo 164.º da CRP e n.º 5 do artigo 168.º da CRP e n.º 4 do artigo 94.º do RAR.

«bairros sociais» com apoio público. Que herança ficou dos últimos cem anos de iniciativas e realizações, e como pode esta experiência ser tornada útil em respostas e decisões, hoje? O presente ensaio propõe uma reflexão sobre os modelos, as ideologias e as matrizes que sucessivos regimes e governos adotaram durante um século de promoção pública nacional da habitação apoiada. Através da arquitetura e do desenho urbano das casas e bairros realizados nas cidades, vilas e aldeias portuguesas, observam-se os grandes ciclos de política, filosofia de intervenção e organização administrativa subjacentes, com o Estado central a assumir posições de fôlego e protagonismo variáveis ao longo do tempo.»

ANTUNES, Gonçalo - **Políticas de habitação : 200 anos**. Casal de Cambra : Caleidoscópio, D.L. 2018. 641 p. ISBN 978-989-658-538-9. Cota: 28.46 - 9/2019.

Resumo: «As políticas sociais de habitação promulgadas nos últimos dois séculos foram fundamentais para moldar as cidades portuguesas, sendo possível encontrar bairros promovidos directa ou indirectamente pela administração pública em todo o território nacional, desde os espaços urbanos aos rurais e do litoral ao interior profundo. O presente trabalho procura analisar as políticas sociais de habitação implementadas em Portugal entre 1820 e 2020, no seu tríptico de habitação social, arrendamento e reabilitação. O estudo das políticas sociais de habitação assenta na sua desconstrução legislativa, de um ponto de vista holístico, histórico e cronológico, que pretende destacar os modelos e as tendências que se seguiram na variedade de orientações ideológicas que estiveram no poder ao longo dos dois séculos analisados. O debate sobre as repercussões no território, nas dimensões arquitectónica, morfológica, social e geográfica, foca-se na experiência consumada na paisagem urbana de Lisboa.»

BRUNO, Camila Costa - **A violência urbana do vazio [Em linha] : um olhar sobre a questão da habitação e dos imóveis devolutos na cidade de Lisboa**. Lisboa : [s.n.], 2021. [Consult. 24 abril 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142573&img=30632&save=true>>. ISBN 978-92-9497-106-7.

Resumo: Esta obra analisa o problema da falta de habitação, tendo nomeadamente em conta os imóveis devolutos na cidade de Lisboa. «A questão da habitação e dos imóveis devolutos são duas problemáticas que atingem diversas cidades ao redor do globo. A presente investigação pretende traçar um paralelo entre esses dois pontos e a Violência Urbana do Vazio. Para tanto, parte-se do entendimento de que a existência de pessoas sem habitação ou que habitam de forma precária, enquanto coexistem no mesmo espaço-tempo imóveis com potencialidades que poderiam atender as suas necessidades, mas que, por descaso e inércia tanto do poder público como de particulares, atualmente estão em situação de abandono, configurando um atentado contra quem quer habitar, mas é impedido de o fazê-lo.

Para fundamentar essas alegações, será realizado um levantamento bibliográfico com temas diretamente relacionados com essas questões. Bem como, com o objetivo de apurar-se a situação habitacional na cidade de Lisboa, serão apresentados dados estatísticos e a legislação afeta ao tema tanto da habitação como dos imóveis devolutos. Além disso, para tornar mais tangível o tema aqui abordado, serão realizadas saídas pontuais para campo, identificadas como Deriva - estratégia metodológica exploratória que consiste no caminhar, no sentir e no uso de ferramentas de recolha de dados. Por fim, restará comprovado que os imóveis devolutos configuram sim formas de violência contra os cidadãos.»

MENDES, Luís - Nova geração de políticas de habitação em Portugal : contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação. **Finisterra** [Em linha] : **Revista portuguesa de geografia**. Vol. 55, n.º 114 (2020), p. 77-104. [Consult. 24 abril 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=141248&img=29492&save=true>>. ISSN: 0430-5027.

Resumo: «O lançamento da iniciativa Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) representa um momento discursivo governamental inovador na tentativa de resolução dos problemas estruturais que se têm colocado ao avanço do Direito à Habitação no nosso país. Todavia, persistem, em termos operacionais e práticos, inúmeras contradições. A construção do ensaio partirá de postulados ou conceitos já estabelecidos na literatura consultada que nos permita, através de um trabalho lógico

de relação de hipóteses explicativas, desconstruir algumas daquelas contradições neste texto, nomeadamente: (i) a ofensiva neoliberal escamoteada de descentralização, presente na municipalização das políticas de habitação; (ii) as lógicas de financiamento dos instrumentos de actuação que promovem múltiplas engenharias acumuladoras de financeirização, alimentando o nexos Estado-Finanças-Imobiliário e (iii) o novo papel do Estado capitalista neoliberal enquanto promotor, gestor e garantidor de habitação, por oposição a um desejável Estado construtor, implementador e executor de habitação e de uma consequente política pública neste sector.»

NEVES, Ana Fernanda - A habitação pública e o direito a uma habitação socialmente adequada. **Revista de direito administrativo**. Lisboa. ISSN 2184-1799. N.º 14 (maio/ago. 2022), p. 37-49. Cota: RP-12.

Resumo: O presente artigo analisa o problema da falta de habitação, nomeadamente, a falta de habitação pública acessível a pessoas com dificuldades financeiras. A autora começa por fazer um enquadramento do tema a nível europeu, seguindo-se uma análise a nível nacional.

«A habitação pública é a habitação de propriedade pública ou financiada por entidades públicas. Tradicionalmente orientada para as necessidades das pessoas com baixos rendimentos ou socialmente vulneráveis é, hoje, pensada como garantia da habitação economicamente acessível para a generalidade das pessoas que dela necessita.»

Este tema é desenvolvido ao longo do artigo tendo em conta os seguintes tópicos: a habitação pública no Direito da União Europeia; a proteção do direito à habitação no regime legal da habitação pública; a (in)idoneidade do regime legal para garantir uma habitação pública que não discrimine.

TULUMELLO, Simone - O Estado e a habitação : regulação, financiamento e planeamento. **Cidades, comunidades e territórios** [Em linha]. N.º 38 (jun. 2019), p. 1-7. [Consult. 24 abril 2023]. Disponível em WWW:<[URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142594&img=30634&save=true](https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142594&img=30634&save=true)>. ISSN: 2182-3030.

Resumo: «O presente ensaio procura contribuir para o debate em torno das questões da habitação em Portugal, centrando-se no papel do Estado e das políticas públicas na afirmação da habitação como um direito social e, conseqüentemente, na sua desmercadorização. A reflexão que apresento refere-se à conjuntura presente, visando apresentar possibilidades concretas de reforma da ação pública. Por esta razão, o ensaio tem como pano de fundo as questões identificadas na introdução deste volume (ver Allegra e Tulumello, este volume): por um lado, a compreensão da presente conjuntura como resultado da coexistência de falhas históricas do sistema de habitação e das crises recentes devidas ao boom do imobiliário e do turismo; pelo outro, uma reflexão crítica sobre as medidas recentes em matéria de política habitacional, principalmente as incluídas na Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH). Em particular, irei apresentar algumas reflexões sobre três vertentes: i) regulação pública, e a sua necessidade urgente face às profundas assimetrias do mercado da habitação; ii) provisão pública e seu financiamento, e o papel crucial que estes devem jogar na resolução das problemáticas históricas do sistema de habitação; e iii) planeamento urbano e ordenamento do território, necessários para resolver a tensão entre habitação como componente do estado social e das políticas urbanas, bem como entre os níveis nacional e local de governação. Para cada vertente irei refletir criticamente sobre as reformas já aprovadas e em discussão, e oferecer algumas pistas para reformas capazes de articular as várias dimensões de uma política de habitação coerente e equitativa.»