



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DA n.º 2341/19

DA n.º 2342/19

DA n.º 2346/19

## PARECER

Assunto: Iniciativas legislativas relativas à Lei de Bases da Habitação - Projeto de Lei n.º 843/XIII/3ª (PS), Projeto de Lei n.º 1023/XIII/4ª (PCP) e Projeto de Lei n.º 1057/XIII/4ª (BE)

\*

A 11ª Comissão da Assembleia da República dignou-se convidar à emissão de Parecer sobre três projetos de Lei de Bases da Habitação (LBH), cabendo-nos a emissão dessa pronúncia, nos termos que segue.

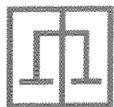
Os projetos, para simplificação de linguagem, serão identificados como Projeto PS (Projeto de Lei n.º 843/XIII/3ª (PS)), Projeto PCP (Projeto de Lei n.º 1023/XIII/4ª (PCP)) e Projeto BE (Projeto de Lei n.º 1057/XIII/4ª))

\*

Uma Lei de Bases deve conter *grandes orientações ou directrizes normativas* sobre dada matéria e destina-se em regra a ser desenvolvida por decretos-lei, mas admite, com elasticidade, concretização normativa, a imediata exequibilidade e tem o efeito de revogar lei anterior contrária (cfr. Jorge Miranda in «Atos Legislativos», Almedina 2019, pág. 217 e segs.)

\*

A primeira abordagem que nos ocorre é a da relação da LBH com o normativo constitucional de âmbito subjetivo, dada evidência de que a habitação tem destinatários.



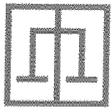
O art.º 65º da CRP configura o direito à habitação como um direito para *o indivíduo e a sua família*, donde resulta para nós a consequência de que a primeira política pública será a que se oriente para quem não tem, nem boa nem má habitação, nem central nem periférica habitação, nem social nem de mercado, porque não tem nenhuma habitação, que são os sem-abrigo.

Do art.º 65º se retira seguidamente a proteção da família, já antes amparada pelo art.º 36º, a habitação porventura a manifestar-se na CRP como o suporte indispensável à sua constituição.

A CRP também destaca os jovens como sendo o grupo que merece especial proteção no *acesso* à habitação, o que faz no art.º 70º n.º 2, não sendo assim este grupo equiparável, neste ponto, ao conjunto dos cidadãos. Habitação para jovens e alojamento para estudantes não se confundem, mas o denominador comum existe e ambos podem ser contemplados nos articulados.

Ainda, os idosos, aqui numa vertente de defesa da autodeterminação e de inclusão social, que rejeita o idadismo, aqui, portanto, na nossa leitura, não tanto na promoção do *acesso* (como os jovens) mas na defesa da *manutenção*, com margem para a previsão de novas formas de residência que robusteçam a autonomia e a plasticidade na organização da vida.

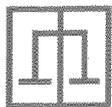
Os cidadãos portadores de deficiência não merecem, na literalidade da CRP, uma referência especial à habitação (é genérica, aos direitos e aos deveres, resultando a referência especial à sua menção enquanto grupo). Mas a acessibilidade a edifícios – em que a habitação se situa, por definição - e a espaços públicos e equipamentos coletivos não pode deixar de ser um dado relevante para a LBH, conquanto a deficiência seja um fator de condicionamento da mobilidade (e não se vê como é que a deficiência pode ser um fator de favorecimento da mobilidade). É neste contexto, antecipe-se, que se não compreende o DL n.º 53/2014, de 08.04, que criou o «*Regime excecional e temporário a aplicar à reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que estejam afetos ou se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional*», o qual dispensa, no seu art.º 4º, o cumprimento dos requisitos do DL n.º 163/2006, de 11 de maio, que estabelece o «*Regime da acessibilidade*



*aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, via pública e edifícios habitacionais»,* norma essa do art.º 4º também incompatível com a alínea n) do art.º 2º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, a Lei da Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBGPPSOTU).

A questão do género, concretamente, a da violência contra as mulheres (violência em contexto doméstico ou não, sendo que outras pessoas, para além das mulheres, são vítimas de violência doméstica – ou seja, violência *de género* e violência *doméstica* não são sinónimos), quando correlacionada com a habitação, não nos ocorre no texto da CRP. Todavia, a questão do *housing* das mulheres vítimas de violência é normalmente identificado pelas entidades públicas e associações como um dos fatores essenciais no apoio às mulheres vítimas de violência e da superação da vitimação: v.g. «*European Manual of Risk Assessment*», iniciativa apoiada pela Comissão Europeia, pág. 58, no contexto de violência doméstica; também «*Overview of the worldwide best practices for rape prevention and for assisting women victims of rape*», do Parlamento Europeu, no contexto da violência sexual, doméstica ou não; ainda, «*Combating violence against women: minimum standards for support services*», do Conselho da Europa; a *Recomendação Rec (2002)5* do Conselho da Europa que não contém um comando para a habitação, mas situa o problema da garantia da segurança das mulheres também no plano do ordenamento do território e do urbanismo e postula o apoio social; o «*The Handbook for Legislation on Violence Against Women*», das Nações Unidas que destaca, a fls. 36, o problema da garantia da habitação. Pode, assim, o legislador nacional ir muito longe, se o entender, com respaldo em muitos documentos, na discriminação positiva das mulheres vítimas de violência no acesso ou manutenção da habitação e na consagração de uma política pública estruturada neste domínio.

Neste contexto genérico de destinatários, o art.º 17º do Projeto PS parece-nos ser menos uma norma do Capítulo em que se insere mas mais uma norma inicial, definidora de grandes orientações, a caber no Capítulo I, o mesmo sucedendo com os números 2 e 3 do art.º 80º.



Saindo do domínio subjetivo, entramos no domínio territorial. O art.º 65º evidencia que a questão da habitação e a questão do ordenamento do território e urbanismo se mostram entrelaçadas: uma única norma se reporta às duas temáticas. Antecipando a conclusão, para clareza de leitura, o problema que no ocorre é o da cerzidura do regime da habitação com os diplomas pré-existentes, de diverso nível, referentes ao ordenamento do território urbanismo.

\*

Na revista *e-pública*, Vol. 1, n.º 2, julho de 2014, «*Dossier: Nova Lei de Bases do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo*» (<http://www.e-publica.pt/volumes/v1n2a06.html>) revela-se que o Anteprojeto apresentado pela Comissão encarregada de elaborar a Lei do Solo, que viria a ser a Lei n.º 31/2014, a já referida LBGPPSOTU, continha um art.º 12º cujo teor era o seguinte:

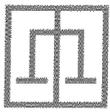
*«O direito a uma habitação condigna, adequada e acessível realiza-se através das políticas públicas de ordenamento do território e urbanismo.».*

Esta norma não foi incluída na versão final, mas antecipava a questão.

Os trabalhos preparatórios dessa Lei, prolongados no tempo, revelam como a questão do solo foi situada no plano constitucional, no estudo de Sérvulo Correia, de novembro de 2007, intitulado «*Enquadramento Jurídico-Constitucional da Lei dos Solos*», designadamente, face ao direito de propriedade e à garantia desta, e à função social da propriedade.

Nesses trabalhos preparatórios se incluiu também um estudo de Fernanda Paula Oliveira, de 2011, intitulado «*Estudo da Articulação da Lei dos Solos com o Sistema de Gestão Territorial*».

No documento técnico da então DGOTDU «*Identificação e análise das relações da legislação portuguesa conexa com o âmbito da futura Lei do Solo*», de Isabel Moraes Cardoso, Guilherme W. D'Oliveira Martins, Nuno Miguel Marrazes, de 2011, procedeu-se ao levantamento de legislação relevante e conexa, designadamente, no domínio da habitação e do arrendamento, aí se apontando 18 diplomas principais (fora, claro, todos os demais, dezenas, designadamente no quadro fiscal). Outros estudos foram desenvolvidos na ocasião.



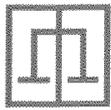
Os projetos ora em análise não ignoram o tema, fazendo a relação entre as duas questões com densidades distintas (v. g., art.º 12º, art.º 27º n.º 2 b) e k), art.º 39 n.º 2 e n.º 8 f), art.º 59º n.º 3 do Projeto PS; art.º 5º n.º 4, art.º 9, art.º 12º do Projeto PCP; art.º 2º n.º 5 do Projeto BE)

No entrelaçar da habitação com ordenamento do território, a primeira questão que nos ocorre é a *questão espacial*, no sentido em que o direito à habitação não ocorre *em abstrato* mas tem uma dimensão tópica, espacial, só ocorre numa dimensão física, só existe na medida em que *exista num local que se torna a sede da vida das pessoas*: então, haverá habitação, mas onde? E para quem?

A resposta pode ser muito simples: onde os planos territoriais determinarem - na ótica de que, como se sabe, apenas aos planos territoriais (intermunicipais e municipais) de ordenamento do território cabe definir o uso e ocupação do solo (art.º 44º do RJIGT, art.º 9º LBGPPSOTU).

A qualificação do solo é feita entre solo rústico ou urbano; e a classificação, do solo rústico ou urbano, por categorias, é feito segundo o uso dominante, nos termos das categorias previstas na LBGPPSOTU, no RJIGT e no Decreto Regulamentar n.º 15/2011, de 19 de agosto. E neste se identificam para, o solo urbano, (entre outros) a categoria de *Espaços Habitacionais* «correspondendo a áreas que se destinam preferencialmente ao uso habitacional, podendo acolher outras utilizações compatíveis com o uso habitacional», tal como existe a categoria de *Espaços Centrais*, «correspondendo a áreas urbanas de usos mistos que integram funções habitacionais e uma concentração diversificada de atividades terciárias, desempenhando, pelas suas características, funções de centralidade».

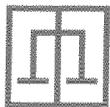
Mas no plano da política legislativa, a pergunta pode continuar a colocar-se, porque a habitação suporta-se no solo, este é um bem escasso e, não se defendendo a monofuncionalidade urbana, há atividades e funções que podem expulsar outras na área disputada. Por mero exemplo, no RPDM da capital, estão agregadas as categorias de espaços centrais e habitacionais e o uso habitacional inclui alojamento local, de par com habitação em sentido restrito e alojamento de estudantes e idosos, pelo que as possibilidades são amplas.



Noutra perspetiva, pode haver áreas (bem) consolidadas, áreas a colmatar, áreas deficientemente consolidadas, e todas elas serem compatíveis com uso habitacional, mas também com outros usos. Assim, no cenário do solo escasso, na concorrência entre habitação em sentido restrito e outras funções ou atividades, não é pela simples afirmação da existência de categorias legais e regulamentares de espaços com uso dominante a enformar os planos que a habitação fica garantida espacialmente, sequer garantida. Sendo [vários ou quase todos] os usos permitidos, não há como indeferir licenciamentos isolados que se alheiem da dimensão constitucional da habitação, e a execução programada dos planos ganha também uma larga discricionariedade, não havendo violação de plano no deferimento do licenciamento para um concreto lugar, que desde que consagre alguns usos admitidos, ainda que com exclusão da habitação. Por isso, pese existir qualificação e classificação de espaços a modular os instrumentos territoriais, a questão que se coloca e mantém é a de saber se a habitação terá mínimos e se, nas cidades, ficará nas periferias, ou se é garantida também nas centralidades; e a ser garantida nas áreas bem consolidadas, se essa habitação é só a propiciada a preços de mercado ou também é a social; incluindo nos centros históricos, ou nos bairros tradicionais antes degradados mas agora apelativos, ou nas vilas junto ao mar; saber se nos espaços (bem) consolidados das cidades e vilas só *tem residência*, ainda que lá *pouco habite*, quem tiver solvabilidade muito acima da média e ou perspetive o imóvel como ativo financeiro e não como habitação.

Como apenas os *planos territoriais* podem vincular em matéria de uso e ocupação do solo, a existência de *programas* (sendo necessários), não nos parece que resolva o problema. O regime da reabilitação urbana também não parece constituir âncora. Retomando o exemplo, cerca de 90% da capital é área de reabilitação urbana.

Reparámos na previsão de *metas*, mas as metas não se *situam*, quantificam-se em largo espetro, não tendo nós percebido se são programáticas para o município ou vinculativas para os particulares (condição do indeferimento de operações urbanísticas) por integradas no articulado dos RPD, PU e PP, e ou com referência a categorias de espaço, ou a Unidades Operativas de Planeamento e Gestão, Unidades de Execução, Traçados Urbanos – ou se, de todo, não é o que se pretende.



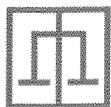
A questão é assim a de saber se deve ou não haver diretivas legais de planeamento ou *standards* de urbanismo para garantir não apenas habitação, mas habitação em determinados locais e com determinadas características, e na afirmativa, que densidade devem essas normas assumir.

Nem no Anteprojeto da Comissão já referido, nem na versão final da Lei n.º 31/2014 se identificam esses *standards*, embora Fernanda Paula Oliveira a eles se tenha referido em 2011, no Estudo já supra mencionado, nos seguintes termos (fls. 44):

*«A outra prende-se com a necessidade cada vez mais premente de, pelo menos em relação a terminadas matérias, serem definidos pela lei, standards urbanísticos: preceitos legais que não têm por objectivo regular de forma directa o uso do solo, correspondendo unicamente a instrumentos de redução da discricionariedade do planificador, impondo-lhe limites precisos na hora de estabelecer as regras de uso do solo. 37*

*Em causa estarão directivas dirigidas pelo legislador ao ente planificador que estabelecem indicadores, em regra directamente relacionados com a densidade populacional e com o tipo de uso, os quais assentam em indicadores numéricos, normalmente limiares mínimos a cumprir no planeamento de forma a satisfazer necessidades ou exigências sociais (parques urbanos, espaços verdes, zonas desportivas e de recreio, aparcamentos, centros culturais, equipamentos escolares, religiosos, etc.).*

*No ordenamento jurídico português não se encontram muitos exemplos de standards urbanísticos de planeamento. Talvez por esse facto a doutrina tem vindo a defender a necessidade de se desenvolverem neste domínio standards concretos que tenham em consideração as necessidades sociais e territoriais de cada município (designadamente para zonas verdes, de recreio, de lazer, centros culturais, religiosos e assistenciais e à habitação social), que poderão passar pela sua fixação em mínimos e máximos de modo a permitir uma adequação territorial e social às necessidades de cada comunidade, naturalmente diversas nos vários pontos do país.<sup>38</sup> A fixação de alguns destes standards é exigida pelo princípio do desenvolvimento sustentável: standards*



*quantitativos para a construção de habitação social (dimensão social da sustentabilidade) ou standards de cariz ambiental que definem áreas mínimas para a criação de zonas verdes e de lazer para as áreas abrangidas pelos planos (vertente ambiental da sustentabilidade).*

*Estes standards limitam a ampla discricionariedade que existe na elaboração dos instrumentos de planeamento, assegurando uma efectiva protecção dos interesses públicos considerados relevantes.»*

A segunda questão que nos ocorre, na mesma linha, resulta da [talvez supérflua] afirmação de que a *Lei dos Solos*, a *Lei de Bases Gerais da Política Pública dos Solos* já existe. Os projetos, também com intensidade distinta, referem-se à questão da Política dos Solos (v.g. art.º 27 n.º 2 q) do Projeto PS; o Capítulo IV do Projeto PCP; o Capítulo IV do Projeto BE)

E assim, sendo a política de solos essencial à política da habitação, caberá verificar que instrumentos estão já definidos, sem necessidade de nova consagração, redundante ou dissonante, com resultado em revogação de normas antecedentes, ou pelo menos, em discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre o respetivo âmbito de aplicação; caberá ver que especialidades há ou não a introduzir nesses instrumentos, dada também a especialidade da matéria da habitação; e que mecanismos não foram introduzidos, podendo tê-lo sido, mas que se pode justificar, eventualmente, consagrar agora em benefício do direito à habitação.

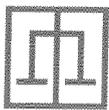
Retomando os trabalhos da Lei do Solo, não deixamos de reter a análise dos membros da Comissão feita no já referido Dossier publicado na *e-pública*, que incide sobre a eliminação ou, pelo menos, desvirtuamento do mecanismo intitulado «Patrimónios Públicos do Solo», valendo a pena transcrever o articulado e a análise:

«SUBSECÇÃO II

**Domínio privado**

Artigo 37.º

**Domínio privado e políticas fundiárias**



*Sem prejuízo de outras finalidades previstas na lei, os bens imóveis do domínio privado da administração podem ser afetados à prossecução de finalidades de política fundiária.*

*Artigo 38.º*

***Patrimónios públicos do solo***

*1 — As entidades administrativas com atribuições em matéria do solo constituem patrimónios autónomos compostos por bens imóveis integrantes do seu domínio privado e outros ativos patrimoniais, que ficam afetos à prossecução de finalidades de política fundiária.*

*2 — As finalidades os patrimónios públicos do solo compreendem, nomeadamente:*

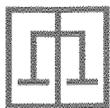
- a) A regulação do mercado dos solos, tendo em vista a prevenção da especulação fundiária e a regulação de preços;*
- b) A concretização dos mecanismos de compensação perequativa;*
- c) A instalação de espaços públicos, infraestruturas e equipamentos de utilização coletiva;*
- d) A realização de intervenções públicas ou de iniciativa pública, nos domínios da agricultura, das florestas, da habitação social e da reabilitação urbano;*
- e) A facilitação da execução programada dos planos territoriais;*
- f) Outros fins de interesse coletivo, territoriais, urbanísticos ou de proteção.*

*Artigo 39.º*

***Formas de ingresso de bens nos patrimónios públicos do solo***

*1 — Os bens imóveis integrantes dos patrimónios públicos do solo podem ingressar nestes por qualquer meio admitido em direito, nomeadamente:*

- a) Reafectação de terrenos de titularidade pública;*
- b) Compra e venda, permuta, arrendamento, locação financeira e outros contratos;*



- c) Sucessão, doação e renúncia;*
- d) Expropriação por utilidade pública;*
- e) Cedências no âmbito de operações urbanísticas ou fundiárias e compensações perequativas;*
- f) Aquisição originária.*

*2 — Os demais ativos patrimoniais integrantes dos patrimónios públicos do solo podem ingressar nestes por qualquer meio admitido em direito, nomeadamente mediante:*

- a) Contrapartida contratual da alienação, do arrendamento, da concessão ou de qualquer outra operação que tenha como resultado a rentabilização dos bens imóveis integrantes dos patrimónios públicos do solo;*
- b) Entrega em substituição de cedências no âmbito de operações urbanísticas e fundiárias;*
- c) Previsão na contabilidade das entidades administrativas titulares dos patrimónios públicos do solo.*

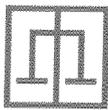
*3 — Os bens referidos nas alíneas e) do número 1 e nas alíneas a) e b) do número 2 integram obrigatoriamente os patrimónios públicos do solo.*

*Artigo 40.º*

#### ***Regime jurídico dos patrimónios públicos do solo***

*1 — Os bens integrantes dos patrimónios públicos do solo não podem ser desafetados das finalidades destes, sob pena de, tratando-se de bens imóveis que tenham neles ingressado a partir do património de particulares fora das condições de mercado, ter lugar a respetiva reversão, nos termos previstos na legislação relativa às expropriações, com as necessárias adaptações.*

*2 — Os patrimónios públicos do solo são obrigatoriamente administrados de forma direta pelas entidades públicas a que se refere o número 1 do artigo 38.º e não podem ser objeto de transmissão a qualquer título, sem prejuízo dos atos de disposição*

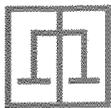


*singular dos bens neles integrados tendo em vista a prossecução das respectivas finalidades.»*

[...]

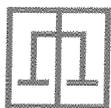
*«O artigo 23.º, que corresponde ao artigo 37.º do Anteprojeto, estabelece que os bens imóveis do domínio privado do Estado, das regiões autónomas e autarquias locais podem ser afetos à prossecução de finalidades de política pública de solos. Anteriormente, de forma anacrónica, a disciplina legal do domínio privado imobiliário da administração, de que é paradigmático o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, estava exclusivamente orientada para assegurar a instalação de serviços públicos e para a rentabilização de ativos. Estamos, portanto, perante uma inovação relevante para as políticas públicas dos solos.*

*Todavia, a Lei n.º 31/2014 descaracterizou por completo o sistema do Anteprojeto quanto a esta matéria. Com efeito, o artigo 38.º, n.º 1 do Anteprojeto determinava que as entidades administrativas com atribuições em matéria do solo constituíssem obrigatoriamente patrimónios autónomos compostos por bens imóveis integrantes do seu domínio privado e outros ativos patrimoniais, que ficassem exclusivamente afetos à prossecução de finalidades de política fundiária. Por sua vez, o artigo 39.º, n.ºs 2 e 3 estabelecia que os bens integrantes dos patrimónios públicos do solo poderiam ingressar neles por qualquer meio admitido em direito, nomeadamente, quanto aos bens imóveis, por reafetação de terrenos de titularidade pública, compra e venda, permuta, arrendamento, locação financeira e outros contratos, sucessão, doação e renúncia, expropriação por utilidade pública, cedências no âmbito de operações urbanísticas ou fundiárias, compensações perequativas e aquisição originária, e, quanto aos demais ativos, mediante contrapartida contratual da alienação, do arrendamento, da concessão ou de qualquer outra operação que tenha como resultado a rentabilização dos bens imóveis integrantes dos patrimónios públicos do solo, entrega em substituição de cedências no âmbito de operações urbanísticas e fundiárias ou previsão na contabilidade das entidades administrativas titulares dos patrimónios públicos do solo. Em particular, determinava o artigo 39.º, n.º 3 que os bens resultantes*



*de cedências no âmbito de operações urbanísticas ou fundiárias e compensações perequativas ou de entrega em sua substituição, bem como de contrapartida contratual da alienação, do arrendamento, da concessão ou de qualquer outra operação que tenha como resultado a rentabilização dos bens imóveis integrantes dos patrimónios públicos do solo, integrariam obrigatoriamente os patrimónios públicos do solo. Por fim, o artigo 40.º, n.º 1 determinava que os bens integrantes dos patrimónios públicos do solo não poderiam ser desafetados das finalidades destes, sob pena de, tratando-se de bens imóveis que tenham neles ingressado a partir do património de particulares fora das condições de mercado, ter lugar a respetiva reversão, nos termos previstos na legislação relativa às expropriações, com as necessárias adaptações; e o artigo 40.º, n.º 2 impunha que os patrimónios públicos do solo fossem obrigatoriamente administrados de forma direta pelas entidades públicas deles titulares e proibia a sua transmissão a qualquer título, sem prejuízo dos atos de disposição singular dos bens neles integrados tendo em vista a prossecução das respetivas finalidades.*

*Destes artigos o legislador limitou-se a aproveitar as partes menos importantes de forma completamente descontextualizada (vejam-se as alíneas do artigo 23.º, o artigo 24.º, n.º 2 e o artigo 25.º que correspondem, com amputações e desvirtuamentos, ao artigo 38.º, n.º 2, ao artigo 39.º, n.º 1 e ao artigo 40.º, n.º 1 do Anteprojeto). A constituição de patrimónios públicos do solo genericamente afetos à prossecução de finalidades de políticas fundiárias é crucial para o desenvolvimento racional e eficiente destas políticas, pelo que a sua supressão limitará em muito a utilidade da previsão do artigo 39.º, n.º 1. Será ingénuo supor que a bolsa nacional de terras para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril criada pela Lei n.º 62/2012, de 10 de dezembro, que tem um âmbito muito mais restrito e finalidades muito mais modestas que os patrimónios públicos do solo visados pelo Anteprojeto, pode vir a constituir um sucedâneo destes (como aliás logo se comprova pela remissão do artigo 36.º, 2).»*

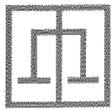


Na mesma linha, a que convoca políticas de solo, a terceira questão que nos ocorre relacionar é a da política de valorização do património imobiliário público, no sentido de não ser descartável que os princípios da *prosecução do interesse público e da boa administração* – previstos no art.º 4º e no art.º 5º do CPA - *do património imobiliário público* (ou dos art.º 3 e art.º 5º do RJPIP, que consagram os princípios da *boa administração* e da *equidade*) se densifiquem, em norma expressa da LBH, através de diretiva de ponderação da oferta de recursos à habitação, designadamente, como critério condicionante da decisão ou proposta/autorização de alienação, ou de não alienação, de parcelas, lotes e edifícios ou frações do *domínio privado disponível* do Estado, RA e Municípios. Esta diretiva permite, talvez, clarificar a prevalência o interesse público da garantia do direito à habitação sobre a perspetiva de colocação do património imobiliário do domínio privado disponível no mercado, enquanto ativo gerador de receita, com respaldo no critério triplo da economia/eficiência/eficácia; ou de balizar a alienação a condições, incontornáveis, de criação de habitação. Sempre os órgãos competentes poderão fazer o seu juízo discricionário, que é próprio da Administração, conquanto ponderem e justifiquem a consideração do parâmetro normativo. (Sobre o ponto, João Miranda, «A valorização dos bens do domínio público à luz do regime jurídico do património imobiliário público», *e-pública*, Vol. 5, janeiro 2018, pág. 69)

A quarta questão é no sentido de notar que o esforço de harmonização normativa não respeita apenas à Lei n.º 31/2014 mas também, pelo menos, ao RJIGT, ao RJRU (acrescido do DL n.º 53/2014, que já criticámos), ao regime das AUGI, ao RJUE, ao NRAU e ao Código das Expropriações. Não conseguimos o levantamento da legislação conexas existente, como fez a DGOTDU, em 2011, para a Lei dos Solos, nem avaliar o impacto da LBH sobre a mesma, no plano imediato (da sua entrada em vigor) ou subsequente.

\*

Continuando a relacionar, o art.º 66º da CRP impõe a integração dos objetivos ambientais nas políticas sectoriais, acolhendo os articulados *sub judice* a preocupação com a climatização das



habitações, a eficiência energética, o (acrescentaríamos poluição) com a resistência ao risco sísmico, e bem.

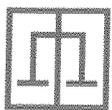
As alterações climáticas, com a previsível subida do nível das águas do mar ou com a exposição a fenómenos extremos, ou com o aumento de períodos de seca mas também de maiores cheias rápidas, talvez convoquem a questão da realocação da habitação para quem, fora de cenários de catástrofe, se encontra já hoje a habitar em zonas inadequadas.

\*

A questão da requisição de imóveis devolutos ou abandonados suscita alguma reserva, porque a ablação da propriedade parece exigir mais requisitos que os que se vêm na letra dos articulados.

Os três articulados preveem o instrumento.

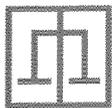
Em primeiro lugar, o que sejam habitações ou imóveis «*injustificadamente*» devolutos ou abandonados não deixará de merecer discussão doutrinária e jurisprudencial, antevendo-se forte litigiosidade. Será difícil reconduzir a esse conceito situações de não resolução de partilhas conquanto a Administração da Justiça tem reconhecido constrangimentos institucionais na tramitação e decisão dos processos de inventário. Também se sabe, em razão das regras da experiência e da natureza das coisas, que alguns proprietários de imóveis se arruinaram com a insignificante renda que durante anos extraíram dos mesmos, não tendo contribuído para tal ruína, que não desejaram para si. As regras da experiência e da natureza das coisas levam-nos também a pensar que ser proprietário de imóveis não é sinónimo de ser abastado, e que, para colocar um imóvel no mercado do arrendamento habitacional, é necessário fazer um investimento inicial (que propicie condições compatíveis com a autorização de utilização, mas também, que torne o imóvel atraente) posto o que, tudo correndo bem, o senhorio recebe renda pontualmente, mas mantém um encargo, porque paga imposto sobre o rendimento, paga imposto sobre o imóvel, paga o condomínio, paga obras de conservação do edifício de 8 em 8 anos, paga outras obras que entretanto surgirem, paga taxas municipais - pelo que a gestão de expectativas no plano da racionalidade



económica pode tornar compreensível que se não disponibilize o imóvel para a habitação de famílias, sendo a alternativa a fuga para o alojamento turístico (enquadrado ou não pela lei), o arrendamento a um estudante (que dividirá com outros a despesa da sua renda, um transvio da sublocação e da hospedagem), a alienação no mercado do ativo - ou a alternativa é *ficar quieto*. O legislador encontrará resposta adequada, que favoreça a oferta de imóveis pela via da consideração da complexidade social de [pequenos] proprietários, que possivelmente com agrado se tornarão senhorios de *cidadãos e famílias*, logrando remeter a requisição para *ultima ratio*.

É assim, e em segundo lugar, que atendemos a que o princípio da proporcionalidade, em sentido amplo, previsto no art.º 18º da CRP, coloca exigências. O seu subprincípio da necessidade, em várias dimensões, obriga a considerar a requisição como a *ultima ratio*, quando não for possível a aquisição por outras vias e não como um regime primário de aquisição. E deve ser identificada a relação entre a ablação e a concreta utilidade pública que a justifica (sobre o tema da ablação do direito de propriedade em matéria de urbanismo, Fernanda Paula Oliveira, «Direito do Urbanismo...», AEDREL, 2018, pág. 178, aí se reportando à expropriação, mas sendo os princípios aplicáveis), tendo nós dúvidas se a declaração a que o art.º 39º n.º 7 do Projeto PS se reporta, dada a sua abrangência territorial, subjetiva e temporal, satisfaz o requisito. É assim que existência do bem recortado Programa Local de Habitação previsto na norma nos remete para a questão que segue.

Em terceiro lugar, a articulação com outros regimes normativos não é para nós clara, no sentido que passamos a expor. Na leitura que fazemos do RJIGT, a expropriação surge associada a uma lógica de intervenção «sistemizada», a uma lógica de gestão urbanística de execução sistemática e programada dos planos (por oposição a uma ideia de gestão urbanística focada no deferimento do licenciamento da iniciativa casuística do proprietário/promotor), seja em execução direta dos planos (de pormenor e de urbanização), seja no quadro da delimitação da Unidades de Execução. Parece haver uma ablação do direito de propriedade legitimada por uma concreta estratégia, definida para um concreto pedaço de território, a que corresponde uma solução/desenho/projeto urbano já identificado. No RJRU, também é a aprovação da operação de reabilitação urbana, e não apenas a delimitação da



área de reabilitação, que legitima as figuras que amputam a propriedade, o que convoca também a ideia de programação da intervenção num dado pedaço de território, num dado período, com uma dada estratégia. O que não alcançamos imediatamente, portanto, é a concreta articulação da requisição para habitação, por via de um Programa, com estes regimes de execução dos Planos – os que vinculam particulares – ou das Operações de Reabilitação Urbana das Áreas de Reabilitação Urbana, se é um instrumento concorrente ou entrosado.

\*

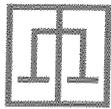
Não percebemos inteiramente o alcance da invocação do art.º 1345º do CC neste contexto, norma que não se assume como uma forma geral de aquisição, mas a afirmação da inexistência de *res nullius* em direitos reais. O legislador tem-se confrontado, pouco pacificamente, com uma questão paralela, no quadro do chamado «BUPi» e do sistema de informação cadastral simplificado, criado pela Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, e agora regulamentado pelo DL n.º 15/2019, de 21 de janeiro, que «*Cria o procedimento de identificação e reconhecimento de prédio rústico ou misto sem dono conhecido, adiante designado por prédio sem dono, e respetivo registo*», num contexto vocacionado para as áreas rurais, mas que também apela à mesma norma do CC. Sobre este incide, aliás, a apreciação parlamentar n.º 121/XIII/4ª. Parece-nos que no contexto habitacional, as questões e as soluções serão similares.

\*

Por último, o papel dos agentes públicos e privados e o protagonismo de cada um.

Em 1997, no âmbito do Colóquio sobre Habitação promovido pelo Conselho Económico e Social, afirmou-se o seguinte (Eduardo Vilaça, então Presidente do INH):

*«Durante as décadas de 70 e 80 assistiu-se a um debate longo e por vezes aceso sobre a quem competia as responsabilidades e atribuições para os problemas de habitação. Por um lado, os municípios empurravam para o Estado essas competências alegando a legalidade vigente, por outro, o Estado “agarrava-se às autarquias*



*afirmando que estas estavam mais próximas dos carenciados e que podiam gerir com maior eficácia e precisão os meios a disponibilizar.*

*Da inconsistência deste diálogo surgiu, presentemente, um consenso quase generalizado de que competirá ao primeiro financiar e criar as condições para executar e ao segundo a promoção e execução dos programas necessários.*

*De facto, os municípios, um pouco por todo o país, apoiados pelas Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) que podem beneficiar dos mesmos apoios dos primeiros, têm promovido a construção de bairros municipais de arrendamento público destinados às camadas insolventes da população, a residir em situação precária.*

*Os outros promotores, designadamente as cooperativas de habitação e as empresas privadas de construção têm beneficiado de taxas de juro bonificadas quando constroem, no âmbito dos custos controlados, para segmentos de população que não têm acesso ao mercado livre.*

*Progressivamente, a Administração Pública reconhece as suas insuficiências quer ao nível central quer ao nível local e deixa o papel de promoção aos outros intervenientes no sector, ficando para si com a gestão do já elevado parque público de arrendamento. Esta complementaridade de esforços tem levado a alguns êxitos essencialmente na celeridade processual que se tem traduzido em ganhos acrescidos nos programas em execução.»*

Parece simples, mas certamente não o é, definir os papéis pelos agentes públicos e privados. No plano da sistemática dos articulados, talvez se pudesse procurar o depuramento do quadro de atribuições, competências e intervenções dos protagonistas.

\*

O presente Parecer, triangulando em projetos com estrutura e dimensão distintas, e com uma nota inicial sobre destinatários, deparou-se apenas com uma dificuldade – que o legislador não terá por certo – que é a circunstância de, por um lado, o art.º 65º da CRP ligar umbilicalmente habitação e ordenamento do território (é a mesma norma), mas de este levar



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

dianteira em vários regimes legais já definidos, plenos, eles mesmos de vicissitudes, e de ser essencial agora a harmonização normativa.

É este o nosso Parecer.