



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Exm.º Senhor  
Presidente da Comissão Parlamentar do  
Ambiente, Ordenamento do Território e  
Poder Local  
Palácio de S. Bento

1249 – 068 LISBOA

SUA REFERÊNCIA:

SUA COMUNICAÇÃO DE:  
17/02/2012

NOSSA REFERÊNCIA:

Ofº n.º 5676/2012  
Proc.º n.º 49/2011 - MP

NOSSA COMUNICAÇÃO DE:

08/03/2012

ASSUNTO: **Reabilitação Urbana e Arrendamento Urbano – Breve Comentário do Conselho Superior do Ministério Público à Proposta de Lei n.º 24/XII, que altera o regime jurídico da reabilitação urbana e o Código Civil**

Por referência ao assunto em epígrafe e em cumprimento do superiormente determinado, tenho a honra de enviar a V. Ex.ª o *parecer* emitido no âmbito do Conselho Superior do Ministério Público.

Com os melhores cumprimentos.

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(Carlos José de Sousa Mendes)

556779\_1  
/BBF



S. R.  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

À 11.ª Comissão da  
Assembleia da República.  
Circule-se pelo Ex.ºs  
Membros do C.S.M.P.  
para conhecimento.  
Lx. 07.03.2012  
*[Signature]*

**Breve comentário do Conselho Superior do Ministério Público à Proposta  
de Lei n.º 24/XII, que altera o regime jurídico da reabilitação urbana e o  
Código Civil**

Solicitou o Senhor Presidente da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local da Assembleia da República, a apreciação da Proposta de Lei em epígrafe e o envio de parecer do Conselho Superior do Ministério Público sobre a mesma, o que se passa a fazer ao abrigo do disposto na alínea h) do artigo 27º do Estatuto do Ministério Público.

Uma vez que esta iniciativa legislativa já foi aprovada na generalidade pela Assembleia da República, na sua sessão plenária de 17 de Fevereiro de 2012, encontrando-se agora na fase de apreciação na especialidade, e ainda que este Conselho teve oportunidade de se pronunciar, a pedido do Governo, na fase da elaboração da proposta, os nossos comentários limitar-se-ão aos aspectos da Proposta de Lei que nos parecem mais relevantes ou que possam gerar maior controvérsia, e sem considerações de ordem geral.

O regime jurídico da reabilitação urbana está actualmente regulado pelo Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de Outubro, aprovado ao abrigo de autorização legislativa da Assembleia da República (Lei nº 95-A/2009, de 2 de Setembro), a cujo articulado se referem os artigos a seguir indicados.

### **Artº 2º**

As alterações a introduzir nas alíneas b) e l) do artigo 2º destinam-se apenas a clarificar o texto, o que nos parece ter sido conseguido, uma vez que o texto anterior abusava do termo “delimitação”, o que o tornava algo confuso.

### **Artº 7º**

Parece-nos que aqui as alterações se limitam, no essencial, a tentar tornar mais claro o texto legal.

Na alínea b), do nº1, do texto proposto, é feita referência ao **plano de pormenor de reabilitação urbana**, que, por sua vez, vem regulado, em detalhe, nos artigos 21º a 28º do diploma.

O artigo 2º do diploma, por seu turno, estabelece o contorno das diversas figuras que vamos encontrando ao longo do diploma, constituindo como que uma espécie de índice, destinado a facilitar a consulta e utilização da lei.

Ora, embora o actual artigo 22º do diploma estabeleça uma definição para “plano de pormenor de reabilitação urbana”, não nos pareceria descabido que tal definição, por uma questão de **unidade metodológica e sistemática**, também constasse de uma alínea do artigo 2º, podendo ser mera repetição do texto proposto para o artigo 22º.

### **Artºs. 12º a 20º**

Toda a secção I do Capítulo II sofre uma visível alteração, não só de conteúdo, mas também de arrumação das matérias nos diversos artigos.

Em termos sistemáticos, parece-nos que esta secção ficará mais clara.

Mantêm-se, no essencial, as regras já constantes da lei actual no que respeita a competência para aprovação das operações de reabilitação urbana, embora

sejam introduzidas alterações na instrução das propostas de delimitação e na sua publicitação, na forma de contagem de prazos, nos pareceres do IHRU, IP e na discussão pública, todas num sentido que nos parece melhorar o diploma.

A grande alteração desta secção, relativamente ao texto actual da lei, situa-se no **domínio fiscal**, prevendo-se expressamente a existência de benefícios fiscais para as áreas sujeitas a operações de reabilitação urbana, bem como um quadro de incentivos, fiscais e de outra natureza, a atribuir aos proprietários e outros interessados, embora a definir em legislação especial.

### **Artº 32º**

O texto é também mais claro do que na versão actual.

Todavia, neste campo não se desconhece a polémica relativa à venda forçada (prevista especificamente no artº 62º) que, sustentam alguns, poderá colocar em causa o direito à propriedade consagrado e defendido na Constituição da República. É matéria de âmbito constitucional que, naturalmente, extravasa o âmbito da nossa apreciação neste momento, embora nos pareça que o instituto da venda forçada, já em vigor na actual lei, não constituirá uma compressão de direitos para os particulares mais lesiva do que a expropriação por utilidade pública.

### **Artº 37º**

A alteração do nº 4, substituindo-se “criar” por “designar”, pretenderá actualizar a lei às recentes alterações relativas à criação de empresas municipais. É alteração que, embora apenas de forma, naturalmente se saúda, dada necessidade de adaptação que lhe subjaz.



## REGIME SANCIONATÓRIO

A proposta de Lei introduz um quadro sancionatório especial, o que vem colmatar uma grave lacuna existente na legislação actual.

Esta Parte IV do Capítulo II, todavia, merece-nos as maiores reservas, porquanto:

### **Artºs. 77º-C a 77º-G (artigos aditados)**

No campo sancionatório, previsto nestes novos artigos, é estabelecida responsabilidade contra-ordenacional e criminal, consoante a gravidade das condutas ali previstas.

Quanto à tipificação dos ilícitos contra-ordenacionais, e quanto ao montante das coimas, nada haverá a objectar.

Já no tocante ao ilícito criminal previsto no artigo **77º-G**, parece-nos não estarem suficientemente explicitados **os elementos típicos do crime**.

Especialmente a formulação do nº1 parece-nos muito defeituosa, pelo que se chama, muito em particular, a atenção para este aspecto, uma vez que não estão definidos no diploma quais serão as “medidas de tutela da legalidade urbanística” para onde o nº1 remete.

Aliás, quer-nos parece que o legislador foi buscar inspiração para o novo artigo 77º-G ao actual artigo 100º do Decreto-lei nº 555/99, de 16 de Dezembro, na redacção introduzida pelo Decreto-lei nº 177/2001, de 4 de Junho, uma vez que a redacção é **exactamente a mesma**, esquecendo que, neste último diploma, as “medidas de tutela da legalidade urbanística” encontram-se especificadamente previstas no artigo 102º e seguintes.

Ora, na actual proposta de lei, não existe qualquer definição de medidas de tutela da legalidade urbanística, motivo pelo qual a tentativa de criminalização

de condutas não previstas, reconduz a disposição contida no nº1 do artº 77º-G a uma norma penal em branco.

E nem se pode defender que as “*medidas de tutela administrativa*” cuja desrespeito a Proposta de Lei em apreço pretende criminalizar são as mesmas do regime jurídico da urbanização e da edificação e que bastará aplicar, por analogia, o disposto no artigo 102º e seguintes do Decreto-lei nº 555/99, de 16 de Dezembro, uma vez que, como é sabido, não é permitido o recurso à analogia para qualificar um facto como crime<sup>1</sup>.

Assim, o artigo 77º-G da Proposta de Lei, especialmente o seu nº1, deve ser reformulado, sob pena de violação dos princípios da legalidade e da tipicidade e violação do disposto no artigo 29º, nº1, da Constituição da República e artº 7º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Esta reformulação poderá consistir na eliminação do nº1 do artigo 77º-G ou, em alternativa, na introdução de um nova parte (Parte V), ao Capítulo VII, na qual se defina, com exactidão, quais são as medidas de tutela urbanística cujo desrespeito se pretende criminalizar.

## **ALTERAÇÕES AO CÓDIGO CIVIL**

Para além das alterações ao regime jurídico da reabilitação urbana, a Proposta de Lei em apreço contém alterações ao Código Civil, designadamente em matéria referente à propriedade horizontal, o que não merece qualquer objecção.

### **Em conclusão,**

A Proposta de Lei não nos merece qualquer objecção em termos técnico-legislativos ou jurídicos, com excepção do proposto **nº1 do artigo 77º-G** que, em nosso entender, terá de ser reformulado, nos termos acima explicitados, sob pena de inconstitucionalidade.

---

<sup>1</sup> Cfr. artº 1º, nº3 do Código Penal.

Lisboa, 7 de Março de 2012.

O Vogal do Conselho Superior do Ministério Público

António José Barradas Leitão