



**PROVEDORIA DE JUSTIÇA**

**O Provedor de Justiça, o arrendamento urbano e as  
situações de degradação do património habitacional  
edificado**



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### A. Notas preliminares

1. Desde cedo que o direito público se vem preocupando com o fenómeno urbano, não apenas na perspectiva das novas construções e da observância das exigências de segurança, estética e salubridade, como também na perspectiva da sua conservação, beneficiação e demolição para garantia dos referidos interesses públicos.
2. De modo sistemático, o Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei nº38.382, de 7 de Agosto de 1951, viria concretizar as atribuições municipais enunciadas no Código Administrativo de 1940. Mas já anteriormente o Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto de 14 de Fevereiro de 1903, concedera significativos poderes de polícia administrativa das edificações urbanas às câmaras municipais.
3. As causas determinantes do estado de degradação de boa parte do património habitacional edificado encontram-se suficientemente diagnosticadas, remontando directa ou indirectamente ao fenómeno, quase secular, de contenção por via legislativa e administrativa dos valores das rendas:
  - i. O **senhorio**, desprovido de rendimentos para investir na conservação do imóvel abstém-se de cumprir os deveres de conservação periódica das edificações (pelo menos, de oito em oito anos) e, por maioria de razão, as obras extraordinárias de beneficiação cuja necessidade se fará mais cedo ou mais tarde sentir;
  - ii. O **inquilino**, assistindo embora a uma redução dos custos



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

com habitação no orçamento familiar, vê-se confrontado com uma diminuição das condições de conforto, depois de salubridade e, por fim, de segurança, escusando-se ele a providenciar por obras em substituição do senhorio, uma vez que o bem não lhe pertence de raiz, para além de se defrontar com a falta de uma garantia real para recorrer ao crédito bancário;

- iii. O **município**, crescentemente chamado a intervir, primeiro, para intimar os proprietários a executarem obras de conservação ordinária, depois, de beneficiação, e por vezes, perante situações de ruína iminente, a demolir e abrigar os moradores, não pode, por sistema, substituir-se aos proprietários, até porque o reembolso das despesas obedece a estreitos parâmetros calculados sobre o valor das rendas percebidas;
  - iv. O **Estado**, incumbido constitucionalmente de promover a fruição do *direito de todos, para si e para sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto* (art.65º, nº1, da Constituição), embora procure subvencionar a recuperação do património habitacional, ora directamente por contribuições a fundo perdido, ora por benefícios tributários e bonificações da taxa de juros, depende, em qualquer caso, da iniciativa dos proprietários e inquilinos e da colaboração activa dos municípios.
4. As consequências perversas desta situação encontram-se, por sua vez, bem à vista de todos:
- i. A **aquisição especulativa de edifícios degradados**, na expectativa da acelerada ruína técnica e económica que



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- abra as portas ao licenciamento de novas construções com maiores índices de densidade e ocupação;
- ii. O **abusivo exercício pelos inquilinos dos direitos contratuais** a exigirem reformas no locado, num caso ou noutro beneficiando de proveitosos contratos de hospedagem, em manifesta desproporção com o valor exíguo das rendas auferidas pelos senhorios;
  - iii. A **lesão da dignidade humana** de alguns moradores, alojados em condições que concorrem de perto com o flagelo, hoje mitigado, dos bairros de casas abarracadas – quando não em sério risco da própria vida e da integridade física, em repetidos desmoronamentos, incêndios e outros acidentes que os rigores do clima favorecem - sobrevivendo em alojamentos escorados, parcialmente interditados por perigo de ruína, e que, quase sempre, em idade avançada, não podem contar com os magros rendimentos da sua pensão para encontrar outra habitação;
  - iv. A **descaracterização de vastas áreas da malha urbana**, com particular incidência nos centros históricos e nas zonas intermédias, em crescente queda de ocupação.
  - v. O **estrangulamento do mercado de arrendamento**, fomentando os pesados custos com a aquisição de habitação própria sobre as novas gerações e privando da oferta milhares de fogos devolutos à espera de ruína.
  - vi. A oneração dos proprietários com **vínculos jurídicos de longa duração**, por transmissão do arrendamento e constituição do direito a novos arrendamentos em caso de morte do primitivo arrendatário, isentando o Estado, graças à depreciação do valor real das rendas, de prover



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

à satisfação de necessidades colectivas de habitação que, de outro modo, se imporiam por razões sociais e até humanitárias.

5. Bem se vê como os problemas de segurança e salubridade das edificações não se esgotam na relação jurídica de arrendamento, nem constituem um problema puramente privado. Os deveres de conservação e beneficiação das edificações urbanas permanecem inseridos em relações jurídico-administrativas, numa estrutura triangular que compreende o proprietário, o inquilino e o município. De modo particularmente eloquente, já em 1951, no preâmbulo do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, o legislador dava sinais do crescente interesse público neste domínio:

*«Ele interessa, em primeiro lugar, aos 'serviços do Estado e dos corpos administrativos' - a estes em especial -, pela função directiva e disciplinadora que, através daquele instrumento legal, lhes cabe exercer sobre as actividades relacionadas com as diferentes espécies de edificações, salvaguardando os interesses da colectividade, impondo respeito pela vida e haveres da população e pelas condições estéticas do ambiente local, criando novos motivos de beleza ou aperfeiçoando os já existentes, tudo de modo a tornar a vida da população mais sadia e agradável e a dar aos núcleos urbanos e rurais um desenvolvimento correcto, harmonioso e progressivo».*

6. E bem se compreenderá, por isso, o particular interesse do Provedor de Justiça sobre este conjunto de fenómenos, quando é destinatário de um fluxo considerável de reclamações respeitantes às diversas fases da intervenção administrativa - em particular, municipal: **vistorias, intimações para obras, obras coercivas, subvenções, realojamento de moradores desabrigados, ameaça de valores arquitectónicos a**



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

**preservar.**

7. Se as causas e as consequências são de ordem económica, social e cultural, nem por isso deixam de ser também jurídicas e administrativas.
8. Conformado com a inacção do senhorio, com a morosidade judicial e até com correntes jurisprudenciais de peso que julgam abusiva a pretensão de obras, o inquilino vê no município o seu mais directo interlocutor e, perante as apertadas contingências da intervenção autárquica, é no Provedor de Justiça que muitas vezes encontra o seu último reduto de esperança, queixando-se da omissão dos poderes públicos na atenção a conceder ao seu caso.
9. Compete ao Provedor de Justiça, nos termos do disposto no art. 21º, nº1, alínea c), do seu Estatuto, *«procurar, em colaboração com os órgãos e serviços competentes, as soluções mais adequadas à tutela dos interesses legítimos dos cidadãos e ao aperfeiçoamento da acção administrativa»*, a par da incumbência que especificamente lhe cabe de *«assinalar as deficiências da legislação que verificar, emitindo recomendações para a sua interpretação, alteração ou revogação, ou sugestões para a elaboração de nova legislação»*.
10. Não se espera do Provedor de Justiça, naturalmente, que aponte *in totum* os caminhos mais adequados a trilhar no plano legislativo, que defina um programa de habitação ou de recuperação dos centros urbanos, com o que extrapolaria da sua função constitucional e criaria, além do mais, falsas



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

expectativas de par com indevidas responsabilidades pelo resultado final.

11. Cabe-lhe porém contribuir construtivamente para uma investigação aprofundada a partir dos casos que quotidianamente ilustram a sua actividade, formulando sugestões de reflexão ao legislador para que pese as vantagens e inconvenientes dos vários tópicos propostos e decida adoptar as medidas que houver por convenientes ao bem comum.
12. É o que se pretende com esta intervenção. Trata-se de uma apreciação fundada na experiência enriquecida pelo conhecimento dos vários ângulos do problema – da parte dos reclamantes e da parte das entidades reclamadas – mas também alicerçada num trabalho de investigação técnico-jurídico que pretende explorar criativamente as valências dos mais variados institutos e colher uma visão do direito comparado.
13. Se em 8.07.1997 o Provedor de Justiça teve ocasião de formular algumas dezenas de Recomendações legislativas e administrativas, depois de ouvidas as autoridades centrais e municipais e as associações mais representativas dos proprietários, inquilinos e construtores, e se algumas encontraram tradução no pacote legislativo vindo à luz nos finais de 2000, nem por isso se crê estar esgotada a incessante reflexão que o diálogo com a realidade propicia.
14. Adensa-se a ideia, já presente na precedente intervenção, de que a **estrutura triangular do problema**, reclama um conjunto de soluções com idêntica estrutura. Por outras



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

palavras, senhorios, inquilinos e poderes públicos, todos deverão obter vantagens numa qualquer reforma a introduzir:

*«Sabe-se que o contrato constitui um modo maior de regulação das trocas nas sociedades modernas. A quantidade dos nossos direitos e deveres (em matéria de alojamento, de trabalho, de consumo) definem-se por este equilíbrio. Formalmente, do ponto de vista jurídico 'puro', o contrato caracteriza-se pelo facto de as contribuições e retribuições (os direitos e deveres mútuos) vinculando os protagonistas dependendo da expressão concordante das suas vontades. Uma vez claramente manifestada esta, os contratantes encontram-se vinculados pela palavra dada: o acordo de vontades cria a 'lei'. Nesta perspectiva, e salvo excepções que interessem à validade do acordo, os termos do sinalagma serão tidos por justos na medida em que cada um os subscreveu voluntariamente. Mas a **questão 'empírica é a de saber se esta concepção do 'contrato justo' se encontra unânime e efectivamente legitimada, ou se pelo contrário, o crédito concedido a este modo de determinação dos direitos e obrigações depende da relação existente entre os contratantes**»<sup>1</sup>.*

15. Órgão que integrando o Estado tem por missão constitucional defender o cidadão contra as injustiças a que este pela sua acção ou omissão dê lugar, não pode o Provedor de Justiça abster-se de intervir numa situação que o Estado, por causas históricas de todos conhecidas, subverteu a relação de arrendamento urbano, do mesmo passo que se furtaria a assumir o pesado encargo público que haveria de acompanhar a medida.

16. Assim, é com o modesto propósito de suscitar ao legislador a ponderação de alguns instrumentos de natureza técnico-jurídica que se corresponde ao interessante convite formulado pelo Gabinete de S.Ex.a o Secretário de Estado da Habitação à

---

<sup>1</sup> JEAN KELLERHALS/MARIANNE MODAK/DAVID PERRENOUD, **Le sentiment de justice dans les relations sociales**, Col. Que Sais-Je ?, PUF, Paris, 1997, pp. 65-66.



## **PROVEDORIA DE JUSTIÇA**

Provedoria de Justiça para que dê conta das suas preocupações no momento em que se perfila no horizonte próximo uma substancial revisão dos regimes jurídicos aplicáveis, nomeadamente, o do arrendamento urbano, compreendendo as relações de polícia administrativa que disciplina, e os do fomento financeiro à recuperação imobiliária urbana.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### B. Regimes de apoio financeiro à reabilitação de edifícios

#### I. Introdução

17. Vigoram, actualmente, os regimes de comparticipação financeira e financiamento de obras de reabilitação urbana, designados como Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (**RECRIA**), Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas, (**REHABITA**), Regime especial de comparticipação e financiamento na recuperação de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal (**RECRIPH**) e o Programa de Apoio Financeiro Especial (**SOLARH**).
18. De entre os programas referidos, sofreram alteração, no âmbito da recente reforma legislativa nos domínios do arrendamento urbano e do apoio à recuperação urbana, o RECRIA, o REHABITA e o SOLARH, por via do Decretos-Lei nº 329-B/2000 e do Decreto-Lei nº329-C/2000, ambos de 22 de Dezembro e do Decreto-Lei nº39/2001, de 9 de Fevereiro).
19. Por meio destas alterações, o legislador pretendeu aperfeiçoar aqueles regimes, alargando o seu âmbito de aplicação, procurando adequá-los às novas realidades sociais e ao escopo de recuperação do património habitacional.
20. Assim, no que se reporta ao RECRIA e ao REHABITA, pretendendo restabelecer o equilíbrio contratual entre as posições do senhorio e do arrendatário - equilíbrio quebrado pela política de congelamento das rendas antigas



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- o legislador consignou a possibilidade de um aumento da renda, por motivo de realização de obras de conservação e de beneficiação, revendo os parâmetros que para o efeito anteriormente estabelecera no art. 38º, do Regime do Arrendamento Urbano (**RAU**), com vista à obtenção de uma renda mais compensatória para o senhorio.

21. Nos termos do preâmbulo do citado Decreto-Lei nº329-B/2000, considerou-se conveniente uma definição clara do valor da correcção das rendas, prevenido interpretações díspares na aplicação dos factores de correcção.
22. Por outro lado, a par do aumento do valor das participações a fundo perdido, foi instituída a faculdade de atribuição de um financiamento aos proprietários, para garantia da execução da sua quota-parte nas obras não participadas.
23. Previu-se, ainda, no âmbito do RECRIA, a participação na recuperação parcial dos imóveis. Embora este ponto não reúna inteiro consenso entre os especialistas em reabilitação, o certo é que casos haverá em que a necessidade de empreender, de uma só vez, todas as obras de beneficiação necessárias pode demover o proprietário de recorrer aos programas de apoio. Em casos não raros, é o deficiente estado das coberturas ou das canalizações que, de modo determinante, causa a degradação do edifício. Não se exclui, pois, que obras parciais de beneficiação possam, pelo menos, suster ou desagravar a deterioração.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### II. Âmbito de aplicação dos regimes de apoio financeiro

24. Terão sido avisadas as intenções do legislador, que procuraram, aliás, acolher algumas das recomendações formuladas pelo Provedor de Justiça há cinco anos. Todavia, observa-se que aqueles desideratos nem sempre terão sido alcançados.
25. Na verdade, tais alterações cingem-se aos programas RECRIA e REHABITA, não contemplando as demais situações em que os proprietários de imóveis degradados careçam justificadamente dos incentivos ali previstos (em particular, nas modalidades de comparticipação, financiamento e possibilidade de aumento de renda).
26. Ora, verifica-se que o âmbito de aplicação do RECRIA e do REHABITA, se revela desajustado às actuais necessidades de recuperação, tendo presentes quais os fogos susceptíveis de beneficiar dos incentivos financeiros ali previstos (cfr. art. 3º do supra citado diploma).
27. A actual legislação apenas contempla as situações de arrendamento constituídas anteriormente a 1980, mantendo a anterior orientação, por referência ao exercício da faculdade de correcção extraordinária das rendas, ao abrigo da Lei nº46/85, de 20 de Setembro. Não vingou a proposta legislativa inicial de alteração ao RECRIA que, procurando alargar o leque dos beneficiários, abarcava, também, os contratos celebrados na década de 1990.
28. Por outro lado, o actual regime do RECRIA desencoraja a reabilitação de edifícios com fogos devolutos ou com habitação própria, podendo a comparticipação, em



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

situações extremas, equivaler a um valor negativo. Perderam-se de vista obras em prédios onde coexistam fogos arrendados e fogos devolutos ou afectos a habitação do proprietário. Nestes casos, se o proprietário não puder aceder ao RECRIPH, não lhe resta qualquer mecanismo de comparticipação.

29. Parece encontrar-se praticamente esgotado o âmbito do RECRIP. Este programa foi criado no ano de 1988, não se revelando suficientemente atractivo para que os proprietários que, não tendo acedido ao mesmo no decurso dos anteriores doze anos, o viessem a fazer na sequência das recentes alterações legislativas. O universo dos potenciais beneficiários sofreu uma redução significativa, importando adequá-lo às vicissitudes que o mercado imobiliário entretanto sofreu.
30. Assim se compreendem as recentes declarações públicas do Presidente do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (**IGAPHE**), veiculadas pelo diário *A CAPITAL*, em 21.08.2002, de acordo com as quais, dos € 30.000.000,00 destinados, no ano de 2002, aos programas RECRIP, REHABITA e RECRIPH, apenas 6,6 % teriam sido aplicados no primeiro semestre do ano.
31. De acordo com dados que nos foram facultados pela Direcção Municipal de Reabilitação Urbana, da Câmara Municipal de Lisboa (**DMRU**), em meados de Agosto de 2002, apenas teriam dado entrada naquele departamento, no decurso deste mesmo ano, 16 pedidos de apoio financeiro ao abrigo dos regimes REHABITA/RECRIP, encontrando-se decididos 6 e subsistindo 10 em apreciação.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### III. Complexidade dos regimes

32. Tanto quanto se apurou, o IGAPHE celebrou um protocolo com a Câmara Municipal de Lisboa, nos termos do qual foi prorrogada a aplicação do disposto no Decreto-Lei nº 329-C/2000, de 22 de Dezembro (cuja vigência se iniciou em Janeiro de 2001). Tendo em conta as dificuldades dos serviços administrativos na aplicação dos novos procedimentos instituídos, bem como na adaptação ao novo regime por parte dos particulares, foi acordada a conveniência em prorrogar a aplicação do anterior regime até fins de Dezembro de 2001. Como tal, a aplicação da tramitação prevista no novo regime RECRJA, pelos serviços camarários, só se terá iniciado em Janeiro de 2002.
33. Pode observar-se que a aplicação do novo regime continua a suscitar especiais dificuldades, por motivo da complexidade da tramitação do procedimento, com evidente prejuízo para a recuperação dos imóveis.
34. Como foi afirmado pelo Presidente do IGAPHE (loc. cit.) na citada entrevista de 21.08.2002, *“o maior entrave ao programa RECRJA é a enorme complexidade burocrática e exigências técnicas na elaboração das candidaturas”*.
35. Assim, a instrução dos pedidos de comparticipação apresentados pelos particulares, continua a não reflectir devidamente os factores, coeficientes e valores previstos no actual regime, para efeitos de cálculo de actualização de rendas (cfr. art.12º, do Decreto-Lei nº329-C/20001). Esta circunstância obriga a Câmara Municipal a refazer aqueles cálculos, por aplicação das pertinentes fórmulas legais.
36. Outra das razões da demora observada na tramitação



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

parece estar no facto de os orçamentos apresentados pelos requerentes necessitarem de aperfeiçoamento, ao menos uma vez, por insuficiência ou falta de especificação dos trabalhos necessários.

37. Iniciado o procedimento, os técnicos contactam o requerente, facultando-lhe esclarecimento quanto ao modo de elaboração do orçamento, em particular no que tange à discriminação dos trabalhos. Todavia, na sequência da vistoria efectuada para classificação do edifício, detectam-se sistematicamente lacunas no orçamento que carecem de ser colmatadas. Na maioria das situações, não se mostram previstas obras absolutamente necessárias. Os orçamentos são objecto de uma análise criteriosa e são reformulados, quase sempre, pelos técnicos camarários. Essa reformulação implica alterações a nível da descrição dos trabalhos (sua designação técnica), sem acarretar a imposição de encargos desmesurados para os proprietários.
38. Mas, não só a tramitação do procedimento se revela complexa, como se suscitam incidentes na execução das obras: ora por insolvência dos proprietários - situação que o actual regime procura acautelar, ao prever a atribuição de um adiantamento de 20% do valor da comparticipação em momento anterior à execução da obra e, outrossim, a faculdade de concessão de um financiamento -, ora por surgirem trabalhos adicionais (não previstos no orçamento), ora ainda pela escassez e falta de adequada qualificação dos técnicos de recuperação (ver *infra* C-VI).
39. Acresce oporem-se frequentemente os inquilinos, ocupantes das fracções, à prossecução dos trabalhos,



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

sendo sobejamente conhecidas as dificuldades em assegurar o seu realojamento no decurso das obras.

### IV. Aumento das rendas por motivo de obras de reabilitação

40. Por outro lado, o mecanismo de actualização das rendas não parece mostrar-se suficientemente atractivo para os proprietários, uma vez que não permite, na sua aplicação, a recuperação do investimento em tempo útil (cfr. preâmbulo do Decreto-Lei nº329-C/2000, de 22 de Dezembro).
41. Isto, porque, confessadamente, o regime legal vem receando o aumento das rendas antigas, de modo a não onerar excessivamente os inquilinos, reduzindo consideravelmente, nestas situações, o valor resultante da aplicação dos critérios gerais.
42. A prática administrativa revela-nos que, dada a exiguidade dos valores das rendas antigas, o montante da renda corrigida perfaz um valor que fica muito aquém de um valor equitativo, tendo presente o investimento efectuado pelo senhorio, ainda que, por força do mecanismo da correcção das rendas, o proprietário que reabilite o imóvel ao abrigo daqueles programas, possa alcançar aumentos da ordem dos 150%. É bom de ver que para uma renda de € 6,00 um aumento de 150%, se traduz numa renda de € 15.
43. Casos há de senhorios de prédios antigos que manifestam reservas em exercer a faculdade de aumentar a renda, por conhecerem a situação económica dos arrendatários, com



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

os quais mantêm relações estreitas de vizinhança, assumindo uma tarefa de solidariedade social que não lhes cumpre singularmente. É sabido que a depreciação do valor real das rendas e a diminuição do seu peso no orçamento familiar vêm amparando situações familiares de extrema fragilidade económica, o que tem permitido aos poderes públicos algum alívio nas despesas de subvenção habitacional.

44. Estas razões podem também explicar a escassa adesão dos arrendatários aos novos subsídios de renda, destinados a colmatar a incapacidade financeira para suportar aumentos de renda na sequência de realização de obras.

### V. Subsídios de renda

45. Neste campo, merece ponderação, a circunstância de muitos arrendatários não poderem suportar os aumentos de renda, ainda que lhes seja facultado um subsídio para o efeito. Isto, porque a taxa de esforço exigida aos arrendatários socialmente mais desfavorecidos é pesada, revelando-se por vezes incomportável (cfr. art.4º, do Decreto-Lei nº329/B-2000, de 22 de Dezembro). Ao que parece resultar das fórmulas, apenas os aumentos que extrapolem o valor do salário mínimo nacional beneficiam de apoio.
46. De acordo com o disposto no art. 6º, nº4, a presidência da comissão especial, incumbida de fixar o valor da renda - inviabilizado o acordo entre o senhorio ou o arrendatário - é nomeada por despacho do Presidente da Câmara Municipal. Ainda que a via judicial se apresente como



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

alternativa – ultrapassando o juízo de inconstitucionalidade da norma que previa um tribunal arbitral necessário no art. 36º do RAU<sup>2</sup> - o certo é que o município deveria ocupar uma posição de menor relevo.

47. Competindo à Câmara Municipal, nos termos do art. 9º, alínea c), do citado decreto-lei, verificar os valores da actualização da renda, importaria que as impugnações dos cálculos efectuados pelos serviços camarários fossem decididas por uma comissão arbitral mais afastada da situação.
48. Retomando o aspecto anterior, dir-se-ia, em jeito de conclusão que, no sentido de alcançar uma renda justa e compensadora para o senhorio interessado na reabilitação do locado, importaria reponderar os factores de cálculo para efeitos de aumento da renda.
49. Deverá reflectir-se sobre a oportunidade de revisão do regime de atribuição de subsídios aos arrendatários que sofram um acréscimo de renda por motivo imputável à realização de obras, aferindo-se da sua adequação aos objectivos visados: o apoio às famílias de fracos rendimentos. Isto partirá, naturalmente, de uma cuidada análise estatística do volume de pedidos de subsídio de renda apresentados e deferidos, como também de uma estimativa das rendas que hajam sofrido correcções extraordinárias por motivos de obras de beneficiação. O regime do arrendamento jovem e a considerável extensão com que tem sido aplicado poderá constituir fonte de inspiração para outras situações de carência habitacional e, do mesmo passo, devolver ao mercado de arrendamento

---

<sup>2</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional nº33/96, de 17 de Janeiro.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

maior fluidez.

### VI. Considerações finais

50. Atento o exposto, seria vantajoso estabelecer um único regime de apoio e comparticipação financeira, uniformizando os pressupostos da atribuição dos apoios, por já não possuir inteiro sentido a distinção, para estes efeitos, entre fogos arrendados ou para habitação própria, fogos ocupados ou devolutos, tipos de arrendamento, situação jurídica dos prédios (regime de propriedade horizontal ou de compropriedade), fim a que se destinam (habitação, comércio, prestação de serviços ou outros)<sup>3</sup>.
51. Se o fim prosseguido é o de alcançar a recuperação da totalidade do parque urbano degradado e devolver ao mercado boa parte do património habitacional, o que extravasa largamente das situações que actualmente merecem contemplação legal, o regime de comparticipação e financiamento haveria de poder estender-se a todos os imóveis naquelas condições. Isto, naturalmente, sem prejuízo das necessárias adaptações, em função da situação jurídica e material dos imóveis.
52. Em especial, no que toca à utilização a que os fogos se mostrem afectos, recorda-se a XI recomendação formulada pelo Provedor de Justiça, em 1997, quando sugeria a

---

<sup>3</sup> A este respeito, pode revelar-se útil a análise de regimes de existentes no direito comparado, especificamente vocacionados para a regulação do financiamento e promoção de operações de reabilitação urbana, de entre os quais se referem, a título de exemplo, o sistema constituído ao abrigo da Lei n.º 2000-1208, de 13 de Dezembro de 2000 (*Relative à la solidarité et au renouvellement urbains* (Loi SRU), em França (disponível em [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)), e a *Housing Grants, Construction and Regeneration Act* 1996, do Reino Unido (disponível em [www.legislation.hmso.gov.uk](http://www.legislation.hmso.gov.uk)).



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

introdução de factores de justa ponderação no RECRIPH para os edifícios com estabelecimentos comerciais. Na verdade, continua a não ser clara a razão pela qual do âmbito do RECRIPH ficaram excluídos os imóveis compreendendo mais de um estabelecimento comercial, sem a devida ponderação da superfície ocupada, do rendimento da actividade e da sua proporção na economia do condomínio.

53. A título de exemplo, refira-se que a existência de dois pequenos estabelecimentos comerciais (ou de restauração) num imóvel em avançado estado de degradação constitui impedimento no recurso ao programa RECRIPH, quando, algo incongruente, pode beneficiar de apoio um imóvel em condições idênticas, onde esteja instalado um estabelecimento amplo, próspero e com um aviamento significativo.
54. Nos termos do novo regime RECRIA, os trabalhos não previstos no orçamento não podem ser objecto de apoio financeiro, por não haverem sido equacionados em tempo oportuno. Por força dos trâmites legais, quando a obra se inicia, foi já aprovado o projecto e fixado o montante dos apoios de que a mesma beneficiará. O legislador não consignou mecanismos com vista à correcção do valor das participações, por superveniente alteração do montante das obras, imputada a trabalhos não previstos.
55. Nem a situação dos fogos devolutos terá sido ainda devidamente equacionada para este efeito, registando-se um aumento destas situações, dada a insuficiência de mecanismos legais que incentivem a sua recuperação. Se é certo que os fogos devolutos, quando usados como



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

instrumento especulativo, não devem merecer contemplação da parte da ordem jurídica, já o mesmo se não dirá quando o seu proprietário pretenda reabilitá-los – indício seguro de que a função social e económica em falta se encontra em vias de ser prosseguida.

56. Para mais, os fogos devolutos coexistem frequentemente com fogos ocupados no mesmo imóvel. Os arrendatários que, por falta de alternativa, se vão mantendo – e em condições de dia para dia piores – acabam por sofrer reflexamente com o desincentivo à reabilitação.
57. Um novo regime ora propugnado poderia prever a modalidade de comparticipação a fundo perdido quanto a operações de reabilitação de imóveis devolutos, porquanto o programa SOLARH apenas contempla o financiamento deste tipo de operações.
58. Neste âmbito, uma eventual definição de prédio devoluto revelar-se-ia vantajosa, tendo presente, designadamente, que se têm suscitado dúvidas quanto ao preenchimento do conceito, detectando-se situações de contratos de arrendamentos simulados, com vista a evitar a qualificação de devolutos. Importaria privilegiar a realidade material, sendo aquela categoria elaborada em função da taxa de ocupação efectiva do imóvel (independentemente dos vínculos contratuais). O comodato destes fogos, designadamente, não se vê por que seja liminarmente excluído quando, à semelhança do arrendamento, permite satisfazer necessidades de habitação.
59. A precedente reflexão, no sentido de os fogos devolutos poderem beneficiar do regime de comparticipação, não retira oportunidade a quanto fora assinalado pelo Provedor



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

de Justiça nas recomendações XIX a XXVI, que aconselhavam a instituição da faculdade de expropriação de prédios urbanos devolutos, quando se verifique o incumprimento injustificado de ordem camarária de beneficiação ou de demolição do imóvel. Nestas situações, a expropriação parece constituir o meio mais adequado e eficaz para recuperar a função social da propriedade, seguindo, do mesmo passo, o propósito de recuperação do património urbano degradado.

60. No que concerne à determinação do aumento de rendas, decorrente da realização de obras, ao abrigo dos citados programas de apoio financeiro, verifica-se que as actuais fórmulas e factores de ponderação são extremamente complexos, criando grandes dificuldades na determinação dos montantes, o que, por si, já aconselha a revisão.
61. A clareza, congruência e simplicidade do regime contribuirão decerto para uma maior divulgação.
62. As dificuldades fazem-se reflectir, ainda, no apuramento dos valores das participações, por força do determinado no art. 6º, do Decreto-Lei nº329-D/2000, que estabelece, entre os factores de fixação daqueles valores, as rendas devidas antes e após a execução das obras.
63. A prática administrativa revela ser muito reduzida a área média dos fogos participados (os dados disponíveis na DMRU apontam para uma média de 55,77 m<sup>2</sup> de área útil), tratando-se amiúde de edifícios que não satisfazem os requisitos mínimos de habitabilidade do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei nº38.382, de 7 de Agosto de 1951. Esta questão começa agora a colocar-se, sendo de equacionar o emparcelamento



## **PROVEDORIA DE JUSTIÇA**

de fogos no âmbito da recuperação, com eventual aproveitamento de fogos devolutos. Poder-se-iam criar especiais incentivos à recuperação de fogos que cumpram os requisitos do RGEU, tendo presente que neste diploma se estipulam os requisitos mínimos de salubridade e segurança que as edificações devem satisfazer.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### C. Enquadramento jurídico da execução de obras coercivas

#### I. Possibilidade de execução coerciva parcial

64. Nos termos do disposto no art. 89º, n.º 2, do RJUE<sup>4</sup> – como, aliás, sucedia ao abrigo do disposto no art. 10º do RGEU – as câmaras municipais devem ordenar a execução das obras necessárias para corrigir as más condições de segurança ou salubridade, com a faculdade de se substituírem aos proprietários, a expensas destes, e sem recurso aos tribunais, em caso de incumprimento das intimações (art. 91º). Isto, de resto, em sintonia com a genérica prerrogativa de substituição coactiva para cumprimento das obrigações que resultem do acto administrativo (art.149º, nº2, do Código do Procedimento Administrativo).
65. Todavia, tem-se verificado, sobretudo em Lisboa, que o elevado número de situações em que a Câmara Municipal é chamada a intervir torna financeiramente inoportável tal actuação, dado o volume de obras a realizar em cada um dos prédios.
66. Por esta razão, o número de intervenções municipais, embora não despidendo, é reduzido, quando confrontado

---

<sup>4</sup>Artigo 89.º (Dever de conservação)

1 - As edificações devem ser objecto de obras de conservação pelo menos uma vez em cada período de oito anos.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a câmara municipal pode a todo o tempo, officiosamente ou a requerimento de qualquer interessado, determinar a execução de obras de conservação necessárias à correcção de más condições de segurança ou de salubridade.”.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

com o volume de intimações urbanísticas não cumpridas tempestivamente, e limitado a casos extremos em que, a par da gravidade do seu estado, se suscitem problemas mais graves de desalojamento.

67. Nos restantes edifícios, são - quando muito - tomadas medidas destinadas a conter os factores de perigo mais evidentes (interdição do uso de partes em risco de derrocada, escoramento de edifícios ou colocação de coberturas sobre os telhados), o que, se por um lado não deixa os moradores a salvo, por outro, não impede o desenvolvimento do processo erosivo em curso nesses edifícios, que se vai agravando com o tempo.
68. O estado geral de degradação desses edifícios deve-se a factores bem determinados e passíveis de uma acção correctiva autónoma (por exemplo, infiltrações decorrentes do mau estado da cobertura ou da rotura das canalizações, cedência resultante da afectação de um determinado elemento da estrutura, etc.).
69. Nesses casos - e quando tal se revele tecnicamente possível - a correcção do factor que origina o processo degradativo bastaria para obviar a estados de ruína técnica ou económica.
70. Uma vez que o custo de uma intervenção parcial será, em muitos casos, bastante inferior ao da beneficiação geral do edifício, tem sido equacionada a possibilidade de os municípios, em caso de impossibilidade de realização de obras de correcção geral em todos os edifícios necessitados, limitarem a sua intervenção coerciva à eliminação de causa específicas, alcançando, assim, um número maior de intervenções e, sobretudo, evitando, um



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

maior número de situações de risco grave no futuro<sup>5</sup>.

71. Contudo, para além de dificuldades de ordem técnica, decorrentes da incapacidade de muitos edifícios, sobretudo nas zonas históricas, para suportarem intervenções parciais (v.g., a substituição de uma cobertura pode exigir o reforço geral da estrutura do edifício), tem sido manifestado o entendimento de que a execução administrativa de uma ordem de intimação deve ter por objecto o conteúdo desse mesmo acto, não estando a câmara municipal habilitada a executá-lo em medida diferente.
72. Embora tal entendimento seja controvertido entre os técnicos – pelo menos, no que respeita à faculdade de limitar as obras à causa determinante do perigo<sup>6</sup> – seria desejável ver expressamente consagrada essa possibilidade, ainda que a título excepcional, por exemplo, no âmbito do art. 91.º do RJUE.
73. Diferente da execução parcial – que se reporta ao conteúdo da prévia intimação – é a tomada de posse administrativa dos edifícios para realização de intervenções urgentes, destinadas a evitar a sua ruína (v.g. escoramento, colocação de coberturas provisórias).
74. Este tipo de intervenção tem sido frequente em situações de estado de necessidade, perante casos que justificam a participação dos serviços da Protecção Civil.
75. Todavia, questiona-se se tal possibilidade – assim como a

---

<sup>5</sup> Veja-se, a título de exemplo, a iniciativa, tomada pela Câmara Municipal de Coimbra, de proceder, em colaboração com as Freguesias do centro histórico daquela cidade, à realização de pequenas obras de reparação com vista a obstar à degradação dos edifícios.

<sup>6</sup> *Mutatis mutandis* aplicam-se aqui as considerações expendidas supra, a respeito do recurso a programas de financiamento para trabalhos de beneficiação parcial.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

imputação, aos proprietários, do custo das benfeitorias realizadas – não se deveria encontrar expressamente prevista na lei e estruturada organicamente, de modo a permitir uma acção preventiva concertada e eficiente.

### II. Intimação para execução de obras: notificação e publicidade

76. Merece especial atenção o procedimento de intimação aos proprietários no sentido de promoverem a realização de obras nos imóveis que lhes pertencem.
77. O tratamento do assunto afigura-se tão mais pertinente, quanto um significativo número de intimações municipais, determinando a realização de obras de conservação ou de beneficiação de imóveis, são desrespeitadas, sem que, ulteriormente, se tomem medidas com vista ao seu cumprimento, *maxime* a instauração de procedimentos de natureza contra-ordenacional, a despeito do efeito compulsório das sanções<sup>7</sup>.
78. Esta situação foi, aliás, reconhecida pelo Presidente da Câmara Municipal de Lisboa no Despacho n.º353/P/2002, de 10.07.2002, através do qual se revogaram todos os actos administrativos de intimação para a realização de obras que tivessem sido praticados há mais de cinco anos e constituíssem os últimos actos praticados no processo<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Não briga com a garantia de *non bis in idem* a aplicação de várias coimas à mesma situação quando, reiteradamente intimado, o proprietário se abstenha de providenciar pelo cumprimento.

<sup>8</sup> “... existem, apenas no Departamento de Conservação de Edifícios e Obras Diversas, cerca de 16.000 processos de intimação para conservação de edifícios particulares, a generalidade dos quais com inquilinos (...) este número e antiguidade das intimações



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

79. Importa não esquecer que, em muitos casos, as dificuldades surgem logo que se pretende notificar o proprietário do imóvel para o qual é determinada a realização de obras. Isto, porque, não raras vezes, os serviços municipais desconhecem a sua identidade ou o seu paradeiro, em virtude de se ter transmitido o direito de propriedade por morte ou por negócio jurídico *inter vivos*, como também, por vezes, o elevado número de comproprietários – alguns menores, ausentes ou incapazes – dificulta a perfeição dos actos de intimação. À volatilidade de alguns proprietários acrescem as sucessivas transmissões da propriedade que vão deitando por terra cada um dos antecedentes procedimentos de intimação. Com efeito, a intimação pretérita não é oponível ao adquirente, o que obriga as autoridades municipais a reiniciarem os processos.
80. Ora, duas inovações legislativas poderiam contribuir decisivamente para conferir maior eficácia às intimações camarárias, ordenando a execução de obras necessárias à correcção de más condições de segurança ou de salubridade (v. art. 89.º n.º 2 do RJUE).
81. Por um lado, parece aconselhável que, em situações de incerteza quanto à pessoa do proprietário, os municípios recorram, de forma mais expedita, ao mecanismo da citação edital, tanto no âmbito da intimação para realização de obras, como no da sua execução coerciva.
82. Tendo conhecimento da decisão camarária no sentido de intimar o proprietário para que proceda à execução de

---

para conservação revela a total ineficácia das mesmas como meio de impor ou fomentar a conservação e recuperação do parque edificado, mais antigo, da cidade de Lisboa.” Despacho nº353/P/2002, de 10.07.2002.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

obras, também através de edital afixado no imóvel, os inquilinos do edifício, ou até mesmo os vizinhos, procurarão advertir o senhorio do facto, uma vez que têm interesse directo e pessoal no cumprimento da intimação (art. 90.º, n.º 2, do RJUE). Os adquirentes de direitos sobre o imóvel, por seu turno, estarão em condições de melhor conhecer a situação do prédio.

83. Por outro lado, poderia considerar-se a sujeição a registo predial, como um ónus, da intimação para realização de obras<sup>9</sup>.
84. O registo predial destina-se a publicitar a situação jurídica dos prédios com vista a acautelar a segurança do comércio jurídico imobiliário. Assim, no Código do Registo Predial sujeitam-se a registo os factos enunciados nas diversas alíneas do artigo 2º. A alínea u) daquela norma assume carácter residual, prescrevendo a inscrição predial de *quaisquer outros encargos sujeitos, por lei, a registo*.
85. Na perspectiva do direito registral não parece existir, pois, impedimento algum a que o legislador consagre a obrigação de registo das intimações para promoção de obras<sup>10</sup>.
86. A atribuição de efeitos *propter rem* à obrigação do proprietário notificado para a execução de obras (art. 89.º, n.º4, do RJUE) mostrar-se-ia vantajosa, desde logo, por dispensar posteriores intimações a terceiros adquirentes. Assim, os novos titulares de direitos sobre o prédio não

---

<sup>9</sup> No artigo 20.º do Regime Urbanístico Geral Italiano, aprovado pela Lei 1150, de 17 de Agosto de 1942, prevê-se a inscrição registral das injunções dos presidentes de câmaras para a realização de obras em edificações.

<sup>10</sup> Cfr., CLÁUDIO MONTEIRO, **O embargo e a demolição de obras no Direito do Urbanismo**, dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, policopiado, Faculdade de Direito de Lisboa, 1995, p. 204.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

poderiam alegar desconhecimento do ónus de providenciar pela execução de trabalhos de conservação ou de beneficiação, possibilitando-se a eventual imputação de responsabilidade civil ou criminal (art. 100.º do RJUE) dos sucessores no direito de propriedade do imóvel<sup>11</sup>.

87. Não deixa de ser relevante observar que o RJUE determina a sujeição da ordem de embargo a registo predial, o que parece ir ao encontro desta ordem de preocupações<sup>12</sup>.
88. Determinada a realização de obras coercivas, a câmara municipal promoveria a notificação do proprietário (pessoal ou edital) e o registo predial da intimação para realização de obras junto da competente conservatória. A inscrição seria cancelada com base em documento emitido pela câmara municipal, certificando a execução das obras em conformidade com o determinado.

### III. Meios de financiamento das obras coercivas

89. A par dos donos de imóveis carenciados de obras de beneficiação e dos inquilinos de fogos de edifícios nessa situação, também os municípios podem beneficiar do regime de comparticipação financeira RECRIA na execução de obras em edifícios próprios ou em substituição do proprietário.

90. No domínio da realização de obras pelos municípios, ao

---

<sup>11</sup> Como afirma CLÁUDIO MONTEIRO, *op. cit.*, p. 204, «No entanto, ordem de demolição também tem carácter real, pelo que a obrigação de proceder à sua execução transmite-se a quem suceda no direito do seu primitivo destinatário, designadamente, quando se trata do proprietário do imóvel, aos seus herdeiros ou a outro adquirente do bem.»

<sup>12</sup> Artigo, 102.º, n.º 8, do RJUE: “O embargo é objecto de registo na conservatória do registo predial, mediante comunicação do despacho que o determinou, procedendo-se aos necessários averbamentos”.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

abrigo do programa RECRUA, pretendeu ainda o legislador reforçar os meios financeiros disponíveis, cumulando a comparticipação a fundo perdido (já prevista anteriormente) com o financiamento da parte das obras não comparticipadas, ao abrigo do regime bonificado (art.7º, nº2 do Decreto-Lei nº329-C/2000, de 22 de Dezembro).

91. Por outro lado, o Decreto-Lei nº329-B/2000, em sede de alterações ao regime jurídico do arrendamento urbano, consagrou a faculdade de os municípios poderem ser ressarcidos dos montantes despendidos na execução coerciva de obras de conservação necessárias à correcção de más condições de segurança ou de salubridade (cfr. art. 89.º, nº2, do RJUE), mediante o arrendamento de fogos devolutos. Nesta situação, além do condicionalismo imposto à duração do contrato, que não poderá ser inferior a três anos nem superior a oito, a renda praticada encontra-se sujeita ao regime da renda condicionada.
92. Não se mostrando evidente a razão que levou o legislador a estipular imperativamente o regime da renda condicionada, parece ser de ponderar a revisão da solução adoptada, no sentido de liberalizar as rendas dos fogos coercivamente arrendados em aproximação aos valores do mercado (v.g. por licitação da melhor oferta). Desta forma, o expediente, permitindo a mais rápida recuperação dos custos das obras, mostrar-se-ia atractivo para, assim, os municípios, os quais, conforme os elementos recolhidos, não se têm prevalecto de tal faculdade.
93. Afigura-se ainda pertinente reiterar o teor da VIII das citadas recomendações do Provedor de Justiça, de 1997.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Ali se sugeria, designadamente, a consagração legal “*da possibilidade de o município ser ressarcido por dação em pagamento, ou seja, através da aquisição ou promessa de aquisição de fracções do imóvel reabilitado*” como modo de ressarcimento pelas benfeitorias introduzidas.

### IV. Expropriação para realização de operações de reabilitação

94. A realização de operações de reabilitação urbanística pode não se limitar a intervenções isoladas e pode colidir com a preservação da forma e tipologia dos edifícios existentes, reclamando a sua adaptação a novas funções e exigências (v.g. redefinição do desenho urbano, emparcelamento para criação de espaços mais adequados às necessidades actuais, introdução de novas funções nos edifícios). Nessas situações, poderá tornar-se necessária a expropriação dos prédios envolvidos<sup>13</sup>.
95. Tal medida encontrava-se já prevista, embora em termos não inteiramente coincidentes, no art. 11.º, do RGEU e no art. 48.º, n.º 1, alínea c), da Lei dos Solos (Decreto-Lei nº794/76, de 5 de Novembro).<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> No mesmo sentido, veja-se, no ordenamento jurídico espanhol, a expropriação “por incumprimento da função social da propriedade, prevista no art. 34 da Lei n.º 6/1998, de 13 de Julho, sobre o regime do solo e valorações, e no art. 170º, n.º 2, alínea d) da Lei n.º9/2001, de 17 de Julho (Lei do Solo da Comunidade de Madrid).

<sup>14</sup> «Podem ser expropriadas as edificações que, em consequência de deliberação camarária baseada em prévia vistoria, realizada nos termos do § 1º do art. 51º do Código Administrativo, deviam ser reconstruídas, remodeladas, beneficiadas ou demolidas, total ou parcialmente, para realização do plano de urbanização geral ou parcial aprovado» - art. 11º do RGEU;  
«Podem ser expropriados por utilidade pública:



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

96. Quando tal situação ocorresse relativamente a um conjunto de edifícios, estabelecer-se-ia a possibilidade de definir esquemas de reestruturação do conjunto, prevendo-se a expropriação dos prédios envolvidos no caso de falta de acordo entre os proprietários ou de não início das obras, dentro dos prazos ali estabelecidos (art. 49.º, da Lei dos Solos).
97. Estes mecanismos foram retomados nos arts. 128.º, n.º 2, alínea c), e 129.º, do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (**RJIGT**), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as seguintes alterações:
- i. Enquadramento no regime da execução dos planos urbanísticos, enquanto instrumento de execução (Subsecção II, da Secção I do Capítulo V, do RJIGT), estabelecendo-se, como pressuposto, a sua necessidade para aquele efeito;
  - ii. Alargamento da previsão do art. 128.º, n.º 2, alínea c), aos casos de más condições de segurança dos edifícios;
  - iii. Estabelecimento, no caso do art. 129.º, da possibilidade de aplicação de um sistema de execução de planos (cooperação ou imposição administrativa, previstos nos arts 123.º e 124.º, do RJIGT) ou de apresentação de uma proposta de reestruturação da propriedade;
  - iv. Estabelecimento, no art. 129.º, n.º 3, em caso de expropriação ocorrida ao abrigo do disposto no n.º 2

---

c) Os prédios urbanos que devam ser reconstruídos ou remodelados, em razão das suas pequenas dimensões, posição fora do alinhamento ou más condições de higiene ou estética, quando o proprietário não der cumprimento, sem motivo legítimo, no prazo de dezoito meses, à notificação que, para esse fim, lhe for feita.» - art. 48º, n.º 1, da Lei dos Solos.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

do mesmo artigo, da possibilidade de alienação, em hasta pública, dos edifícios reconstruídos ou remodelados no âmbito da operação.

98. Apesar de estes mecanismos se encontrarem previstos desde 1951, tem-lhes sido concedida escassa aplicação.

99. Por outro lado, mesmo após a remodelação operada pelos art.s 128.º e 129.º, do RJGT, podem suscitar-se algumas questões relativas à adequação destes mecanismos e que conviria clarificar:

100. Em primeiro lugar, a restrição aos casos de execução dos planos urbanísticos: sendo essa a sua sede natural, segundo a lógica do sistema de gestão territorial instituído pelo RJGT, verifica-se que, em muitos casos – e, sobretudo, no que respeita às intervenções isoladas, previstas no art. 128.º, n.º 2, alínea c) – não existem disposições de planos ao abrigo das quais possa ser determinada a sua aplicação<sup>15</sup>.

101. Em segundo lugar, a definição do pressuposto do incumprimento ilegítimo de ordem de reconstrução ou remodelação dos edifícios (art. 128.º, n.º 2, alínea c), *in fine*), dá lugar a demasiadas dúvidas:

- i. *Esta ordem é a intimação exarada ao abrigo do disposto no art. 89.º, n.ºs 2 e 3, do RJUE, ou uma ordem atípica?* Com efeito, na previsão do art. 128.º, n.º 2, alínea c), estão compreendidas situações não incluídas na previsão dos n.ºs 2 e 3 do art. 89.º do

---

<sup>15</sup> Estes planos são, nos termos do disposto no art. 91.º, n.º 2, alínea c), do RJGT, os planos de pormenor, na versão simplificada de “Plano de conservação, recuperação ou renovação do edificado”. Porém, além da relativamente escassa adopção de planos de pormenor, entre nós, merece referência o facto de se aguardar, ainda, pela emissão de norma regulamentar que venha definir o conteúdo documental deste tipo simplificado de instrumento de gestão territorial (cfr., art. 92.º n.º 3, do RJGT).



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

RJUE (pequenas dimensões, desenquadramento no alinhamento, motivos estéticos e ordem de reconstrução de edifícios);

ii. *O que deve entender-se por incumprimento ilegítimo?*  
Havendo, por exemplo, falta de meios dos proprietários para a execução das ordens, estarão afastados os poderes de intervenção previstos nos art.s 128.º, n.º 2, alínea c), e 129.º do RJIGT?

102. Em terceiro lugar, o facto de não se prever, expressamente, a alienação em hasta pública dos edifícios isolados, mas apenas de conjuntos de edifícios (art. 129º, n.º 3).

103. Por outro lado, levanta-se o problema da indemnização a pagar por estas expropriações.

104. A este respeito, não se trata de observar os problemas financeiros, que têm afastado, em grande medida, o recurso à expropriação ou a outras medidas de intervenção directa da Administração Pública.

105. Pelo contrário, o que se questiona é a adequação dos critérios de cálculo da indemnização estabelecidos, em sede geral, no Código das Expropriações aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, aos casos de expropriação para execução de obras de reabilitação que não hajam sido cumpridas.

106. Com efeito, se a estes casos forem aplicados os critérios gerais de indemnização do Código das Expropriações (nomeadamente, nos termos dos arts. 26.º e 28.º), os proprietários poderão receber a soma do valor do solo e da construção (art. 28.º, n.º 2), sem que tenham de suportar os custos a que se encontravam adstritos, por



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

força da ordem incumprida.

107. Em tal situação, esses custos são transferidos para a entidade expropriante, que ficará com o encargo de fazer as referidas obras, a fim de permitir a utilização do bem para o fim visado na expropriação.
108. Curiosamente, nestas situações, os proprietários inadimplentes, expropriados dos prédios para este fim, ficariam em situação mais favorável do que a dos que tivessem dado uso aos seus imóveis e que tivessem executado as obras devidas, porquanto estes últimos suportam os custos associados ao cumprimento dos seus deveres. Poderá destarte estar a premiar-se a degradação e o abandono dos edifícios.
109. Afigura-se, por isso, incompreensível esta situação de locupletamento, urgindo resolvê-la através da adoção de normas especiais para este tipo de situações.
110. Tal ordem de razões resulta acrescida se forem tidos em conta os pressupostos, estabelecidos no já referido art. 128.º, n.º2, alínea c), do RJIGT (que permite a expropriação de terrenos e edifícios necessários à execução de planos), do dever de execução das normas dos planos ao abrigo dos quais haja sido determinada a execução de trabalhos de recuperação e do incumprimento ilegítimo de tais ordens.
111. Nestes casos, parece concorrer com a finalidade de utilidade pública da expropriação uma finalidade sancionatória - ou pelo menos compulsória - da omissão injustificada de colaboração dos particulares na execução do plano (v. art. 118.º, n.º 2, do RJIGT), o que justificará a admissibilidade constitucional do estabelecimento de



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

critérios de cálculo da indemnização que se traduzam num valor inferior ao valor normal de mercado. A justa indemnização não pode corresponder a um valor calculado abstractamente, com o que cobriria situações de enriquecimento sem causa.

112. Estes argumentos assumem maior relevância nas situações em que os prédios objecto de intimação não cumprida, para execução de obras, se encontrem devolutos.

113. Ninguém negará que os imóveis devolutos constituem um dos problemas mais relevantes do actual quadro de degradação urbanística, na medida em que o estado de abandono e a ausência de moradores, não apenas promovem a falta de execução de obras como ampliam os riscos para a segurança de pessoas e bens, para além de acentuar a desertificação de certos núcleos urbanos<sup>16</sup>.

114. De resto, o abandono de imóveis constitui uma actuação repudiada pelo direito, sobretudo, atento o dever de conservação dos edifícios e do seu emprego para o fim a que se destinam.

115. A este respeito, recorda-se o que vinha já referido no *Estudo sobre os condicionalismos administrativos e legislativos da degradação do património habitacional degradado do concelho de Lisboa*<sup>17</sup>, no sentido de que, como defendem A. SOUSA FRANCO e GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS<sup>18</sup>, os imóveis não habitados pelos seus proprietários vagos devem ser qualificados como

---

<sup>16</sup> Recorda-se o que já foi referido, a este respeito. Os riscos são ,não apenas de derrocada, por degradação dos prédios, mas também de incêndio.

<sup>17</sup> Cfr. p. 150.

<sup>18</sup> **A Constituição Económica Portuguesa**, Coimbra, 1993, p. 172



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

verdadeiros bens de produção, e não como bens de consumo. Mesmo para OLIVEIRA ASCENSÃO, para quem a propriedade privada encontra raiz numa plano supra-positivo, a função social da propriedade não deixa de impor limitações até sobre bens de consumo<sup>19</sup>.

116. Assim, a expropriação dos imóveis devolutos, designadamente para fins de alojamento temporário ou definitivo de pessoas carenciadas, não apenas responde a uma necessidade pública (possuindo, por isso, um fim de utilidade pública), como é subsumível a um tipo de expropriação especial, previsto no art. 88º, n.º 1, da Constituição: a expropriação de meios de produção em abandono: *“Os meios de produção em abandono podem ser expropriados em condições a fixar pela lei, que terá em devida conta a situação específica dos trabalhadores emigrantes.”*
117. Nos termos desta disposição constitucional, a expropriação de meios de produção em abandono deve ser objecto de lei especial, tendo em consideração, não apenas a finalidade de utilidade pública na reutilização do bem abandonado, mas também a finalidade compulsória e sancionatória decorrente da reprovação social pelo abandono de um bem economicamente necessário.
118. Assim, são de destacar os seguintes aspectos:
- i. O facto de a expropriação ter por objecto um bem que não se encontra no estado juridicamente devido, visando, precisamente, tal reposição;
  - ii. O concurso de uma finalidade sancionatória, em casos de não uso injustificado, que constitui uma

---

<sup>19</sup> **Direitos Reais**, 4ªed., Coimbra, 1987, p. 144.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

restrição, por conflito das normas dos art. 88.º, nº1, e 62.º, nº2, da Constituição, ao âmbito de protecção do direito de propriedade, justificando, nomeadamente, a atribuição de uma indemnização inferior àquela que resultaria da aplicação dos critérios gerais, assentes na retribuição do valor de mercado do bem.

119. Aliás, recorda-se a este respeito o que foi recomendado pelo Provedor de Justiça (8.07.1997):

*XIX) esta expropriação visa recuperar a função social da propriedade, comprometida pelo seu estado de abandono, pelo que, deverá ser permitido à Câmara Municipal mantê-lo, destinando-o ou não a arrendamento, a par da faculdade de o alienar, sob condição de o adquirente levar a cabo as obras não realizadas pelo anterior proprietário com a cominação de reverter o imóvel para a entidade expropriante com perda de 30% do valor;*

*XX) por razões da mesma ordem, este regime expropriatório deverá comportar um tratamento especial em face do Código das Expropriações, designadamente no tocante ao cálculo do montante indemnizatório, já que no art. 89º da Constituição se admite um regime especial para as expropriações de meios de produção em abandono;*

*XXI) ainda que admitindo a possibilidade de através do recurso aos tribunais comuns (ou a um tribunal arbitral criado para o efeito) vir a ser declarada a justificação do abandono por motivo atendível, a indemnização deverá ser previamente calculada e atribuída sem contemplação das mais-valias que pelos proprietários pudessem ser obtidas com a plena recuperação do aproveitamento urbano, pelo que se propõe que a indemnização se reporte, tão só, ao valor da construção existente à data da declaração de abandono para efeitos expropriatórios;*

*XXII) nos casos em que o proprietário venha a obter decisão favorável do tribunal, ser-lhe-á pago o valor calculado nos termos dos art. 25º e 27º do Código das Expropriações, tomando-se,*



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

*embora, por referência, não as potencialidades edificatórias do local, mas apenas o valor do imóvel dotado de uma construção semelhante à existente após ser convenientemente recuperada ou reconstruída;*

*XXIII) RECOMENDA-SE, do mesmo passo, um conjunto de disposições que salvaguardem este meio expropriatório contra eventuais fraudes à lei (v.g. simulação da ocupação do edifício; invocação da inoponibilidade do abandono a terceiros adquirentes; pedidos dilatórios de licenciamento de obras particulares pendentes ou a apresentar), partindo sempre do pressuposto de uma correcta aplicação do disposto nos arts. 36º e 37º da Lei dos Solos (logo, uma edificação sujeita a intimação para beneficiar não pode ser demolida, já que se mostra recuperável);*

*XXIV) o procedimento expropriatório a criar deverá ter início com uma intimação para o proprietário conferir, num prazo restrito, aproveitamento urbanístico à edificação, admitindo-se a imposição de condições ao licenciamento que não resultariam dos instrumentos de planeamento aplicáveis, do Regulamento Geral das Edificações Urbanas ou do Decreto-Lei nº445/91, de 20 de Novembro (v.g. preservação das fachadas, fixação de uma quota destinada a arrendamento habitacional, prestação de um meio de garantia para assegurar a execução das obras em devido tempo); e,*

*XXV) RECOMENDA-SE, ainda, que o Estado avalize o cumprimento das obrigações pecuniárias decorrentes da tomada de posse administrativa (art. 19º, nº 1, al. a) do Código das Expropriações).*

*XXVI) que ao art. 37º da Lei dos Solos seja acrescentada uma disposição de cujo teor resulte que o cálculo tomará por comparação, de um lado, os custos objectivos das obras de beneficiação e, de outro lado, os custos das obras de demolição a acrescer aos custos de uma nova construção no local com respeito pelos condicionalismos urbanísticos vigentes.*

120. Naturalmente, deverá assegurar-se a possibilidade de



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

os expropriados, no âmbito da discussão do valor da indemnização, poderem apresentar causa justificativa da situação de abandono, o que afastaria a vertente sancionatória do cálculo da indemnização. A última palavra caberá sempre aos tribunais como garantia de um *due process of law*.

### V. Execução de obras coercivas por terceiros, em substituição do proprietário

121. A par da expropriação, em caso de incumprimento de ordens para realização de obras de reabilitação dos edifícios, o direito comparado revela mecanismos de envolvimento de terceiros particulares, interessados em investir na realização de tais operações, em substituição dos proprietários que não procedam à execução de tais obras.
122. Tal medida encontra-se expressamente prevista no ordenamento jurídico espanhol, nomeadamente, nos art.s 162 e ss., *ex vi* do art. 170º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 9/2001, de 17 de Julho (Lei do Solo da Comunidade Autónoma de Madrid), que dispõe:

*«2. El incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución habilitará a la Administración actuante para adoptar cualquiera de estas medidas: (...)*

*c) Subsidiariamente, la Administración actuante podrá declarar en situación de ejecución por sustitución el inmueble correspondiente, sin necesidad de su inclusión en área delimitada al efecto, para la aplicación del régimen previsto en los artículos 162 y siguientes de la presente Ley;*



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

*d) Expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad».*

123. Tal execução, que pode ter lugar na sequência de iniciativa particular, é adjudicada através de concurso público, encarregando-se o adjudicatário do cumprimento da intimação, tendo como contrapartida o pagamento das obras, pelo proprietário, em dinheiro ou, mediante acordo expresso, em espécie<sup>20</sup>.
124. O nosso direito, de resto, não desconhece a figura de expropriação por utilidade particular (art. 1310.º do Código Civil), pelo que, na falta de acordo entre o proprietário e o adjudicatário das obras – benfeitorias necessárias em sentido próprio – seria de ponderar o recurso a este instituto jurídico. Aproximamo-nos do fenómeno da acessão industrial imobiliária de boa fé, amparada por um acto administrativo (cfr. art. 1339.º e ss. do Código Civil).

### VI. Falta de qualificação profissional específica para a realização de obras de reabilitação

125. Um problemas que se terá vindo a manifestar com particular relevância é o da falta de qualificação profissional para a realização de trabalhos de reabilitação de edifícios, por parte dos empreiteiros e dos restantes profissionais envolvidos nesse processo.
126. Com efeito, a reabilitação de edifícios construídos há muitos anos, ou segundo técnicas caídas em desuso,

---

<sup>20</sup> v. Arts. 162 a 167 da Lei n.º 9/2001, disponível em [www.madrid.org/urbanismo](http://www.madrid.org/urbanismo).



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

coloca problemas técnicos especialmente delicados, pelo que a aplicação das técnicas de construção actuais na respectiva reabilitação se pode tornar incomportável ou, mesmo perigosa.

127. Estas dificuldades têm conduzido, em muitos casos, à opção pela demolição dos edifícios (com custos acrescidos e com prejuízo do património cultural urbano), à constituição de situações de risco ou, ainda, a intervenções desnecessariamente onerosas (v.g., a substituição dos elementos estruturais do edifício).
128. Aliás, deve registar-se que a expressão do subsector da reabilitação de edifícios, no mercado nacional da construção, é ainda muito reduzida (cerca de 3%), quando comparada com a média nos restantes países da Comunidade Europeia.
129. É certo que a resolução deste problema se reconduz, em grande parte, a medidas de estímulo, como sejam a promoção da formação profissional neste domínio, a concessão de incentivos à obtenção de qualificação específica (como o que teve lugar com a atribuição do prémio RECRIA) ou, mesmo, definição de especiais requisitos de selecção dos empreiteiros nos procedimentos de adjudicação dos contratos para a realização deste tipo de trabalhos.
130. Todavia, um dos obstáculos que se têm oposto à contratação de empreiteiros especializados (e, mesmo, à especialização por parte destes) tem sido a inexistência, entre as categorias de qualificação profissional previstas no âmbito do regime de acesso e permanência na actividade de empreiteiro de obras públicas e de industrial



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

da construção civil (Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março, e Portaria n.º 412-I/99, de 4 de Junho) de uma categoria profissional específica relativa à reabilitação de edifícios, dentro da qual fosse averiguada a existência das valências relativas às técnicas de construção antigas e à realização de intervenções de reabilitação.

131. Isto sem prejuízo, claro está, da direcção técnica da obra e da responsabilidade dos autores dos projectos.
132. A previsão de tal categoria – ou, mesmo, o estabelecimento do requisito da sua posse, para a realização de intervenções em edifícios com mais de um certo número de anos – poderia motivar os profissionais neste domínio a desenvolverem conhecimentos na área. Sobretudo, tendo presente o potencial do mercado da reabilitação de edifícios e a intenção, publicamente divulgada pela Secretaria de Estado da Habitação, de promover o seu desenvolvimento.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### D. Garantias de alojamento

#### I. Introdução

133. No contexto da análise do problema da degradação urbanística e do respectivo enquadramento legislativo, assume especial relevância a questão do alojamento dos moradores e outros ocupantes dos edifícios.
134. Esta questão merece atenção, não apenas pelas situações de perigo para a segurança de pessoas e bens e de lesão grave da dignidade humana aí detectadas, como também porque a escassez de meios de alojamento alternativo, seja temporário seja definitivo, tem prejudicado a realização de obras de reabilitação dos edifícios, atenta a inconveniência - ou mesmo a impossibilidade - de convivência com tais obras. Regista-se, aliás, que a falta de meios de alojamento tem motivado, em alguns municípios, o protelamento da demolição - e, pior, a permissão da utilização - de edifícios em risco de derrocada, com os perigos daí decorrentes.
135. Não se pode ignorar também que as condições de habitabilidade dos edifícios degradados concorrem, muitas vezes, na lesão da dignidade dos respectivos moradores, com o fenómeno das construções abarracadas, suscitando crescente preocupação por parte do Estado, dos municípios, e da comunidade.
136. No que respeita à análise das garantias de alojamento, importa, não apenas considerar as garantias subjectivas (v.g., o direito dos inquilinos ao realojamento) mas, igualmente, equacionar as garantias objectivas, ou



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

seja, os instrumentos jurídicos que permitam à Administração Pública dar resposta a tais necessidades, no âmbito de uma política de reconversão urbanística e de disponibilização de habitação condigna dentro dos centros urbanos.

### II. O direito ao realojamento

137. Relativamente ao direito a realojamento, observa-se que este apenas se encontra claramente assegurado, seja a título provisório, seja definitivo, nos casos de obras e trabalhos públicos (como sucede com as obras coactivamente executadas pelas câmaras municipais, ao abrigo do art. 91º do RJUE), nos termos do disposto no Capítulo XIII (art. 52.º e ss.) da Lei dos Solos, que dispõe o seguinte:

*“A Administração não pode desalojar os moradores das casas de habitação que tenham de ser demolidas ou desocupadas, embora temporariamente, para a realização de qualquer empreendimento ou execução de qualquer trabalho, sem que tenha providenciado, quando tal se mostre necessário, pelo realojamento dos mesmos».*

138. O padrão de condições de habitabilidade estabelecido pelo art. 53.º da mesma lei é, no entanto, relativamente baixo (v.g., casas desmontáveis, quando esse meio seja o mais aconselhável ou não haja possibilidade de recorrer a outro processo).

139. Já quando se trate de obras cuja execução seja ordenada pela Administração aos particulares, as garantias de realojamento mostram-se mais deficientes, pois não contemplam o alojamento temporário, essencial para permitir a própria execução desses trabalhos. Com efeito, nos casos de despejo para a realização de obras coercivas, a lei apenas garante aos inquilinos o direito a



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

reocuparem o arrendado (art. 92.º, n.º 5, do RJUE).

140. Nos casos de demolição ordenada pela Administração pública, embora o art. 92.º, n.º 5, do RJUE (que estabelece, findas as obras, os inquilinos terem o direito de reocupar os prédios), remeta, por força do n.º 1, do mesmo artigo, para as obras previstas no art. 89.º, n.ºs 2 e 3, do mesmo diploma (obras de conservação e de demolição), o realojamento dos inquilinos depara-se com o efeito extintivo do arrendamento, verificado o pressuposto da perda do objecto (art.s 50.º, do RAU, e art. 1051.º, alínea e), do Código Civil)<sup>21</sup>.

141. Apenas nas situações de despejo para execução de obras de ampliação ou de demolição da iniciativa dos proprietários (**Lei n.º 2088, de 3 de Junho de 1957**, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 329-B/2000, de 22 de Dezembro), são consagradas garantias de alojamento significativamente mais amplas do que as que constantes das normas relativas às obras coercivas executadas pelos proprietários.

142. Com efeito, a lei, ao conferir ao senhorio o direito de denunciar o contrato de arrendamento (art. 69.º, n.º 1, alíneas c) e d), do RAU), atribuindo-lhe o consequente direito de requerer o despejo dos inquilinos (art. 1.º, da Lei n.º 2088), consagra, a favor destes últimos, especiais garantias, que se podem sintetizar do seguinte modo:

i. Quando se vise a alteração ou ampliação do edifício,

---

<sup>21</sup> Pode, contudo, discutir-se se tal efeito extintivo ocorrerá nas situações em que a demolição resulte, precisamente, da omissão injustificada, por parte dos senhorios, da realização de obras de conservação a que se encontrem obrigados. A este respeito, cfr. *Infra*, E., 3..



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- os inquilinos têm o direito de reocuparem as dependências que tinham arrendado no edifício (ou as correspondentes no edifício alterado), sendo indenizados pela suspensão do arrendamento, ou, em alternativa, serem desde logo indenizados pela resolução do arrendamento (art. 5.º da Lei n.º 2088);
- ii. Quando se vise a demolição, o direito de optarem entre a reocupação, em edifício novo que venha a ser construído no local do demolido, de um local correspondente ao arrendado ou a indemnização pela resolução do arrendamento (art. 5º-A, n.º 1, da Lei n.º 2088), sendo que, na falta de tal opção, os inquilinos terão o direito a serem realojados noutra edifício (n.ºs 2 e 3 do referido art. 5º-A). Nos casos de realojamento, enquanto durarem as obras, os inquilinos podem optar entre a indemnização pela suspensão do arrendamento e o alojamento provisório em fogo equivalente ao arrendado (n.º 4 do art. 5º-A).

143. Todavia, estes mecanismos não têm conhecido significativa aplicação prática, revelando diversas disfunções, nos termos adiante expostos<sup>22</sup>, dos quais se destacam, em matéria de garantia de alojamento, as seguintes:

- i. Limitação do direito a alojamento temporário aos casos de despejo por demolição (art. 5º-A, n.º 4);
- ii. Nos casos de despejo para demolição, o direito de opção, por parte do inquilino, entre a indemnização e o realojamento, conferido no n.º 1, do art. 5º-A, da

---

<sup>22</sup> Cfr., *infra*, E., II.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Lei n.º 2088, depara com a ausência de uma obrigação expressa de reconstrução<sup>23</sup> e de correspondência entre a tipologia da construção antiga e da construção (v., art. 3º, n.º 2), assim como com a inoponibilidade, a terceiros, da transmissão da posição contratual do arrendamento para novo prédio que lhes pertença (v. n.º 6 do art. 5º-A);

iii. E, em casos de rendas desactualizadas, a ausência de realojamento não terá contrapartida adequada na indemnização pela resolução do arrendamento prevista (v. art. 5º-A, n.º 1, *in fine*, e art. 5º, n.º 2, este último com as alterações introduzidas nos termos do disposto no art. 42º da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro).

144. Finalmente, importa ter presente o que se dispõe, no regime jurídico do arrendamento urbano para habitação, a este respeito.

145. Antes de mais, há que distinguir as situações em que a diminuição do gozo da coisa é imputável ao senhorio importando o incumprimento<sup>24</sup> do contrato por parte deste, daquelas em que tal incumprimento se não verifica:

i. Em caso de incumprimento, quando tal implique a destruição do imóvel, será de aplicar o regime da responsabilidade civil contratual (art. 798.º e ss. do Código Civil). Todavia, regista-se, neste domínio, a ausência de garantias específicas de alojamento,

---

<sup>23</sup> Tal obrigação de reedificação, porém, parece implícita, conforme se aponta, adiante, em nota a este respeito.

<sup>24</sup> O incumprimento, por parte do senhorio, do seu dever de assegurar o gozo da coisa locada, pode resultar, quer de vícios desconhecidos ou supervenientes, quer da prática de actos que importem a sua diminuição do gozo, situações nas quais o senhorio responde pelos prejuízos decorrentes da violação desse dever contratual (arts. 1031º, alínea b), 1032º e 1037º, n.º 2, do Código Civil).



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- sobretudo, temporário, dos inquilinos;
- ii. Quando o incumprimento não cause a destruição total do imóvel, o senhorio permanece obrigado a prestar o alojamento, cujo cumprimento lhe poderá ser coactivamente imposto, através de execução específica, nos termos do disposto nos arts. 817.º e 828.º, do Código Civil, sem prejuízo da redução proporcional da renda, na medida em que ocorrer a diminuição do gozo do imóvel (art. 1040.º, n.º 1, do Código Civil), do direito de resolução por incumprimento que assiste ao lesado (arts. 63.º, do RAU e 802º, do Código Civil), e da responsabilidade civil que em qualquer dos casos, possa ter lugar;
146. Quando a afectação não decorra de incumprimento do contrato, por parte do senhorio, também haverá que distinguir entre as situações de afectação parcial e de afectação total:
- i. Em caso de afectação parcial, o inquilino tem direito, apenas, e dentro dos limites estabelecidos pelo art. 1040.º, n.º 2, do Código Civil, à redução proporcional da renda (direito este que se estende aos casos em que a afectação resulte de facto produzido pelos familiares do locador);
  - ii. Em caso de afectação total, por destruição do imóvel, ou de impossibilidade objectiva de cumprimento por parte do senhorio, o contrato extingue-se (art. 1051.º, alínea e), e 790.º, n.º 1, do Código Civil), não estando prevista qualquer garantia de alojamento para o inquilino.
147. Apreciado todo o quadro acima exposto, pode



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

concluir-se que:

- i. O alojamento temporário – apesar da maior importância prática que assume para a execução de obras necessárias – apenas se encontra claramente garantido nos casos de obras executadas pela Administração Pública (art. 52º, da Lei dos Solos) e, com deficiências, nos casos de obras de demolição, por motivo de ruína, executadas por iniciativa dos senhorios (art. 5º-A, nºs 4 e 6, da Lei n.º 2088);
  - ii. O realojamento definitivo, em casos de demolição, também só se encontra claramente previsto nos casos de obras públicas (art. 52º da Lei dos Solos), e nos casos de obras da iniciativa dos senhorios (art. 5º-A, nºs 1 a 3, da Lei n.º 2088), contando que a demolição ocorra por iniciativa particular e não por iminente ruína;
  - iii. O alojamento de moradores destituídos da condição de arrendatários apenas se encontra previsto nos casos de obras públicas (art. 52.º da Lei dos Solos), mas nem por isso deixa de constituir, para os efeitos da presente análise, um problema social semelhante ao do desalojamento de inquilinos.
148. Contudo, observa-se que o simples estabelecimento de um direito dos inquilinos ao alojamento se pode revelar contraproducente, no que respeita à finalidade de realização de operações de reabilitação urbanística, pois o custo desse alojamento (associado, nos casos de obras particulares, à ausência de contrapartidas financeiras adequadas para esse efeito), desmotiva fortemente a realização, seja por particulares, seja pela Administração



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Pública, de tais operações.

149. Por outro lado, há que tomar em consideração a justa distribuição dos encargos com o alojamento, nomeadamente, nos casos de obras executadas pelos senhorios. A este respeito – e excluindo as casos de acidente e de danos causados por terceiros, que possuem esquemas de solução devidamente estabelecidos – haverá que distinguir as seguintes situações:

- i. Degradação ou ruína técnica decorrentes do incumprimento injustificado do dever de execução de obras de conservação ou, mesmo, de actos e omissões dolosos dos senhorios;
- ii. Obras ou demolição, da iniciativa dos senhorios, nomeadamente, para aumento da capacidade do imóvel ou em caso de ruína económica do edifício;
- iii. Degradação ou ruína técnica por incumprimento do dever de conservação dos edifícios motivado por situações de manifesto desequilíbrio entre o custo das obras e o montante de rendas, decorrente do congelamento legislativo destas;

150. Aplicando, a estas situações, os critérios gerais de imputação de danos teremos que:

- i. Quando o desalojamento decorra de facto imputável ao senhorio, ou para benefício deste (alíneas i. e ii. do número anterior), seria razoável que fosse este a suportar os custos daí decorrentes;
- ii. Quando o desalojamento decorra de facto imputável ao legislador, que propiciou uma alteração anormal nas circunstâncias dos contratos (nomeadamente, na



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

situação referida na alínea c) do número anterior) parece razoável que seja o Estado a assumir esse encargo.

151. Com efeito, apesar da prolongada atrofia dos valores das rendas, sempre se mantiveram, perante os municípios, os deveres dos proprietários de execução de obras conservação periódica, de conservação extraordinária e de beneficiação (arts. 9.º, 10º e 11º do RGEU). De resto, já surgem – e crescentemente – situações de degradação em edifícios que não foram afectados pelo congelamento das rendas (nomeadamente, posteriores à entrada em vigor do RAU).
152. Todavia, nos casos de prédios objecto de rendas manifestamente desajustadas, por força de disposições legais, em que seja necessário realizar obras de recuperação (e sabendo que, em termos objectivos, os rendimentos do prédio há muito deixaram de ser adequados para suportar as despesas desse mesmo prédio) os custos do desalojamento deverão ser suportados pelo erário público.
153. Por razões de exequibilidade e de segurança jurídica, seria aconselhável a definição das situações de responsabilidade dos proprietários e do Estado, com base numa tipologia que, de forma simplificada, traduzisse as considerações acima expostas. Encontrando-se esta questão directamente associada com o processo de reabilitação (ou de reconstrução) dos edifícios, seria também pertinente que ela estivesse prevista no contexto dos regimes de financiamento existentes (v.g. RECRIA, REHABITA).



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

154. Observa-se, porém, que, neste domínio, a Administração Pública se deve limitar à verificação de pressupostos objectivos, encontrando-se reservada à função jurisdicional a sua qualificação jurídica, nomeadamente, no que respeita à culpa e à definição das situações jurídicas decorrentes da ruína do imóvel (por exemplo, não cabe à Administração Pública considerar caduco um contrato de arrendamento, antes de tal caducidade ter sido declarada pelo tribunal).

### III. Instrumentos de disponibilização de espaço de alojamento

155. O simples estabelecimento de direitos de alojamento dos inquilinos não se revela suficiente para conferir resposta satisfatória à necessidade de habitação em casos de despejo para recuperação de edifícios.

156. Com efeito, mesmo ponderada a adopção de esquemas mais adequados de distribuição dos custos do desalojamento, revelam-se necessários de instrumentos que permitam à Administração Pública, ainda que em substituição dos proprietários, providenciar espaço habitacional para esse efeito.

157. No que respeita a estes instrumentos, há que distinguir os programas de fomento habitacional, de entre os quais merece especial destaque o Programa Especial de Realojamento (**PER**<sup>25</sup>), dos institutos de direito

---

<sup>25</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio, e pelo Decreto-Lei n.º 197/95, de 29 de Julho.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

administrativo mais idóneos à obtenção de meios de alojamento. É nestes últimos que se centra a presente análise.

158. Assim, perspectivam-se os seguintes instrumentos sobre imóveis edificados ou suas fracções:

- i. A expropriação;
- ii. O exercício do direito de preferência na transmissão onerosa;
- iii. O arrendamento e concessão de exploração compulsivos;
- iv. A requisição.

159. No que respeita à expropriação, observa-se que a disponibilização de espaços para realojamento, sobretudo, quando adstrita à realização de operações de reabilitação urbanística, constitui uma finalidade de utilidade pública compreendida, seja nas normas constitucionais relativas à política de habitação (art. 65.º, n.º 2, da Constituição), seja nas atribuições dos municípios (art. 13.º, n.º 1, alínea i), e, tendencialmente, art. 24.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro). Encontra-se, por isso, legitimado, nos termos do disposto no art. 1º, do Código das Expropriações, o recurso à expropriação por utilidade pública dos imóveis, ou suas fracções, necessários para esse fim.

160. Nas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, encontra-se genericamente declarada a utilidade pública dos imóveis necessários para execução dos trabalhos de reconversão a realizar (art. 42.º, n.º 1, alínea a) da Lei dos Solos).

161. Seria porém de apreciar as vantagens de estender a aplicação do regime próprio das áreas críticas a imóveis ou



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

conjuntos de imóveis (v.g. quarteirões, pátios, vilas) que obedecessem a certas e determinadas características, para o efeito de sobre tais imóveis poderem os municípios beneficiar da previsão de utilidade pública e, bem assim, exercerem o poder de preferência (arts. 27º e 28º, da Lei dos Solos, e Decreto-Lei nº862/76, de 22 de Dezembro).

162. De algum modo, agilizar-se-ia o conjunto de importantes medidas previstas na Lei dos Solos, não necessariamente a partir de critérios de geografia urbana, mas de critérios urbanísticos, tendo presente a crescente dispersão do fenómeno de degradação (por vezes, no interior de áreas consolidadas ou em expansão).

163. A expropriação para realojamento afigura-se especialmente justificada no caso de imóveis devolutos, sobretudo, quando sejam objecto de ordens de execução de obras de conservação não cumpridas.

164. Nestes casos, pode revelar-se necessária a execução de obras de beneficiação, na medida do estritamente indispensável para possibilitar o realojamento.

165. A este respeito, deverá ter-se presente quanto já foi exposto sobre a expropriação de imóveis para realização de operações de reabilitação urbanística (v. *supra*<sup>26</sup>).

166. A par da expropriação e da preferência, perfilam-se instrumentos jurídicos de obtenção de espaço habitacional especialmente adequados para situações de alojamento temporário:

- i. O arrendamento ou concessão de exploração compulsivos, nos termos admitidos no art. 88.º, n.º 2, da Constituição;

---

<sup>26</sup> Cfr., *supra*, C., IV.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- ii. A requisição de imóveis, prevista nos art.s 81.º e ss. do Código das Expropriações.
167. Com efeito, a obtenção de espaços para alojamento temporário revela-se, no contexto da realização de operações de reabilitação urbana, tanto ou mais importante do que o alojamento definitivo, porquanto tal alojamento se procederá, em princípio, nos próprios edifícios de onde provêm os desalojados, assim que termine a recuperação.
168. No que respeita ao arrendamento e à concessão de exploração compulsivos, observa-se que, tal como sucede nos casos de expropriação de imóveis devolutos, tal medida poderia fundar-se na previsão constitucional do art. 88.º, n.º 2, que determina que.
- «Os meios de produção em abandono injustificado podem ainda ser objecto de arrendamento ou de concessão de exploração compulsivos, em condições a fixar por lei.»*
169. A este respeito, têm-se presentes as considerações expendidas, *supra*<sup>27</sup>, que procedem inteiramente neste domínio e para as quais se remete.
170. Em todo o caso, haverá que distinguir as finalidades específicas destes instrumentos:
- i. o arrendamento compulsivo, de carácter limitado, mostra-se mais adequado a prosseguir finalidades de alojamento temporário;
  - ii. a concessão de exploração mostra-se mais adequada a um contexto de reabilitação e realojamento definitivo (nomeadamente, através da recolocação dos imóveis no mercado de arrendamento).

---

<sup>27</sup> *Idem.*



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

171. No que respeita ao arrendamento compulsivo, tem-se presente o regime contido no Decreto-Lei n.º 445/74, de 12 de Setembro, em particular, o disposto no seu art. 5º, n.º 1:

*“Não poderá ser recusado durante mais de cento e vinte dias o arrendamento de qualquer fogo que tivesse sido destinado a habitação no último arrendamento ou que, não tendo nunca sido arrendado, se destine àquele fim nos termos do respectivo projecto ou licença de utilização a que se refere o art. 8º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas.”*

172. Esta medida podia parecer demasiado restritiva da liberdade de contratar por parte dos proprietários, ao tempo em que vigorou, mas, hoje, limitado o prazo do contrato de arrendamento e reduzidas as situações de transmissão, por força do RAU, a recuperação deste tipo de medidas pode apresentar-se adequada e revela-se esconjurada da afectação do princípio da proporcionalidade. Nesse sentido depõem, igualmente, as excepções à regra citada, consagradas no n.º 4 do mesmo artigo.

173. De resto, o número de prédios devolutos, cuja aplicação à sua finalidade habitacional era visada pelo referido diploma, é certamente mais elevado nos nossos dias do que o seria em 1974.

174. Podendo o senhorio excepcionar ao arrendamento obrigatório a realização de obras de beneficiação, não seria de excluir – no presente – que o inquilino, em lugar da recusa, se oferecesse para cumprir, no todo ou em parte, as intimações municipais.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

175. Em complemento do Decreto-Lei n.º 445/74, o Decreto-Lei n.º 198-A/75, de 14 de Abril, viria fazer participar as juntas de freguesia neste procedimento, o que bem se compreende em face da maior proximidade aos problemas de carência habitacional e aos prédios devolutos.
176. A par do arrendamento compulsivo previsto nos diplomas acima referidos, merece referência um tipo especial de arrendamento voluntário, criado pelo Decreto-Lei n.º 539/75, de 27 de Setembro, a constituir pelo Estado em favor de pessoas de modestos recursos que ficassem desalojadas em consequência de obras públicas. Este arrendamento duraria enquanto se mantivessem as necessidades de alojamento dos respectivos beneficiários, cessando no momento em que lhes fosse fornecida habitação social (v. art. 6º). Refira-se, também, o facto de, nos termos do disposto no art. 4º, n.º 1, desse diploma, o Estado assumir os encargos resultantes do excesso da renda a pagar, no novo arrendamento, relativamente àquela que era praticada no arrendamento do imóvel despejado.
177. No que respeita à requisição de imóveis, verifica-se, que o regime do art. 81.º e ss. do Código das Expropriações permite a realização de requisições para alojamento temporário de pessoas desalojadas, atenta a finalidade de interesse público em causa.
178. Observa-se, todavia, que de acordo com o princípio da necessidade só será admissível recorrer a esta via nos casos em que o requerente não possua meios próprios que permitam realizar o efeito pretendido. Ou seja, os



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

primeiros imóveis devolutos a recuperar e a utilizar, para efeitos de realojamento, devem ser do domínio privado do estado e das demais pessoas colectivas públicas. Só esgotados esses meios se parece justificar a requisição<sup>28</sup>.

179. A requisição deverá, portanto, ocorrer, preferencialmente, em imóveis devolutos, desde que estes tenham, ou possam vir a ter, na sequência de obras aí executadas, condições mínimas que permitam o alojamento temporário. Recorda-se que o padrão legislativamente estabelecido, em matéria de condições de realojamento, pelo art. 53.º, da Lei dos Solos, não é dos mais elevados, sendo de exigir, no mínimo, que as condições de habitabilidade do meio de alojamento provisório não sejam piores do que as existentes no local despejado. E que haja a garantia de a requisição não se prolongar arbitrariamente.

180. Com efeito, a aplicação deste instrumento a prédios devolutos, para além da utilidade social retirada da sua ocupação, poderia mostrar-se acessível, atentos os critérios de indemnização estabelecidos no art. 84.º, n.º 3, do Código das Expropriações.

181. Tal solução encontra-se prevista, nomeadamente, no ordenamento jurídico francês, onde decorre, não apenas do conceito de necessidade «*pour assurer les besoins du pays*», estabelecido pela *ordonnance* de 6 de Janeiro de 1959, mas também da disposição expressa do art. L. 641-1, do *Côde*

---

<sup>28</sup> Neste sentido, estabelecia-se, nos arts. 1º, n.º 2, e 6º, do Decreto-Lei n.º 539/75, a regra da subsidiariedade desse tipo de arrendamento, relativamente à concessão de habitação social do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

*de la Construction e de l'Habitation*<sup>29</sup>.

182. Aliás, sendo executadas, nesses edifícios, as benfeitorias indispensáveis para evitar a sua degradação e para assegurar condições mínimas de habitabilidade, a entidade requerente deverá ser indemnizada, nos termos do disposto no art. 1273.º do Código Civil, que estabelece o regime aplicável às benfeitorias necessárias e úteis realizadas pelo possuidor de um bem.

183. No entanto, verifica-se que a aplicação do regime estabelecido de requisição de bens imóveis do Código das Expropriações aos casos de alojamento temporário em edifícios devolutos pode suscitar algumas dificuldades:

i. A eventual insuficiência do prazo máximo geral, de um ano (art. 80.º, n.º 2). Com efeito, operando a requisição em favor, por exemplo, de um município, o mesmo imóvel poderia tornar-se necessário por períodos superiores a um ano, porquanto:

1. as obras executadas nos fogos despejados podem prolongar-se por mais do que um ano;
2. pode ser necessário executar obras de adaptação dos imóveis requisitados, antes da sua disponibilização para alojamento (muito embora tal possa ser feito, coactivamente, antes de se iniciar a requisição);

---

<sup>29</sup> «*Sur proposition du service municipal de logement et (...) après avis du maire, le représentant de l'État dans le département peut procéder, par voie de réquisition, pour une durée maximum d'un an renouvelable, à la prise de possession partielle ou totale des locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés... Ce pouvoir s'étend à la réquisition totale ou partielle des hôtels, et pensions de famille affectés au tourisme*». Cfr., JEAN-PIERRE BRUNEL, DANIEL CHABANOL e CLAUDE-SYLVAIN LOPEZ, *Le maire et les immeubles menaçant ruine, Guides pratiques de l'Administration territoriale*, Paris, 1992, pp. 113 e ss. O *Código de la Construction e de l'Habitation* pode encontrar-se em [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

3. um mesmo imóvel poderia ser utilizado, sucessivamente, por diversos agregados familiares;
  - ii. a necessidade de estabelecimento de regras expeditas de notificação dos proprietários e de tramitação do pedido de requisição;
184. Todavia, deve ficar sempre assegurado o carácter provisório e temporário da requisição, sob pena de a mesma poder constituir, materialmente, uma expropriação.
185. Em face do exposto, a expropriação, ou o arrendamento compulsivo, mostrar-se-iam mais aptos para prosseguir finalidades de alojamento temporário do que a requisição.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### E. Arrendamento urbano

#### I. Considerações genéricas

186. No domínio do arrendamento urbano, permitimo-nos remeter, genericamente, para as considerações anteriormente expendidas no capítulo IV do estudo sobre os condicionalismos administrativos e legislativos da situação de degradação do património habitacional edificado do concelho de Lisboa (intitulado Contrato de Arrendamento).
187. Ali se apreciam, designadamente o regime das obras que incidem sobre o locado, as vicissitudes da relação jurídica, a disciplina da actualização de rendas e de atribuição de subsídios de renda. Neste âmbito, pelo interesse de que se revestem para a problemática em estudo, destaca-se a análise efectuada, em particular, nos domínios dos aspectos vinculísticos da relação jurídica locatícia, dos mecanismos de execução de obras coercivas, do regime de actualização de rendas e de outorga de subsídios aos arrendatários.
188. Foram apontados, como factores determinantes da degradação do património edificado, a inexistência de um sistema que faculte o reembolso efectivo das despesas suportadas pelo promotor das obras e a exiguidade dos valores das rendas dos contratos celebrados anteriormente à vigência do RAU.
189. Não foi, porém, esquecida a situação de contratos de arrendamento celebrados ao abrigo do RAU, assinalando-se que, também nestes casos, “*o regime de cobrança e de*



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

*reembolso pode não se mostrar propício à execução administrativa ou pelo arrendatários, designadamente nos casos de obras de maior envergadura e às quais corresponda um custo elevado*<sup>30</sup>.

190. Deve ser ponderada a circunstância de, não raramente, coexistirem no mesmo edifício fogos arrendados ao abrigo do RAU, arrendamentos anteriores e fogos devolutos, devendo esta realidade ser devidamente considerada pelo legislador, ao definir os mecanismos que incentivem a pronta recuperação do património degradado. Neste sentido, preconiza-se um regime de comparticipação e financiamento à actividade de recuperação de imóveis urbanos mais ajustado à conjuntura do mercado imobiliário, devendo o apoio estender-se a imóveis devolutos e ocupados, em regime de propriedade horizontal ou arrendados, qualquer que seja o regime de renda (renda livre, condicionada e apoiada) e a natureza do uso prosseguido no imóvel.

191. Já no âmbito do citado estudo, se observara que, nas situações dos arrendamentos mais antigos, a importância correspondente aos factores de correcção anual se revela diminuta, por se distanciarem os coeficientes dos valores da inflação verificada e por operarem sobre rendas com valores irrisórios nominais. Nesta linha, poderia ponderar-se a revisão dos coeficientes de actualização anual das rendas no sentido da sua progressiva aproximação aos valores de mercado.

192. Estas considerações não prejudicam quanto se ponderou em sede de análise dos regimes de apoio

---

<sup>30</sup> Cfr. pag. 97 do citado estudo.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

financeiro, no que concerne, designadamente, à revisão dos factores e coeficientes de aumento das rendas por motivo de obras.

193. Em todo o caso, sempre cumpriria ao Estado assumir as responsabilidades que lhe são imputáveis, em face da política de congelamento das rendas, propiciando um justo apoio aos arrendatários que dele careçam. Importa não perder de vista que as medidas de congelamento dos valores das rendas prejudicaram um elevado número de proprietários e libertaram o Estado de uma função assistencial que, de outro modo, reclamaria das finanças públicas um esforço considerável.
194. O regime de atribuição de subsídios aos arrendatários por aumentos resultantes de obras, parece contemplar, fundamentalmente, as famílias de rendimentos mais fracos. Neste sentido, cessa o apoio do Estado sempre que o rendimento do agregado familiar perfaça quatro remunerações mínimas nacionais (art. 2º-A, nº4 do Decreto-Lei nº68/86, de 27 de Março, aditado pelo Decreto-Lei nº329/B-2000, de 22 de Dezembro).
195. Ora, quer se viabilize um aumento da renda, em termos que melhor assegurem o retorno do investimento, em caso de feitura de obras de reabilitação do locado, quer se revejam os coeficientes de actualização anual, por forma a que as rendas antigas perfaçam valores mais consentâneos com o mercado, haverá que equacionar mecanismos de protecção dos arrendatários nas situações em que o incremento da renda se traduza na imposição de um encargo desmesurado, considerando os rendimentos e as despesas mensais do arrendatário. Importará, que a



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

legislação procure reflectir uma taxa de esforço ajustada a cada nível de rendimentos.

196. Trata-se, no fundo, de regularizar uma situação de degradação do património edificado motivada, em primeiro lugar, pelo estrangulamento económico dos edifícios, regularização essa que, para além do restabelecimento de uma relação justa nos contratos de arrendamento, importa um esforço especial de recuperação física do edificado. A imposição de limites à liberdade de estipulação no domínio do arrendamento urbano para habitação, para prossecução das finalidades do Estado no domínio da política de habitação, sempre deveria ser acompanhada de mecanismos compensatórios dos encargos por ela causados, nomeadamente, nos casos de prédios objecto de rendas manifestamente desajustadas, por força de disposições legais.
197. As alterações consignadas pelo legislador em matéria de aumento de rendas (em casos de execução de obras coercivas) através dos Decretos-Lei nº 329-B/2000, e nº329-C/2000, ambos de 22 de Dezembro, foram já apreciadas, considerando que esta matéria é regulada pelo novo regime do RECRIA. Ali se indiciou, designadamente, alguma inadequação do regime aos objectivos propostos.
198. As considerações críticas então tecidas ao diploma, seja por se mostrarem excessivamente complexos os factores e cálculos de aumento das rendas por motivo de obras, seja por o regime não incentivar eficazmente à recuperação de muitos imóveis, nomeadamente nas situações de rendas desajustadas, permitem-nos manifestar reservas quanto à eficácia dos mecanismos de



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

reembolso consignados no âmbito da reforma legislativa. Reportamo-nos, em especial, à disposição compreendida no art. 15.º, nº3, do Regime do Arrendamento Urbano, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei nº321-B/90, de 15 de Outubro, que prevê que, em caso de execução administrativa das obras, o seu pagamento seja efectuado através do recebimento das rendas até ao limite de 70% do valor correspondente à renda praticada à data da ocupação do imóvel, durante o tempo necessário ao reembolso integral das despesas efectuadas e respectivos juros, acrescidos de 10% destinados a encargos gerais de administração.

199. No que tange aos mecanismos de reembolso dos custos das obras promovidas pelas câmaras municipais, em substituição do senhorio, merece uma referência positiva a previsão da faculdade de a câmara arrendar os fogos, porventura, devolutos, como meio de se ressarcir das despesas. Como ficou referido, este mecanismo poderia revelar-se mais expedito se a liberdade de estipulação da renda fosse salvaguardada, possibilitando-se o seu cálculo a preços de mercado. Não se vê por que motivo estes fogos tinham de ser locados em regime de renda condicionada. Libertar o município deste condicionamento não o impede, porém, de praticar valor de renda mais modestos, sempre que pretenda satisfazer necessidades de habitação por parte de agregados familiares com rendimentos escassos e com diminuta capacidade de os aumentarem.
200. Julga-se não ser de excluir, em sintonia, com anterior recomendação do Provedor de Justiça, a consignação de outros expedientes de ressarcimento, admitindo-se,



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

designadamente a possibilidade de o município adquirir uma ou mais fracções do imóvel reabilitado por dação em cumprimento (art. 837.º a 840.º do Código Civil).

### II. Necessidade de revisão da Lei nº2088, de 3 de Junho de 1957

201. As recentes alterações introduzidas à Lei nº2088, de 3 de Junho de 1957, a qual, como se viu, consagra os termos em que o senhorio pode denunciar o contrato de arrendamento para aumento da capacidade do prédio ou para demolição por motivo de degradação do prédio<sup>31</sup>, não parecem ter surtido o efeito desejado, a avaliar pelo reduzido eco que obtiveram nas relações de arrendamento.

202. Assim, se, na vigência da versão originária, a lei conheceu escassa aplicação, também a reforma legislativa não terá logrado maior eficácia. Não só o regime se mostra demasiado complexo, como padece de algumas incoerências, que brevemente se apontam:

- i. A escassa amplitude do regime, atentas as necessidades cuja satisfação visa prover:
  1. o facto de este instrumento poder parecer demasiado limitativo, obrigando o proprietário a aguardar pelo termo do prazo contratual, reduz as suas oportunidades de aplicação;
  2. tal limitação decorre também da obrigação de aumento de locais arrendados, exigida pelo art. 3.º, n.º 1, da Lei n.º 2088, a qual, para além de

---

<sup>31</sup> Este diploma, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº329-B/2000, de 22 de Dezembro, regulamenta a faculdade de denúncia prevista no art. 73.º do Regime do Arrendamento Urbano.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

por vezes inconveniente<sup>32</sup>, chega a ser, em alguns casos, impossível de suportar, atentas as limitações à ampliação de edifícios decorrentes dos planos urbanísticos;

ii. A incoerência e insuficiente tutela do direito de realojamento estabelecido:

1. através das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 329-B/2000, com o aditamento do art. 5º-A à Lei n.º 2088, introduziram-se diferenças de tratamento jurídico das situações de execução de obras para aumento do número de fogos e de demolição, com especial relevância para a ausência de garantia de alojamento temporário no primeiro caso;
2. em caso de despejo para demolição por ruína técnica ou económica, fica por esclarecer a existência, ou não, de uma obrigação de edificação de novo prédio no local do demolido<sup>33</sup>, ou de correspondência entre a tipologia da construção antiga e da construção nova;

---

<sup>32</sup> Em edifícios antigos, designadamente, nos anteriores ao terramoto de 1755, as reduzidas dimensões dos fogos e dos compartimentos habitacionais – incompatíveis à luz dos padrões actuais – recomenda o parcelamento dos edifícios, de modo a substituir os antigos fogos de dimensões reduzidas por novos fogos, de maiores dimensões, o que implica a diminuição do número de locais arrendados (cfr., supra, B., VI.)

<sup>33</sup> Embora tal obrigação de reedificação não se encontre expressamente estabelecida, o art. 5º--A, n.º 1, da Lei n.º 2088, refere-se à reocupação de local num “edifício novo”, mediante renda a determinar com base no “projecto aprovado”, ao passo que a alínea d) do n.º 1 do art. 69º do RAU estabelece, como requisito para a denúncia do contrato por necessidade de demolição do prédio, a prévia aprovação do projecto de arquitectura. Ora, nos termos do disposto nos arts. 13º e 14º da Portaria n.º 1110/2001, de 19 de Setembro, que estabelece os elementos que instruem os pedidos de autorização e licenciamento de obras de demolição, a única situação em que é exigida a apresentação de projecto de arquitectura é aquela em que se visa a construção de novo edifício (art. 13º, alínea g).



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

3. não resultando imperativa a reconstrução para o mesmo fim e no mesmo local, nos citados casos de ruína, afigura-se duvidosa a existência de um verdadeiro direito de opção, por parte do inquilino, entre a indemnização e o realojamento, conferido no n.º 1, do art. 5º-A, da Lei n.º 2088, ao que acresce, nos casos de alojamento em prédio de terceiro, a inoponibilidade, a estes, da transmissão da posição contratual do arrendamento para o novo prédio, prevista no n.º 6 do art- 5º-A;
  4. em casos de rendas desactualizadas, a ausência de realojamento poderá não encontrar na indemnização uma contrapartida adequada pela resolução do arrendamento prevista (v. arts. 5º-A, n.º 1, *in fine*, e art. 5º, n.º 2, este último com as alterações introduzidas nos termos do disposto no art. 42º da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro);
- iii. Dificuldade de concretização processual:
1. o facto de estes mecanismos se concretizarem através do processo judicial, no contexto de sobrecarga dos tribunais actualmente existente, prejudica a sua realização em tempo razoável.
  2. a este factor acrescentam a complexidade das questões controvertidas e a desactualização das referências legislativas com base nas quais é delineado o regime processual especial constante dos art. 8.º e ss. da Lei n.º 2088;



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- iv. Por último, há que destacar o efeito desincentivador do investimento na reconversão dos prédios arrendados, em situações onde haja desequilíbrio entre o volume dos encargos impostos por este regime aos senhorios que pretendam fazer obras para aumento dos espaços a arrendar e os benefícios daí decorrentes.
203. Na verdade, a Lei nº 2088, poderia revelar-se um instrumento útil para o fomento da reabilitação urbana, adequado a suprir as carências, tanto do inquilino como do senhorio, nas situações de despejo com vista à realização de obras de alteração ou ampliação para aumento da capacidade do prédio ou de obras de demolição, por motivo de ruína técnica ou económica.
204. Em primeiro lugar, não se vê por que motivo o regime estabelecido pelo diploma consagra diferentes garantias para o inquilino quando se trate de aumento de ampliação/alteração para aumento da capacidade do imóvel ou de demolição por ruína.
205. No primeiro caso (art. 5.º), o inquilino tem direito a escolher entre a reocupação das dependências primitivamente arrendadas (ou das correspondentes no edifício alterado) ou a indemnização pela resolução do contrato de arrendamento (dez vezes a renda anual à data do despejo, acrescida de um vigésimo por cada ano completo de duração do arrendamento até ao limite máximo de vinte anos). De todo o modo, o inquilino será sempre indemnizado pela suspensão do arrendamento (duas vezes a renda anual, acrescida de um vigésimo por



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

cada ano completo de duração do arrendamento até ao limite máximo de vinte anos).

206. Quando o despejo tenha por fundamento a demolição em virtude de ruína técnica ou económica (art. 5.º-A), o inquilino poderá optar entre reocupar um novo fogo no edifício a construir, pagando renda condicionada, auferir uma indemnização pela resolução do contrato de arrendamento ou, ainda, exercer o direito a ser realojado pelo senhorio num fogo sito no mesmo município, que satisfaça as suas necessidades de habitação, da sua família e das pessoas referidas no art. 76.º do RAU<sup>34</sup>, que com o locatário vivam há mais de cinco anos, mantendo-se a antiguidade do contrato e a respectiva renda. O locatário tem ainda a faculdade de escolher entre uma indemnização pela suspensão do arrendamento (calculada nos mesmo termos do art. 5.º) ou o realojamento no mesmo município, em fogo que satisfaça as referidas necessidades habitacionais.

207. Ora, não parece justificar-se a falta de obrigação de alojamento temporário em situação de despejo para realização de obras de ampliação ou de alteração do locado, tanto mais que o aumento do número de fogos proporcionará um benefício económico ao senhorio. Se a este cabe a obrigação de garantir o alojamento do inquilino em fogo adequado durante o processo de demolição do

---

<sup>34</sup> Art. 76. do RAU:

“1. Nos arrendamentos para habitação podem residir no prédio, além do arrendatário: a) Todos os que vivem com ele em economia comum; b) Um máximo de três hóspedes.  
2. Consideram-se sempre como vivendo com o arrendatário em economia comum os seus parentes ou afins na linha recta ou até ao 3º grau da linha colateral, ainda que paguem alguma retribuição, e bem assim as pessoas relativamente às quais, por força da lei ou de negócio jurídico que não respeite directamente à habitação, haja obrigação de convivência ou de alimentos. (...)”.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

edifício em ruína, não se compreende por que motivo tal não sucede no período de realização de obras para aumento de capacidade do imóvel. Acresce que a indemnização pelo realojamento temporário, não raras vezes, corresponderá a uma quantia insuficiente para suportar esse encargo, uma vez que se reporta ao valor da renda primitiva, provavelmente desactualizada relativamente aos valores de mercado.

208. Também não se vê razão plausível para que a protecção de realojamento se estenda a pessoas que habitam com o inquilino em virtude de um contrato de hospedagem ou economia comum, sem vínculo de dependência. Pareceria mais adequado que o fogo a reocupar devesse tão só ser apto para satisfazer as necessidades do locatário, sua família e pessoas que com ele vivam em economia comum, mas numa situação de dependência. De outro modo, o encargo para o senhorio poderá ser injustificadamente elevado, comprometendo, inclusivamente, a operação de reabilitação do imóvel.

209. Verificando-se não dispor o senhorio de meios económicos que lhe permitam suportar os encargos relativos ao alojamento temporário dos inquilinos (designadamente, por as rendas iniciais se encontrarem desactualizadas), seria de ponderar a possibilidade de este vir a beneficiar de um esquema de financiamento concedido pelo Estado e pelas câmaras municipais. Isto, todavia, na circunstância de não ter, culposamente, dado causa ao agravamento da situação do edifício<sup>35</sup>. E,

---

<sup>35</sup> Solução idêntica havia sido acolhida no Decreto-Lei nº539/75, de 27 de Setembro, que dispunha sobre o arrendamento de habitações para desalojados em consequência



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

partindo sempre do pressuposto de que o inquilino não pode, sem intolerável sacrifício, custear o alojamento temporário. Recorde-se que finda a reabilitação o inquilino é beneficiado, passando a habitar um novo fogo no edifício construído ou remodelado.

210. Refira-se, igualmente, que, ao consagrar a possibilidade de o inquilino vir a ser realojado noutra edifício de um terceiro alheio à relação jurídica emergente do primitivo contrato de arrendamento (art. 5.-Aº, nº 2 e nº 6), o legislador introduziu uma solução não isenta de problemas, a qual pode comportar dificuldades, alargando uma relação jurídica já de si controvertida<sup>36</sup>. Perdida a coisa locada, questiona-se a disponibilidade de terceiros para aceitarem este negócio.

211. Mais valeria, porventura, que o legislador se limitasse a consagrar uma obrigação, por parte do senhorio, de realojamento do inquilino, satisfazendo as suas necessidades habitacionais legítimas e em local equivalente. Tratar-se-ia, assim, de uma obrigação de resultados e não de meios. Deverá, ainda, ter-se em devida conta que as necessidades legítimas do arrendatário, se por um lado merecem a salvaguarda que lhes dispensa o disposto no art. 5.º-A, §3º (relojamento na mesma freguesia ou limítrofe para pessoas com dificuldades de adaptação), por outro não deve, oferecer cobertura a

---

de obras públicas. De acordo com o estabelecido no art. 4.º, nº1: “O Estado assumirá os encargos resultantes da execução do disposto neste diploma que excedam o montante das rendas que eram pagas pelas famílias desalojadas nas casas a demolir, importâncias estas que continuarão a ser da responsabilidade das mesmas.”.

<sup>36</sup> O senhorio celebra contrato com o terceiro em regime de renda livre e subloca ao arrendatário, com salvaguarda da renda do primitivo contrato e sujeição ao regime vinculístico? Qual o interesse do terceiro proprietário, considerando a natureza duradoura da relação contratual?



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

situações excessivas, como sejam as de o inquilino possuir outra residência em local próximo (art. 86.º, do RAU).

212. Parecerá mais avisado que o dever de o senhorio realojar definitivamente a inquilino em fogo que satisfaça as suas necessidades legítimas em prédio diferente daquele que se encontrava tomado de arrendamento seja cingido aos casos de:

- i. Impossibilidade objectiva de manter o mesmo aproveitamento urbanístico;
- ii. Impossibilidade subjectiva, ou seja, por motivo de o proprietário pretender um fim diverso para o local.

213. Em suma, desejável seria que a Lei nº2088 lograsse dois objectivos fundamentais: primeiro o de constituir um meio idóneo no sentido de estimular a recuperação urbana de iniciativa privada, aplicável a todas as situações de realização de obras de alteração, ampliação ou demolição de prédios, sem restrição aos casos em que é possível proceder à denuncia de contratos de arrendamento; em segundo lugar, este instrumento mostrar-se-ia adequado ao suprimento tanto das carências objectivas dos inquilinos (não apenas em virtude da sua qualidade de locatários), como das dos senhorios interessados em recuperar o seu património, que, assim, desempenhariam parte significativa no processo de reabilitação urbana.

214. Este segundo objectivo, por outras palavras, seria o de proteger não o inquilino, em abstracto, mas o inquilino socialmente situado, atendendo às suas carências reais e à sua aptidão para angariar novos meios de alojamento. É que não deve perder-se de vista que sem estes cuidados, os



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

expedientes legislativos demasiado piedosos podem contribuir para locupletamentos indevidos.

### III. Responsabilidade do senhorios em caso de ruína decorrentes do incumprimento injustificado dos deveres de conservação dos edifícios.

215. Como vimos, no art. 1051º, alínea e) do Código Civil, estabelece-se a caducidade do contrato de arrendamento por perda da coisa locada.

216. Todavia, em certos casos, a destruição do imóvel resulta, precisamente, de acto ou omissão imputáveis ao proprietário, ainda que por detrás da sua responsabilidade possa estar a responsabilidade do Estado por acto legislativo lícito mas causador de prejuízo anormal, nomeadamente:

- i. Destruição induzida pelos proprietários, a fim de, simultaneamente, possibilitarem a construção de edifícios novos;
- ii. Omissão injustificada de realização de obras de conservação e beneficiação.

217. A aplicação da regra do art. 1051º, alínea e), às situações referidas no número anterior, pode ser causadora de situações de desprotecção social, uma vez que premeia o incumprimento culposo das obrigações dos senhorios, com prejuízo, não apenas do direito a alojamento dos inquilinos, mas também dos seus direitos de personalidade e do interesse público na segurança e



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

salubridade das edificações.

218. No entanto, começa a descortinar-se um tratamento menos objectivista. Estas considerações têm sido acolhidas na jurisprudência, sendo de registar o que se determina no acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 7 de Julho de 1999<sup>37</sup>:

*“A caducidade do arrendamento por perda (total) de coisa arrendada, apenas se verifica se esta desaparecer por facto natural (incêndio, terramoto, inundação ou outro facto idêntico) ou por facto legítimo do homem. A obrigação do senhorio de assegurar o gozo da coisa locada ao arrendatário só se extingue, conduzindo à caducidade do contrato, quando a prestação se torna impossível por causa que lhe não seja imputável”.*

219. Neste sentido, já no acórdão da Relação do Porto, de 16 de Outubro de 1979, se admitia:

*“O critério a adoptar, para se caracterizar como total ou parcial a impossibilidade de prestação, por parte do locador, resultante da destruição não culposa do prédio, terá de basear-se no grau de destruição do mesmo: tudo está, por isso, em saber se a situação subsequente a tal destruição permite ou não, com limites ou sem eles, a continuação da sua ocupação para os fins contratados. A extinção do contrato de arrendamento resultante da destruição do prédio opera-se “ipso jure”, sem necessidade de denuncia ou de qualquer declaração por parte dos contratantes”.*

220. Porém, a par destas decisões, registam-se outras, em sentido diverso, o que atesta as dificuldades – e a insegurança jurídica – suscitadas pela ausência de uma solução legislativa expressa para o problema da caducidade do arrendamento em casos de perda do bem imputável ao senhorio:

---

<sup>37</sup> In BMJ, n.º489, 1999, pp. 311 e ss



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- i. Acórdão da Relação de Lisboa, de 22 de Janeiro de 1998 (Proc. nº 69.166):

*“A possibilidade de reconstrução do locado não obsta à caducidade do contrato”.*

- ii. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 23 de Maio de 1985 (Proc. nº 72.757):

*“... tendo o prédio arrendado sido demolido por ordem da câmara municipal competente em virtude de ameaçar ruína ou oferecer perigo para a saúde pública, verifica-se a perda da coisa locada e, conseqüentemente, a caducidade do contrato de locação”.*

- iii. Acórdão da Relação do Porto, de 13.07.2000 (Proc. 30.245):

*“... recai sobre o arrendatário a presunção de culpa no caso de perda da coisa locada, incidindo sobre ele o ónus de provar que a perda ocorreu sem culpa sua, devendo-se a caso fortuito ou de força maior ou a qualquer outra causa que lhe seja alheia”.*

- iv. Acórdão da Relação de Coimbra, de 19.06.2001 (Proc. 49/2001):

*“... no momento em que a casa se encontrava a ser demolida a mando dos senhorios, já o arrendatário não dispunha na sua esfera jurídica do direito que lhe possibilitava ou legitimava a efectuar o embargo”.*

- v. Acórdão da Relação do Porto, de 19 de Outubro de 1993 (Proc. nº 93.502/93):

*“... se os serviços camarários ordenaram ao senhorio que procedesse à demolição do prédio locado e não à sua reparação integral, não se pode imputar ao mesmo a impossibilidade de continuar a assegurar ao arrendatário o gozo do imóvel”.*

- vi. Acórdão da Relação do Porto, de 13 de Abril de 2000:

*“A demolição do edifício, em que se situa o arrendado feita por determinação da câmara municipal com base nos riscos de desmoronamento, traduz-se na perda total da coisa locada, com a conseqüente”.*



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

*extinção, por caducidade, da relação locatícia. (...) Tal situação é distinta da demolição do edifício para aumento dos locais arrendáveis, com prévia fixação dos montantes das novas rendas e indemnizações fixadas em processo próprio. (...) A distinção consiste, nomeadamente, em que no primeiro caso, o interesse prosseguido não é do senhorio, mas público”.*

221. Numa perspectiva de maior abertura jurisprudencial quanto à heterogeneidade das situações que a ordem municipal de demolição pode escamotear é de registar o Acórdão da Relação do Porto, de 23 de Outubro de 1995:

*“A demolição do prédio ou o despejo administrativo ordenados pela câmara municipal não constituem causa de caducidade nos termos previsto no artigo 1051.º, nº 1, alínea e), do Código Civil”.*

222. Mas já, pelo contrário, o Acórdão da Relação do Porto, de 25 de Outubro de 1984, entendera-se que:

*“O direito dos inquilinos à reocupação do prédio em consequência de despejo administrativo só terá lugar quando houver obras de beneficiação ou reparação, e não no caso de demolição”.*

223. E bem assim, no Acórdão do mesmo Tribunal, de 10 de Abril de 1997:

*”Mesmo que [a] degradação do imóvel resulte de culpa do senhorio, designadamente, por não ter efectuado obras a seu cargo, não deixa de ocorrer a caducidade do contrato, apenas cabendo ao arrendatário o direito a eventual indemnização”.*

224. Ainda com interesse para esta problemática refiram-se :

i. o Acórdão da Relação do Porto de 16 de Janeiro de 1992:

*“Constitui excepção de não cumprimento do contrato, em favor do arrendatário, que passou a residir noutra local, enquanto o senhorio não lhe assegurar o gozo do locado, com o mínimo de segurança, o facto de não serem feitas obras de conservação que evitem a*



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

*ruína dos tectos da casa, o que, dado o risco de desabamentos, faz perigar a integridade física dos moradores”.*

ii. O Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 1 de Outubro de 1996:

*“Com o despejo administrativo para realização de obras por ruína eminente do prédio, a relação locatícia fica suspensa até à conclusão daquelas. Com tal conclusão o contrato retoma a sua eficácia e o senhorio tem então direito a que a renda seja revista”.*

225. No entanto, mais importante do que alcançar um consenso em torno da questão da caducidade, parece ser a imputação dos danos aos senhorios que contribuam para a depreciação dos edifícios, com ofensa do direito de gozo dos arrendatários, com intentos lucrativos ou especulativos. Impõe-se sancionar estes comportamentos, o que pode passar pela previsão de mecanismos de ressarcimento que assegurem o efectivo realojamento do inquilino, apesar da caducidade do contrato.

226. Importa, por isso, prevenir e sancionar as situações de ruína por omissão injustificada de obras de conservação, acautelando, não apenas o direito de alojamento dos inquilinos que sejam prejudicados em tal situação, como também o interesse público da conservação dos edifícios e do emprego dos prédios para os fins a que se destinam. Em bom rigor jurídico, o contrato caduca com a perda da coisa locada, mas os instrumentos comuns de responsabilidade civil contratual podem mostrar-se deficientes na garantia do direito a uma habitação condigna (art. 65.º, nº1, da Constituição).

227. Assim, nestas situações de incumprimento injustificado, para além da previsão específica da



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

responsabilidade civil contratual dos senhorios, pelos danos decorrentes do desalojamento, seria de considerar – atenta a gravidade ética e económica e social – a eventual previsão de responsabilidade criminal aos senhorios por comportamentos dolosos de destruição de imóveis arrendados.

228. Parece, contudo, ser de excluir a responsabilidade do senhorio, por apelo ao princípio do equilíbrio das prestações contratuais, nas situações em que os rendimentos prediais do imóvel perdido se mostrem manifestamente insuficientes ou desproporcionados ao custo das obras que, em tempo oportuno, obstarão à degradação (por exemplo, quando a ruína do edifício decorra de infiltrações resultantes da não substituição de um telhado há um certo número de anos, seriam de considerar o valor dessa obra e os das rendas praticadas a essa data).

229. Com efeito, pondera-se que o arrendamento constitui um contrato sinalagmático, cumprindo preservar a relação de equivalência entre as prestações, sem o que o contrato perde o sentido e características originárias. Ora, bem andar o legislador se, ao regular o arrendamento urbano, procurar prover ao equilíbrio das prestações contratuais de arrendamento, atenuando, de algum modo, os efeitos das distorções introduzidas por uma política proteccionista de habitação, assente na protecção da posição de muitos inquilinos, em desfavor dos senhorios<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Premonitórias pareciam as afirmações do Ministro da Justiça, em 1966, citadas no preâmbulo do Decreto-Lei nº321-B/90, de 15 de Outubro, de acordo com as quais devia ser meramente transitório “... o benefício concedido aos antigos inquilinos de Lisboa e Porto (por) estar no fundo a ser pago, com larga soma de juros, pelos novos



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

230. A preclusão da responsabilidade do senhorio, sempre que, em face dos rendimentos prediais tal imputação pudesse consubstanciar uma clamorosa injustiça, acarretaria benefícios para a certeza e a segurança jurídica. Em matéria de arrendamentos antigos, face à desproporção entre os custos das obras destinadas a assegurar o gozo do locado para o fim a que se destina e as rendas auferidas, a jurisprudência e a doutrina dividem-se, sendo conhecidas várias posições. Designadamente, a corrente que propende para reafirmar a obrigação de o senhorio promover as obras a sua expensas, independentemente do preço e do valor da renda devida, a tese que sustenta que a ausência de uma certa proporcionalidade entre os valores em causa atenta contra o princípio do equilíbrio das prestações e a teoria do limite do sacrifício.

231. Atente-se nas diferenças jurisprudenciais:

i. Acórdão da Relação de Lisboa, de 25 de Fevereiro de 1986:

*“Não existe equivalência de atribuições se o arrendatário exige ao senhorio que faça obras, quando: a) não existe qualquer equivalência entre o custo de obras pretendidas pelo arrendatário e a exiguidade da renda que paga; b) o arrendatário não tomou a providência que poderia, pessoalmente, ter tomado para evitar, durante anos, o agravamento das deficiências e do custo de obras.”*

ii. Acórdão da Relação do Porto, de 1 de Junho de 1993, que julgou:

*“... abusivo do direito o pedido do arrendatário habitacional de condenação do senhorio em obras na*

---

*arrendatários, de quem os proprietários exigem (até certo ponto justificadamente, dada a estagnação forçada do contrato) rendas que são excessivas para o padrão médio das remunerações do trabalho”*



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

*coisa locada que ascendem a importância vultuosa, se a renda mensal, inalterável há vinte anos é de quatrocentos escudos, o arrendatário conhecia a insalubridade do local e o senhorio é pobre”.*

iii. Acórdão da Relação de Coimbra, de 11 de Maio de 1995:

*“Actua com abuso do direito o arrendatário que exige obras manifestamente desproporcionadas atento o valor das mesmas e a reduzida renda efectivamente paga”.*

iv. Acórdão da Relação de Lisboa, de 11 de Maio de 1995:

*“A renda deverá ser, em princípio, montante bastante para permitir ao senhorio pagar os vários encargos da propriedade, v.g. impostos, despesas comuns do condomínio, despesas de conservação, etc, e ainda restar uma importância, que lhe permita contrabalançar o investimento feito na aquisição da coisa locada, e seja o benefício do senhorio emergente do contrato”.*

232. Relevam ainda também os Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça, de 15 de Dezembro de 1998, e de 9 de Outubro de 1997: no primeiro entendeu-se que o baixo montante das rendas não exclui a obrigação da realização de obras de conservação pelo senhorio. O segundo deu como ilegítima, por abuso do direito, a exigência dessas obras em virtude de o custo delas exceder largamente o valor da renda.

233. Já na doutrina mais autorizada, refira-se a posição de ANTUNES VARELA quando escreve

*“(…) para assegurar o gozo do prédio, tendo em vista o fim de habitação a que ele se destinava, e numa situação em que estava ameaçada a sua estabilidade, com a queda de uma parede de duas divisões, incumbia manifestamente aos senhorios promoverem a imediata reconstrução da parede que ruiu nas duas divisões do prédio arrendado, fosse qual fosse a renda paga pelo arrendatário”* apud ARAGÃO SEIA, **Arrendamento Urbano - anotado e**



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

**comentado**, 3ª ed., p. 167.

234. Considerando a multiplicidade e a complexidade das situações, e não se regendo o direito por estereótipos rígidos, admitindo, ainda, que as actualizações permitidas por lei podem influir na apreciação desta problemática, propende-se para relegar a análise destas questões, por natureza casuísticas, ao poder judicial. Isto, porém, não deve isentar o legislador de definir critérios objectivos de imputação de responsabilidade e de exclusão ou atenuação da culpa, designadamente, através de conceitos vagos e indeterminados, como o de boa-fé.

235. Para estes efeitos, parecem merecer tratamento diferenciado por parte do legislador as seguintes situações:

- i. perda da coisa locada por motivo imputável ao senhorio;
- ii. perda da coisa locada motivada por impossibilidade de cumprimento do dever de conservação dos edifícios em face do desequilíbrio entre o custo das obras e o montante da rendas;
- iii. perda da coisa locada por motivo imputável ao inquilino;
- iv. perda por motivo de força maior.

236. Nas duas primeiras situações, o legislador deverá assegurar o realojamento do inquilino. Na hipótese prevista na alínea i), os encargos da nova habitação caberão ao senhorio. No segundo caso, incumbirão, antes,



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

ao Estado. Já quando a perda da coisa locada seja imputável ao locatário, a sua posição não parece merecer uma tutela específica. Naturalmente, fazendo apelo aos princípios gerais da responsabilidade, as situações de concorrência de culpas merecem ponderação específica, distribuindo-se os encargos pelos que, com o seu comportamento, contribuíram para a depreciação do imóvel.

237. Relativamente à circunstância discriminada na alínea ii), do ponto 235., seria de ponderar a imputação de responsabilidade pelo risco social ao Estado e aos municípios, nomeadamente em caso de catástrofes naturais<sup>39</sup>. Esta previsão sempre teria como fundamento e limite um imperativo humanitário e de solidariedade, correspondendo àquilo que na prática já se vem assistindo, embora com algum défice na repartição de encargos entre o Estado e as autarquias locais.

238. Não poderá ainda deixar de se registar que compete exclusivamente aos tribunais a verificação e a declaração da caducidade do arrendamento.

239. Por fim, será de considerar a adopção de meios processuais expeditos, administrativos e judiciais, para tutela dos direitos dos arrendatários nas situações acima referidas.

---

<sup>39</sup> Tenham-se presentes os mecanismos de responsabilidade consignados para os casos de vítimas de terrorismo, prejuízos agrícolas por incidentes climáticos e transfusão de sangue contaminado na falta de meios de despiste do HIV.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### IV. Anteriores recomendações do Provedor de Justiça: posição do Estado, das demais pessoas colectivas públicas e das instituições particulares de solidariedade social como arrendatários vinculísticos

240. Por fim, cumpre aqui retomar quanto foi recomendado por Sua Excelência o Provedor de Justiça, no ano de 1997, permitindo-nos citar os pontos VIII e IX do capítulo VIII do sempre citado estudo:

*VIII - Subsiste no regime do arrendamento urbano um peso excessivo dos elementos de natureza vinculística, ainda quando a finalidade do contrato não corresponda ao uso habitacional (v.g. restrições à denúncia pelo senhorio, no caso de casa de saúde, estabelecimentos de ensino oficial ou particular e instituições particulares de solidariedade social, ainda quando o senhorio careça de habitação para si ou para os seus descendentes).*

*XIX- Conclui-se que o Estado e as demais pessoas colectivas tiram proveito injustificado da aplicação do regime comum do arrendamento urbano aos edifícios e suas fracções ocupados por serviços públicos com base em contratos celebrados em momento anterior ao da entrada em vigor do Decreto-Lei nº321-B/90, de 15 de Outubro. Essas relações são, por natureza, mais duradouras e mostram-se, quando comparadas com o fim habitacional, mais incólumes às vicissitudes aptas a pôr termo ao contrato de arrendamento. Impõem aos senhorios uma desigual repartição dos encargos entre os cidadãos com a prossecução do interesse público. Assim, RECOMENDA-SE:*

*a ponderação, nos trabalhos de revisão legislativa em curso, de meios destinados a obter um maior equilíbrio entre as posições de senhorio e locatário quando este seja o Estado ou qualquer*



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

*outra pessoa colectiva de natureza pública, designadamente quanto à actualização do valor das rendas e à perenidade da relação contratual (podendo mostrar-se desejável que estes contratos sejam convolados em contratos de duração limitada), já que não se impõem, aqui, as razões de ordem social que, porventura, venham obstando a uma correcção extraordinária generalizada dos valores das rendas para preços de mercado.*

241. Mantém plena actualidade certa recomendação formulada no ano de 1997 sobre a posição do Estado-inquilino, pelo que se renovam as considerações expendidas pelo Provedor de Justiça, ao sustentar cumprir ao Estado e demais pessoas colectivas públicas assumir uma posição exemplar, abstendo-se de retirar vantagens de um regime que, ao impor a limitação das rendas e ao propiciar a perpetuidade das relações contratuais, o vem favorecendo, com especial onerosidade para os senhorios.

242. Outra situação, alvo de anteriores tomadas de posição do Provedor de Justiça, merece ser reequacionada, correspondendo a idêntica ordem de preocupações: a revisão do regime aplicável aos contratos de arrendamento urbano celebrados pelos senhorios com instituições particulares de solidariedade social, fixado pelo Decreto-Lei nº519-G2/79, de 29 de Dezembro. Assim, no âmbito daquele capítulo, foi reiterado o teor da Recomendação nº11/B/95, de 2 de Março, por

*“não se encontrar motivo que justifique a circunstância de os encargos a suportar com este sector caberem exclusivamente aos particulares. Recorda-se que o Decreto-Lei nº519-G2/79, de 29 de Dezembro submeteu estes contratos (mesmo os celebrados anteriormente) ao regime dos contratos de arrendamento urbano para fins habitacionais, ao que acresce a faculdade de as instituições particulares de solidariedade social poderem ceder a sua*



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

*posição contratual a outras congéneres ou a serviços públicos de Segurança Social sem autorização do senhorio. Isto, sem que o Estado conceda qualquer contrapartida aos locadores por verem sacrificada a sua posição.”*

243. Muito embora, por Acórdão de 03.07.2001, o Tribunal Constitucional se tenha pronunciado no sentido de não declarar inconstitucionais as normas constantes dos n.ºs. 1 a 4 do art. 22.º do Estatuto das Instituições Privadas de Solidariedade Social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º519-G2/79, de 29 de Dezembro, negando provimento ao pedido de fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade de tais normas, formulado pelo Provedor de Justiça, mantêm-se a pertinência da citada recomendação. Aliás, aquele acórdão mereceu seis votos de vencido (cfr. Acórdão n.º309/2001, 1ª secção, Proc.59/00), em cujo teor se reconhecem motivações que justificam uma reflexão pelo legislador.
244. O encargo especial sobre determinado grupo de cidadãos para beneficiar especialmente um outro grupo só deve ser imposto pelo legislador quando esse for o único meio de que dispõe para poder dispensar o tratamento de favor que pretende instituir. Ainda assim, há-de revelar-se proporcionado e dotado de garantias contra situações de abuso e de fraude.
245. Ora, o objectivo de poupar as IPPS a aumentos sensíveis das despesas de renda das suas instalações poderia ser conseguido mediante a instituição de um esquema de subsídios, tal como se fez em matéria de arrendamento para habitação quanto aos inquilinos mais pobres.
246. Por via daquele mecanismo, o Estado, uma vez mais,



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

prossegue as suas atribuições no domínio da acção social, fazendo recair sobre os particulares os encargos da política de previdência social. Ora, por razões de coerência, deveria o Estado assumir directamente os encargos decorrentes do cumprimento dos deveres sociais que a Constituição lhe comete.

### V. A cessão de exploração de estabelecimento comercial sito em prédio arrendado

247. No âmbito da reforma legislativa do regime do arrendamento urbano, seria ainda avisada a definição do regime aplicável à cessão de exploração de estabelecimento comercial situado em prédio arrendado.
248. Isto porque, na ausência de uma referência legal explícita a esta situação, tem suscitado viva controvérsia, na doutrina e na jurisprudência, a questão de saber se a cessão de exploração pelo arrendatário é livre ou se se encontra sujeita a restrições, carecendo de anuência do senhorio ou dependendo de prévia comunicação ao mesmo.
249. São conhecidas três correntes distintas, com expressão no plano doutrinal e jurisprudencial: (a) a posição que sustenta que o referido negócio depende de autorização do senhorio (b) a posição que prescinde da autorização, impondo, antes, a comunicação ao senhorio, (c) a que dispensa o consentimento do senhorio ou a notificação ao mesmo.
250. Assim, por razões de segurança jurídica, considerar-



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

se-ia pertinente que o legislador tomasse posição sobre a matéria, uma vez que se propõe modificar globalmente o regime do arrendamento urbano.

### VI. Extinção do usufruto e protecção do arrendatário que ignora a qualidade de usufrutuário do senhorio

251. Outro caso que parece merecer especial consideração reporta-se aos arrendamentos em que o senhorio não é titular do direito de propriedade do imóvel, mas usufrutuário.
252. De acordo com disposto nos arts. 1443.º, 1476.º e 1051.º, n.º1, al. c), o contrato de arrendamento caduca por morte do senhorio usufrutuário. Ora, este regime é susceptível de dar causa a situações de desprotecção social, quando o arrendatário desconheça a qualidade de usufrutuário do locador e não devesse conhecê-la.
253. O desconhecimento deste facto pelo inquilino, justificaria, porventura, o direito a novo arrendamento por morte do senhorio usufrutuário, em regime de renda condicionada. Tendo em vista a tutela dos interesses dos inquilinos mais carenciados, esta solução aplicar-se-ia tão só a situações de arrendamento para habitação cujo inquilino tivesse mais de 65 anos ou padecesse de invalidez superior a 60%.
254. De modo a não onerar excessivamente o proprietário, o contrato poderia ser de duração limitada, seguindo regime idêntico ao aplicável ao novo arrendamento por



## **PROVEDORIA DE JUSTIÇA**

morte do primitivo arrendatário (art. 92º do RAU).

255. Trata-se de equacionar um expediente que, do mesmo passo, não onere excessivamente o proprietário, que jamais consentiria na constituição do arrendamento pelo usufrutuário, e a boa-fé do inquilino supérstite.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### F. Conclusões

Constitui missão do Provedor de Justiça assinalar as deficiências de legislação que verificar (art. 20º, nº1, alínea b), do Estatuto), bem como procurar, em colaboração com os órgãos e serviços competentes, as soluções mais adequadas à tutela dos interesses legítimos dos cidadãos e ao aperfeiçoamento da acção administrativa (art. 21º, nº1, alínea c)).

Muito frequentemente chamado pelos cidadãos a intervir em questões de degradação de edificios urbanos, julga-se que o contributo mais adequado, à vista de uma anunciada reforma legislativa, é o de procurar identificar pontos de estrangulamento na intervenção dos poderes públicos e que possam merecer a atenção do legislador e a sua devida ponderação.

A situação por todos bem conhecida a que chegou o património edificado das grandes cidades, principalmente, de Lisboa e do Porto, é a título principal um problema de justiça entre proprietários, moradores (*maxime*, inquilinos) e os poderes públicos (Estado e municípios). É essencialmente uma questão a ultrapassar segundo critérios de justiça distributiva numa perspectiva social e personalista, em estrita consonância com o quadro constitucional de princípios fundamentais.

Nesta medida, parece justo que todos cedam e todos arrecadem vantagens, na medida das suas necessidades: que os inquilinos vejam recuperadas as condições de salubridade e segurança das edificações onde residem, “*em condições de higiene e de conforto*” e preservando “*a intimidade pessoal e a privacidade familiar*” (art. 65º, nº1, da Constituição), conquanto possam ver acrescido o valor que pagam como renda até determinada fracção dos seus recursos, que os proprietários



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

encontrem condições para recuperar os seus imóveis, valorizando-os e habilitando a sua função social, do mesmo passo que possam ver-se responsabilizados por assegurar as devidas condições dos bens locados, que o Estado possa adoptar medidas tendentes a estabelecer um sistema de rendas compatível com os rendimentos familiares (art. 65º, nº2), não a expensas da segurança, estética e salubridade das edificações, não à custa da desertificação dos centros históricos e núcleos intermédios das grandes cidades, mas por assunção – até como instrumento de política de crescimento económico – das tarefas de promoção, em colaboração com as autarquias locais, “*da qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitectónico e da protecção das zonas históricas*” (art. 66º, nº2, alínea e)).

É ao legislador que em exclusivo compete adoptar as decisões que julgue mais oportunas e convenientes para atingir os referidos desideratos constitucionais. Assim, as sugestões indiciadas no presente estudo não têm a presunção de serem irredutíveis perante considerações de ordem económica, social e técnica. Pesar vantagens e inconvenientes, prognosticar resultados e escolher os meios mais idóneos é tarefa reservada à função política do Estado, limite que o Provedor de Justiça respeita e preza. É neste preciso sentido que o trabalho produzido pela Provedoria de Justiça e vertido no presente texto há-de ser compreendido: facultar tópicos de reflexão e ponderação induzidos, não raro, da experiência adquirida na apreciação de numerosas reclamações, à luz de preocupações de justiça (o reequilíbrio das posições) e de imperativos do Estado Social (a oferta de habitação digna, segura e com custos adequados aos orçamentos familiares).



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Em síntese, prognosticam-se vantagens na ponderação das seguintes sugestões:

- §1º) **Reconhecer** na falta de condições de conforto, higiene e segurança das edificações degradadas uma situação de grave lesão da dignidade humana, não menos intensa que as vividas em construções abarracadas, e cuja erradicação tem merecido forte empenho da parte dos poderes públicos,
- §2º) **Procurar** estimular de modo mais eficiente a comparticipação financeira pública em obras parciais de beneficiação, em especial, quando se trate de fazer sustar acelerados processos de degradação atingindo as causas determinantes (v.g. recuperação de coberturas e fachadas),
- §3º) **Pensar** em estender o âmbito subjectivo e objectivo de aplicação dos programas de comparticipação financeira à beneficiação de edificações urbanas, observando o decréscimo, nos últimos anos, de empreitadas apoiadas pelos programas existentes (v.g. imóveis que, embora devolutos, garantam ser recuperados para o mercado),
- §4º) **Criar** fórmulas de simplificação administrativa na instrução dos pedidos de comparticipação, carreando dados colhidos da prática administrativa e registados como factor de resistência ou de morosidade (v.g. ao nível dos orçamentos),
- §5º) **Ponderar** aumentos mais significativos das rendas depois de reabilitado o locado, revendo os factores de cálculo e os procedimentos de actualização (que não têm provado), se necessário for mediante subvenção pública aos inquilinos carenciados, na medida das suas necessidades, tendo presente que estes também são alheios ao fenómeno de erosão das rendas e que se trata de domínio onde as medidas



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

quase seculares de condicionamento permitiram às receitas públicas desonerar-se de obrigações de assistência que, de outro modo, já teriam sido chamadas a cumprir (v.g. adaptando elementos da experiência com os arrendamentos para jovens para os casos de idosos e portadores de invalidez em situação de carência),

- §6º) Avançar** na sistematização normativa de todos os regimes jurídicos de comparticipação financeira à beneficiação de imóveis, logrando maior coerência e eficácia, expurgando-os de disfunções pontuais, mas nem por isso menos relevantes (v.g. a limitação dos apoios RECRIPH a imóveis com não mais de um estabelecimento comercial, sem olhar à dimensão e ao aviamento de dois ou mais pequenas unidades congéneres)
- §7º) Concretizar** a incumbência constitucional do art. 88º, nº2, definindo regras para expropriação e arrendamento ou concessão da exploração compulsivos de meios de produção em abandono, interpretando este último conceito de modo actualista e em conformidade com os direitos económicos, sociais e culturais (*maxime*, do art. 65º, nº4),
- §8º) Equacionar** as potencialidades de emparcelamento de fogos como factor de impulso à sua reabilitação, tornando atractiva a sua oferta no mercado e alcançando os patamares de higiene, salubridade e conforto, no mínimo, do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (1951),
- §9º) Prever** a inscrição no registo predial das intimações municipais para obras de conservação ou de beneficiação, como ónus ou encargo *propter rem*, à vista das fragilidades de identificação de novos adquirentes (v.g. bens indivisos por numerosos herdeiros ou comproprietários, transmissões



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

sucessivas com finalidades especulativas), a par do reforço da citação edital dos destinatários, a começar pelo imóvel em questão,

**§10º) Conjecturar** fórmulas que tornem exequível o já previsto ressarcimento dos municípios por despesas com obras coercivas através da retenção de fogos e seu arrendamento (v.g. abolindo a limitação aos valores da renda condicionada), sem prejuízo de se poder ir mais além por recurso ao instituto civil da dação em pagamento com fogos devolutos como contrapartida das benfeitorias úteis e necessárias operadas nas partes comuns e nos fogos habitados,

**§11º) Ponderar** as vantagens do alargamento e fomento dos meios de expropriação por utilidade pública de conjuntos de edifícios já previstos no Regulamento Geral das Edificações Urbanas (1951) e no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (1999), nomeadamente desligando estas soluções da necessidade em instrumento de gestão territorial (ruína urbanística), em face dos custos que os planos de pormenor e de urbanização representam para cobrir toda a malha urbana e da frequência de pequenos conjuntos isolados de imóveis degradados,

**§12º) Aclarar** o pressuposto de incumprimento ilegítimo das ordens de reconstrução ou remodelação das edificações urbanas,

**§13º) Acertar** fórmulas de cálculo da justa indemnização nos casos de expropriação de imóveis em total ou parcial abandono, quando reabilitados coercivamente pelos municípios em substituição dos senhorios, de modo a afastar eventuais situações de indevido locupletamento, mas sem embargo da



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

garantia de o proprietário ver judicialmente reconhecida causa justificativa do abandono (v.g. cotejo entre os rendimentos fruídos, as expectativas de proventos subsequentes às obras e os encargos com a empreitada),

**§14º) Admitir** a possibilidade de adjudicar a terceiros, mediante concurso público, a execução de obras de beneficiação, depois de tomada posse administrativa e acertadas as contrapartidas a conceder pelo proprietário (v.g. dação de fogos acrescidos por ampliação, parcelamento de grandes fogos ou de uma fracção dos fogos devolutos), havendo, na falta de acordo a possibilidade de explorar as virtualidades da expropriação por utilidade particular, prevista no art. 1310º, do Código Civil, aproximando-se à construção do instituto da acessão imobiliária de boa-fé, amparada neste caso por acto administrativo;

**§15º) Extrair** consequências da escassez de profissionais da construção civil especializados em trabalhos de beneficiação de edificações dotadas de sistemas construtivos antigos, facto que vem motivando, não sem riscos, a adjudicação de empreitadas e subempreitadas a técnicos generalistas (v.g. incentivos à formação profissional específica de operários da construção civil, acreditação por alvará de empreiteiro com especialização nesta área),

**§16º) Observar** nas dificuldades de alojamento temporário de inquilinos de imóveis em beneficiação – quando os trabalhos não tolerem a permanência dos ocupantes - um dos principais obstáculos às iniciativas públicas e privadas de beneficiação, tendo presente que, no actual estado legislativo, a obrigação de assegurar alojamento temporário se encontra



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

deficientemente garantida (art. 91º, do Regime da Urbanização e da Edificação, e art. 52º da Lei dos Solos),

§17º) tendo presentes os deveres de realojamento pelo senhorio, findas as obras de alteração ou de ampliação (Lei nº2.088, de 3 de Junho de 1957), mostra-se desejável **estudar** meios de agilização das garantias de realojamento, findas as obras, quando se não mostre possível a reocupação dos fogos, até porque, de uma banda, a erosão do valor das rendas perverte o sistema, baseado na faculdade de o senhorio conceder ao inquilino uma indemnização calculada sobre uma quantia as mais das vezes diminuta, e de outra banda seria preferível onerar o senhorio com uma obrigação de resultado e não de meios,

§18º) do mesmo passo, é de **ponderar** a correcção de algumas disfunções do sistema, ao penalizar-se o senhorio, em tais casos:

- i. a providenciar pelo realojamento dos hóspedes do inquilino e ainda de pessoas que com ele coabitem em economia comum, mas dele não dependam (sem prejuízo da protecção a dispensar à união de facto),
- ii. a providenciar pelo realojamento do inquilino quando este disponha de outro meio de alojamento seu ou tomado de arrendamento que satisfaça adequadamente as necessidades de habitação do agregado familiar,

§19º) uma vez que o realojamento não se encontra previsto para nas situações de ruína das edificações, caducando o contrato por perda da coisa locada (art. 1051º, nº1, alínea e), do Código Civil, sobre o qual cresce a desarmonia de julgados) importaria **divisar** as situações que justifiquem um dever de



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

reparação natural por parte do proprietário, a título de responsabilidade civil, ou por parte dos poderes públicos (sempre que economicamente se mostrasse abusivo exigir ao proprietário - subjectivamente considerado - ter evitado a demolição), tendo presente a insuficiência - para certos agregados familiares - de uma indemnização patrimonial para providenciarem por nova casa de morada, o que se julga dever passar por evitar situações de gravoso desenraizamento socio-cultural, com a atribuição de fogos em locais distantes, em especial da população mais idosa,

§20º) dispõe o legislador de meios interessantes, aptos a obter para os municípios fogos destinados ao alojamento temporário ou definitivo de aglomerados despejados por obras ou por ruína, para além dos já referidos (*supra*, § 7º) instrumentos decorrentes do art. 88º da Constituição (expropriação e arrendamento ou cessão da exploração compulsivos), designadamente a requisição, que embora regulada, a título geral, no Código das Expropriações (1999) pode **merecer** algum tratamento específico neste sector, e a oferta imobiliária decorrente dos fogos que os municípios recebam como dação em cumprimento por conta das obras de beneficiação que executem coercivamente.

§21º) ultrapassadas as contingências do período subsequente ao repatriamento das antigas províncias ultramarinas e as perturbações sociais e políticas do seu tempo, é possível hoje **reflectir** sobre a solução desenhada no Decreto-Lei nº445/74, de 12 de Setembro (revogado pelo Decreto-Lei nº148/81, de 8 de Junho), em matéria de arrendamento compulsivo de fogos devolutos, tanto mais que é actualmente



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

limitado o prazo de duração do contrato e encontram-se reduzidas as situações de transmissão da posição do arrendatário; neste sentido, o arrendamento compulsivo perderia boa parte do alcance excessivamente restritivo sobre o direito de propriedade que possuía até às reformas legislativas de 1985 e de 1991,

**§22º) Verificar** que os meios privilegiados de que dispõem as autoridades municipais nas áreas declaradas críticas (Lei dos Solos), como sejam, a utilidade pública *ipso lege* e os direitos de preferência, poderiam – por revisão da Lei dos Solos – ser alargados a situações de menor extensão territorial, por exemplo, a quarteirões determinados ou a edificações individualizadas,

**§23º)** por outro lado, **constatar** que não se antevê motivo urbanístico bastante para que o senhorio só possa prevalecer-se do despejo para obras de ampliação ou de alteração quando tal operação se salde num aumento do número de arrendatários, já que, por vezes, se tornaria estimulante o aproveitamento diverso de espaços desocupados ou, noutros casos, porque não se revela possível senão manter o mesmo número de inquilinos,

**§24º) Notar** que tão pouco se encontram razões adequadas que obriguem o senhorio – depois de restabelecidas as condições de segurança, salubridade e conforto mínimas, ampliado ou alterado o imóvel, ou de realojado em fogo análogo o inquilino depois de demolição – a manter a mesma renda, como se prevê no art. 5º-A, §5º, da citada Lei nº2.088, parecendo desejável introduzir, pelo menos, o direito potestativo de impor o valor da renda condicionada como



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

parâmetro de aferição; a justificar-se a carência de meios para custear o alojamento, impor-se-á a subvenção pública,

§25º) Justificar-se-á ainda **sopesar** algumas das recomendações formuladas pelo Provedor de Justiça, em 1997, e que se julga manterem utilidade:

- i. atenuar o benefício pelo Estado e por outras pessoas colectivas públicas das garantias concedidas ao inquilinato, ora em matéria de rendas, ora na caracterização vincuística da relação;
- ii. mitigar a excessiva oneração dos senhorios que hajam celebrado contratos de arrendamento com instituições particulares de solidariedade social (cessão da posição contratual a entidades congéneres à margem do senhorio e aplicação do regime do arrendamento para habitação), com sociedades que explorem casas de saúde ou estabelecimentos escolares, onde subsistem elementos vincuísticos nem sempre proporcionais aos outros interesses constitucionalmente protegidos; isto, em particular quando ao momento da celebração dos contratos não fosse razoável ao locador prever a superveniência das restrições,

§26º) Mostrar-se-ia ainda avisado **promover** a regulação da cessão de exploração pelo arrendatário, conhecendo-se a natureza controvertida a que se presta o seu regime entre a doutrina e entre os tribunais,

§27º) por fim, parece socialmente desejável **proteger** os inquilinos que, desconhecendo a qualidade de usufrutuário do senhorio, sejam confrontados com a extinção da relação contratual por morte deste, em especial, os inquilinos que o



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

legislador mais acautela: os idosos, os portadores de deficiência com invalidez e os menores; o ponto de equilíbrio entre a posição do proprietário que pela extinção do usufruto retoma a plenitude das suas faculdades e a boa-fé do inquilino poderá passar pelo direito a um novo arrendamento em regime de renda condicionada; com efeito, não se vê por que deva esta situação ser menos protegida que a de alguns dos titulares do direito a novo arrendamento por morte do inquilino.

São estas as conclusões que propomos sejam transmitidas em resposta à solicitação do Gabinete de S.Ex.a o Secretário de Estado da Habitação, caso venham a merecer a superior aprovação de Vossa Excelência,

Lisboa, 14 de Novembro de 2002



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### Índice

A.	Notas preliminares	2
B.	Regimes de apoio financeiro à reabilitação de edifícios	10
I.	Introdução	10
II.	Âmbito de aplicação dos regimes de apoio financeiro	12
III.	Complexidade dos regimes	14
IV.	Aumento das rendas por motivo de obras de reabilitação	16
V.	Subsídios de renda	17
VI.	Considerações finais	19
C.	Enquadramento jurídico da execução de obras coercivas	24
I.	Possibilidade de execução coerciva parcial	24
II.	Intimação para execução de obras: notificação e publicidade	27
III.	Meios de financiamento das obras coercivas	30
IV.	Expropriação para realização de operações de reabilitação	32
V.	Execução de obras coercivas por terceiros, em substituição do proprietário	41
VI.	Falta de qualificação profissional específica para a realização de obras de reabilitação	42
D.	Garantias de alojamento	45
I.	Introdução	45
II.	O direito ao realojamento	46
III.	Instrumentos de disponibilização de espaço de alojamento	54
E.	Arrendamento urbano	63
I.	Considerações genéricas	63
II.	Necessidade de revisão da Lei nº2088, de 3 de Junho de 1957	68
III.	Responsabilidade do senhorios em caso de ruína decorrentes do incumprimento injustificado dos deveres de conservação dos edifícios.	76
IV.	Anteriores recomendações do Provedor de Justiça: posição do Estado, das demais pessoas colectivas públicas e das instituições particulares de solidariedade social como arrendatários vinculísticos	86
V.	A cessão de exploração de estabelecimento comercial sito em prédio arrendado	89



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

VI. Extinção do usufruto e protecção do arrendatário que ignora a qualidade de usufrutuário do senhorio	90
F. Conclusões	92



**PROVEDORIA DE JUSTIÇA**